

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."



Suzana Cristina Leite

Recurso contra o Poder Conclusivo das Comissões **- uma análise -**

Brasília
2009

Suzana Cristina Leite

Recurso contra o Poder Conclusivo das Comissões **- uma análise -**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação
do Cefor como parte das exigências do curso de
Especialização em Processo Legislativo – 3ª Edição

Brasília
2009

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: ____/____/____

Leite, Suzana Cristina.

Recurso contra o poder conclusivo das comissões [manuscrito] : uma análise / Suzana Cristina Leite. -- 2009.
95 f.

Orientador: Fernando Sabóia Vieira.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Prática parlamentar, Brasil. 4. Comissão parlamentar, poderes e atribuições, Brasil. I. Título.

CDU 342.536(81)

Recurso contra o Poder Conclusivo das Comissões – uma análise

Monografia – Curso de Especialização em Processo
Legislativo – 3ª Edição – 2º Semestre de 2009

Aluna: Suzana Cristina Leite

Banca Examinadora:

Fernando Sabóia Vieira

Júlio Roberto de Souza Pinto

Brasília, 30 de outubro de 2009.

Até a virtude precisa de limites.

* Barão de Montesquieu

Dedicatória

Dedico este trabalho ao meu pai José Leite Sobrinho,
in memoriam, por seu amor e exemplo.

Agradecimentos

À Deus, por tudo.

Ao Professor Fernando Sabóia Vieira, por sua orientação.

Aos colegas da Pós-Graduação, por dividir a agonia coletiva.

Aos servidores da Câmara dos Deputados que me apoiaram, e, em especial, a João Ricardo Carvalho de Souza, José Meriderval Ribeiro Xavier, Wálbia Vânia de Farias Lóra, Rildo José Cosson Mota, Cláudio Guimarães Lessa, Kátia Regina Carmona Scalia e a Luísa Moreira Mendes.

A Marilda Barbosa Macedo Souza, pelo apoio incondicional e por nossa amizade de ouro.

A minha mãe, Soeni Maria Leite, e minha filha, Laiane Cristina Leite de Sousa, por seu amor e paciência durante meus estudos.

RESUMO

Estudo dos recursos ao poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados. Faz uma análise de dados do seu cabimento, de suas razões, sua ocorrência e a influência do Executivo. Para tanto, sistematiza as informações através da identificação e estudo dos dados que abrangem a 52ª Legislatura. Aborda os mecanismos regimentais pertinentes, além dos outros fatores intervenientes.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Senado Federal. Câmara dos Deputados. Poder Conclusivo. Poder pleno. Comissões. Recurso.

ABSTRACT

This paper studies the appeals to the conclusive power of the Brazilian House of Representatives' committees. It analyzes the data related to its acceptance, motives, occurrences and the influence of the Executive Branch. In order to achieve that goal, it organizes the information through the identification and study of the data encompassing the 52nd Legislature. It takes into consideration the pertinent regulatory mechanisms as well as other contributing factors.

Keywords: Legislative Branch. Senate. House of Representatives. Conclusive power. Full power. Committees. Appeal.

LISTA DE GRÁFICOS

1 – Análise dos recursos apresentados na 52ª Legislatura na CD	47
2 – Incidência dos recursos apresentados a Projetos de Decreto Legislativo – PDC na CD na 52ª Legislatura	49
3 – Incidência dos recursos apresentados a Projetos de Lei – PLs sujeitos ao arquivamento (art. 133, RICD) na CD na 52ª Legislatura	50
4 – Incidência dos recursos contra o poder conclusivo apresentados a Projetos de Lei – PLs aprovados nas comissões (art. 132, § 2º, RICD) na CD na 52ª Legislatura	52
5 – Situação dos recursos contra o poder conclusivo (art. 132, § 2º, RICD) na CD ao final da 52ª Legislatura	55
6 – Situação atual dos recursos “em tramitação” ao término da 52ª Legislatura na CD	57
7 – Situação atual das proposições as quais os recursos conclusivos foram arquivados ao término da 52ª Legislatura na CD	62
8 – Análise anual dos projetos aprovados conclusivamente nas comissões e dos recursos apresentados em cada Sessão Legislativa na CD na 52ª Legislaturas	63
9 – Análise do aproveitamento das proposições que receberam recurso constitucional contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD	65
10 – Incidência do partido da situação – Partido dos Trabalhadores – PT – como 1ºs signatários dos recursos contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD	68
11 – Análise da incidência de deputados da base de apoio ao Governo como 1º signatários dos recursos contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD	69
12 – Análise da ação do Executivo às proposições remetidas à sanção após arquivo dos recursos constitucionais (art. 58, § 2º, I, da CF) na 52ª Legislatura da CD	76

LISTA DE TABELAS

1 - Recursos apresentados na 52ª Legislatura na CD	47
2 - Projetos de Decreto Legislativo aprovados nas Comissões e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura na CD	48
3 - Projetos de Lei sujeitos ao arquivamento e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura na CD	50
4 - Projetos de Lei aprovados conclusivamente em comissões e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura na CD	51
5 – Situação dos recursos fundados no art. 132, § 2º, ao final da 52ª Legislatura na CD	53
6 – Análise da situação atual dos recursos “em tramitação” que foram apresentados na 52ª Legislatura	56
7 – Recursos que entraram na 53ª Legislatura tramitando	58
8 – Recursos arquivados após a 52ª Legislatura	59
9 - Análise dos resultados alcançados pelos Projetos de Lei aos quais os recursos foram arquivados ao término da 52ª Legislatura na CD	61
10 - Análise percentual do andamento dos recursos ao término da 52ª Legislatura na CD	63
11 - Análise do êxito alcançado ao fim da tramitação legislativa pelos Projetos de Lei aos quais os respectivos recursos foram arquivados na 52ª Legislatura na CD	64
12 – Tabulação dos partidos dos 1ºs signatários aos recursos apresentados cora o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD	67
13 - Análise dos recursos constitucionais (art. 58, § 2º, I, CF) separados por partidos da base do Governo em cada Sessão Legislativa na 5ª Legislatura da CD	67

LISTA DE SÍMBOLOS, EXPRESSÕES, ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – Assembléia Nacional Constituinte

apud – Citado por

art. - artigo

CCJR – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CD – Câmara dos Deputados

CF – Constituição Federal

Cf. - Conforme

DANC – Diário da Assembléia Nacional Constituinte

DECOM – Departamento de Comissões

EC – Emenda Constitucional

MPV – Medida Provisória

MSC – Mensagem Presidencial de Veto

MVT – Mantido Veto Total

nº - número

Of. - Ofício

p. – página

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal*

PL – Projeto de Lei

PLs – Projetos de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

* Na Câmara dos Deputados há coincidência da sigla “PL” para os termos: Partido Liberal e Projeto de Lei. Porém, sua utilização no texto não gera dúvidas.

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

REC – Recurso

REQ – Requerimento

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SILEG – Sistema de Informações Legislativas

SF – Senado Federal

§ - Parágrafo

SUMÁRIO

1. Introdução	12
2. O Processo de Formação das Leis	14
2.1. Breves considerações sobre Lei	15
2.2. O Estado Legislador e o Processo Legislativo	16
3. Sistema de Comissões na Constituição Federal de 1988	21
3.1. Surgimento do Poder Conclusivo das Comissões	22
3.2. Poder Conclusivo nas Comissões Permanentes	24
3.3. Poder Terminativo “Conclusivo” no Senado Federal	25
3.4. Poder Conclusivo na Câmara dos Deputados	26
3.4.1. Formas de Perda do Poder Conclusivo	28
3.4.1.1. Proposições com pareceres de mérito divergentes	28
3.4.1.2. Aprovação do Regime de Urgência	28
3.4.1.3. Recurso às proposições com pareceres de mérito contrários	31
3.4.1.4. Recurso às proposições com pareceres de mérito favoráveis	31
3.4.2. O parecer terminativo na Câmara dos Deputados	32
3.5. Considerações sobre as terminologias “Poder Conclusivo” e “Poder Terminativo”	34
4. O Recurso contra o Poder Conclusivo	36
4.1. A Assembléia Nacional Constituinte e a aprovação do dispositivo	37
4.1.1 O juízo prévio de apreciação do recurso ao poder conclusivo no Plenário	39
4.2. O recurso no Senado Federal	40
4.3. O recurso na Câmara dos Deputados	41
5. Metodologia	45
6. Apresentação e análise dos dados apurados na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados	46
6.1. Recursos a Projetos de Decreto Legislativo – uma exceção	48
6.2. Recursos a Projetos de Lei fundamentados no art. 133 do RICD	49
6.3. Recursos a Projetos de Lei fundamentados no art. 132, § 2º do RICD	51
6.3.1. Recursos providos em Plenário ao término da Legislatura	54
6.3.2. Recursos em tramitação ao término da Legislatura	56
6.3.2.1. Detalhamento dos recursos “em tramitação”	58
6.3.3. Recursos arquivados ao término da Legislatura	59
6.3.3.1. Análise da tramitação dos Projetos de Leis aos quais os recursos foram arquivados	60
6.3.4. Análise comparativa dos dados apurados	62
6.3.5. Análise dos primeiros signatários	66
7. Estudo sobre a interferência do Executivo sobre o recurso constitucional	70
7.1. A representatividade da base do Governo na interposição do recurso	71
7.2. Análise da inclusão dos recursos na pauta do Plenário na Câmara dos Deputados	72
7.3. Notas sobre as “urgências” requeridas a Projetos de lei com recursos	73
7.4. Análise das proposições remetidas ao Executivo, após o arquivamento dos recursos	75
7.5. Considerações finais	77
8. Conclusão	79
9. Referências	80
10. Anexos	83

1. Introdução

O presente trabalho “Recurso contra o Poder Conclusivo das Comissões – uma análise” busca, através da identificação, sistematização e avaliação destes recursos apresentados na Câmara dos Deputados - 52ª Legislatura, identificar e estudar as diversas influências que modificam a tramitação legislativa das proposições principais. O objetivo é analisar o recurso, sua incidência e legitimidade, além de buscar identificar o poder de agenda do Executivo, exercido por meio de sua competência co-legislativa e pela influência sobre a atuação parlamentar.

A escolha de uma legislatura se deu em respeito ao Princípio da Unidade da Legislatura, um dos princípios do processo legislativo que abordaremos ao longo do trabalho. Isto porque assim poderemos avaliar de forma fechada o comportamento deste instituto e observar os objetivos estratégicos dos parlamentares nestas ações.

Existe uma tendência mundial de fortalecimento e especialização dos trabalhos de comissão. No Brasil, nosso sistema de comissões nas Casas Legislativas foi inovado com o disposto no art. 58, § 2º da Constituição Federal de 1988, que deu poder pleno a essas comissões temáticas para trabalhar de forma conclusiva na produção legislativa federal. Por se tratar de um instituto novo para a nossa realidade atrai atenção e merece estudos para sua avaliação.

Esse novo poder criou expectativas quanto à celeridade do processo, à especialização e ao aprofundamento das discussões, despertando interesse dos estudiosos em conhecer a qualidade e a quantidade das normas produzidas neste novo desempenho das comissões, órgão de apreciação legislativa dos projetos para a produção de leis ordinárias.

Muitos trabalhos científicos vêm sendo desenvolvidos no sentido de conhecer o desempenho deste instituto pós 1988. Alguns estudos questionam as deficiências de ordem normativa e organizacional, e se realmente essas comissões estão se fortalecendo ao longo destes 21 anos de existência, quando se dispensou a apreciação plenária.

Em seus apontamentos, na obra “O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação”, Fernando Sabóia Vieira apresenta suas preocupações quanto à verificação se de fato os projetos conclusivos são apreciados definitivamente pelas comissões ou Plenário (VIEIRA, 2005, p. 86-87).

Uma proposição irá à apreciação plenária dependendo da aprovação de recurso constitucional, art. 58. Por se tratar de tema novo na realidade brasileira pouco ou quase nada há de avaliações sobre os resultados dos recursos ao Plenário, apresentados por um décimo dos parlamentares, contra o poder conclusivo das comissões.

A apresentação do trabalho ocorrerá em três partes: abordagem teórica, que é de suma importância para a fundamentação do instituto, a análise de dados dos recursos na 52ª Legislatura e uma avaliação sobre a interferência do Executivo sobre este instituto. A pesquisa, nas fichas de “Consulta Tramitação das Proposições” da página eletrônica da Câmara dos Deputados, ajudou na compreensão da tramitação, e trouxe resultados que servirão como uma avaliação dos recursos apresentados, a forma como regimentalmente se permite a sua interposição, como desenrolam, de modo a identificar a presença do Executivo na produção legislativa. Pode ainda vir a servir de reflexão para possíveis alterações regimentais.

2. O Processo de Formação das Leis

Da natureza das coisas deriva as relações necessárias que são as Leis. Assim, Montesquieu, na sua obra “Espírito das Leis”, leciona que antes de tudo as inteligências superiores, o mundo material e o homem são possuidores de suas leis. E demonstra que o homem, que também cria e viola as próprias leis, assim como os outros corpos, está sujeito a leis invariáveis e às leis de Deus (MONTESQUIEU, 2007, p.17).

Montesquieu apresenta sua tese considerando que antes de todas as leis há as leis da natureza. A primeira idéia é a do criador, não por sua importância, mas pela ordem das coisas. Mas, acredita que o homem, antes mesmo de questionar sua origem, busca proteção e, por medo foge na busca da paz. Com este argumento refuta Hobbes, pois sua idéia de subjugação do homem pressupõe a existência da sociedade. A busca de alimentos, a aproximação dos semelhantes por temor recíproco, a fascinação dos dois sexos e, por conseguinte, o desejo de viver em sociedade completam as leis naturais (MONTESQUIEU, 2007, p.19).

Neste contexto, partindo da premissa de Aristóteles, historicamente confirmada, de que o homem é um animal social, o ilustre constitucionalista José Afonso da Silva define a Sociedade como condição do Direito e a Justiça como o fim último. E, em seus fundamentos, apresenta a seguinte reflexão de Giorgio Del Vecchio: “pois que a vida humana não existe e não é possível senão no seio de uma sociedade, que, por sua vez, não é possível sem nexos e limitações jurídicas entre aqueles que a compõem” (VECCHIO, p.93 *apud* SILVA, 2007, p.13-15).

Silva, neste contexto, argumenta que as sociedades que nascem dessas relações sociais vão ao longo das convivências destacando as melhores condutas, as mais valoradas, como justas e necessárias ao bem comum para a formação coordenada do modo de agir, o que em essencial é o próprio Direito. São, mesmo que não formuladas, um complexo de regras a seguir. Na expressão do autor: “A conduta humana é, pois, o substrato do valor jurídico; o sentido do Direito é esse valor” (SILVA, 2007, p. 17). É cediço que haverá sociedade onde há Direito, *ubi societas, ibi ius*.

De toda forma, esclarece o mesmo autor que a Lei não é esse Direito cultural: “A lei surge como interferência do Poder na determinação de modos de agir específicos, em vista de interesses políticos dominantes num dado instante histórico”. E, como direito legislado, apresenta a lei como sendo “a concretização da conduta do Poder Legislativo”. E, para que prospere a ordem do negócio jurídico, devem os legisladores conduzir-se pelos valores jurídicos: justiça, segurança, ordem e paz social (SILVA, 2007, p.18-19).

Corroborar-se, assim, o entendimento de Montesquieu, de que as leis devem ser adequadas ao povo para o qual foram feitas, ao seu gênero, agricultores, caçadores, pastores, entre outros, e costumes, graus de liberdade, religião de seus habitantes; também ao físico do país, clima, qualidade do solo, à sua situação, extensão, riquezas e se relacionem à natureza e os princípios do governo estabelecido. Devem relacionar-se entre si e com suas origens. O legislador, neste contexto, deve objetivar-se a ordem das coisas estabelecidas (MONTESQUIEU, 2007, p. 22).

2.1. Breves considerações sobre Lei

O termo *Lei* apresenta diversos significados nas ciências sociais. Em ciências políticas, destaca Silva, possui o seguinte conceito: “a lei, num dado momento em que qualquer sociedade organizada, consiste naquelas regras de conduta humana que são impostas pelo poder do Estado – pois, sociedade alguma pode continuar por muito tempo sem prática e hábito de vidas uniformes...”. (SILVA, 2007, p. 23)

O mesmo autor coleta em seus estudos o que considera a verdadeira lei dotada de generalidade, obrigatoriedade e permanência. Aponta Bouvier Emile e Gastón Jèze, e de sua obra destaca o seguinte ensinamento: “La loi est permanent tant que les donnés du problème qu’elle régit sont les mêmes”. Termina por definir: “A lei é a regra primordial e fundamental que rege as relações sociais no interior do Estado de um modo geral e permanente (ou perpétuo)”.¹ (SILVA, 2007, p. 25)

Assim, *Lei*: palavra do latim *Lex*, tem sua origem no verbo *legere*, *ler*. Segundo Guimarães, os magistrados romanos liam o texto escrito da lei ao povo, nos comícios, para a sua aprovação. Assim, o autor, no Dicionário Jurídico, apresenta o seguinte conceito: “... norma jurídica escrita, permanente, emanada do Poder Público competente com caráter de generalidade, porque se aplica a todos, e de obrigatoriedade, porque a todos obriga.” (GUIMARÃES, 2003, p. 380).

Podemos destacar que há duas classificações: no sentido material - a lei é utilizada para definir qualquer conjunto de normas gerais e abstratas de caráter obrigatório; já no sentido formal, é o ato emanado do Poder Legislativo, no uso de sua competência constitucionalmente definida, caracterizada pelo órgão editor e pelo procedimento utilizado (ALEXANDRINO, 2003, p. 5).

Poderíamos imergir em vários significados e classificações de Lei. Porém, para fins

¹ Informações extraídas pelo autor de Emile Bouvier e Gaston Jèze, “La Véritable Notion de La Loi et La Loi Annuelles

desta pesquisa, consideremos a lei como sendo o ato jurídico positivado emanado do Congresso Nacional e elaborado por processo legislativo nos moldes dispostos na Constituição Federal de 1988.

2.2. O Estado Legislador e o processo legislativo

O Estado Legislador é o possuidor da mais alta função estatal, qual seja, o definidor dos direitos e das responsabilidades jurídicas. Essencialmente, através da sua função legislativa, revela o Direito pela função de feitura das leis. (SILVA, 2007, p. 22)

Neste ponto, o autor apresenta o conceito do Jurista Pimenta Bueno sobre a expressão “fazer leis”, *in litteris*:

(...) prescrever as normas, os preceitos que devem reger os homens e as coisas, as autoridades e a sociedade em todas as suas relações; é exercer a alta faculdade de regular todas as forças sociais, seu desenvolvimento, os destinos públicos, de fazer a prosperidade ou a desgraça do país, pois que a sorte do Estado depende mais que muito de sua legislação”. (BUENO, 81, p.67 *apud* SILVA, 2007, p. 22)

No nosso caso, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, conforme art. 1º da Constituição Federal de 1988. Segundo Silva, é “um Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja, a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões de sua real participação nos rendimentos da produção”. Também tem como um dos princípios basilares o da Legalidade, império da lei, que realiza o princípio da igualdade e da justiça (SILVA, 2007, p. 31).

