

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

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



# **O PODER LEGISLATIVO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA**

***Antonio Octavio Cintra***

Consultor Legislativo da Área XIX  
Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais  
e

***Regina Maria Groba Bandeira***

Consultora Legislativa da Área I  
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,  
Processo Legislativo e Poder Judiciário

**ESTUDO**

**MAIO/2005**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

1. Atribuições Legislativas.....	5
2. Atribuições Deliberativas.....	6
3. Atribuições de Fiscalização e Controle.....	6
a. Controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União e da Comissão mista a que se refere o art. 166, §1º.....	7
b. Tomada de contas do Presidente pela Câmara dos Deputados.....	7
c. Pedidos de informação aos Ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.....	7
d. Convocação de Ministros de Estado ou de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.....	7
e. Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito.....	8
4. Atribuição de julgamento de crimes de responsabilidade.....	8
5. Atribuições constituintes.....	8
A Organização do Poder Legislativo.....	9
Composição:.....	9
Estrutura da Casa.....	10
A tramitação das proposições.....	14
Imunidade parlamentar.....	17

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



## **O PODER LEGISLATIVO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA**

*Antonio Octavio Cintra e Regina Maria Groba*

O Brasil tem, à semelhança das demais democracias do mundo, órgãos especializados para o exercício do poder legislativo em nível nacional. No caso brasileiro, temos um sistema bicameral, com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, os quais, juntos, formam o Congresso Nacional.

Em nosso processo legislativo, boa parte das atividades de uma das Casas exige também o concurso da outra para completar-se e cada uma atua como revisora nas matérias cuja tramitação começou na outra. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores têm início na Câmara dos Deputados. Ao Senado competem, ademais, funções de Casa dos Estados, dentro do sistema federativo brasileiro. Os Senadores são, também, representantes dos Estados. Contudo, como os deputados federais não são eleitos na circunscrição nacional, mas sim na circunscrição estadual, para muitos efeitos práticos também se vêem como representantes das unidades federativas.

Nosso Congresso é parte de uma organização política presidencialista, que atribui à legislatura funções diferentes das que ela desempenha no parlamentarismo. No sistema presidencial prevalece, mais nítida, a separação de poderes. São eles independentemente eleitos e a sobrevivência de cada um deles não depende da aquiescência do outro. Não compete à legislatura escolher e sustentar o governo, nem propriamente governar, pois não tem o poder executivo em seu bojo, como acontece com os gabinetes do parlamentarismo.

A revitalização de nosso Congresso foi considerada passo decisivo na instalação da Nova República. A Constituição de 1988 reforçou-lhe os poderes. Contudo, não foi reposto o quadro institucional da República de 1946, em que, por exemplo, carecia o Poder Executivo do instrumento dos decretos com força de lei e o Congresso tinha muito maior competência na matéria orçamentária do que hoje. Os constituintes de 87/88 não aboliram na nova Carta os decretos com força de lei do regime anterior. Eles permaneceram metamorfoseados como “medidas provisórias”. Essa incorporação de um instrumento tão controvertido não foi cochilo dos constituintes, mas sim ato consciente, em virtude da percepção de sua necessidade nos governos democráticos no mundo contemporâneo.

Assim é que o “poder de decreto”, ou instrumentos equivalentes, à disposição do Executivo, aparece em muitos sistemas democráticos da atualidade, inclusive nos Estados Unidos, sob a forma das “ordens executivas”, às quais os presidentes têm recorrido com frequência crescente naquele país.

Na elaboração da Constituição de 1988, confluíram inúmeras demandas, e uma parte importante delas teve guarida no tratamento que a Carta Magna deu ao Poder Legislativo, no Título IV (Organização dos Poderes), Capítulo I, do Poder Legislativo.

No que respeita ao Poder Legislativo, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, sem deixar, contudo, de manter, no Executivo, muitos dos poderes legislativos de que foi dotado ao longo do período 1964-1984<sup>1</sup>.

O fortalecimento do Congresso se traduziu, por exemplo, em disposições que lhe deram papel maior no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Como assinalam dois cientistas políticos que trataram do assunto recentemente, entre as novas atribuições e poderes reservados ao Legislativo, cabe destacar “a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal”.<sup>2</sup>

Por outro lado, o quorum para a derrubada de vetos do Executivo tornou-se mais baixo. Os vetos não podem incidir, como antes, sobre palavras isoladas. Além disso, em certas áreas o Legislativo tem competência exclusiva para legislar. O Congresso pode “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Os constituintes também dotaram as comissões permanentes de **poder conclusivo**, ou seja, em algumas áreas, podem aprovar proposições sem que elas precisem ir ao plenário das Casas.

A seguir, apresentamos, a partir da leitura do texto constitucional, as atribuições do Poder Legislativo no Brasil.

O Texto Básico estabelece as atribuições do Congresso Nacional (arts. 48 a 50) e a competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51) e do Senado Federal (art. 52). Os Deputados Federais integram a Câmara dos Deputados como representantes do povo. Já os Senadores compõem a Câmara Alta como representantes dos Estados e do Distrito Federal. Suas missões são, portanto, diversas, mormente quando se verifica que a Câmara Baixa tem certa primazia no que concerne à iniciativa legislativa, enquanto que o Senado Federal vem se

---

<sup>1</sup> Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999, pg. 41

<sup>2</sup> idem



caracterizando como a Casa de reflexão do Parlamento, a Câmara revisora no processo legislativo. Tanto assim é que o constituinte exige idade mais avançada dos Senadores (art. 14, § 3º, inciso VI, alínea *a*).

As atribuições do Congresso Nacional podem ser classificadas em cinco espécies:

## 1. ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS

Cabe ao Congresso Nacional exercer a função legislativa de competência da União, por meio da elaboração de leis sobre todas as matérias de competência desse ente federativo, com posterior sanção do Presidente da República, exceto nas hipóteses previstas nos arts. 49 (atribuições deliberativas), 51 e 52 (atribuições privativas da Câmara e do Senado), conforme estabelece o art. 48 da Lei Maior.

As matérias sobre as quais cabe à União legislar privativamente estão arroladas no art. 22 da Constituição Federal, destacando-se, dentre elas, direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, etc.

Cumpra ainda à União, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, legislar sobre as matérias enumeradas no art. 24, dentre as quais direito tributário, financeiro, penitenciário, previdência social, educação, florestas e outras. No âmbito da legislação concorrente, compete à União tão-somente estabelecer normas gerais, podendo os Estados legislar em caráter suplementar.

A Constituição Federal dispõe, em seus arts. 61 a 69, sobre o processo legislativo, que consiste em conjunto de atos preordenados cujo escopo é a criação de normas jurídicas.

O processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções (art. 59), e envolve os seguintes atos: iniciativa legislativa; emendas; votação; sanção e veto; promulgação e publicação (arts. 61 a 69).

A iniciativa de lei não é propriamente ato do processo legislativo. Se, por vezes, é concorrente a pessoas ou órgãos, em outras hipóteses é expressamente outorgada a um deles apenas.

Quanto à iniciativa de leis, verifica-se que o parlamentar pode exercer essa competência individualmente ou como integrante de Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, a teor do disposto no *caput* do art. 61.



A faculdade outorgada ao Parlamentar ou comissões da Câmara ou do Senado de propor emendas foi ampliada pelo constituinte. Nas hipóteses contempladas no art. 166, §§ 3º e 4º, que se referem à lei de orçamento anual ou projeto que a modifiquem, são admitidas emendas que importam aumento de despesa. Já o mesmo não ocorre em outros projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, nem nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (art. 63).

Antes de ser submetida a votação, a matéria legislativa passa pelo exame de comissões técnicas (permanentes ou especiais), que oferecem estudos e pareceres. Quando a matéria não é da competência conclusiva da Comissão, a proposição deve ser apreciada em composição plenária da Casa legislativa. As decisões para aprovação de projeto de lei ordinária são de maioria simples (ou relativa), com a maioria dos membros presentes (art. 47). Já a aprovação de projetos de lei complementar exige o *quorum* de maioria absoluta dos membros de ambas as Casas (art. 69) e as propostas de emenda à Constituição demanda o voto favorável de três quintos dos membros das Câmaras (art. 60, §2º).

## **2. ATRIBUIÇÕES DELIBERATIVAS**

---

Essas atribuições estão arroladas no art. 49 da Carta Política e consistem na prática de atos concretos, a elaboração de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações. O veículo normativo adequado é o decreto legislativo ou a resolução. Nessas hipóteses, não há participação do Presidente da República no procedimento, que é especial, de competência exclusiva do Congresso Nacional, de acordo com as normas regimentais.