Neste contexto democrático de direito, a lei não é só uma regulamentação. Sua essência é de suma importância e deverá ser produzida com o foco no interesse social, promovendo as transformações necessárias fundamentadas na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. (art. 1º, da CF)

Por outro lado, esta lei é também uma produção normativa. Deverá obedecer às regras constitucionais e regimentais preestabelecidas. Assim, Alexandre de Moraes aponta dois sentidos para o termo processo legislativo: o sociológico (conjunto de fatores que impulsionam os legisladores) e o jurídico, derivado da Constituição, que corresponde ao conjunto coordenado de disposições que disciplinam os procedimentos a serem observados na produção de leis e atos normativos (MORAES, 2006, p. 599).

de Finance”, in *Revue Critique de Législation*, vol. 26, p. 440

Ao abordar apenas o conceito procedimental, Guimarães define processo legislativo nos seguintes termos: “A Constituição Federal prevê o processo legislativo, conjunto de regras que determina como deve ser apresentado o projeto de lei, sua discussão, votação, até se transformar em lei” (GUIMARÃES, 2003, p. 380-381).

Nossa Carta Magna apresenta, no Capítulo I, do Título da Organização dos Poderes, o Poder Legislativo e seu devido processo legislativo. No art. 59 elenca os objetos do processo legislativo: a elaboração de emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções.

Seguindo para a classificação do Processo Legislativo, destacamos Vieira, que o distingue em Organização Política e em Fases Procedimentais. Acompanhado por Alexandre de Moraes, o autor subdivide o primeiro grupo em quatro tipos de processo legislativo: autocrático, expresso pela própria competência do governante para a edição de leis; direto, aquele em que há a discussão e votação pelo próprio povo; indireto ou representativo, em que o povo elege representantes autônomos para exercerem esta competência, e o semidireto, em que a elaboração legislativa deve representar a vontade dos representantes e do eleitorado, procedimento complexo (VIEIRA, 2005, p.19).

O autor, diferentemente de Moraes - que enquadra o Brasil no sistema indireto, entende que a análise do processo legislativo na vigente Constituição de 1988 é exemplo de convivência e superposição destes conceitos puros, já que nossa Carta também prevê o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular (direto), medidas provisórias (autocrática) além da participação do Presidente da República no processo legislativo (VIEIRA, 2005, p.18).

Já em relação à seqüência das fases procedimentais, Alexandre de Moraes aponta a fase ordinária como a de maior extensão; a sumária, caracterizada pela existência de prazos, e a especial, em que se encontram os processos legislativos especiais, com destaque às propostas de emenda à constituição (MORAES, 2006, p. 603).

Os pressupostos do processo legislativo requisitos que preexistem à formação da lei, na concepção de Silva, são: a existência do Parlamento, em sentido lato; proposição legislativa; competência legislativa do Parlamento (importante nas formas federadas) e capacidade do proponente (SILVA, 2007, p. 50).

E, quanto aos princípios do processo legislativo encontramos e enunciamos: publicidade, oralidade, separação da discussão e votação, exame prévio dos projetos por comissões parlamentares e unidade da legislatura. Destacamos entre eles o Princípio da Unidade Legislativa, que Silva define: “Sua unidade implica observância de seu conceito tanto pela Câmara dos

Deputados como pelo Senado Federal, que, em cada legislatura, funcionam como um novo Congresso, começando sua tarefa sem relação com a legislatura anterior.” (SILVA, 2007, p. 52).

Quanto às fases do processo legislativo, Moraes apresenta-as em três blocos: a introdutória – relativa à iniciativa da lei, a constitutiva – deliberação parlamentar até chegar à participação do chefe do Executivo, no veto ou na sanção, e, por fim, a complementar – que inclui a promulgação e a publicação da lei (MORAES, 2006, p. 603-615).

Sobre esta participação do Poder Executivo na produção de leis do Poder Legislativo, faz-se necessário apresentar a reflexão de Raul Machado Horta, quanto ao processo legislativo e o regime político. Explica ele que este processo realiza fins de poder e, portanto, não existe em si mesmo, já que se trata de técnica a serviço de concepções políticas. Por refletir a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político estão justificadas a mutabilidade e a compreensão variada no tempo do Legislativo (HORTA, 1995, p. 529).

A dinâmica do Estado contemporâneo e o desejo de atender aos anseios sociais e econômicos da sociedade trazem muitos conflitos entre o Poder Executivo e o Legislativo. Horta leciona que o processo legislativo exerce grande influência na liderança legislativa governamental, podendo fortalecer ou enfraquecê-la através dos meios que oferece para o Executivo influir neste processo legislativo (HORTA, 1995, p. 530).

Vários doutrinadores trataram sobre os poderes do Estado, mas Montesquieu foi o responsável pela sistematização do funcionamento e a necessidade de existir poderes estatais distintos. Assim, preleciona os três poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário, para, respectivamente, elaborar, executar e garantir o cumprimento da lei, sendo que para que haja liberdade política é indispensável que eles sejam exercidos por entes distintos, com controle recíproco (MONTESQUIEU, 2007, p.166-175). Isso se tornou um dos princípios fundamentais do direito constitucional moderno.

Esse princípio de tripartição dos poderes se constitui, inegavelmente, em pilar mor dos Estados considerados modernos. Por ele, todos os poderes são harmônicos entre si e, ao mesmo tempo, exercem o controle recíproco, objetivando, em última hipótese, o equilíbrio das forças políticas, que compõem o Estado Democrático de Direito. E, para que essa concretização ocorra, é indispensável esta criação de arcabouço jurídico, por processo legislativo regular, que lhe dê sustentação, constitucional e infraconstitucional.

Segundo Daniel Nobre Morelli, em seu artigo “O Princípio da Separação de Poderes e a Preponderância do Poder Executivo na Constituição Brasileira de 1988”, são três aspectos fundamentais na Constituição de 1988 que permitem ao Presidente da República controlar o cotidiano do Congresso Nacional, *in litteris*:

O primeiro deles é a atribuição constitucional conferida ao Chefe do Executivo para editar Medidas Provisórias com força de lei. O segundo está relacionado ao poder de veto total ou parcial que permite ao Presidente da República bloquear determinado dispositivo ou legislações, a fim de impedir eventual mudança que entenda ser impertinente. Por fim, existe a capacidade do Executivo em influenciar a agenda de votações do Congresso, por meio da possibilidade de solicitar prioridade de tramitação de determinadas matérias; e, ainda, pelo fato ser competência exclusiva do Executivo enviar ao Congresso certos tipos de legislação que digam respeito a problemas orçamentários e de administração pública (MORELLI, 2009, p. 4).

O próprio autor conclui que há uma influência demasiada do Executivo no Legislativo brasileiro. Morelli entende que este excesso permissivo a um dos poderes pode por em risco o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, ameaçando, por fim, a existência do próprio Estado. (MORELLI, 2009, p. 10)

Há preponderância do Executivo sobre o Legislativo quando, por exemplo, edita Medidas Provisórias que deveriam ser editadas apenas quando houver relevância e urgência. Deixa-se de esperar pela tramitação legislativa de proposições sobre o tema para se impor uma norma pronta. Cabendo ao Congresso aprová-la ou rejeitá-la, tendo, ainda, que regular os eventuais efeitos, por edição de decreto. Trabalha o Executivo na sua conveniência e ainda pautando o parlamento. Mesmo após a EC nº 32/2001 as medidas provisórias são meio de preponderância do Executivo sobre o Legislativo. (MORELLI, 2009, p. 4)

No caso brasileiro, a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que “altera disposições dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal de 1988 e dá outras providências” trouxe um novo panorama para este equilíbrio de forças entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Esta emenda alterou os art. 48, X e XI; 57, § 7º, 61, § 1º, II e; 62; 64, § 2º; 66, § 6º; 84, VI; 88 e 246, e incluiu os art. 57, § 8º; 62, § 1º a 12; 84, VI, *a e b*. (NERY JUNIOR, 2006, p. 111) o que modificou sensivelmente o sistema de freios e contrapesos entre esses Poderes. A edição de medidas provisórias, as solicitações de urgência para determinadas matérias legislativas, o sobrestamento de matérias legislativas para análise de proposições e o veto são exemplos de favorecimento à atuação do Presidente da República no Poder Legislativo.

Apesar das distorções e das inclinações ao Executivo, a busca do equilíbrio entre os

Poderes é uma constante. E, neste contexto, Santarosa destaca as inovações trazidas com a Constituição de 1988 ao fortalecimento do processo legislativo: a eliminação do processo legislativo autoritário - como o decreto-lei e a aprovação de projeto por decurso de prazo - atualmente não há possibilidade de aprovação de projetos por decurso de prazo; e a inclusão da iniciativa popular das leis e a prerrogativa de análise conclusiva dada às comissões temáticas. (SANTAROSA, 2003, p. 11)

Entre os dispositivos sobre a regulamentação da tramitação legislativa apresentados na Carta Magna destacamos, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção VII – Das comissões, o art. 58, § 2º, a delegação às comissões da apreciação conclusiva sobre projetos de lei, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa. Este é o foco principal deste trabalho.

3. Sistema de Comissões na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal prevê na Seção VII – Das Comissões, Capítulo I – do Poder Legislativo, Título IV – Da Organização dos Poderes, especialmente no inciso I do artigo 58, o Poder Conclusivo das Comissões parlamentares, instituindo, ao mesmo tempo, mecanismos para a perda deste poder, com a conseqüente apreciação da proposição pelo Plenário, *in verbis*:

Art. 58 da CF – 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.

.....
 § 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.

A primeira parte do comando constitucional trata de autorizar a tramitação de proposições com poder conclusivo. A segunda parte retira este poder das comissões por recurso de um décimo dos membros da Casa.

A parte do processo legislativo denominada “poder conclusivo” ou “competência legislativa plena”, instituído pelo inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), de competência das comissões permanentes do Congresso Nacional, tem sua aplicação no âmbito da Câmara dos Deputados regulamentado no Regimento Interno pelos artigos 58 e 59.

André Corrêa de Sá Carneiro e outros co-autores definem assim esse instituto:

Poder conclusivo ou apreciação conclusiva das Comissões é a terminologia legislativa empregada para se referir à competência constitucional conferida às Comissões do Congresso Nacional ou de suas Casas (Câmara e Senado) para 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. (CARNEIRO, 2007, p. 65)

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) apresenta essa competência descrita no art. 24, II, salvo exceções, apresentadas nas alíneas “a” a “h”, que veremos oportunamente.

Vieira, em seu trabalho quanto à competência legislativa plena das comissões da Câmara dos Deputados, destaca o entendimento de Pacheco sobre a possibilidade dos projetos de decreto legislativo tramitar sujeitos a poder conclusivo das comissões (PACHECO, 2002, *apud* VIEIRA, 2005, p. 66). Assegura que esta possibilidade recai apenas sobre os projetos de decreto

legislativos aos quais há a manifestação sobre as concessões e renovações de concessão de serviços de difusão de som e imagem. Pacheco aponta o Parecer Normativo nº 09/91 como sendo o sustentáculo jurídico a este procedimento.

Ainda nos estudos de Vieira, encontramos a possibilidade, agora no Senado Federal, de que outras proposições, além de projetos de lei, tramitem sujeitas à competência plena das Comissões, denominada naquela Casa de “competência terminativa”, prevista no artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal.

Assim, a Constituição Federal de 1989 criou um grande avanço ao fortalecer as comissões técnicas do Congresso Nacional. Porém, não determinou a forma de atuação de cada uma das Casas Legislativas, deixando, segundo Vieira, que cada regimento interno de cada Casa do Congresso Nacional estabeleça como atuarão as Comissões com competência legislativa plena, resguardado recurso ao Plenário respectivo. Por essas diferenças o processo legislativo torna-se ainda mais complexo.

Sobre a questão o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 652-5 fixou o entendimento de que o poder conclusivo é um instituto que afasta, em caráter excepcional, o princípio de reserva de Plenário no âmbito do Legislativo:

O princípio da reserva de Plenário, que sempre se presume, só pode ser derogado, em caráter de absoluta excepcionalidade, nas situações previstas pelo texto constitucional. O novo direito constitucional positivo admite, é certa, a possibilidade de se afastar a incidência desse princípio sempre que, na forma do regimento – e não de qualquer outro ato normativo, se outorgar às comissões das Casas Legislativas, em razão da matéria de sua competência, a prerrogativa de discutir, votar e decidir as proposições legislativas (CF, art. 58, § 2º, I).

Portanto, em outras palavras, poder conclusivo das comissões permanentes de discutir e votar projetos de lei, dispensando-se a manifestação do Plenário da Casa Legislativa, é uma competência legislativa plena.

3.1. Surgimento do Poder Conclusivo das Comissões

Às comissões cabem, tradicionalmente, as prerrogativas de exame e discussão de proposições, segundo os estudos de Silva na obra “Processo Constitucional de Formação das Leis”. (SILVA, 2006, p.102). Ele leciona que o Legislativo dos Estados Unidos avançou no sentido de que não só os exames preparatórios e preliminares sejam realizados nas comissões. Neste caso,

como o Legislativo dos Estados Unidos é também bicameral, aos Plenários daquelas Casas Legislativas cabem as deliberações finais, porém as discussões são realizadas em comissões.

O autor citado apresenta a Constituição italiana de 1947, art. 72, como precursora do modelo de apreciação definitiva das comissões sem participação deliberativa do Plenário. Considera a modificação legislativa como um passo audacioso do procedimento, quando, em suas palavras, ensina:

Na Itália, verificou-se um novo e mais audacioso passo, quando a Constituição estabeleceu que também podem ser entregues às comissões permanentes ou especiais, projetos de lei para que deliberem sobre eles definitivamente, sem intervenção do Plenário da Casa, a não ser para a outorga do poder ou para a sempre possível avocação à sua competência direta. (SILVA, 2006, p. 103)

José Afonso da Silva, em sua obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”, considera que, desta forma, a Constituição italiana atribuiu às comissões o exercício da função legislativa plena, apesar de ter preferido usar o termo “substituição” à função, já que a apreciação conclusiva das comissões substitui a deliberação plenária. E, apresenta:

... adota-se aqui o critério da Constituição italiana (art. 72) de atribuir às comissões o exercício da função legislativa plena, que, num momento, se chamou *delegação interna*, mas parece ser mais uma função própria de substituição do que uma função delegada. (SILVA, 2007, p. 106)

No Brasil, Pacheco aponta que, pioneiramente, a Emenda Constitucional nº 17, de 1965, à Constituição de 1946, apresenta a possibilidade de delegação de poderes legislativos a comissões especiais ou permanentes, pelas duas Casas Legislativas, de impedir o envio de projetos unanimemente rejeitados a deliberação do Plenário. É, sem dúvida, uma forma de conclusividade negativa das comissões, dispensando-se a apreciação do Plenário. (PACHECO, 2005, p. 15)

Porém, a autora aponta que também na Constituição de 1967 (Emenda Constitucional nº 01, de 1969) havia dispositivo neste sentido conclusivo do trabalho de comissões, que não logrou eficácia devido ao regime político vigente, ao consagrar o autoritário decreto-lei.

Neste sentido, Horta revela a relação estreita que há entre o Executivo e o Legislativo. Sua obra demonstrou que as regras normativas do processo legislativo estão diretamente subordinadas as relações entre a vontade governamental e a vontade legislativa. Desta forma, ou há uma sintonia e as leis exprimem uma vontade homogênea ou é resultado de vontade polêmica e heterogênea. Assim, impossível dissociar regimes autoritários e liberdade legiferante.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 agregou a novidade de conclusividade dos trabalhos das comissões como um instrumento moderno e racional, capaz de criar nova dinâmica e melhorar a tramitação legislativa. Pimenta da Veiga, constitucionalista, citado por Pacheco, demonstra em suas palavras o espírito inovador do dispositivo, quando, argumenta:

... é um notável avanço, é um encontro com a modernidade ... 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 ... São avanços extraordinários que vão mudar a vida da Câmara e do Senado (VEIGA, 1988, p. 8621 *apud* PACHECO, 2005, p. 17).

De outro lado, destacamos a preocupação de Pacheco, quando das conclusões de sua monografia sobre o poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados:

Sem um disciplinamento específico que lhe dê maior destaque no conjunto das demais atividades desenvolvidas no âmbito das comissões, o mecanismo do poder conclusivo de apreciação das comissões segue desempenhando suas atribuições no processo legislativo sem muita visibilidade e alarde, o que pode acabar se constituindo num de seus pontos mais frágeis:... (PACHECO, 2005, p. 50)

Desta forma, iniciou-se uma nova fase de racionalização dos trabalhos legislativos, com o objetivo e a expectativa de oferecimento de respostas rápidas e participação da sociedade, em fóruns menores, porém mais especializados - as comissões temáticas. Este trabalho de grande valor na produção legislativa, porém, carece de maior publicidade para garantir ao Parlamento a tão esperada confiança pública (BERTHAN, 1832 *apud* PACHECO, 2005, p. 50).

3.2. Poder Conclusivo das Comissões Permanentes

A Seção VII – Das Comissões, Capítulo I – Do Poder Legislativo, Título IV – Da Organização dos Poderes, especialmente no inciso I do art. 58 da Constituição Federal trata especificamente desse poder conclusivo das comissões temáticas para apreciação de proposições legislativas com previsão constitucional. A norma prevê o poder conclusivo das comissões parlamentares e institui, simultaneamente, mecanismo para a perda deste poder conclusivo, com consequente apreciação do Plenário.

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

.....
 § 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; (grifo nosso)

Observe-se que esse instituto constitucional permite que projetos de lei sejam apreciados somente nas comissões, sem serem submetidos à apreciação do Plenário. Serão conclusivos aqueles apreciados definitivamente pelas comissões que não sofrerem recurso constitucional, objeto principal deste trabalho, que detalharemos a seguir.

Luciana Botelho Pacheco argumenta que o texto constitucional prestigiou o papel das comissões no processo legislativo, pois as comissões, agora “partícipes” desta produção de leis passam a decidir, de forma definitiva, sobre projetos de lei em geral, salvo recurso subscrito por um décimo do total de membros da Casa, e que esta atuação forte das comissões agilizou a produção legislativa e desobstruiu os trabalhos de Plenário (PACHECO, 2002, p. 49).

Neste sentido, também Fernando Sabóia Vieira considera que a inclusão de previsão constitucional quanto a esta competência legislativa plena é um grande avanço no processo legislativo, e em suas palavras:

... a inclusão desse instituto na Constituição de 1988 foi considerado um grande avanço no processo legislativo e gerou expectativas nos constituintes sobre os benefícios que poderiam trazer ao Parlamento brasileiro, especialmente num momento em que se renunciava um grande aumento de suas atribuições, à saída de um regime ditatorial, e de crescente demanda social por modernização e garantia de direitos. (PACHECO, 2005, p. 50 *apud* VIEIRA, 2005, p. 60).

Assim, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamenta o poder conclusivo das Comissões Permanentes no art. 24. E, uma vez que o projeto é concluído sem interposição de recurso poderá ser enviado à redação final, à revisão da outra casa legislativa ou ser arquivado.

3.3. Poder Terminativo “Conclusivo” no Senado Federal

O Poder Legislativo, art. 44 da Constituição Federal, é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ambas as Casas devem obedecer a Carta Magna quanto ao estabelecido no Capítulo I – Do Poder Legislativo. Porém, não há regulamentação quanto aos procedimentos legislativos a serem adotados por cada uma das Casas do Parlamento. Assim, cada qual, na elaboração de suas normas internas, definiu sua forma de melhor dar cabo ao processo legislativo.

O Senado Federal, quanto ao art. 58, § 2º da Constituição, regulamenta a competência plena das comissões no art. 91 de seu regimento interno, *in litteris*:

Art. 91 do SF – às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I – projeto de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código;

II – projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X).

E, no §1º do citado artigo, aquele regimento delega à competência do seu Presidente conferir poderes às comissões para decidir definitivamente, por parecer terminativo (entenda-se conclusivo), sobre outros temas:

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I – tratados ou acordos internacionais (Const., art. 49, I);

II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI);

III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const., art. 49, XVII);

IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

V – indicações e proposições diversas, exceto:

a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno;

b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição;

c) proposta de emenda à Constituição.

Portanto, são originariamente conclusivos no Senado Federal os projetos de lei de autoria de senadores e determinados projetos de resolução. Além desses, tramitarão conclusivamente naquela Casa ainda as matérias determinadas pelo Presidente, ouvidas as lideranças, entre as possibilidades elencadas nos incisos do § 1º do citado artigo.

Quanto à definição das matérias que originariamente tramitam com poder conclusivo, o Senado Federal regulamenta de forma diversa da Câmara dos Deputados, que opta pelo princípio da delegação genérica de competência legislativa para as comissões (VIEIRA, 2005, p. 68).

Como o foco principal deste trabalho é o recurso ao poder conclusivo na Câmara dos Deputados, não nos deteremos nos detalhes desta tramitação legislativa no Senado Federal.

3.4. Poder Conclusivo na Câmara dos Deputados

O comando constitucional do art. 58, inciso I, assegura a tramitação de

proposições com poder conclusivo e o recurso que afasta este poder, sujeitando-a à apreciação da proposição pelo Plenário. Tal comando está regulamentado no Regimento Interno da Câmara no art. 24, inciso II, que determina:

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

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

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

A redação regimental é curiosa, porque parece tornar regra geral o poder conclusivo, colocando a apreciação pelo Plenário das proposições como uma exceção a essa regra (“excetuados os projetos...”) e apresentando o recurso contra esse poder conclusivo (“§ 2º do art. 132...”) como uma ressalva. No entanto, ao observarmos cuidadosamente, nos damos conta de que a imensa maioria das espécies e origens de proposições foi colocada fora do alcance do poder conclusivo, e de que foram estabelecidos diversos mecanismos de perda desse poder nesse mesmo inciso (o recurso do § 2º do art. 132, o recebimento de pareceres divergentes, o ingresso em regime de urgência), confirmando assim o caráter de excepcionalidade que o STF assinalou.

O Ato da Mesa n.º 177, da Câmara dos Deputados, regulamentou a tramitação das proposições sobre as quais as Comissões tenham poder conclusivo, estabelecendo uma rotina de tramitação das proposições com poder conclusivo.

Em resumo, após a apresentação da proposição em Plenário, esta é distribuída, por despacho do Presidente da Câmara, às Comissões onde deve tramitar. Em cada comissão por onde tramita, após a designação do relator, abre-se um prazo de 5 sessões² para a apresentação de emendas, propostas por qualquer deputado. Se o relator não apresentar substitutivo, abre-se idêntico prazo para a apresentação de destaques. Caso o relator apresente-o, abre-se primeiro prazo para emenda deste, o que pode ser feito só por deputados membros daquela comissão. Oferecido o

² Art. 119, § 1º do RICD. Redação dada pela Resolução nº 10, de 1991.

parecer do relator ao projeto e às emendas (com ou sem novo substitutivo), abre-se o prazo para apresentação dos destaques.

Com isso, a matéria vai à deliberação do Plenário da comissão. Após esta, segue para outra comissão, se houver. Depois da deliberação da última comissão, se não houver pareceres divergentes (caso em que a matéria perde a tramitação conclusiva e passa a ser de competência do Plenário), abre-se, então, o prazo recursal contra o poder conclusivo, foco principal de nossos estudos.

Este recurso, se apresentado, passará por apreciação preliminar no Plenário, podendo ser confirmado o poder conclusivo ou decair deste. Findo o prazo sem apresentação do recurso, ou provido este pelo Plenário e deliberada a proposição, a matéria vai à CCJC para a elaboração da redação final. Aprovada, a matéria é encaminhada à Mesa que a enviará, conforme o caso, ao Senado Federal ou à Presidência da República, no prazo de 72 horas. Esta é a forma clássica desta tramitação. Os detalhamentos quanto à apresentação do recurso constitucional ocorrerão ao longo deste trabalho.

No site da Câmara encontra-se um fluxograma que busca sintetizar essa tramitação conforme a rotina estabelecida pelo Ato da Mesa n.º 177, de 1989, que coletamos: Anexo I deste trabalho.

E nas alíneas “a” a “h” do art.24, II, do regimento destacou-se os projetos que devem necessariamente ser apreciados pelo Plenário, assim como se assegurou a possibilidade de haver recurso de um décimo dos parlamentares para que as proposições inicialmente com poder conclusivo sejam apreciadas em Plenário, art. 132, § 2º e art. 133. Também nestes casos, há abertura de prazo. Portanto, foram apartados aqueles projetos que refletem situações específicas e demandam um compromisso e discussão plenária.

Por fim, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamentou o destino das proposições que tramitarão com poder conclusivo nos seus art. 58 e 59. Ao final da tramitação, tais projetos podem assumir uma de três possibilidades: encaminhamento ao Senado Federal, à Presidência ou - na hipótese de provimento de recurso - à Mesa para inclusão na Ordem do Dia. Esta última possibilidade será objeto de estudo mais detalhado.

3.4.1. Formas de Perda do Poder Conclusivo

O fato de uma proposição ser distribuída para tramitar pela via do poder

conclusivo não garante que, até o encerramento do trâmite, obedeça a este regime. Poderá haver incidentes processuais capazes de modificar esta forma de distribuição. (PACHECO, 2005, p. 57).

Vieira, quanto ao tema, aponta que esta perda de competência plena das comissões pode acontecer por variados desdobramentos no regimento, como o caso da aprovação do regime de urgência. Considerando o sentido dos pareceres, ele destaca ainda os projetos com pareceres favoráveis de todas as comissões com interposição de recursos, os projetos com pareceres contrários, quanto ao mérito de todas as comissões competentes, que estão sujeito ao arquivamento, salvo recurso, e os projetos com pareceres divergentes quanto ao mérito das comissões competentes. (VIEIRA, 2005, p. 70-71)

Por se tratar de tema de grande importância para os nossos estudos, vamos detalhar cada uma destas categorias de projetos que inicialmente tramitam conclusivamente e perdem esta prerrogativa:

3.4.1.1. Proposições com pareceres de mérito divergentes

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao regulamentar o dispositivo constitucional que assegura o tramite conclusivo das comissões, art. 24, II, apresenta nas alíneas “a” a “h” as exceções a este poder.

De tal modo a alínea “g” do artigo citado apresenta como exceção ao poder pleno de deliberação das comissões aquelas proposições que, durante sua apreciação nesses colegiados, sofreram pareceres divergentes. Portanto, necessariamente, ao término do tramite em comissão, será remetida para apreciação plenária.

3.4.1.2. Aprovação do Regime de Urgência

Assim como as proposições com pareceres de mérito divergentes serão enviadas ao Plenário, as proposições em regime de urgência também o serão, porque constam das exceções do citado art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na sua alínea “h”.

Uma proposição que inicialmente esteja determinada a tramitar “sujeita à apreciação conclusiva das comissões” poderá ao longo desta trajetória perder esta capacidade e ter de ser apreciada em Plenário. Isto ocorre quando, em qualquer fase da tramitação em comissão houver requerimento de urgência. Desta forma, uma vez tramitando em regime de “urgência”, a proposição estará doravante sujeita ao Plenário.

Vieira aponta a concessão de regime de urgência como um dos fatores endógenos capazes de enfraquecer o sistema de comissões na Câmara dos Deputados (VIEIRA, 2005, p. 28). Isto porque retira a apreciação da proposição das comissões, invertendo a lógica da tramitação conclusiva, que dá um papel mais destacado às comissões no processo legislativo.

A Constituição Federal, art. 64, § 1º, apresenta, entre as prerrogativas do Presidente da República, o poder de solicitar a urgência para os projetos de sua iniciativa. Portanto, àqueles projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo ele poderá solicitar “urgência constitucional” para apreciação em Plenário. Por conseguinte, haverá a perda do poder conclusivo das comissões.

Também o Regimento Interno da Câmara dos Deputados apresenta outras possibilidades, dispostas no art. 153, de requerer-se a urgência, que também acarretarão perda do poder conclusivo. E, no art. 154, apresenta o rol de legitimados para este fim. Assim, uma matéria que inicialmente seria concluída findados os trabalhos de comissão, deverá doravante ser apreciada em Plenário. Esta liberalidade regimental reforça os argumentos de Vieira quanto ao enfraquecimento do sistema de comissões.

Pacheco, em seu livro, ainda aponta que há outras urgências, como o caso da “urgência urgentíssima” das comissões, prevista no § 5º do art. 52 do Regimento Interno da Câmara (PACHECO, 2002, p.70). Porém, neste caso, não há a perda da competência legislativa plena das comissões, já que o dispositivo trata de inclusão da matéria na Ordem do Dia para apreciação imediata na comissão.

O art. 155, do Regimento Interno, conhecido como “urgência urgentíssima no Plenário” ainda assegura que a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, e, ainda, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, poderá a matéria ser incluída automaticamente na Ordem do Dia. Observe-se que o verbo “poderá” torna o comando regimental um ato discricionário do Presidente da Câmara dos Deputados, mesmo quando o requerimento atenda a todos os requisitos exigidos no artigo.

Esta reflexão torna-se importante visto que pode ocorrer a concessão de urgência durante a tramitação da proposição em comissões. Porém, durante a tramitação do recurso constitucional para a perda do poder conclusivo, a proposição principal está sobrestada. Só poderá haver pedido de “urgência” ultimando-se o recurso. A concessão da urgência retira o poder conclusivo das comissões mas acelera seus trabalhos, como veremos.

3.4.1.3. Recurso às proposições com pareceres de mérito contrários

Outra possibilidade de perda do poder conclusivo é dada às proposições, que distribuídas a determinadas comissões temáticas, recebam, em sua apreciação, pareceres contrários quanto ao mérito. Assim, também haverá abertura de prazo regimental para propositura do recurso constitucional. Porém, este recurso objetiva o não arquivamento da proposição nos termos do art. 133, remetendo ao clássico art. 132, § 2º que trata dos recursos ao Plenário. Há uma coincidência regimental entre este e aquele no sentido de que ambos abrem prazo nos termos do art. 58, § 1º, do Regimento Interno, que remete ao recurso previsto constitucionalmente.

Art. 58, §1º, RICD – Dentro de cinco sessões da publicação referida no *caput*, poderá ser apresentado o recurso de que trata o art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.

.....
 Art. 133, RICD – Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, **a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente**, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria de revisão, ao Senado. (grifo nosso)

Assim, não fosse a interposição desse recurso, o destino da proposição principal seria o arquivamento nos termos do art. 133, supracitado. Porém, com sua apresentação, a proposição principal estará sobrestada até que se ultime a apreciação do recurso em Plenário.

Semelhante ao clássico recurso do art. 132, § 2º, este recurso fundado no art. 133, se provido, levará a proposição principal à apreciada em Plenário. Porém, diferentemente daquele que concluiu sua apreciação favorável na Casa, este pretende dar “sobrevida” a proposição ameaçada de rejeição e arquivo definitivo, e, caso o recurso não obtenha sucesso e seja rejeitado em Plenário, a proposição principal seguirá seu trâmite original, ou seja, o arquivamento por despacho do Presidente.

3.4.1.4. Recurso às proposições com pareceres de mérito favoráveis

Em regra, as proposições com pareceres de mérito favoráveis estão prontas para serem positivadas, ou seja, convertidas em lei mediante sanção presidencial, ou, então, enviadas à revisão no Senado Federal. Proposições que tramitam com competência plena das comissões, quando aprovadas no seu mérito, por todas as comissões que as avaliou, estão, salvo recurso,

prontas para os fins do § 5º do art. 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ou seja, aprovar-se a redação final na comissão competente e encaminhamento à revisão do Senado Federal ou à Presidência da República, no prazo de 72 horas.

Trata-se do clássico caso de apresentação de recurso constitucional ao Plenário, art. 58, § 2º, I. Assim, regulamentado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados no art. 58, § 1º c/c art. 132, § 2º. Vejamos os preceitos da norma interna:

Art. 58, §1º, RICD – Dentro de cinco sessões da publicação referida no *caput*, poderá ser apresentado o recurso de que trata o art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.

.....
 Art. 132, § 2º, RICD - Não se dispensará da competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no *Diário da Câmara dos Deputados* e no avulso da Ordem do Dia, houver recurso neste sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.

Caso haja apresentação de recurso nestes termos, apresentados por um décimo dos membros da Casa, a proposição principal será sobrestada aguardando-se o pronunciamento do Plenário sobre a aceitação do recurso, para, somente num segundo momento, o mérito da proposição principal ser apreciado em Plenário.

Quando em vias de remessa à sanção, a norma jurídica está praticamente pronta, restando apenas elaborar-se a redação final. O recurso, nestes casos, atinge uma norma “acabada”. Da pesquisa, observamos que quando há fundamentação no recurso, em regra, trata da irrisignação deste pequeno grupo de parlamentares quanto ao mérito da norma.

De toda forma, a apresentação deste recurso sobrestará o projeto de lei até que se ultime sua apreciação plenária, quando, então, se aprovado, levará o principal à apreciação plenária.

Pacheco destaca ainda duas outras hipóteses que determinam a “sujeição da matéria originariamente sujeita a poder conclusivo à deliberação do Plenário”: o art. 52, § 6º, do RICD, envio de proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário e a apensação da proposição a outra pendente de parecer do Plenário (PACHECO, 2002, p. 58). Ainda sobre o tema, Vieira acrescenta o seguinte: “As proposições que, em algum momento de sua tramitação por qualquer das Casas do Congresso, tenham sido apreciadas em Plenário perdem, desde aí, o caráter conclusivo de apreciação nas Comissões.” (VIEIRA, 2005, p. 69).

3.4.2. O parecer terminativo na Câmara dos Deputados

A despeito da confusão terminológica entre conclusivo / terminativo, para que não haja dúvidas, enquanto no Senado Federal os pareceres terminativos se igualam aos pareceres conclusivos, na Câmara dos Deputados, os pareceres terminativos não tratam de avaliação quanto à capacidade de apreciação conclusiva das comissões, e, portanto, têm objetos distintos.

O parecer terminativo é, segundo os apontamentos de Vieira, um juízo prévio de admissibilidade, incidindo, não apenas sobre os projetos de lei, mas sobre todas as proposições apresentadas à Câmara dos Deputados (VIEIRA, 2005, p. 72). Neste contexto, o autor demonstra detalhadamente que, apesar deste parecer terminativo atualmente estar sujeito às mesmas condições procedimentais de recurso, a sua fundamentação existencial é a Resolução nº 30, de 1972. Transcreve em seu trabalho o § 4º do art. 28, que reproduzimos:

Sempre que a Comissão de Constituição e Justiça, por maioria absoluta dos seus membros, ou por dois terços de qualquer de suas turmas, aprovar parecer pela inconstitucionalidade de proposição, será esta arquivada por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O Autor da proposição ou o Líder, até quinze sessões da publicação do despacho no Diário do Congresso Nacional, poderá requerer que o parecer seja submetido à apreciação do Plenário. (cf. VIEIRA, 2005, p. 72)

Na Câmara dos Deputados, a previsão de parecer terminativo está disposta no art. 54 do Regimento Interno, que autoriza: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apresentar juízo quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, a de Finanças e Tributação quanto à adequação financeira ou orçamentária da proposição, e, ainda, as Comissões Especiais acerca dessas duas preliminares.

Portanto, além do poder conclusivo, regulamentado no disposto no art. 24, §2º, I, há o poder terminativo das Comissões, nos seguintes termos:

Art. 54. 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.

Poder conclusivo e terminativo são termos distintos. Porém, o próprio Ato da Mesa nº 177, da Câmara dos Deputados, de 22 de novembro de 1989, que “dispõe sobre a tramitação de

proposições e dá outras providências”, displicentemente utiliza-se das duas nomenclaturas num mesmo sentido, apesar de haver distinção regimental inquestionável, pois trata-se apenas de ausência de técnica legislativa.

Desse modo, diferentemente do poder conclusivo que se trata de uma delegação às comissões, neste caso, dado o caráter terminativo do pronunciamento, art. 54, do regimento, a não apresentação de recurso acarretará o arquivamento definitivo da proposição, salvo a possibilidade recursal no art. 144 da mesma norma interna.

3.5. Considerações sobre as terminologias “Poder Conclusivo” e “Poder Terminativo”

O Senado Federal normatiza de forma diferente da empregada na Câmara dos Deputados. O Regimento Interno daquela Casa utiliza-se do termo “Poder Terminativo” exatamente nos casos em que a Câmara dos Deputados usa “Poder Conclusivo”, o que, naturalmente, demonstra uma carência de uniformidade da técnica legislativa.

Na Câmara dos Deputados, os termos “Poder Conclusivo” e “Poder Terminativo”, como vimos aparentemente sinônimos e semelhantes, são termos distintos e tratam de objetos e situações totalmente diferentes.

Ao utilizarmos “Poder Conclusivo”, estamos necessariamente tratando de competência legiferante das comissões para deliberar no sentido de aprovar ou rejeitar a matéria. Já quando se trata de “Poder Terminativo”, na Câmara dos Deputados, analisa-se a finalização da tramitação legislativa baseando-se em aspectos de constitucionalidade ou juridicidade e de adequação financeira ou orçamentária, ou seja, preliminares de admissibilidade.

Comentam, a respeito, André Corrêa de Sá Carneiro e outros co-autores:

A propósito, a expressão “terminativo” justifica-se pela importância da decisão da Comissão que pode encerrar – “terminar” – a tramitação da matéria, salvo recurso dirigido ao Plenário para que este decida, definitivamente, em apreciação preliminar, sobre a admissibilidade da matéria. (CARNEIRO *et alii*, 2006, p. 154)

Há marcadas semelhanças entre o poder conclusivo e o poder terminativo das comissões. Sobre ambos, pode-se falar que derogam o princípio de reserva de Plenário, pois ambos, salvo recurso, encerram a tramitação da proposição sem que este passe pelo crivo da deliberação do Plenário e, como afirma José Afonso da Silva, em citação já transcrita acima, atribuem delegação interna às comissões, pelo exercício da função legislativa plena, que entende ser

mais uma função própria de substituição (SILVA, 2007, p. 106).