É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas, e fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, dentre outras atribuições enumeradas no citado art. 49.

## **3. ATRIBUIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

---

A Constituição Federal prevê vários procedimentos por meio dos quais os parlamentares exercem as atribuições de fiscalização e controle, um dos quais já tivemos oportunidade de mencionar no item anterior (art. 49, inciso X). Cabe citar, ademais, os seguintes:

**a. Controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União e da Comissão mista a que se refere o art. 166, §1º.**

Trata-se da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta da União, que se realiza mediante a execução das medidas estabelecidas nos arts. 71 e 72, dentre as quais mencione-se o julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração.

O escopo do controle externo, nos termos da Lei Maior, é apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo (e julgá-las anualmente - art. 49, IX), desempenhar funções de auditoria financeira e orçamentária, a apreciação da legalidade dos atos de admissões de pessoal, em síntese, verificar da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração direta e indireta da União.

**b. Tomada de contas do Presidente pela Câmara dos Deputados**

O Presidente da República tem o prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa para prestar contas referentes ao exercício anterior (15 de abril), nos termos do art. 84, inciso XXIV.

Quando as mencionadas contas não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro do prazo, compete privativamente à Câmara dos Deputados proceder à tomada de contas do Presidente da República, a teor do disposto no art. 51, inciso II.

**c. Pedidos de informação aos Ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República**

Os pedidos de informação, formalizados por escrito, são encaminhados pelas Mesas das Câmara dos Deputados e do Senado Federal aos Ministros. Importa crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (art. 50, §2º).

**d. Convocação de Ministros de Estado ou de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República**

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, podem convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente estabelecido, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada, consoante dispõe o art. 50 da Constituição Federal.





#### **e. Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito**

São órgãos que desempenham papel de relevo na fiscalização e controle da Administração.

A Constituição Federal estabelece os seguintes requisitos para sua criação: requerimento de pelo menos um terço de membros de cada Casa, para as respectivas comissões, ou de ambas as Casas, para as comissões mistas; o objeto tem que ser a apuração de fato determinado; o prazo de funcionamento deve ser determinado quando de sua criação (art. 58, §3º).

Na normativa constitucional em vigor, tais comissões têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Ademais, suas decisões têm executividade, independentemente de apreciação ou aprovação de outros órgãos, podendo as conclusões, sendo o caso, ser encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

### **4. ATRIBUIÇÃO DE JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

No que tange ao julgamento do Presidente da República ou Ministro de Estado, a Câmara dos Deputados funciona como órgão de admissibilidade e o Senado Federal como tribunal político, presidindo o Presidente do Supremo Tribunal Federal, nos termos dos arts. 51, inciso I; 52, inciso I e 86 da Lei Básica.

O Senado Federal funciona como tribunal do processo e do julgamento na hipótese de julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, a teor do disposto no art. 52, inciso II.

### **5. ATRIBUIÇÕES CONSTITUINTES**

O Congresso Nacional também é o poder constituinte instituído, constituído ou derivado, ou seja, tem competência para elaborar emendas à Constituição Federal.

Trata-se de um poder limitado pela Constituição de 1988, que ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via da emenda. Para tanto, estabeleceu o constituinte no § 4º do art. 60, que *não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.*

Estas, portanto, as atribuições do Congresso Nacional segundo as normas constitucionais em vigor. Mencionemos, ainda, as atribuições privativas da Câmara dos Deputados.



Tais atribuições são, em verdade, exclusivas, porquanto não podem ser objeto de delegação. Em quase todas as hipóteses o diploma legal a ser editado é a resolução.

O art. 51 as enumera: autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; elaborar seu regimento interno; dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração; eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

## A ORGANIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Para desempenhar suas acrescidas funções, a Câmara dos Deputados e o Senado têm uma estrutura básica formalmente adequada. Ou seja, trata-se, na terminologia da ciência social, de entidade institucionalizada. Segundo a observação do cientista político britânico Philip Norton, uma legislatura que se reúne em sessões plenárias regidas por poucas normas e carente de práticas ou padrões desenvolvidos de comportamento não pode dizer-se institucionalizada. Em contraste, a que desenvolve complexas regras de procedimento, práticas e padrões reconhecíveis de comportamento constitui um parlamento institucionalizado.<sup>3</sup>

A **institucionalização** é condição necessária para as legislaturas desempenharem um papel significativo na vida política. Se a legislatura tem de ser levada em conta, se não atua simplesmente apondo o carimbo sobre propostas externamente geradas, sua organização tem de dar-lhe desenvoltura.

Na literatura especializada, um dos arranjos cruciais dos parlamentos operativos é a existência de comissões permanentes. Na seqüência, passaremos em breve revista alguns aspectos da organização da Câmara dos Deputados.

### **Composição:**

Os deputados federais são 513. Em teoria, e nos termos constitucionais, a Câmara representaria diretamente o povo, cabendo ao Senado a representação dos Estados. Não é bem assim, porém, como antes indicamos. Não há deputados nacionais, eleitos na circunscrição do País como um todo, mas sim bancadas estaduais de deputados federais, o que faz com que estes também se vejam como representantes das Unidades da Federação no plano nacional.

<sup>3</sup> Philip Norton, Parliaments and Governments in Western Europe, Londres: Frank Cass, 1998

A grande desigualdade regional, dada força de São Paulo na Federação, dá peso político aos argumentos dos que defendem uma representação não estritamente proporcional dos Estados menores e menos desenvolvidos na Câmara. Considera-se insuficiente a compensação federativa obtida no Senado, que dá a todos os Estados o mesmo peso na representação, independentemente de sua população, por ser ele a “Câmara dos Estados”.<sup>4</sup>

### **Estrutura da Casa**

Um colegiado de 513 membros precisa organizar-se, para poder operar. Organização significa divisão do trabalho e hierarquia. Assim, formalmente iguais, com os mesmos direitos e deveres, os deputados na verdade se diferenciam uns dos outros em seu trabalho, ocupando-se de matérias diferentes no seu dia a dia da Câmara, sobretudo no âmbito das Comissões, e têm desigual poder e influência.

Esse poder e influência advêm de fatores externos à estrutura da Casa, mas são em boa parte formalizados pelas normas que a regem, codificadas sobretudo no Regimento Interno. Vale lembrar ser disposição constitucional a competência privativa da Câmara dos Deputados para “elaborar seu regimento interno” e “dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 51, III e IV da Constituição Federal).<sup>5</sup>

O poder formal na Casa reside, primeiramente, na **Mesa**, que é sua Comissão Diretora. Comanda ela os trabalhos legislativos e os serviços administrativos, sendo composta de Presidência e de Secretaria, constituindo-se, a primeira, do Presidente e de dois Vice-Presidentes e a segunda, de quatro Secretários (art. 14 do Regimento Interno).

Prevalece, em toda a organização do trabalho legislativo da Câmara Federal, o **princípio da proporcionalidade**. Por exemplo, no caso da composição da Mesa, “será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos

---

<sup>4</sup> Sobre o pacto político que levou o constituinte de 46 a consagrar a desigualdade de representação dos Estados na Câmara dos Deputados, veja-se Maria do Carmo Campelo de Souza, Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964), São Paulo: Alfa-Omega, 1976. O tema da desproporcionalidade na representação é tratado, entre numerosos textos, por Gláucio A. D. Soares, “Desigualdades Eleitorais no Brasil”, Revista de Ciência Política, vol. 7, nº 3, 1973, Rio de Janeiro e Jairo C. M. Nicolau, “O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Proporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes”, em Olavo B. Lima Jr., Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática, Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991, pgs. 99-131; Márcia Miranda Soares e Luiz Cláudio Lourenço, “A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 56, 2004.

<sup>5</sup> O regimento atualmente em vigor na Câmara dos Deputados foi aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, tendo sofrido algumas alterações em resoluções posteriores.

Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover...” (art. 8º do RI).

A Câmara se estrutura também por meio de representações parlamentares ou de Blocos partidários, que, tendo representação igual ou superior a um centésimo da composição da Casa, escolhem seu Líder.

O papel do **Líder** é crucial na atividade legislativa, pois ele expressa e faz valer, perante a bancada, a perspectiva partidária nas discussões e deliberações. É quem, por exemplo, orienta a bancada nas votações de Plenário e indica à Mesa os membros dessa bancada para compor as Comissões, podendo também, “a qualquer tempo”, substituí-los.