De imediato, uma diferença entre os dois institutos regimentais salta aos olhos: no caso do poder conclusivo, as Comissões examinam o mérito da proposição, enquanto no caso do poder terminativo, não se adentra neste, mas se examina apenas questões preliminares: constitucionalidade, juridicidade, adequação orçamentária ou financeira. Em decorrência disso, se estabelece outra diferença notável: enquanto o poder conclusivo é prerrogativa de todas as Comissões permanentes, o poder terminativo é limitado a apenas duas dessas Comissões: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e a Comissão de Finanças e Tributação, ou, excepcionalmente a Comissão Especial, mas nos mesmos aspectos.

O poder terminativo impede o seguimento da matéria, sempre. É uma rejeição desta, não pelo seu mérito, mas por não atender a requisitos preliminares. Se não houver recurso, a matéria será sempre arquivada. O poder conclusivo, por sua vez, pode tanto aprovar a proposição como rejeitá-la. Se não houver recurso contra ela, a proposição segue direto para o Senado ou à sanção presidencial, diferente do primeiro caso, que será arquivada.

Realmente, a distinção nem sempre está clara para os mais desavisados. Cláudia Maria Matias Santarosa argumenta, em sua pesquisa sobre o Processo Legislativo, que a confusão se dá também pelo fato de que as regras procedimentais se parecerem. E, neste aspecto, a autora cita Pacheco, 2002, que escreve: “O Regimento não parecia estar certo de querer realmente distingui-los: afinal usou termos sinônimos para designar um e outro, acabando, ao fim e ao cabo, por confundi-los, confundindo igualmente seus interpretes e aplicadores.” (PACHECO, 2002, p. 52 *apud* SANTAROSA, 2003, p. 33).

Enfim, independentemente de nomenclatura utilizada, nosso foco será este pleno poder delegado às comissões de ambas as Casas Legislativas, que poderá receber recurso constitucional para que a proposição passe a ser apreciada em Plenário.

4. Do Recurso contra o Poder Conclusivo das Comissões

Genericamente, recurso remete ao significado de “socorro”, “auxílio”, “proteção”, muitas vezes “meio para resolução de um problema”, solução de uma instância superior, reforma ou modificação de uma sentença (FERREIRA, 1999, p. 1722).

Como todas as decisões e conclusões mundanas vêm do homem, que, por sua própria natureza humana, podem estar acompanhadas de falhas e imperfeições, a utilização do recurso é recorrente, na esfera judicial assim como em todas as áreas sujeitas a decisões e, por conseqüência, a revisões.

Bernardo Pimentel Souza, em sua obra jurídica “Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória”, apresenta as finalidades do recurso. Entre elas, destacamos as finalidades corretiva, preventiva, uniformizadora de decisões, e o direito de irresignar-se às decisões desfavoráveis. Apesar de a obra tratar de procedimentos jurídicos, acreditamos que, dadas as devidas adaptações (trocando-se, no nosso caso, juiz por legislador), em suas reflexões há um sentido maior. Portanto, destacamos seu pensamento:

Como todo homem, o juiz não está isento das falhas e imperfeições humanas, as quais podem dar ensejo à prolação de decisões defeituosas. Por tal razão, é necessário conceder ao inconformado a possibilidade de submeter a decisão tachada de viciada à apreciação do próprio juiz que a proferiu ou, como ocorre geralmente, **ao crivo de um órgão colegiado composto por magistrados mais experientes** (PIMENTEL SOUZA, 2004, p. 6). (grifo nosso)

Especificamente em matéria legislativa, destacamos o conceito apresentado por Pacheco:

Os recursos são proposições destinadas a reverter decisões tomadas por instâncias de poder na Casa, como as presidências das comissões, a Presidência da Casa, os Plenários das comissões.

A iniciativa para sua apresentação pode caber a qualquer Deputado, como é o caso dos recursos contra indeferimento de questão de ordem, por exemplo, ou apenas ao autor da proposição envolvida na decisão que é a hipótese mais comum. **Pode ainda depender de número mínimo de subscritores, como os que solicitam revisão das decisões conclusivas das comissões pelo Plenário, que devem ser propostos por pelo menos um décimo do total de membros da Casa** (PACHECO, 2002, p. 24-25). (grifo nosso)

O recurso constitucional aqui apreciado contra o poder conclusivo, subscrito por um décimo dos membros da Casa, representa um poder recursal de minorias, pois assegura a um número reduzido de parlamentares, inconformados com o resultado alcançado nas comissões, a prerrogativa de alterar a tramitação legislativa quanto à apreciação definitiva das comissões, para a

análise de mérito em Plenário.

4.1 A Assembléia Nacional Constituinte e a aprovação do dispositivo

O dispositivo constitucional que assegura o Poder Conclusivo das Comissões e o recurso de um décimo de seus membros para encaminhamento do projeto ao Plenário, art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, foi inserido no texto constitucional de 1988 pela Assembléia Nacional Constituinte, em 18 de março de 1988.

A primeira ocorrência do Poder Conclusivo nos trabalhos da Constituinte ocorreu com a Emenda: 2P00107-6, de autoria do Constituinte Henrique Córdova, que, entre outros assuntos, já apresentava a disposição praticamente pronta, *in verbis*:

Emenda: 2P00107-6

Dêem-se aos parágrafos 1º e 2º, do Artigo 72, do Projeto de Constituição, a redação que segue e mantenham-se os Artigos 3º e 4º

Art. 72

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

I – discutir e votar projetos de lei que dispensam, na forma do regimento, a competência do Plenário, **salvo com recurso de um décimo dos membros da Casa.**

.....

(grifo nosso)

O autor da proposta argumenta que seu trabalho está baseado em três ordens distintas de idéias: restauração das prerrogativas do Poder Legislativo; necessidade de garantir maior agilidade na função legislativa e maior eficiência na função fiscalizadora e de criar mecanismos de participação do povo na elaboração das leis, nas decisões do poder. Quando da defesa de sua emenda, apresenta:

Para a materialização dessas concepções, entendeu-se que havia necessidade de se descentralizar as atividades do Poder Legislativo. Esta a razão pela qual, ao contrário de textos constitucionais anteriores, foi dado um tratamento mais minucioso à matéria relativa às Comissões Permanentes, tanto na Câmara dos Deputados como do Senado Federal e do Congresso Nacional. (CÓRDOVA, Assembléia Nacional Constituinte (Atas de Comissões), 1987, p. 114)

O fortalecimento das comissões e a desobstrução do Plenário foi tema amplamente debatido e apoiado pela Subcomissão do Poder Legislativo e pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Neste espírito de defesa da valorização dos trabalhos em comissão,

houve muitas idéias e manifestações parlamentares. Destacamos o fato de o Constituinte Victor Faccioni ter proposto a redução do número de sessões do Plenário e estabelecido os dias de funcionamento das comissões. Ele teve como objetivo chamar a atenção da Casa, da imprensa e da opinião pública sobre essa nova tarefa das comissões. (DANC – Suplemento, 08 de maio, 1987, p. 28)

As notas taquigráficas e a Ata da 8ª reunião ordinária dessa Subcomissão do Poder Legislativo demonstram a intenção de devolverem-se as prerrogativas ao Poder Legislativo. O Constituinte José Jorge, relator, em 12 de maio de 1987, quando das explicações do relatório do anteprojeto, argumenta:

.....
Tão importante quanto devolver as prerrogativas ao Poder Legislativo – **antigo anseio de sucessivas gerações de parlamentares brasileiros, inconformados com a hipertrofia do Executivo** – é dotar o Congresso Nacional de meios para exercê-las em sua plenitude, com a eficiência que se requer de um parlamentar ágil e moderno.

.....
Um parlamento que órbita em torno apenas de seu Plenário está condenado à lentidão, à inércia e à ineficiência, perdido no tempo e no rumo da estagnação. A evolução natural desta Instituição impõe que parte das atribuições hoje, exclusivas do Plenário, seja distribuídas a outros colegiados, menores e mais ágeis, além de serem em maior número. **A solução – há muito conhecida por quantos parlamentares passaram por estas duas Casas – é o fortalecimento das comissões técnicas, que devem ter novas funções, novas condições e principalmente novos poderes.**

.....
Assim, as Comissões Técnicas da Câmara e do Senado, que nem são citadas na atual Constituição, agora passam a ter um artigo específico que lhes confere uma série de atribuições, as quais certamente farão com que tenham um papel fundamental no novo Congresso que se pretende construir.

.....
É inquietante a realidade atual que exhibe, tramitando por longo período de tempo, cerca de dez mil projetos, cuja afluência ao Plenário sobrecarrega-lhe os trabalhos, tornando-se tarefa difícil, se não inviável, a sua tempestiva apreciação. A alternativa proposta visa desobstruir os trabalhos do Plenário, imprimindo maior racionalidade e agilização do processo legislativo, da Comissão, e, por via de consequência, do Poder Legislativo como um todo. **Entretanto, mediante solicitação de um décimo dos parlamentares de cada Casa Legislativa, poderá o Plenário avocar a si a discussão e deliberação sobre o projeto.** Portanto, **haverá sempre uma possibilidade de se recorrer ao Plenário.** (JORGE, Assembléia Nacional Constituinte (Atas de Comissões), 1987, p. 151-152) (grifo nosso)

Diferentemente do que argumentou o autor, as comissões são citadas nas várias Constituições brasileiras desde a primeira, do Império, de 1824. Porém, recente foi o sentimento de fortalecimento do Poder Legislativo, a criação do poder conclusivo das comissões foi inevitável. A expectativa era de que a apreciação em comissão teria análise em muitos fóruns de debates, mais ágeis e especializados. Além disso, a desobstrução do Plenário seria útil à apreciação de temas mais

abrangentes e relevantes.

Em Plenário, o dispositivo foi apreciado e aprovado em fusão – Substitutivo – Emenda 2P02040, dos senhores Constituintes Henrique Córdova e Fernando Lyra. Nesta ocasião, Pimenta da Veiga vê a aprovação dessa emenda, que dá nova estrutura aos trabalhos das Comissões técnicas, como um notável avanço e modernidade, considerando que o Plenário ficará resguardado para exame dos temas com “real importância”, mas reconhecendo como “indispensável” o recurso ao Plenário. (DANC, 18 de março de 1988, p. 8.621)

Dessa forma, a Assembléia Nacional Constituinte, sob a presidência de Ulysses Guimarães, em 18 de março de 1988, aprovou definitivamente a delegação plenária às comissões técnicas para tratar definitivamente sobre projetos de lei, na forma do regimento, e salvo recurso ao Plenário – art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.

Em relação ao recurso, o relator citado apresenta-o com a seguinte argumentação: “mediante solicitação de um décimo dos parlamentares de cada Casa Legislativa, poderá o Plenário avocar a si a discussão e deliberação sobre o projeto.” Nesta ocasião apenas argumenta que o Plenário chamará para si esta solicitação. Porém, o “poderá” soa como uma “alternativa” a ser definida pelo Plenário.

4.1.1. O juízo prévio de apreciação do recurso ao poder conclusivo no Plenário

O juízo prévio de apreciação do recurso não foi determinado pela Constituição Federal. Porém, a Carta Magna, art. 58, § 2º, I, dispensa a apreciação plenária da proposição na forma do regimento interno, salvo recurso. Atualmente o dispositivo está regulamentado nos regimentos internos de cada Casa do Legislativo.

Há autores que entendem que esse juízo prévio do Plenário, quanto à aprovação dos recursos, compromete o objetivo constitucional de dar uma garantia às minorias. Nesse contexto, Luciana Botelho Pacheco questiona a constitucionalidade do comando regimental na Câmara dos Deputados que prevê o provimento do recurso por decisão plenária. Manifesta-se nos seguintes termos:

A constitucionalidade do procedimento regimental, embora ainda não questionada formalmente, é duvidosa. Afinal, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, o direito de que o Plenário delibere sobre matéria originalmente apreciada em caráter conclusivo pelas comissões constitui garantia assegurada às minorias (os dez por cento do total de membros da Casa). E o que o Regimento acabou fazendo, de fato, foi transferir esse direito para a maioria – o Plenário – pondo em suas mãos um juízo prévio sobre a

conveniência, ou não, de a matéria votada pelas comissões ser levada à sua apreciação. (PACHECO, 2002, p. 116)

Por sua vez, Vieira lembra que este conceito de direito das minorias está alinhado com a doutrina italiana. Pelo fato de exigir-se, via regimento interno, a aprovação plenária criou-se uma reserva de Plenário, que o autor identificou como um hibridismo com o sistema espanhol. E, em suas palavras apresenta:

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no entanto, desnaturou esse direito das representações minoritárias da Casa ao exigir que o recurso apresentado por um décimo dos membros da Casa seja aceito pela maioria do Plenário, numa decisão preliminar de provimento, sem o que a proposição não será considerada pela totalidade da Casa (art. 132, §2º). Dessa forma, criou, o regulamento interno da Câmara, um hibridismo com o sistema espanhol, que reserva ao Plenário a decisão sobre chamar para si uma matéria examinada pelas Comissões com competência legislativa plena. (VIEIRA, 2005, p.67)

Até então, entende-se que o regimento interno apenas está regulamentando um comando constitucional, e, portanto, juridicamente está em consonância com a norma maior, a Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou a um décimo de parlamentares a apresentação do recurso contra o poder conclusivo nas comissões. Assim, cada regimento interno de cada uma das Casas Legislativas - Câmara dos Deputados e Senado Federal - regulamentou o recurso de forma independente, e, por conseguinte, diversa. Vejamos.

4.2. O recurso constitucional no Senado Federal

O Regimento Interno do Senado Federal identifica o poder conclusivo com a seguinte nomenclatura: “Poder Terminativo”, regulamentando a matéria no art. 91, conforme já analisamos.

Também já abordamos que diferentemente da Câmara dos Deputados, o regulamento daquela Casa dá esta prerrogativa ao Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, de conferir outras competências terminativas às proposições que tratem das matérias previstas no § 1º e incisos do artigo supracitado. Analisando a norma, podemos observar que há diferenças temáticas entre as proposições com poder conclusivo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Por este motivo, é importante destacar os ensinamentos de Vieira sobre a questão: “Note-se que as regras regimentais na Câmara não são totalmente coincidentes com as do Senado, ensejando casos de uma matéria tramitar numa Casa com competência legislativa plena das

Comissões e na outra não.” (VIEIRA, 2005, p. 69). Esta razão torna complexa a análise das proposições que tramitaram em regime conclusivo. Assim, caso a proposição perca seu caráter conclusivo em uma das Casas, tramitará na outra sujeita ao Plenário.

Já o recurso constitucional de um décimo dos membros da Casa na norma interna do Senado Federal está regulamentado nos § 3º e 4º do art. 91, *in verbis*:

Art. 91 – RISF

 § 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso da Ordem do dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado.
 § 4º O recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado **será dirigido ao Presidente da Casa.** (grifo nosso)

Desta forma, caso haja o recurso constitucional, a proposição, até então com poder terminativo, igualmente como na Câmara dos Deputados, poderá sujeitar-se à deliberação do Plenário da Casa. Observe-se que neste caso o recurso será dirigido ao Presidente do Senado. Porém, se esse prazo recursal, de 5 dias, for esgotado incólume, a proposição poderá seguir o destino originário: sanção, promulgação, remessa à Câmara dos Deputados ou arquivamento. (art. 91, § 5º, do RISF)

Por derradeiro, importante que se destaque que além das nomenclaturas usadas serem distintas (conclusivo / terminativo), há ainda a diferenciação do prazo recursal. Na Câmara dos Deputados veremos que corre em sessões, enquanto que no Senado Federal é contado em dias. Prazos numericamente iguais 5 (cinco), na prática legislativa dias e sessões podem ser coincidentes, mas, em regra, são períodos distintos.

4.3. O recurso constitucional na Câmara dos Deputados

Quanto as proposições que tramitam na Câmara dos Deputados respeitam-se os procedimentos dispostos no art. 58, § 1º, c/c o art. 132, § 2º do Regimento Interno. Assim, sob esse fundamento, ao término da apreciação da proposição pelas comissões, abre-se prazo para a interposição do recurso para remessa do projeto de lei ao Plenário. Esse regulamento normatiza o procedimento da seguinte forma:

Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem

anunciados na Ordem do Dia.

§ 1º **Dentro de cinco sessões** da publicação referida no caput, poderá ser apresentado o recurso de que trata o art. 58, §2º, I, da Constituição Federal.

.....
 Art. 132.....

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

Por esta disposição, haverá apreciação no Plenário em duas etapas. Primeiro, a apresentação, publicação e provimento pelo Plenário do recurso para, posteriormente, ocorrer a apreciação da matéria destacada de mérito na proposição principal nesse mesmo colegiado.

É legitimado para a apresentação do recurso o conjunto de um décimo dos membros da Casa, conforme dispositivo constitucional, I, § 2º do art. 58, transcrito no Regimento Interno.

Quanto à propositura do recurso e o número de assinaturas consignadas, podem ocorrer duas situações: primeiro, havendo número legal a proposição será publicada e submetida ao Plenário. Não alcançando o número mínimo de dez por cento dos parlamentares da Casa, o recurso será arquivado e a proposição principal seguirá seu trâmite original.

Assim, quanto às assinaturas no recurso destacamos três possibilidades:

I - O recurso não contém assinaturas suficientes para seu trâmite: será arquivado nos termos do art. 58, § 3º c/c 132, § 2º, Regimento Interno, que transcrevemos.

Art. 58 do RICD –
 §3º O recurso, dirigido ao Presidente da Câmara e assinado por um décimo, pelo menos, dos membros da Casa, deverá indicar expressamente, dentre a matéria apreciada pelas Comissões, o que será objeto de deliberação do Plenário.

Art. 132 do RICD -
 § 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões **se, no prazo de cinco sessões** da publicação do respectivo anúncio no *Diário da Câmara dos Deputados* e no avulso da Ordem do Dia, **houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa**, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara. (grifo nosso)

II - O recurso, depois de apresentado, não pode sofrer a retirada de assinaturas após a publicação: estará sujeito aos efeitos do art. 102, § 4º, *litteris*:

Art. 102 do RICD – A proposição de iniciativa de Deputado poderá ser apresentada individual ou coletivamente.

§ 4º Nos casos em que as assinaturas **de uma proposição sejam necessárias ao seu trâmite, não poderão ser retiradas ou acrescentadas após a respectiva publicação** ou, em se tratando de requerimento, depois de sua apresentação à Mesa. (grifo nosso)

Neste contexto, não pode haver a retirada das assinaturas após a publicação. Destacamos o andamento de um recurso onde foi possível a retirada das assinaturas antes desta publicação - exemplo 1:

Ex1: REC 256/2005

Andamento: 19/12/2005 - Tendo em vista a retirada de assinaturas necessárias ao trâmite da proposição, nos termos do que dispõe o art. 102, § 4º do RICD, determino o arquivamento da proposição, por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no art. 58, § 3º, c/c o art. 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Oficie-se e, após, publique-se.