Em numerosas ocasiões no Regimento Interno da Câmara dos Deputados nos deparamos com dispositivos que dão extraordinária força a esse cargo. Os líderes podem atuar em nome de seus liderados, com um voto ponderado pelo peso da respectiva bancada. Uma instância crucial dessa força está contida, por exemplo, no art. 155 do Regimento Interno, que dispõe sobre as votações em regime de “urgência urgentíssima”. Pode esse curso de tramitação dar-se “a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou **de Líderes que representem esse número**” e constitui instrumento estratégico para o desempenho das maiorias parlamentares.

As lideranças fazem parte de um órgão-chave, o **Colégio de Líderes**, cujas deliberações, “sempre que possível”, devem tomar-se mediante consenso entre seus integrantes e, “quando isto não for possível”, pelo critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica da cada bancada (art. 20 do RI). Entre as funções do Colégio, a de ser ouvido pelo Presidente da Casa na “organização da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados” (art. 17, I, s, do RI). Compõem esse colégio os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Dispõe o § 1º do art. 20 que os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz no Colégio de Líderes, mas não a voto.

Nos estudos sobre as legislaturas, atribui-se grande peso a sua organização em **comissões permanentes**. Quanto maior a sua força, tanto maior, em geral, a autonomia da Câmara e seu poder transformativo, isto é, sua capacidade de interferir na elaboração da lei, imprimindo-lhe sua própria perspectiva.

A Câmara dos Deputados exhibe um diversificado quadro de Comissões Permanentes, que, segundo a caracterização do Regimento Interno, são as “de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-participes e agentes do processo legiferante”. Incumbe-lhes “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” (art. 22, I do RI).

Em princípio, são elas que discutem e votam as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas, podendo também, em caso de projetos de lei, discuti-los e votá-los sem que estes precisem depois ir ao Plenário. Nesse caso, estamos diante do chamado “poder conclusivo” das Comissões, que não se pode aplicar a certos projetos, como os de lei complementar, de código, os oriundos do Senado ou por ele emendados, os em regime de urgência, entre outros (art. 24).

Vale aqui citar trabalho pioneiro recentemente feito por Luciana Pacheco Botelho, consultora legislativa da Câmara dos Deputados, sobre a prática do “poder conclusivo” pelas comissões permanentes da Casa e sua importância na produção legislativa. Tomou ela, como ponto de partida, as proposições cuja tramitação se iniciou em 1999, na legislatura passada:

*Os dados...mostraram, em primeiro plano, que os projetos de iniciativa parlamentar, representando cerca de 98,5% dos apresentados à Câmara no ano de 1999, tramitaram, ou ainda se encontravam tramitando, predominantemente pelo rito do poder conclusivo de apreciação das comissões, que respondeu por cerca de 72% do universo pesquisado. (...) a capacidade decisória do rito conclusivo das comissões revelou-se significativamente maior que a verificada no de Plenário.<sup>6</sup>*

Na atual organização da Câmara, as Comissões Permanentes são em número de vinte. Na composição dessas comissões também vigora o princípio da proporcionalidade, podendo seu tamanho variar entre dezoito e sessenta e um deputados, e a indicação dos parlamentares para integrá-la é feita no início de cada sessão legislativa, ou seja, anualmente (arts. 25 e 26 do RI).

Na indicação dos parlamentares para as Comissões, é essencial (e regimental) o papel dos Líderes Partidários, que, como antes notado, também podem, “a qualquer tempo”, substituí-los.

Diferentemente da *House of Representatives* do Congresso norte-americano, entre nós não se obedece ao critério do antigüidade (*seniority*) nas Comissões. Não só sua composição pode variar, a cada ano, mas pode haver remoções de membros pelos líderes partidários, em função de votações estratégicas em que o deputado ou deputada possa divergir da linha partidária, como também os cargos de direção têm curta duração (um ano), sendo a reeleição vedada na mesma legislatura. Além disso, o mandato dos presidentes de comissão é de apenas um ano e não renovável.

---

<sup>6</sup> Luciana Botelho Pacheco, “O Poder Conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados: uma Alternativa viável para a Apreciação dos Projetos de Iniciativa Parlamentar”, Brasília: UnB, janeiro de 2005., pgs. 45-46

Na Câmara norte-americana, se o deputado sênior é reconduzido ao Congresso, pode perpetuar-se no comando de uma comissão, o que, obviamente, lhe dá grande poder. A não-vigência do princípio da *seniority* nas Comissões e a rotação anual de suas direções têm implicações importantes para o trabalho e importância destas na deliberação da Câmara. Quando vigora o princípio da antigüidade, dá-se poderoso estímulo à especialização do parlamentar na área temática e as comissões adquirem a condição de interlocutor respeitado no processo legislativo, capazes de fazer frente ao poder técnico do Executivo.

Referência deve ser feita, também, às comissões temporárias, “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 (art. 22, II, do RI). Entre as comissões temporárias, sobressaem as “especiais” e as “de inquérito”. As Comissões Especiais são as que dão parecer sobre as propostas de emenda à Constituição (PECs) e os projetos de código e também as proposições que versarem “matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada”.

Observe-se que a criação de Comissões Especiais para as proposições que caem em mais de três jurisdições fica à discricção do Presidente da Câmara, ou dos Líderes e Presidentes de Comissão. Não há norma explícita no Regimento Interno sobre a designação de sua Presidência e Relatoria. A norma não escrita seguida nos últimos anos é a de se revezarem nesses cargos parlamentares indicados pelos dois maiores partidos da Casa.<sup>7</sup>

Quanto às Comissões Parlamentares de Inquérito, salta aos olhos a sua relevância para o desempenho de uma das funções fundamentais que a teoria atribui ao Poder Legislativo, a de fiscalização. Podem elas instaurar-se para “apuração de fato determinado e por prazo certo”<sup>8</sup> e terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 35, do RI).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Não é, portanto, difícil depreender a conveniência política de constituir esse tipo de Comissão quando a matéria “de competência de mais de três Comissões” seja de interesse político desses partidos, sobretudo quando formem uma aliança, por exemplo como “base governista”.

<sup>8</sup> Jurisprudência do STF estabelece que uma comissão parlamentar de inquérito pode ter seu prazo de funcionamento estendido por toda uma legislatura. Cf. Moraes, Alexandre. Direito Constitucional, São Paulo, Atlas, 2003, pg. 382.

<sup>9</sup> O § 1º do art. 35 define “fato determinado” como sendo “o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”. Essa definição procura inibir o uso da CPI como mera arma da luta política entre partidos da situação e da oposição, mediante a criação de CPIs de finalidades vagamente caracterizadas, mas cuja criação pode ter impacto na opinião pública e nos meios de comunicação de massa.

## A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES

---

Tramitam pela Câmara dos Deputados proposições variadas, entre propostas de emenda à Constituição, projetos de leis complementares e ordinárias, medidas provisórias, leis delegadas, resoluções, que podem originar-se fora da Câmara -- vindas do Senado, dos outros poderes, das assembleias legislativas, ou ser de iniciativa dos cidadãos -- mas também podem surgir, algumas delas, no seu interior, patrocinadas individual ou coletivamente pelos Deputados, Comissões ou Mesa.

A Constituição Federal dispõe que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados (art. 64 da CF).

O art. 53 do Regimento Interno estipula que as proposições distribuídas às Comissões para discussão e votação, sejam apreciadas pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta, pela Comissão de Finanças e Tributação, para exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame de mérito, “quando for o caso”<sup>10</sup> e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, “para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso”.<sup>11</sup>

Boa parte das proposições transita pelo Plenário em turno único, não, porém, as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, devendo haver, em cada turno, discussão e votação.

Quanto à natureza de sua tramitação, há proposições cujo conteúdo, regimentalmente especificado, pede urgência, outros, prioridade (art. 151 do RI). Entre as razões para urgência, especifica o Regimento Interno a solicitação desse regime nas proposições de iniciativa do Presidente da República (art. 151, I, do RI).

A tramitação pode tornar-se urgente, ademais, em função de requerimento aprovado nesse sentido. Regimentalmente, urgência implica dispensa de exigências, interstícios ou algumas formalidades regimentais. Um caso extremo de urgência é a inclusão automática na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, de proposição que verse sobre matéria “de relevante e inadiável interesse nacional”, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados. Trata-se da tramitação informalmente conhecida como de “urgência urgentíssima”.

---

<sup>10</sup> Art. 53, II, do Regimento Interno.

<sup>11</sup> Art. 53, I, II e III do Regimento Interno.