E coletamos um caso em que não pode ocorrer a retirada - exemplo 2:

Ex2: REC 285/2006

Andamento: 31/05/2006 – Indeferido o REQ 4021/06, na forma do despacho: “Indefiro, nos termos do art. 102, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (as assinaturas de uma proposição necessárias ao seu trâmite não poderão ser retiradas ou acrescentadas após a respectiva publicação). Publique-se. Oficie-se.”

III – Já o recurso poderá ser retirado de tramitação, nos termos do art. 104, caput, e § 2º c/c art. 114, VII, após a publicação e em qualquer fase do andamento, por metade mais um dos subscritores. Vejamos a norma:

Art. 104 do RICD – A retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo Autor ao Presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com recurso para o Plenário.

.....
 § 2º No caso de iniciativa coletiva, **a retirada será feita a requerimento de, pelo menos, metade mais um dos subscritores da proposição.**

Art. 114

VII – retirada, pelo Autor, de proposição com parecer contrário, sem parecer, ou apenas com parecer de admissibilidade. (grifo nosso)

Apenas alcançando esse número de subscritores, metade mais um, é que ocorrerá o arquivamento da proposição.

Dessa forma, os recursos apresentados com número legal de subscritos e que não sofreram requerimentos de retirada de assinatura, aguardam, após a publicação, apreciação pelo Plenário. Inicialmente constam como “prontos para a pauta” e, quando pautados encontram-se com o seguinte despacho: “matéria sobre a Mesa”

Veremos na pesquisa de dados que, em regra, nunca são incluídos na Ordem do Dia. Quando isto ocorre, são sobrestados por medidas provisórias. Situações como esta serão analisadas oportunamente. Para ilustrar, apresento como exemplo o REC 257/2005 ao PL 5318/2005, que

constou como “matéria sobre a Mesa” por 12 vezes, sendo também sobrestado por medidas provisórias. Apenas decorridos oito meses da sua inclusão na pauta é que foi aprovado. E, na mesma sessão que apreciou o recurso houve aprovação de regime de “urgência”.

Outros dois pontos regimentais importantes para nossos estudos são o arquivamento ao fim da legislatura, e o desarquivamento no início da próxima legislatura, nos termos do art. 105 do Regimento Interno.

Quanto ao arquivamento, podem ocorrer duas situações:

I - Recursos às proposições que obtiveram todos os pareceres contrários nas Comissões, nos termos do art. 133, serão arquivados, cumprindo-se a regra geral do determinado no *caput* do art. 105.

II - Recursos às proposições que receberam pareceres favoráveis de todas as Comissões, fundamentados no art. 132, § 2º, continuaram em tramitação, assim como a proposição principal. Isto por força do art. 105, I, do Regimento Interno.

O desarquivamento, por sua vez, obedece ao art. 105, parágrafo único, do Regimento Interno:

Art. 105 do RICD
Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

Desta forma, o recurso, proposição acessória, acompanhará a principal, ou seja, havendo o requerimento de desarquivamento para a proposição, o recurso será automaticamente desarquivado. O acessório acompanha o principal.

Também o recurso, quando cumpre sua função e é apreciado em Plenário será finalmente arquivado. No caso de provimento, a proposição principal seguirá para a apreciação plenária. Já no de desprovimento em Plenário, será também arquivado, mas o projeto de lei, já aprovado conclusivamente nas comissões, retornará seu trâmite inicial, seguindo à redação final, na CCJR e remessa ao Senado ou à sanção.

Passaremos agora a análise à pesquisa de dados da 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados.

5. Metodologia

Os recursos ao poder conclusivo na Câmara dos Deputados constam do banco de dados da Casa. Os dados necessários para a identificação deles, objeto da pesquisa, foram coletados na Secretaria-Geral da Mesa, no Sistema de Informações Legislativas – SILEG. Os dados quanto aos projetos de lei e projetos de decreto legislativo pesquisados foram obtidos junto à Coordenação de Comissões Permanentes – CCP. A maior parte da pesquisa bibliográfica, que forma a fundamentação teórica deste trabalho, indispensável para a melhor compreensão do fenômeno, foi pesquisada no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

A pesquisa abrange toda a 52ª Legislatura, em respeito ao princípio da unidade da legislatura. Assim, podemos analisar de forma fechada o comportamento deste instituto no Parlamento, e mais especificamente, na Câmara dos Deputados.

Como nosso foco principal é a análise do recurso, proposição acessória, tornou-se necessário ao longo do trabalho o acompanhamento sistemático de todas as proposições principais as quais eles correspondiam, já que apenas conhecendo o destino das proposições principais fomos capazes de visualizar o fenômeno globalmente.

Inicialmente, pretendíamos analisar todos os fenômenos simultaneamente, dentro de cada Sessão Legislativa. Porém, ao longo da coleta de dados, observamos que ocorriam três situações distintas: recursos fundados no art. 132, § 2º, e art. 133, do Regimento Interno e Parecer Normativo nº 09/90 da CCJR.

Assim, primeiro foi realizada uma análise anual e estatística. Num segundo momento, os dados foram agrupados à luz dessas regras regimentais. Isto nos ofereceu um panorama mais claro e interessante. Também houve dois momentos de corte para análise de dados: o fechamento da 52ª Legislatura e a situação atual das proposições.

Com os dados apurados, buscamos identificar a interferência do Executivo sobre o recurso constitucional de perda do poder pleno das comissões.

Por fim, quanto aos procedimentos, ocorreram da seguinte forma: levantamento bibliográfico e documental, coleta de dados no sistema de dados SILEG e pesquisas da página da Câmara dos Deputados, realizados até outubro de 2009. Por fim, análise de dados por estatística percentual e qualitativa, tabulação dos resultados por sessão legislativa e por dispositivo regimental, análise da influência do Executivo na interposição e desenrolar do recurso e conclusão.

6. Apresentação e análise dos dados apurados na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Na primeira análise, identificamos recursos de toda natureza indexados juntamente, no total de 315 proposições, no período de 2003-2006, em que estão juntos vários tipos de recursos ao Plenário: contra devolução de projetos, contra despachos e requerimentos entre outras decisões da presidência, inclusive recursos contra decisão da presidência por não concessão de palavra, questões de ordem, recursos a pareceres terminativos, e além desses contra o poder conclusivos das comissões, objeto de nossa análise.

Eles têm numeração única por legislatura, iniciando-se na primeira Sessão Legislativa o número 01 que seguirá até o último documento do gênero apresentado na Legislatura, sempre acompanhado do respectivo ano de apresentação. Apresentam-se da seguinte forma exemplificativa: REC 315/2006.

Na pesquisa, junto à Secretaria-Geral da Mesa sobre os recursos ao poder conclusivo apresentados no período da 52ª Legislatura, eles constam de indexação única e conjunta de todos aqueles recursos apresentados neste período. Em se tratando desses ao poder pleno das comissões, no decorrer da coleta de dados, percebemos que não há uniformização de termos nas suas ementas, ou seja, a informação apresenta-se de várias formas. Coletamos, em ordem alfabética, alguns exemplos de ementas ocorrentes:

- Contra a apreciação conclusiva do Projeto...
- Contra a apreciação conclusiva da Comissão...
- Recorre contra a apreciação conclusiva da Comissão...
- Recorre para que o Plenário da Câmara dos Deputados delibere sobre o Projeto...
- Recorrem, nos termos dos arts. 58, 132 e 133 do Regimento interno da Câmara dos Deputados e art. 58, § 2º, I da Constituição Federal, contra a dispensa da competência do Plenário para apreciar o PL...
- Recurso ao Presidente da Câmara dos Deputados contra apreciação conclusiva pela Comissão... ao PL...
- Recurso contra apreciação conclusiva de comissão, com base no art. 58, § 3º combinado com art. 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados...
- Recurso contra parecer conclusivo da Comissão...
- Requer que o Projeto... seja discutido e votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.
- Requer, nos termos do art. 58, § 3º, combinado com o art. 132, § 2º, do Regimento Interno, que o PL...seja apreciado pelo Plenário.

Os recursos identificam-se ora contra “parecer” conclusivo, “apreciação” conclusiva, ou apenas, solicita apreciação pelo Plenário. Portanto, para que não houvesse perda de informação ao longo da coleta, não houve alternativa outra além da busca um a um dos recursos estudados neste

trabalho. E, por conseguinte, a pesquisa das proposições as quais eles se referiam, já que apenas assim poderíamos visualizar o percurso e o seu resultado.

Neste contexto, separamos a análise por fundamento regimental para melhor visualização das ocorrências. Posteriormente, uma análise mais detalhada dos subconjuntos de recursos apresentados nesta Legislatura. Na primeira apuração de dados encontramos o seguinte resultado:

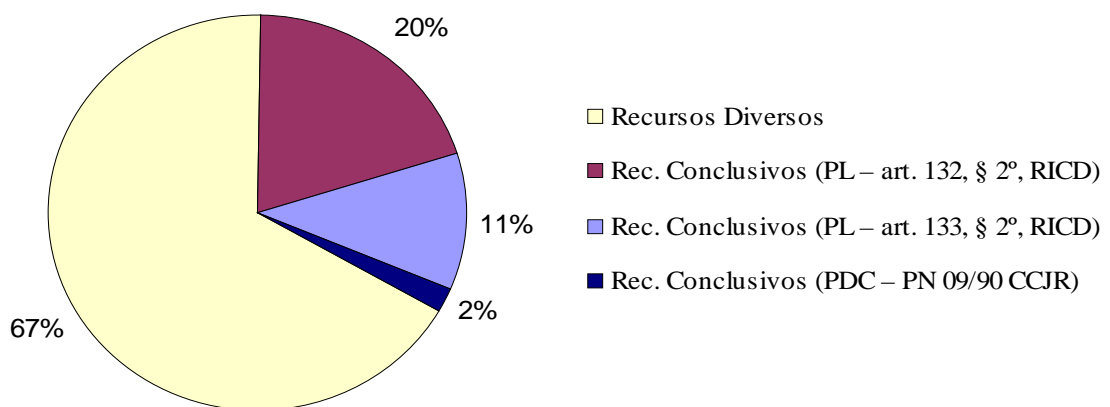
Tabela 1 - Recursos apresentados na 52ª Legislatura na CD

		Totais	Incidência - %
Total de recursos		315	100 %
Recursos Diversos (*)		211	67 %
Total de 104	PDC - Parecer Normativo 09/90 – CCJ	07	2 %
Recursos	PL - art. 133, RICD	35	11 %
Conclusivos	PL - art. 132, § 2º, RICD	62	20 %

(*) **recursos diversos:** contra devolução de projetos, contra despachos e requerimentos entre outras decisões da presidência inclusive contra decisão da presidência por não concessão de palavra, questões de ordem, recursos a pareceres terminativos, destacados os recursos contra o poder conclusivos das comissões.

Graficamente podemos representar esta incidência da seguinte forma:

Gráfico 1 - Análise dos recursos apresentados na 52ª Legislatura da CD



Esse total de 104 recursos interpostos contra a apreciação conclusiva das comissões apurados correspondem a 33% dos recursos apresentados neste período. Eles modificaram a tramitação de 91 proposições principais (entre projetos de lei e projetos de decreto legislativo).

Observamos, na pesquisa, a ocorrência de apresentação de mais de um recurso para uma mesma proposição apenas nos casos apurados do art. 132, § 2º.

Assim, observamos que há razões diferentes para a interposição dos recursos. Por se tratar de fundamentos regimentais distintos, trataremos cada caso separadamente.

6.1. Recursos a Projetos de Decreto Legislativo – PDC – uma exceção

Os projetos de decreto legislativo são, em regra, proposições sujeitas à apreciação de Plenário. Porém, há casos em que essas proposições tramitam com poder conclusivo. Pacheco argumenta que os projetos de decreto legislativo destinados a ratificar atos de concessões de rádio e TV, por força do Parecer Normativo 09/91 da Comissão de Constituição e Justiça e Redação – CCJR, também se sujeitam ao poder pleno das comissões. (PACHECO, 2005, p. 66).

O Parecer Normativo nº 09/90 apresenta a seguinte situação: caso as decisões das comissões competentes concluam pela não-renovação, necessariamente o projeto será apreciado em Plenário, independente de recurso. Porém, assegura o parecer que as proposições que concluírem pela outorga, pela não-outorga e pela renovação do serviço tramitarão de forma conclusiva nas comissões temáticas, indo ao Plenário apenas por recurso.

Desta forma, coletamos e discriminamos os seguintes dados:

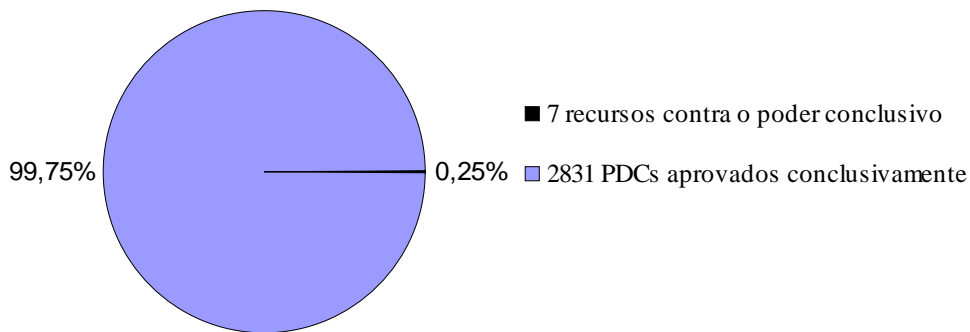
Tabela 2 - Projetos de Decreto Legislativo aprovados nas Comissões e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
Total de PDC aprovados conclusivamente	556	1472	399	411	2838
Recursos apresentados contra o poder conclusivo das comissões	02	03	01	01	07

Como podemos observar, a incidência do recurso ao Plenário é insignificante em relação às demais proposições da mesma natureza. Do total apurado de 2.838 proposições aprovadas conclusivamente, apenas 7 projetos de decreto legislativo sofreram recurso para serem submetidas ao Plenário.

Expressando graficamente, temos:

Gráfico 2 - Incidência dos recursos apresentados a Projetos de Decreto Legislativo - PDC na CD na 52ª Legislatura



Nestes casos, os projetos se transformam em Decretos Legislativos. Entre os que receberam recursos nesta Legislatura três deles já se desvencilharam dos recursos e se transformaram em Decretos Legislativos.

Se compararmos o total de 2.831 PDCs aprovados conclusivamente com 7 PDCs sobrestados por interposição de recurso percebemos a insignificância de 0,25%. Apresentamos tais dados estatísticos, uma vez que estas proposições tramitam conclusivamente e, portanto, encontram-se em situação semelhante aos projetos de lei que são objeto da nossa análise.

Neste caso, é importante observar que 2.831 proposições que deveriam ter sido apreciadas em Plenário, por força do Parecer Normativo 09/90 – CCJR, tramitaram conclusivamente apenas nas comissões. Esta delegação às comissões da Comissão de Justiça é uma exceção regimental que fortalece o trabalho de comissões, agiliza a tramitação dos PDCs e, principalmente, desobstrui os trabalhos de Plenário.

Como o foco dos nossos estudos é a análise dos recursos aos projetos de lei que, constitucionalmente estão sujeitos ao pleno poder das comissões, vamos a eles.

6.2. Recursos a Projetos de Lei fundamentados no art. 133 do RICD

Regra geral, as proposições que tramitam sob o regime das comissões e recebem pareceres contrários quanto ao mérito de todas as comissões são tidas por rejeitadas e arquivadas, art. 133, salvo recurso previsto no art. 132, § 2º, do Regimento Interno. Portanto, elas e os recursos foram identificados nos nossos estudos.

Ao longo da coleta e organização dos dados apresentados, percebemos a grande

incidência de proposições com recurso sob o fundamento do art. 133, que, conseqüentemente, apresentavam razões de existência diversa do clássico caso de recursos à apreciação conclusiva. Por esta razão, separamo-os para apresentação.

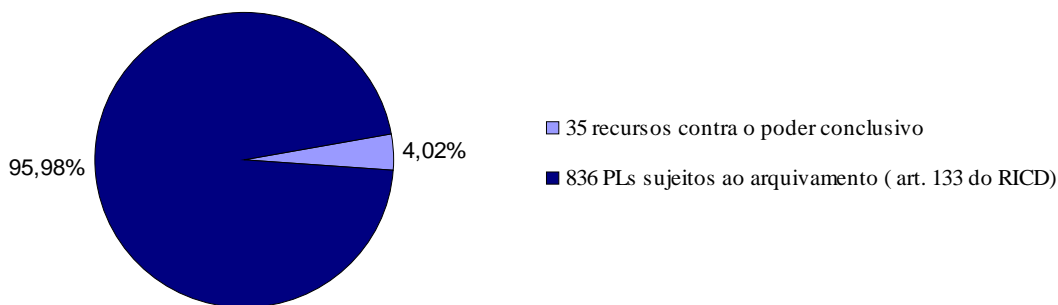
Apresentamos, a seguir, as proposições que, apreciadas conclusivamente, receberam pareceres contrários de mérito. Destas, destacamos os 35 recursos interpostos, por sessão legislativa. Assim, apuramos o seguinte resultado:

Tabela 3 - Projetos de Lei sujeitos ao arquivamento e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura da CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
PLs sujeitos ao arquivamento	165	163	238	305	871
Recursos ao Plenário	14	06	10	05	35

Graficamente podemos expressar:

Gráfico 3 - Incidência dos recursos apresentados a Projetos de Lei - PL sujeitos ao arquivamento (art. 133, RICD) na CD na 52ª Legislatura



Da análise do gráfico, temos: do total de 871 proposições prontas para arquivamento pelo art. 133, foram destacadas 35 que receberam recurso constitucional. Podemos observar que, nestes casos, o argumento para a propositura do recurso é o “não arquivamento” do projeto de lei.

A apresentação do recurso tem por utilidade dar uma sobrevida às proposições “fracassadas” em sua análise. Isto porque dos 35 recursos apresentados, 25 deles tiveram como primeiro signatários os próprios autores da proposição principal. Numa análise mais detalhada, provavelmente, entre os demais signatários dos 10 recursos restantes também poderá constar o autor

do projeto de lei.

Os recursos devem ser apresentados por dez por cento dos parlamentares de cada Casa. Porém, nem a Constituição, nem o Regimento Interno exigem uma fundamentação de mérito para propositura do recurso. Desta forma, há grande parte dos recursos que se apresentam sem fundamentação. E quando o fazem, em regra, usam argumentos que defendem o mérito da proposição principal, além das razões de relevância, complexidade e abrangência da matéria.

Ao longo da análise, percebemos que este grupo de recursos obedece a um comportamento muito peculiar de apenas dar sobrevida dos projetos fadados ao arquivamento. De toda forma, os projetos ficam sobrestados, esperando a votação do recurso em Plenário, o que nunca ocorre.

Em regra, ao final da Legislatura esses recursos e os respectivos projetos são arquivados, nos termos do art. 105 do Regimento Interno. Criou-se, para esta categoria de proposições com pareceres contrários de comissão, uma falsa expectativa de apreciação plenária. O que realmente ocorre é uma protelação do arquivamento.

Por todo o exposto, esse grupo de projetos também não corresponde ao foco da nossa pretensão. Seguimos.