Sobre o processo de votação, chame-se a atenção, primeiramente, para poder ser ela ostensiva – pelo processo simbólico ou nominal – ou secreta. O processo simbólico (os Deputados a favor permanecem sentados) é o mais usado na votação das proposições em geral. Havendo dúvida sobre seu resultado, pode formular-se pedido de verificação de votação e, com o apoio de seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número, votar-se-á nominalmente.

Novo pedido de verificação de votação não poderá fazer-se antes de decorrida uma hora da proclamação do resultado, exceto por deliberação do Plenário “a requerimento de um décimo dos Deputados, ou de líderes que representem esse número”. O pedido de verificação de votação é usado estrategicamente pelos partidos em plenário. O pedido feito para uma votação acessória permite avaliar se há quorum e condições de ganhar uma votação de interesse que virá a seguir. Em outros casos, permite-se também questionar um resultado de votação simbólica sobre matéria controversa.

Além da hipótese acima enunciada, o processo nominal também se aplica quando se exige quorum especial de votação. Caso, por exemplo, da votação das propostas de emenda à Constituição e dos projetos de Leis Complementares.

Como se pode ver, o processo de votação, se nominal ou simbólico, diz muito sobre a natureza conflituosa ou não das proposições em votação. As matérias politicamente importantes costumam ir à votação nominal. Por ficarem registradas nas listagens em que constam os nomes dos Deputados votantes e seus votos, as votações nominais têm-se mostrado útil instrumento para as análises empíricas da ciência política, em particular por permitirem ver como se comportam os partidos políticos no Legislativo.

Quanto às votações secretas, há debate sobre se devem ou não ser mantidas. Se há os que opinam protegerem elas a liberdade de decisão do parlamentar e o voto de acordo com sua consciência, no exercício de um mandato livre, não sujeito a pressões, outros julgam-nas inaceitáveis. Seriam nocivas à disciplina partidária e reforçariam o espírito de corpo dos congressistas na votação de matérias como a suspensão de imunidade de parlamentares. No parlamento italiano, as votações secretas retiravam dos partidos políticos um importante meio de obter votações disciplinadas de suas bancadas e foram abolidas nos anos 80.

Como se articulam a estrutura e “modus operandi” da Câmara dos Deputados com o sistema político brasileiro, em particular com o sistema eleitoral? Estudos recentes da ciência política brasileira tentam mostrar que, apesar da votação personalizada para deputados, mediante campanhas pouco partidárias, inclusive no que diz respeito ao financiamento, as estruturas e normas internas do Legislativo permitem votações com grau razoável de disciplina. Haveria a considerar, na Câmara dos Deputados -- o Senado ainda é pouco



estudado<sup>12</sup> --, a força da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, bem como a razoável disciplina das bancadas partidárias, que seguem a orientação de seus líderes, na neutralização dos impulsos centrífugos provindos da esfera eleitoral.

Assim é que os pesquisadores que têm apresentado essa nova visão da força dos partidos dentro do Congresso, estudam as votações nominais da Câmara dos Deputados e depararam com índices de disciplina partidária bem mais altos do que a opinião corrente levaria a esperar. Ou seja, substanciais maiorias nos vários partidos têm o mesmo voto, em linha com a indicação da liderança. A medida estatística usada mostra os seguintes valores, em legislaturas do último decênio do século passado: PDS, 75,7, PFL, 78,4, PTB, 70,7, PMDB, 73,7, PSDB, 73,0, PDT, 81,4 e PT, 95,0.<sup>13</sup> Haveria, portanto, mais partidarismo na Câmara do que se acredita. No enunciado dos próprios autores:

*Os partidos políticos na Câmara não são peças de ficção. A filiação partidária nos diz muito a respeito do voto provável do parlamentar. As votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos: há uma direita, um centro e uma esquerda. Além disso, há uma centro-direita e uma centro-esquerda. Dito de outra maneira: o que temos é uma alta fragmentação nominal a esconder uma baixa fragmentação real<sup>14</sup>*

Que fator, na visão dos autores, explicaria essa disciplina partidária, que faz com que a “governabilidade” não seja ameaçada por um Congresso errático ou recalcitrante? Para eles, mediante a centralização de estrutura e procedimentos, dá-se enorme força aos líderes partidários onde quer que se desdobre o trabalho parlamentar. Não é boa política para os deputados se indisporem com seus líderes que, inclusive, podem tanto indicá-los para as comissões permanentes, especiais e mistas, como também delas removê-los. Ademais, o próprio “poder de agenda” do presidente, sua capacidade de determinar a pauta de decisões parlamentares, ajuda-o a extrair aquiescência congressual a seus projetos via voto disciplinado.