6.3. Recursos a Projetos de Lei fundamentados no art. 132, § 2º do RICD

Analisaremos, enfim, o clássico recurso ao poder pleno das comissões, nos termos do art. 58 § 2º, I, da Constituição Federal c/c art. 132, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Seguindo a mesma linha de raciocínio, primeiro identificamos os projetos aprovados conclusivamente nas comissões e destacamos aqueles com recursos, apresentando-os por Sessão Legislativa. Assim, obtivemos o seguinte resultado:

Tabela 4 - Projetos de Lei aprovados conclusivamente em comissões e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
PLs apreciados conclusivamente nas comissões	71	75	137	124	407
PLs que sofreram recurso constitucional	09	02	15	23	49
Recursos Constitucionais ao Plenário	15 (*)	02	20 (**)	25 (***)	62

A diferença de número de PL que sofrem recurso constitucional com o número de recursos interposto tem a seguinte explicação:

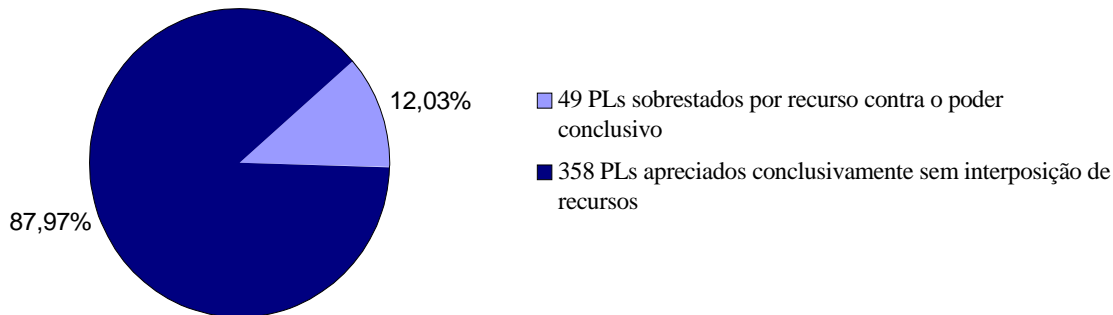
(*) Em 2003 – interpostos 5 recursos ao PL 379/2003 e 3 recursos ao PL 5329/2002

(**) Em 2005 – interpostos 2 recursos aos PL 6482/2002, PL 4497/2004 e PL 22/2003 e 3 recursos ao PL 5100/2005

(***) Em 2006 – interpostos 2 recursos ao PL 2654/2003 e ao PL 4734/2004

Na análise estatística:

Gráfico 4 - Incidência dos recursos contra o poder conclusivo apresentados a Projetos de Lei - PLs aprovados nas comissões (art. 132, § 2º, RICD) na CD na 52ª Legislatura



Como podemos observar no universo de 407³ projetos de lei apreciados e aprovados conclusivamente nas comissões, destacamos 49 proposições que sofreram recursos para a perda do poder pleno de decisão das comissões. Sobrestou-se, então, o andamento desses projetos em favor da tramitação do recurso (proposição acessória). Assim, conforme o Gráfico 4, do total de proposições com apreciação concluída nas comissões, 87,97% seguiram sua trajetória natural, ou seja, foram remetidos ao Senado Federal ou à sanção. Os 49 projetos destacados, que representam 12,03% do total, receberam recurso contra a deliberação plena das comissões. Assim, foram sobrestados os projetos de lei em favor da tramitação dos acessórios.

Ainda na análise da tabela de dados acima apresentada, destacamos que a esses 49 projetos de lei sobrestados foram interpostos 62 recursos, uma vez que a mesma proposição pode receber mais de um recurso, contanto que contenham o número mínimo de assinaturas exigidas. Porém, vamos considerar apenas o primeiro recurso apresentado a cada proposição, já que a sua interposição é a razão da modificação do andamento do principal. Além do que os demais recursos apresentados são apensados para tramitação conjunto, art. 142, RICD.

Portanto, com este raciocínio temos a primeira conclusão: os 62 recursos interpostos nos termos do art. 58 da Carta Magna sobrestaram o andamento de 49 proposições já apreciadas e

³ Somatório do nº de proposições apreciadas e aprovadas conclusivamente que não sofrem a interposição de recurso e proposições, também apreciadas e aprovadas conclusivamente, que sofrem a interposição do recurso.

concluídas nas comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura. Isto corresponde a uma paralisação de 12,03% dos trabalhos concluídos em comissão, o que por si só já é muito representativo.

Seguimos, então, à análise destes dados na 52ª Legislatura: 2 recursos foram providos, 25 arquivados e 22 ainda tramitavam. Discriminando-os por Sessão Legislativa temos:

Tabela 5 - Situação dos recursos fundados no art. 132, § 2º, ao final da 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
Total de recursos apresentados (*)	09	02	15	23	49
Rec. em tramitação.	02	-	09	11	22
Rec. Arquivados sem apreciação plenária	07	02	05	11	25
Rec. Apreciados Em Plenário e arquivados	-	-	01 (**)	01 (***)	02

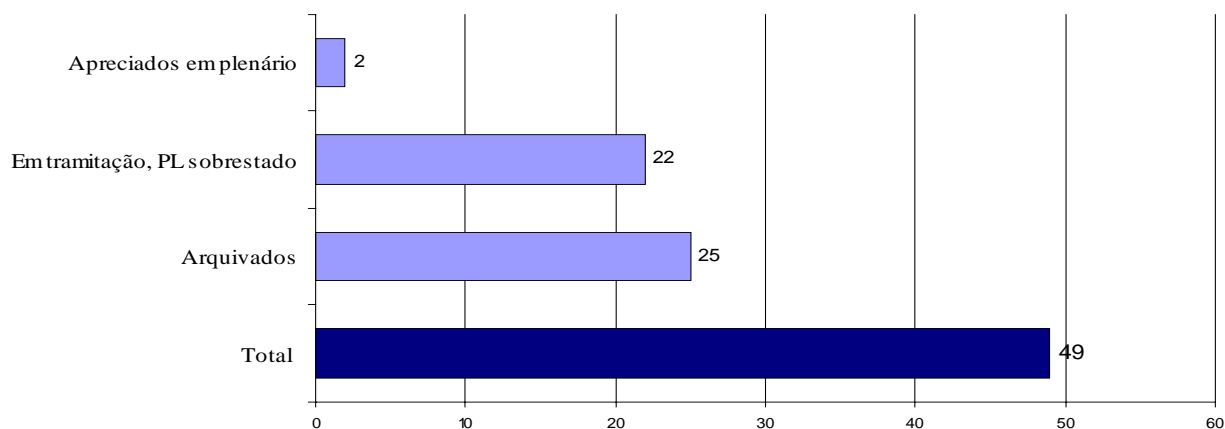
(*) considerando-se apenas o primeiro recurso apresentado a cada proposição.

(**) REC 257/2005 ao PL 5318/2005

(***) REC 265/2006 ao PL 73/1999

Com estes dados observamos os resultados graficamente:

Gráfico 5 - Situação dos recursos contra o poder conclusivo (art.132, § 2º, RICD) na CD ao final da 52ª Legislatura



1º - 2 recursos, que em sendo apreciados, foram providos, e, em seguida arquivados.

Levou-se a questão temática principal à análise do Plenário da Câmara dos Deputados. São eles: REC 257/2005 ao PL 5318/2005 e o REC 265/2006 ao PL 73/1999. As razões dessas apreciações serão oportunamente estudadas. Porém, de toda forma, correspondem a 4,1% dos recursos apreciados em Plenário;

2º - 22 recursos, correspondentes a 44,89% do total apresentado seguiram tramitando para a 53ª Legislatura, e por consequência encerraram aquela Legislatura sobrestando os projetos de lei correspondentes; e

3º - 25 recursos, que representam 51,01% desse total, foram arquivados. Neste grupo encontram-se: os devolvidos ou arquivados por não conter número mínimo, arquivados por retirada de assinaturas, os casos de aprovação de urgência ao PL sem apreciação plenária do recurso e um projeto de lei prejudicado, que, por consequência, prejudicou o acessório. Assim, com o arquivamento dos recursos os projetos de lei correspondentes, após a feitura da redação final, seguiram seu trâmite: para o Senado Federal ou à sanção.

Seguimos, portanto, para uma análise pontual de cada um destes grupos.

6.3.1. Recursos providos em Plenário ao término da Legislatura

Durante toda a 52ª Legislatura, como vimos, somente dois recursos foram providos com fundamento constitucional contra o poder pleno das comissões: o Recurso nº 257/2005 ao Projeto de Lei nº 5318/2005 e o Recurso nº 265/2006 ao Projeto de Lei nº 73/1999.

Apresentado em 2005, o Recurso nº 257/2005 ao Projeto de Lei nº 5318/2005 foi provido em Plenário, em 12 de dezembro de 2006, após constar como “matéria sobre a Mesa” por 11 vezes e ser sobrestado por 3 medidas provisórias.

Ocorre que, na mesma sessão em que foi apreciado e provido o recurso contra o poder conclusivo das comissões houve, logo em seguida, requerimento de urgência do senhor Deputado Miro Teixeira, aprovado. O êxito do recurso somente ocorreu porque as lideranças pretendiam votar rapidamente o projeto de lei supracitado na sessão seguinte, porque a aprovação do recurso não era razão suficiente de inclusão e apreciação do projeto de lei. Corria-se o risco de, mesmo a proposição constando da pauta, ser preterida por outras matérias com preferência regimental.

Desta forma, a aprovação do recurso constitucional para a apreciação do projeto de lei em Plenário, por si só, não era bastante para que a matéria fosse de fato pautada e apreciada. As lideranças estavam motivadas a realmente apreciar o projeto de lei, quando aprovou-se, então, a “urgência”, instrumento regimental de extrema eficiência para o fim pretendido - fato este

incontroverso, pois consta das notas taquigráficas, quando das palavras do Presidente Deputado Inocêncio Oliveira e do Deputado Miro Teixeira, Líder, a discussão do momento que precede a votação do recurso:

SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) – Informo aos Srs. Deputados que foi feito um acordo nos seguintes termos: aprovaríamos o recurso, o projeto voltaria ao Plenário e seria emendado para que pudesse atender ao dispositivo. Concedo a palavra ao ilustre Líder, Deputado Miro Teixeira.

O SR. MIRO TEIXEIRA (PDT-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, conversei agora com o Líder Arlindo Chinaglia. Esse acordo também diz respeito à volta do projeto, a estar na pauta da Ordem do Dia de amanhã. É isto?

SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) – Concordo com Vossa Excelência. É isso.
(Diário da Câmara dos Deputados, 13 dez 2006, pág. 55009-55010)

E, neste contexto, o recurso foi provido porque sobrestava o projeto principal e havia vontade política para se apreciar o projeto em plenário. Não era possível pedir-se “urgência” para uma proposição nesta condição. Assim, ela foi estrategicamente aprovada logo na seqüência para dar celeridade ao trâmite. Em 13/12/2006, foi remetida ao Senado Federal. Em 20/06/2007, transformada na Lei nº 11.493/2007.

Por todo o exposto, se o recurso não fosse provido, o projeto não poderia ser apreciado em plenário, porém não há conseqüências do provimento do recurso, já que doravante a tramitação ocorreu em regime de “urgência”. Os reflexos advindos da apresentação desse recurso estão descaracterizados.

Também o Recurso nº 265/2006 ao Projeto de Lei nº 73/1999 foi, em 2006, apreciado em Plenário. Apresentado em 14 de fevereiro de 2006, constou 10 vezes como “matéria sobre a Mesa”, sendo sobrestado 4 vezes pela MPV 275/2005. Foi provido no dia 21 de março de 2006. Cumprida a função de encaminhar a matéria à deliberação do Plenário, o recurso foi arquivado em 24 de maio de 2006. Único recurso encontrado que tramitou com celeridade e sem solicitação de regime de “urgência”.

Por conseguinte, o projeto de lei seguiu para apreciação plenária, mas somente em 20 de novembro de 2008, a proposição principal foi definitivamente aprovada na Câmara dos Deputados e remetida ao Senado Federal. Destaque-se que a proposição aprovada pelas comissões na 52ª Legislatura, apenas foi apreciada em Plenário na 53ª Legislatura. Da aprovação do recurso à aprovação da matéria em Plenário transcorreu-se dois anos e oito meses. Isto acontece porque o projeto de lei não tem preferência na pauta plenária. Houve pedido de “urgência” a este projeto de lei em 04/07/2007.

Esta tramitação na Câmara dos Deputados está tecnicamente concluída, salvo emendas do Senado Federal, que eventualmente tramitarão na Casa. Até o encerramento da nossa coleta de dados, a proposição, remetida ao Senado Federal, ainda encontrava-se em tramitação. Dessa forma, o projeto ainda está sujeito à análise legislativa e a alterações de toda ordem.

Está demonstrado o sobrestamento da proposição legislativa por apreciação de medidas provisórias. O Projeto de Lei nº 73/1999, na sua tramitação legislativa, também sofreu retirada de pauta por acordo de líderes, mas foi, enfim, definitivamente aprovado na Casa em 20/11/2008, mesma data que seguiu ao Senado Federal. Apesar disto, não há como se verificar a influência do Executivo neste caso, já que o trâmite legislativo não foi encerrado.

Das proposições principais apreciadas no Plenário, deste tópico, temos que: encerraram a tramitação sob “urgência” e o segundo ainda está sendo analisado no Senado Federal. Podemos concluir que, dentro desta 52ª Legislatura, não temos casos de projetos de lei aprovados em Plenário, por força do recurso constitucional, art. 58, que tenha sido positivado, transformando-se em normas jurídicas.

De toda forma, esses 2 recursos aprovados em Plenário estão definitivamente arquivados, porque foram apreciados. Nestes casos, foram aprovados e cumpriram sua função de levar as proposições principais à análise do Plenário.

6.3.2. Recursos em tramitação ao término da Legislatura

No final da Legislatura ainda encontravam-se em tramitação 44,89% dos recursos apresentados na 52ª Legislatura, ou seja, 22 proposições já apreciadas conclusivamente nas comissões ainda eram sobrestadas pela interposição dos respectivos recursos.

Destacados e analisados temos o desfecho desta tramitação até o fechamento da coleta de dados deste trabalho, outubro de 2009:

Tabela 6 – Análise da situação atual dos recursos “em tramitação” que foram apresentados na 52ª Legislatura

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura	Situação Atual
REC. Tramitando, sobrestando-se o PL	02	-	08	11	22	21
REC. ARQUIVADO						

	-	-	-	-	-	01 (*)
--	---	---	---	---	---	--------

(*) REC 225/2005 ao PL 52/2003 – Proposição principal PREJUDICADA, 16/01/2007, art. 164, II, RICD, pela vigência da Lei Complementar nº 123/2006.

Lembramos, por oportuno, que finda a legislatura, as proposições que receberam pareceres favoráveis de todas as comissões, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno, não serão sumariamente arquivadas, razão pela qual os recursos, proposições acessórias, também recebem este tratamento.

Portanto, analisando-se os dados alcançados veremos que os recursos que atravessaram a 52ª Legislatura, em tramitação, permaneceram, em regra, na mesma situação: tramitando e sobrestando os projetos principais.

Destacamos que apenas um desses recursos foi arquivado, porém por razões totalmente alheias à sua existência. É o caso do Recurso nº 225/2005 ao Projeto de Lei nº 52/2003, pois ocorreu a prejudicialidade da proposição, em 16/01/2007, nos termos do art. 164, II, do Regimento Interno, pela vigência da Lei Complementar nº 123/2006.

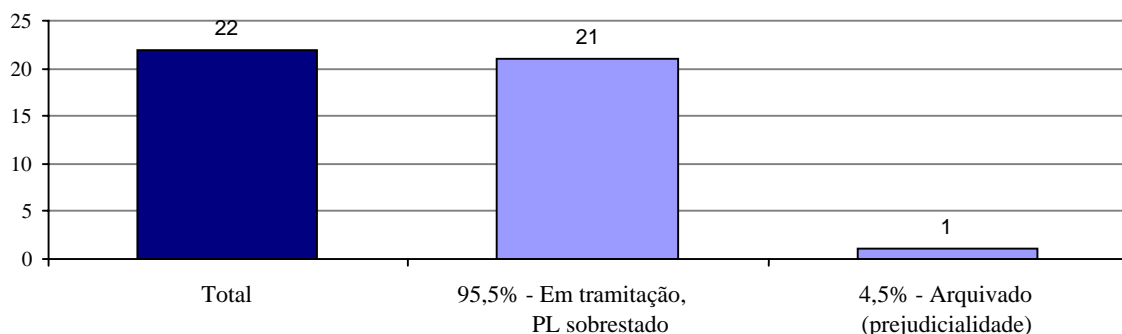
Uma vez dada a proposição por prejudicada, é definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara, art. 164, § 4º do Regimento Interno. Assim, também deverá ser arquivado o recurso, proposição acessória.⁴

Sobre o tema destacamos o ensinamento de Vieira:

... o Presidente da Câmara dos Deputados ou de comissão pode declarar prejudicada matéria pendente de deliberação pelo respectivo colegiado por haver esta perdido a oportunidade ou em razão de decisão anterior do órgão. Não havendo recurso contra tal declaração, a proposição será arquivada (VIEIRA, 2005, p. 34).

Para podermos ter uma visão mais global apresentamos o seguinte quadro analítico:

Gráfico 6 - Situação atual dos recursos “em tramitação” ao término da 52ª Legislatura na CD



⁴ Nas fichas de “Consulta Tramitação das Proposições” na página da Câmara dos Deputados, o último andamento do REC 225/2005 está desatualizado, pois apresenta, em 11/10/2005, o seguinte andamento “Encaminhado à publicação...”

No Gráfico 6, do total das 407 proposições aprovadas conclusivamente nas comissões, 49 projetos de lei sofreram recursos. Desses apuramos que 21 proposições até hoje, em meados da 53ª Legislatura, continuam sobrestadas pela interposição desse recurso constitucional ao Plenário. Além desses que sobrestam o principal, destacamos um arquivado por prejudicialidade, pois por tempo de tramitação foi tão estendido a ponto de entrar em vigência a Lei Complementar acima citada.

Isto corresponde a dizer que esse grupo representa 5,40% das proposições apreciadas conclusivamente nas comissões que tiveram suas tramitações e conclusões interrompidas por um recurso. Nestes casos, a utilidade única do recurso foi “paralisar” a tramitação legislativa do projeto, não dando seguimento legislativo ou à revisão do Senado Federal ou mesmo à sanção. Excluindo-se a possibilidade de, em revisão no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados, aprovar-se alterações, a interposição do recurso praticamente retira do ordenamento “leis” já analisadas e praticamente “acabadas” pela análise conclusiva das comissões.

6.3.2.1 Detalhamento dos recursos “em tramitação”

Esta incidência de 21 recursos sobrestando os projetos de lei corresponde a 42,85% do total de 49 apresentados. Entendemos que os recursos contra o poder pleno das comissões, deveriam ter prazos regimentais para sua apreciação, para que proposições nesta situação não tramitem eternamente, sobrecarregando o Plenário e seu sistema de tramitação. O fato se presta apenas para fragilizar a análise das comissões.

Na Câmara dos Deputados, o recurso uma vez admitido, receberá o seguinte despacho: “Publique-se. Submeta-se ao Plenário.” Após a publicação, eles, no jargão legislativo, estão “prontos para a pauta”. Isto quer dizer que podem ser incluídos a qualquer tempo na pauta do Plenário. E, quando estão na pauta, o termo corresponde utilizado é “Matéria sobre a Mesa” do Plenário; significa que estão pautados para apreciação daquela sessão plenária. Numa análise mais detalhada desses recursos “em tramitação”, temos a seguinte situação:

Tabela 7 – Recursos que entraram na 53ª Legislatura tramitando

Sessão Legislativa / Resumo do andamento dos recursos	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura

PRONTO PARA PAUTA - em tramitação -	2	-	7	10	19
MATÉRIA SOBRE A MESA - em tramitação -	-	-	-	2	2
TOTAL DE RECURSOS	2	-	7	12	21

Dados apurados até outubro/2009

Excluindo-se os dois recursos já aprovados em Plenário e já analisados, que também constaram como “matéria sobre a Mesa”, e o prejudicado, que já foram arquivados, podemos observar entre os 21 recursos prontos para serem incluídos na sessão plenária, que ainda tramitam na Câmara dos Deputados, apenas 2 deles constam como “matéria sobre a Mesa”.

Analisando esses 2 recursos incluídos na pauta plenária temos:

- REC nº 313/2006 – constou 38 vezes como “Matéria sobre a Mesa” – tendo sido sobrestado 19 vezes por MPVs.

- REC nº 314/2006 – constou 32 vezes como “Matéria sobre a Mesa” – tendo sido sobrestado 16 vezes por MPVs. Por fim, houve solicitação de urgência, requerimento de retirada de assinaturas ou do próprio recurso e arquivamento. Tramitando por urgência o PL nº 2.550/2003 foi transformado na Lei nº 11.877/2008, com veto presidencial parcial, a ser apreciado.

De tudo isso, podemos concluir:

1º - Em regra, os recursos não são incluídos na pauta plenária.

2º - Nas poucas vezes que acontece dos recursos serem pautados, sua votação é protelada e preterida por diversas razões, como: encerramento da sessão, cancelamento da ordem do dia, acordo de líderes e, especialmente, pelo sobrestamento, decorrente do esgotamento do prazo para apreciação de medidas provisórias.

Portanto, da 52ª Legislatura restam 20 proposições que ainda encontram-se “em tramitação legislativa”. Assim, há inércia legislativa sobre os recursos, já que o regimento interno não determina prazo para a sua apreciação, apesar de que não podemos esquecer que estamos tratando de parlamento onde os processos são movidos por força de vontade política.

6.3.3. Recursos arquivados ao término da Legislatura

Neste grupo de recursos apresentados na 52ª Legislatura e atualmente arquivados temos 29 ocorrências. Esse arquivamento ocorre por diversas razões: devolvidos ou arquivados por não conter número mínimo; arquivados por retirada de assinaturas; aprovação de urgência ao PL sem apreciação plenária do recurso; prejudicados e, ainda, os aprovados em Plenário, já que uma vez cumprida sua função de levar a proposição à apreciação plenária, o recurso será arquivado.

Discriminando-os, temos:

Tabela 8 – Recursos arquivados após a 52ª Legislatura

Sessão Legislativa / Resumo do andamento dos recursos	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
Devolvido ao autor ou arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	3	-	1	3	7
PRONTO PARA PAUTA Deferido requerimento de retirada de assinaturas – Arquivo	4	2	5	5	16
PRONTO PARA PAUTA Aprovada urgência sem apreciação do recurso. Rec. Arquivado Aprovado regime de urgência	-	-	-	1	1
PRONTO PARA PAUTA Aprovada urgência sem apreciação do recurso. Rec. Arquivado.	-	-	-	2	2
PRONTO PARA PAUTA Prejudicado. Rec. Arquivado	-	-	1	-	1
MATÉRIA SOBRE A MESA Recurso aprovado e arquivado	-	-	1	1	2
TOTAL DE RECURSOS	7	2	8	12	29

Assim, os arquivados ao término da 52ª Legislatura representam 59,18% do total de recursos principais apresentados, ou seja, mais da metade dos apresentados nos termos do art. 132, § 2º, do Regimento Interno.

Esses arquivamentos que ocorreram por faltar o número mínimo de assinaturas e por retirada de assinaturas obedecem aos termos do art. 102, § 4º, ou pelo art. 104, § 2º, c/c art. 114, VII, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Se para apresentação do recurso precede-se o apoio de dez por cento dos parlamentares, para a apresentação de requerimento de retirada dos recursos, são necessários metade mais um dos subscritos. Ora, se há interesse parlamentar para a positividade destas matérias, eles se mobilizariam para a retirada do recurso, liberando-se o projeto para tramitar. E se há interesse em apreciação plenária, a prática tem demonstrado que a solicitação de urgência é o meio mais eficiente.

6.3.3.1. Análise da tramitação dos Projetos de Leis aos quais os recursos foram arquivados

Os 29 projetos de lei aqui analisados correspondem a todos aqueles que retornam à sua tramitação. Estão incluídos os projetos com recursos aprovados em Plenário e aqueles projetos com recursos arquivados nos moldes da sessão anterior, que vão à feitura da redação final na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para, então, seguir seu trâmite: ao Senado Federal ou à sanção. Vamos, acompanhando o andamento destas proposições, encontrar as várias possibilidades dessa conclusão legislativa:

Tabela 9 - Análise dos resultados alcançados pelos Projetos de Lei aos quais os recursos foram arquivados ao término da 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Situação Atual	Incidência (%)
Totais dos Recursos arquivados	7	2	8	12	29	100%
PL tramitando na CD	-	-	1	-	1	3,25%
PL tramitando no SF	2	1	-	3	6	21%
PL arquivado no SF	1	-	-	-	1	3,25%
Veto Presidencial Total – mantido	1	-	2	3	6	21%
Sanção com Veto Parcial – mantido	1	-	2	3 (*)	6	21%
Sanção com Veto Parcial – a ser apreciado	-	-	-	1 (*)	1	3,25%
Sanção integral	2	1 *	2 (*)	2 (*)	7	24%
PL e Recurso prejudicados	-	-	1	-	1	3,25%

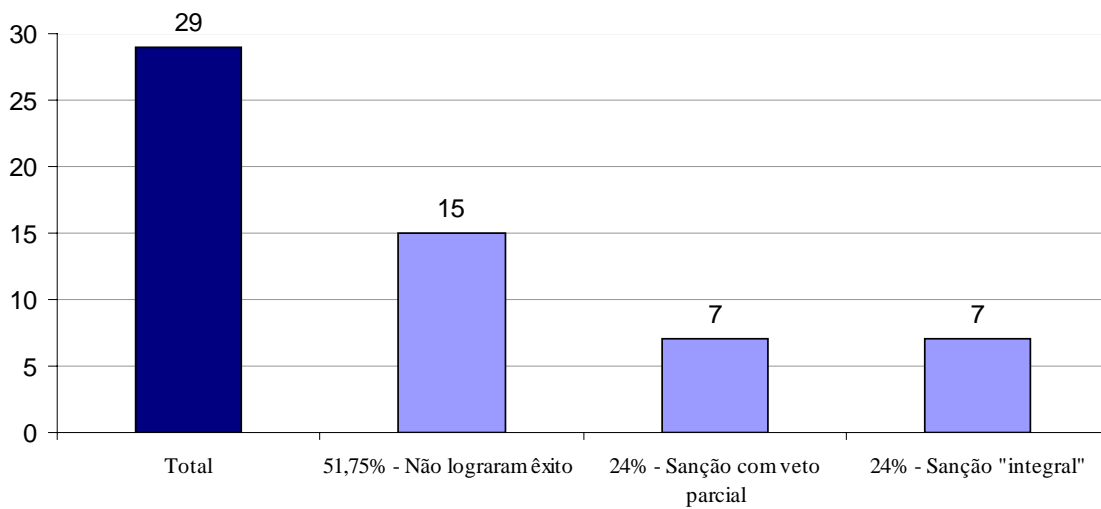
(*) Tramitaram em regime de urgência os Projetos de Lei n^{os} 2.550/2003, 5.318/2005, 5.848/2005 e 6.467/2005.

Dá análise do quadro, podemos concluir que: dos projetos de lei que voltaram a tramitar após arquivamento dos recursos, 1 ainda tramita na Câmara dos Deputados; dos enviados para o Senado Federal, 7 deles, ou seja 24,25%, também não lograram êxito. No Senado, 6 encontram-se tramitando e 1 foi arquivado. Somando-se a estes os que sofreram Veto Presidencial Total – mantido, 6 ocorrências, que correspondem a 21% do total, encontramos 14 projetos de lei, representando 48,50% de proposições aprovadas conclusivamente nas comissões, e, após recurso

constitucional arquivado, seguiram seu curso natural de tramitação legislativa e, mesmo assim, não se transformaram em norma jurídica. Considerando ainda a proposição prejudicada, temos o total de 15 projetos que não lograram êxito, correspondentes a 51,75%.

Podemos também agrupar os dados da seguinte forma:

Gráfico 7 - Situação atual das proposições as quais os recursos conclusivos foram arquivados ao término da 52ª Legislatura na CD



Portanto, analisando-se o Gráfico 7 do grupo de 29 recursos que foram arquivados, observamos que, praticamente a metade, 48% das proposições recuperaram seu trâmite natural após o arquivamento dos recursos, transformando-se em normas jurídicas conforme elaboração legislativa plena, mesmo que vetadas parcialmente.

6.3.4. Análise comparativa dos dados apurados

Os Projetos de Decreto Legislativo e os Projetos de Lei fundados no art. 133 que recebem recursos ao final da tramitação em comissões, analisados nos itens 6.3.1. e 6.3.2., não correspondem aos resultados que perseguimos.

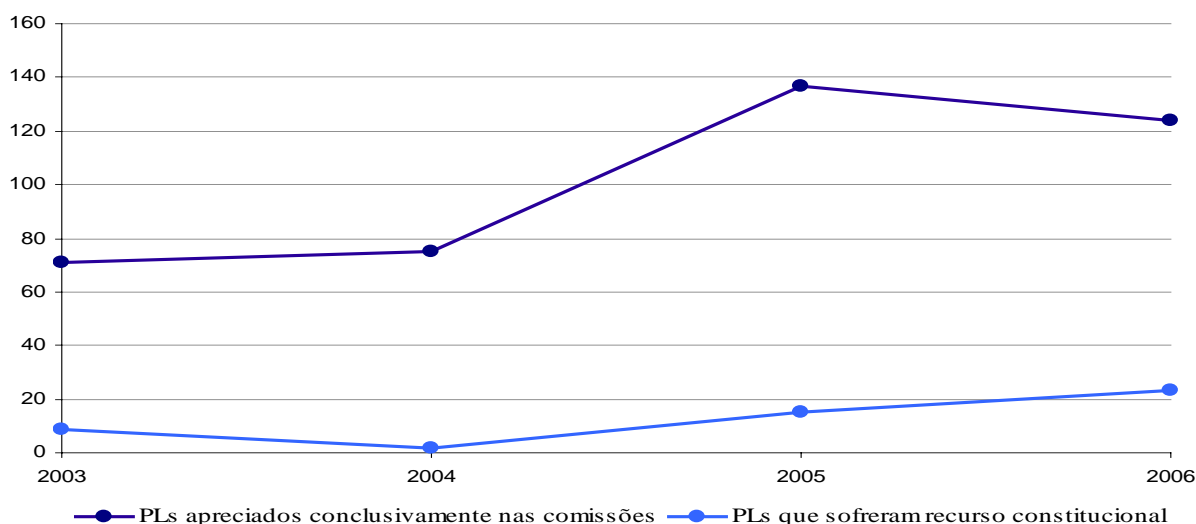
O primeiro grupo originará Decreto Legislativo que não está sujeito à sanção presidencial. O segundo grupo apesar de estar entre as proposições sujeitas à apreciação plena com abertura de prazo regimental, com a apresentação do recurso ao fim dos trabalhos em comissão funda-se na iminente possibilidade de arquivamento da proposição que receberá todos os pareceres contrários.

Esta é a razão pela qual destacamos para análises globais, neste capítulo, apenas os recursos apresentados nos termos do art. 58, § 2º, I da Constituição Federal c/c art. 132, § 2º, do

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que correspondem aos projetos já aprovados nas comissões temáticas que pela interposição do recurso perdem esta condição, Seção 6.3.

Das 407 proposições apreciadas conclusivamente nas comissões na 52ª Legislatura, 49 projetos de lei sofreram a interposição desse recurso. Apresentaremos graficamente a proporção entre o número de proposições aprovadas nas comissões temáticas em relação à progressão dos recursos interpostos. Isto corresponde a dizer que, com esta ação recursal, o poder pleno foi negado, em média, a 12,03% daquelas proposições já aprovadas. Um índice, a nosso ver, muito representativo.

Gráfico 8 - Análise anual dos projetos aprovados conclusivamente nas comissões e dos recursos apresentados em cada sessão Legislativa na 52ª Legislatura da CD



Da análise do Gráfico 8, observamos que a interposição do recurso obedece um padrão de apresentação próximo da média da Legislatura. Ao término da 52ª Legislatura a situação em que se encontravam era a seguinte:

Tabela 10 - Análise percentual do andamento dos recursos ao término da 52ª Legislatura na CD

	Quant.	%
Proposições aprovadas conclusivamente nas comissões na 52ª Legislatura	407	100 %
6.3 Recursos a Projetos de Lei com fundamentado no art. 132, § 2º	49	12,03 %
6.3.2 Recurso aprovado ao término da Legislatura	2	0,49 %
6.3.1 Recursos em tramitação ao término da Legislatura	22	5,40 %
6.3.3 Recursos arquivados ao término da Legislatura	25	6,14 %

Os 2 recursos, aprovados em Plenário ao término da Legislatura, correspondem apenas a 0,49% do total de proposições aprovadas em comissões que, de fato, foram à análise do Plenário. Uma foi transformada em norma jurídica, mas tramitou em regime de urgência; a outra ainda encontra-se “em tramitação” no Senado Federal.

Dos 22 recursos que tramitavam ao término da Legislatura, correspondentes a 5,40% do total citado, atualmente 20 deles ainda tramitam na Casa, sobrestando-se seus projetos. Temos que 1 sofreu prejudicialidade e outro retirada de assinaturas, com arquivamento. Portanto, em regra, essas proposições não lograram êxito. Como vimos, o projeto ao qual o recurso foi arquivado por requerimento continuou tramitando por urgência.

Quanto ao resultado das 29 proposições que tiveram os recursos arquivados (inclui-se aqui os 2 recursos aprovados no Plenário): 15 não lograram êxito (incluem-se neste grupo os “em tramitação”, os arquivados, o prejudicado e os que sofreram veto presidencial total); 7 foram parcialmente sancionadas, e 7 proposições aprovadas conclusivamente nas comissões, chegaram a ser sancionadas integralmente, conforme quadro abaixo.

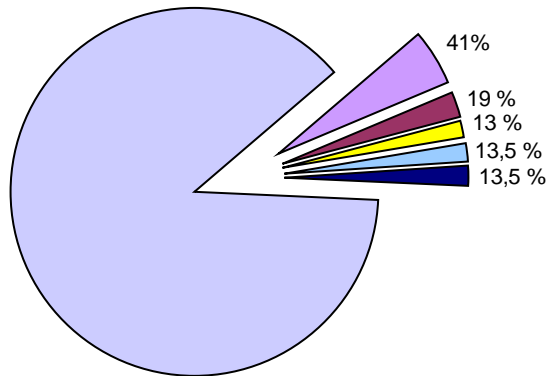
Tabela 11 - Análise do êxito alcançado ao fim da tramitação legislativa pelos Projetos de Lei aos quais os respectivos recursos foram arquivados na 52ª Legislatura na CD

	Quant.	%
Proposições aprovadas conclusivamente nas comissões na 52ª Legislatura	407	
Das proposições que seguiram seu curso natural – recursos arquivados	29	100 %
Não lograram êxito	7	24%
Veto Presidencial Total	6	21%
Sanção com Veto Parcial – mantido ou a ser apreciado	7	24%
Sanção “total”	7	24%

Então, partindo-se da informação de que das 407 proposições aprovadas nas comissões na 52ª Legislatura 49 receberam recursos, temos que, desses recursos, 29 já foram arquivados. E, dos arquivados, apenas 7 chegaram à sanção na íntegra, o que corresponde dizer que apenas um quarto deles foram concluídos positivando-se a norma - 24% dos projetos.

Apresentamos, para melhor visualização, o esquema desta situação global dos recursos constitucionais às proposições já aprovadas em comissão:

Gráfico 9 - Análise do aproveitamento das proposições que receberam recurso constitucional contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD



- 20 proposições sobrestadas por recursos
- 9 PLs tramitando ou arquivados
- 6 proposições com Veto Presidencial Total
- 7 proposições sancionadas com Veto Presidencial Parcial
- 7 proposições sancionadas "integralmente"
- 358 PLs apreciados conclusivamente na CD sem interposição de recursos

Obs.: Os anexos II, III e IV apresentam, ao final deste trabalho, as tabelas das Leis sancionadas, sancionadas com vetos e das mensagens de comunicação do veto

Do Gráfico 9 temos que apenas 13,5% dos projetos de lei que sofreram recursos foram sancionados integralmente. Podemos também apresentar outras comparações em função das 20 proposições que, após arquivo dos recursos, chegaram à análise do Executivo: 6 - totalmente vetadas, 7 - parcialmente vetadas e 7 - sancionadas. Inclui-se entre as sancionadas aquela em que o recurso foi aprovado em Plenário, analisada no item 6.3.1.

Por conseqüência, somando-se aquelas proposições sobrestadas, em tramitação, arquivadas e as integralmente vetadas, temos 35 proposições “aprovadas conclusivamente nas comissões” na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados que ainda hoje não lograram êxito, pois não foram positivadas.

Concluimos que praticamente três quartos dos recursos apresentados serão definitivamente arquivados. É lamentável que esses projetos já apreciados e aprovados pelas comissões temáticas na Câmara dos Deputados nem cheguem à apreciação executiva e, se chegam são vetados na íntegra.

Por derradeiro, temos que apenas um quarto das proposições que receberem o recurso constitucional contra o poder conclusivo na 52ª Legislatura serão positivadas pelo menos em parte.

Integralmente sancionadas: apenas 6 ocorrências. Isto corresponde a dizer que somente 1,47% dessas proposições chegam ao ordenamento jurídico conforme elaboração legislativa.

6.3.5. Análise dos primeiros signatários

Raul Horta apresenta que as lideranças legislativas governamentais podem ser fortalecidas ou enfraquecidas pelos mecanismos constitucionais contemporâneos e vincula isto à quantidade de regras instrumentais a serviço presidencial. E conclui que a ampliação da competência do Executivo no processo legislativo é uma tendência nos mecanismos constitucionais contemporâneos (HORTA, 1995, p.539).