Contudo, essa visão é contestada por outros autores. Para Barry Ames, a votação nominal, da qual se infere a disciplina partidária, é a culminância de um processo de negociação tanto entre os poderes, quanto entre líderes e liderados. Esse processo leva a concessões, modificações das propostas, que a votação nominal final não registrada, concessões que podem mostrar muito maior força das bases em extrair benefícios das lideranças e do

---

<sup>12</sup> Um trabalho pioneiro sobre o Senado e suas funções, dentro do bicameralismo brasileiro, foi realizado por Ana Luíza Backes, "Democracia e Sobre-Representação de Regiões: o Papel do Senado", dissertação de Mestrado, UnB, 1998.

<sup>13</sup> Trata-se do “índice de Rice”, obtido subtraindo-se, do percentual dos que votaram de acordo com a indicação, o percentual dos que votaram contra. Assim, um valor 70 significa terem votado a favor 85% e contra 15%. Numa votação dividida entre 50%/50% o valor seria zero, e 100% a favor e 0% contra daria o índice de 100.

<sup>14</sup> Figueiredo e Limongi, Executivo e Legislativo, pg. 93

Executivo em troca de apoio do que o comportamento de plenário, com obediência à indicação da liderança, deixa entrever<sup>15</sup>.

Ames também chama a atenção para o fenômeno das “não-decisões”, ou seja, o funcionamento do princípio da “reação antecipada”, quando o Executivo e seus líderes parlamentares deixam de apresentar uma proposta por considerá-la sem perspectiva de aprovação, após soltarem balões de ensaio sobre seu conteúdo ou em rodadas prévias de negociação. A restrição da análise às votações nominais para inferir relações de poder pode estar deixando de fora fenômenos relevantes em que essas relações também estejam presentes.

Que as bancadas votem segundo as indicações dos líderes não prova, de acordo com Ames, serem os partidos fortes, disciplinados e hierárquicos. Os partidos brasileiros são, para ele, em boa medida, produtos do sistema eleitoral, que dá muita força ao candidato, em vez de ao seu partido. Portanto, quando um deputado vota de acordo com o líder, esse voto pode estar refletindo coisas diversas, não necessariamente força e disciplina partidária.

A aquiescência dos deputados ao encaminhamento partidário pode ser o resultado de uma dura negociação entre eles, liderança e governo, e não da força partidária que parecem acatar. Certos parlamentares têm maior independência eleitoral com relação ao partido do que outros, são bem votados em redutos tranquilos e podem impor sua vontade. Outros dependem das graças partidárias para poder mostrar serviço a seus eleitores e não ficar inferiorizados em seus redutos diante dos rivais, às vezes do mesmo partido. Na equação explicativa de Ames, inclui-se, por exemplo, o êxito dos parlamentares em ter suas emendas orçamentárias aprovadas e traduzidas em desembolsos do Executivo. O voto coerente pode resultar, também, não da força do partido, mas da própria ideologia do deputado<sup>16</sup>.

## IMUNIDADE PARLAMENTAR

---

Sobre este assunto, objeto da Emenda à Constituição nº 35, de 2002, remetemos ao estudo anexo, da consultora Katia de Carvalho.

2005\_4374\_1ª Vice-Presidência da CD\_194

---

<sup>15</sup> Registre-se que, implicitamente, essa negociação prévia é reconhecida por Figueiredo e Limongi quando, ao confrontar o tempo de tramitação entre as proposições introduzidas pelos próprios parlamentares e o projeto vindo do Executivo, mencionam que este “chega ao Congresso pronto e, em alguns casos, negociado”. Não exploram, contudo, o que significa essa negociação prévia, na qual o poder congressual pode ser maior do que revelam as votações nominais de textos finais. Vejam-se Figueiredo e Limongi, *Executivo e Legislativo*, pgs.54 e 67. A esse respeito, também a formulação de Castro Santos, anteriormente citada.

<sup>16</sup> Veja-se Barry Ames, *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001, especialmente o capítulo 7 (“Party discipline in the Chamber of Deputies”).