Como se sabe, para a interposição desse recurso contra o poder conclusivo, proposição de iniciativa coletiva, é necessário que haja assinaturas de um décimo dos membros da Casa (art. 58, CF). Com o fim de encontrar as lideranças legislativas a serviço governamental passamos a analisar os primeiros signatários, que encabeçam e emplacam esse pleito. Acreditamos que esta sua atuação na busca de apoio para essa proposição acessória é de fundamental importância para a existência.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 102, § 2º, determina: “As atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao Autor serão exercidas em Plenário por um só dos signatários da proposição, regulando-se a precedência segundo a ordem em que a subscreveram.” Observando-se a lista de precedência, indiscutível está a importância desse primeiro signatário.

Como fundamento, destacamos a decisão na Questão de Ordem nº 175/2007, levantada pelo Deputado Fernando Coruja (PPS-SC), que deu interpretação restrita ao proponente da iniciativa coletiva. Restou posto, *in litteris*:

5. A definição de autoria é dada em sede regimental. A praxe da Casa tem consagrado uma interpretação restrita, de sorte que, para as proposições de autoria coletiva voluntária aplica-se o art. 102, § 1º, considerando autores todos os subscritores, **e para as proposições com subscrição de apoio exigida pela Constituição ou pelo Regimento aplica-se o art. 102, § 2º, para considerar autor somente o primeiro signatário.** (grifo nosso)

Entre os argumentos dessa decisão, encontramos o fato de que as assinaturas consignadas à proposição não vincula o parlamentar ao conteúdo da proposição, podendo, inclusive, opor-se a ele. E, muitas vezes, os parlamentares assinam as proposições apenas motivados pela inspiração democrática, o que é entendido como parte da cortesia e convivência parlamentar.

Assim, consideramos e analisamos os primeiros signatários de todos os 49 recursos e seus partidos políticos com o objetivo de buscar encontrar as lideranças políticas atuantes neste processo recursal contra a apreciação conclusiva das proposições já apreciadas favoravelmente nas comissões temáticas, e encontramos os seguintes dados:

Tabela 12 – Tabulação dos partidos dos 1ºs signatários aos recursos apresentados contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura	Incidência %
Rec. Apresentados	9	2	15	23	49	100%
PC do B	2	0	1	0	3	6,12
PFL	1	0	2	2	5	10,20
PL	0	0	0	1	1	2,04
PMDB	1	1	2	2	6	12,24
PP	0	0	2	1	3	6,12
PPS	0	0	0	1	1	2,04
PSB	1	0	0	0	1	2,04
PSDB	0	0	0	5	5	10,20
PT	0	1	7	9	17	34,70
PTB	4	0	0	2	6	12,24
PV	0	0	1	0	1	2,04

Com essa tabulação identificamos que o Partido dos Trabalhadores - PT, partido do governo, foi o responsável direto pela interposição de não menos que 17 proposições das 49 impetradas. Assim, percentualmente temos que o PT responde pela apresentação de 34,70% dos recursos. Considerando-se apenas esta análise por partidos, obtivemos um resultado que, por si só, já é bem representativo.

Agora, objetivando encontrar a influência das lideranças legislativas governamentais, buscamos, junto à Liderança do Governo na Câmara dos Deputados, identificar os partidos de apoio à base do Executivo na Casa. Agrupando-se esses primeiros signatários de partidos que apóiam o governo, e separando os partidos independentes, obtemos o seguinte cenário:

Tabela 13 – Análise dos recursos constitucionais (art. 58, § 2º, I, CF) separados por partidos da base do Governo em cada Sessão Legislativa na 52ª Legislatura da CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura	Incidência %
Partidos Da base do Governo (*)	PC do B, PDT, PL, PMDB, PMN, PP, PPS, PRONA, PSB, PSC, PT, PTB e PV.	PC do B, PDT, PL, PMDB, PPS, PSB, PSC, PT, PTB e PV.	PC do B, PDT, PL, PMDB, PMR, PP, PRONA, PSB, PSC, PT, PTB, PTC e PV.	PC do B, PDT, PL, PMDB, PP, PSB, PSC, PT, PTB e PV.	49	100%
Recursos com primeiros signatários de partidos da	8	2	13	15	38	

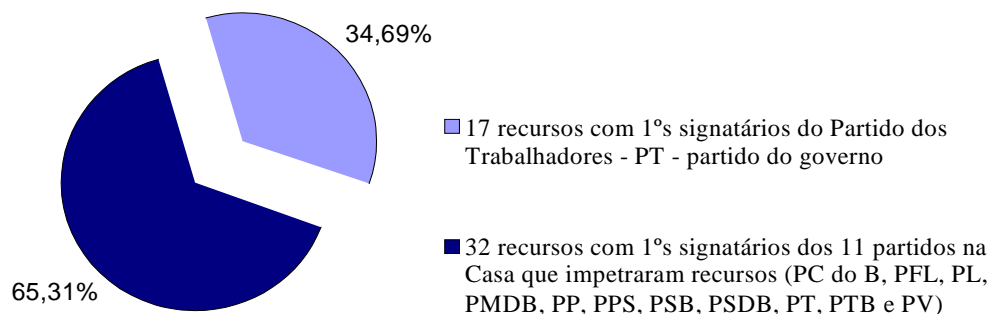
base do Governo						77,55 %
Recursos com primeiros signatários de partidos fora da base do governo	1	0	2	8	11	22,45 %

(*) A informação dos partidos que compõem a base do Governo foi fornecida pela Liderança do Governo na Câmara dos Deputados, em 10 de novembro de 2009.

A Tabela 13 apresenta dados reveladores que demonstram a participação dominante de parlamentares vinculados à base do governo na interposição desses recursos ao poder conclusivo que, em regra, neutralizaram proposições já prontas para positivação.

Podemos ilustrar graficamente as duas situações apresentadas: incidência do partido da situação – Gráfico 10 – e incidência de deputados da base do Governo – Gráfico 11 – como primeiros signatários de recursos contra o poder conclusivo das comissões. Vejamos:

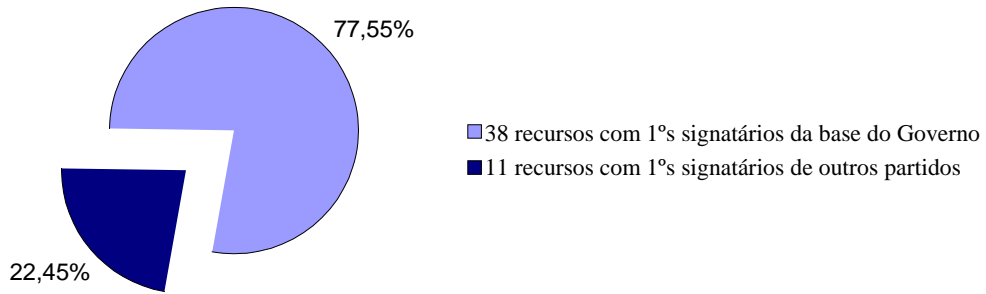
Gráfico 10 - Incidência do partido da situação - Partido dos Trabalhadores - PT - como 1ºs signatários dos recursos contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD



Por este mapeamento dos primeiros signatários dos recursos encontramos que o PT, partido do Governo, individualmente, é o responsável pela interposição de 17 recursos, o que corresponde a 34,70 % dos encabeçados por parlamentares do partido da situação.

Quanto à análise da base do Governo, temos:

Gráfico 11 - Análise da incidência de deputados da base do Governo como 1º signatários dos recursos contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD



Ao identificarmos os partidos da base do governo agrupando os primeiros signatários, conforme Gráfico 11, temos 38 recursos encabeçados por parlamentares governistas. Partindo do total de 49 recursos do gênero apresentados nesta 52ª Legislatura, restam apenas 11 deles, que foram encabeçados por parlamentares fora da base do Executivo na Câmara dos Deputados.

7. Estudo sobre a interferência do Executivo sobre o recurso constitucional

Os problemas relativos às diversas influências que modificam a tramitação legislativa dos projetos de lei conclusivos, com foco na análise do recurso constitucional do art 58 contra o poder conclusivo das Comissões, assim como o estudo da interferência do Executivo sobre ele são os desafios deste trabalho.

Sabemos que esse dispositivo constitucional que assegura o poder pleno das comissões, salvo recurso, tem por intenção o fortalecimento do Poder Legislativo e a valorização dos trabalhos de comissão. É uma ferramenta de especialidade das comissões e agilidade dos trabalhos legislativos. O recurso apresenta-se como uma alternativa aos parlamentares para levar o projeto de lei já aprovado em comissões à discussão plenária.

Identificar as razões que levaram os parlamentares na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados a alterar a tramitação das proposições com poder pleno das comissões vem sendo o nosso desafio. Assim, na pesquisa analisamos o recurso constitucional separadamente dos 07 recursos a PDCs conclusivos, porque incidem sobre matérias diversas e tem por fundamento regimental o Parecer Normativo nº 09/90 da CCJR.

Observamos entre os projetos de lei diversas justificativas para a motivação dos recursos pelos parlamentares. E destacamos as duas principais razões de existência: 35 recursos pretenderam dar sobrevida a projetos “fracassados” sujeitos ao arquivamento, interpostos pelo art. 133 do RICD; e 49 recursos solicitaram nova análise em Plenário aos projetos de lei já aprovados em comissão, baseados no art. 132, § 2º do RICD. Neste último caso, do total de 407 proposições aprovadas definitivamente nas comissões, na 52ª Legislatura, 49 proposições receberam o clássico recurso contra o poder conclusivo das comissões.

Nesta 52ª Legislatura, dos 49 recursos apresentados apenas 2 foram aprovados em Plenário. A maioria dos recursos apresentados estão fadados a se eternizarem “em tramitação”. A aprovação dos dois acima citados ocorreu no clamor dos líderes governistas ou após grande espera para apreciação. Assim, a interposição desse instituto implica em colocar seus projetos na categoria dos “arquivados vivos”.

Destacamos que 20 projetos⁵ foram à análise do Executivo e apenas 7 proposições chegaram à sanção integralmente conforme legisladas. Descontando-se duas que sofreram “urgência” de líderes, destacadas no Anexo IV, sobram 5 que tiveram seus recursos arquivados e

⁵ 19 projetos tramitaram por retirada de assinaturas dos respectivos recursos

foram sancionadas integralmente. Por fim, só houve anuência apenas a 25% do que foi submetido ao Presidente da República pelo Legislativo.

É importante destacar que quando medidas provisórias sobrestam a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados já há interferência do Executivo na pauta do Legislativo, pois têm preferência de votação. O fato também prejudica a possível apreciação dos recursos conclusivos no Plenário, que, em regra, não são nem pautados.

Neste contexto, a pesquisa conclui por dados que comprovam que três quartos dos recursos em tramitação não permitem que os respectivos projetos cheguem à sanção. Em regra, as proposições apenas concluem suas tramitações quando os respectivos recursos são arquivados: por ausências ou retirada de assinaturas. Não sendo isto, se pautadas, sua apreciação em Plenário, em regra, será sempre preterida por outras matérias legislativas e pela apreciação das medidas provisórias.

Sobre o tema sobrestamento da pauta, destacamos os estudos de Vieira:

... o sobrestamento da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados por Medidas Provisórias tem significado, portanto, um represamento do fluxo de tramitação das matérias sujeitas a sua deliberação, tornando ineficazes até mesmo recursos regimentais rotineiros de definição de prioridades de deliberação, como os requerimentos de urgência regimental, e se constituindo em elemento novo nos procedimentos de acordo de liderança com vista ao estabelecimento da agenda de votação (VIEIRA, 2005, p.40).

Este represamento, também aos recursos ora analisados, demonstra uma grande concentração do poder de influência do Executivo sobre as ações do Poder Legislativo. O resultado que apuramos corrobora este entendimento.

Necessário se faz criar mecanismos legislativos, como prazos regimentais para apreciação desses recursos, para só assim serem apreciados e não haver prejuízo aos trabalhos legislativos. Atualmente, eles simplesmente sobrecarregam a lista dos “prontos para a pauta”.

7.1. A representatividade da base do Governo na interposição do recurso

Mapeamos os partidos políticos dos primeiros signatários de cada recurso para buscar demonstrar a influência do Executivo na paralisação dos projetos já apreciados conclusivamente.

Agrupamos os primeiros signatários, inicialmente por partido, e apuramos que o PT, o partido do Governo, individualmente, é o bloco de parlamentares responsável pelo maior número

de interposições. Também estudando a base de apoio ao Governo na Câmara dos Deputados encontramos dados reveladores.

Nesta 52ª Legislatura, quanto aos recursos há uma presença forte da liderança legislativa governamental, pois a presença dos partidos aliados como primeiros signatários está comprovada em 74,55% dos recursos do gênero. O fato não pode ser desconsiderado. Portanto, existe participação maciça de parlamentares vinculados ao projeto do Executivo, no sobrestamento dos trabalhos legislativos, especialmente, pela interposição de recursos que raramente são apreciados.

Pela alta incidência desses parlamentares governistas encabeçando os recursos ao Plenário contra proposições já aprovadas conclusivamente nas Comissões da Casa, não resta dúvidas quanto à influência do Executivo na produção desses recursos e, conseqüentemente, na neutralização dos respectivos projetos de lei já aprovados em comissões.

Na medida em que os agentes do governo no Parlamento se mobilizam para garantir a política governamental, o Presidente da República não necessita manifestar-se, ou orquestrar ações, apenas se beneficia delas.

Com esta descoberta reforçamos a doutrina do ilustre professor Raul Machado Horta que, em sua obra Estudos de Direito Constitucional, quando aponta:

O Direito Constitucional do Estado que planeja a ação econômica modelou à sua semelhança o processo legislativo. A iniciativa governamental passou a comandar a atividade legislativa e o legislador moderno alterou as regras tradicionais de sua conduta legislativa. (HORTA, 1995, p.530)

O Executivo tenta impor ao Congresso Nacional suas prioridades. Como é sabido, o Parlamento fica à sua mercê quando há medidas provisórias na pauta legislativa. Essa interferência no processo legislativo também pode ser identificada em ingerências menores do Executivo, como nos casos em que influencia a base do governo a interpor proposições, como o recurso contra o poder conclusivo.

7.2. Análise da inclusão dos recursos na pauta do Plenário na Câmara dos Deputados

Como vimos na análise de dados, os recursos, segundo andamento legislativo, após publicados estão prontos para a inclusão na pauta do Plenário.

Buscando perseguir a influência do Executivo na pauta do Plenário na Câmara dos

Deputados, iniciamos por destacar os presidentes no período da 52ª Legislatura. Presidiu a Casa entre 2003-2004 o Deputado João Paulo Cunha (PT/SP). Em 2005, o Deputado Severino Cavalcante (PP/PE) esteve à frente dos trabalhos do início de fevereiro a 21 de setembro. Após sua renúncia assumiu o cargo o Deputado Aldo Rebelo (PC do B/SP), que completou este mandato até janeiro de 2007.

Esses presidentes da Câmara dos Deputados supracitados, à época de seus mandatos, pertenciam aos partidos PT, PP e PC do B. Estavam, portanto, vinculados a agremiações que participavam da base de apoio ao governo.

O fato de os recursos na 52ª Legislatura serem, em regra, publicados e dificilmente pautados, aponta para uma suspeita de que há influência do Executivo na pauta da Casa. Apuramos que, dos 21 recursos tramitando “prontos para pauta”, apenas 2 constam como “matéria sobre a Mesa”.⁶ E, ainda assim, mesmo quando pautados, sistematicamente, foram sobrestados por outras matérias e pela apreciação de medidas provisórias oriundas do Executivo.

Nesta fase, ainda não foi aberta oportunidade de manifestação do Executivo, portanto, não podemos responsabilizá-lo diretamente de manobras. Porém, a presença de Presidentes da Casa da base do governo e a não inclusão dos recursos na pauta de votação, por si só, já demonstram uma oscilação do processo. O sobrestamento da pauta legislativa por medidas provisórias é um problema que o parlamento vem enfrentando. Veremos a solução paliativa da urgência, usada quando há real interesse político na apreciação plenária.

7.3. Notas sobre as “urgências” requeridas a Projetos de Lei com Recurso

Nos casos de projetos de lei em que o Presidente da República tem interesse para seus planos de governo, há mecanismos de interferência legislativa mais ágil e eficiente, respaldados pela Constituição.

Na parte teórica deste trabalho apresentamos a urgência como forma de perda do poder pleno das comissões, que pode ser requerida ao longo de toda a tramitação em comissões. Como este regime tramita em prioridade de apreciação, supõe-se maior agilidade nos trabalhos.

No recurso constitucional do art. 58 há poder de protelar a edição de “leis” já elaboradas. Mas suspeitamos que o poder de agenda do Executivo nas atividades do Legislativo esteja mais próximo das solicitações de “urgências” e na edição numerosa de medidas provisórias,

⁶ Note-se que os recursos apreciados e aprovados no plenário também constaram na pauta.

pois quando há interesse na apreciação e votação das matérias em Plenário, a “urgência” é o instrumento jurídico utilizado.

Consta dos registros da Coordenação de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados que o Executivo, diretamente por mensagem fundada na urgência constitucional do art. 64, globalmente já levou à apreciação plenária 16 proposições - originariamente conclusivas. Além desta “urgência”, o governo também se beneficia da ação de líderes governistas que, na Câmara dos Deputados, têm a prerrogativa de solicitar a “urgência urgentíssima”, fundada no art. 155 do RICD.

O primeiro recurso aprovado em plenário nesta 2ª Legislatura foi o REC 25/2006 ao PL nº 73/1999. Encerrou sua tramitação na Câmara dos Deputados sob “urgência” e ainda aguarda apreciação no Senado Federal.

Entre os projetos que receberam recursos estudados neste trabalho e que finalmente foram sancionados⁷, destacamos quatro que, mesmo sobrestados pela interposição do recurso, receberam solicitação de “urgência”. Esses quatro projetos de lei conclusivos, remetidas ao Executivo, além de receberem o recurso contra a apreciação plena das comissões, tramitaram por “urgência”. E esses requerimentos de “urgência” têm por primeiros signatários os seguintes líderes:

- PL nº 2550/2003 – Deputado Hugo Leal (Líder do PSC),
- PL nº 5.318/2005 - Deputado Miro Teixeira (Líder do PDT),
- PL nº 5.845/2005 - Deputado Miro Teixeira (Líder do PDT), e
- PL nº 6.467/2005 - Deputado Arlindo Chinaglia (Líder do PT).

Considerando-se apenas os líderes que encabeçam os requerimentos, temos que todos eles são representantes de bancadas de apoio ao governo. Portanto, atuam em consonância com o projeto da situação política vigente. Isto demonstra que quando há real interesse do Executivo, os próprios líderes da base de apoio ao Governo na Casa legislativa se mobilizam para resgatar essas proposições deste sobrestamento recursal, levando-as a apreciação do Plenário. E, dessa forma, o Executivo, na figura do Presidente da República, não necessita manifestar-se.

Ora, se há interesse do Executivo em votação de proposições originariamente com poder conclusivo, um pedido de “urgência” do art. 64, da CF, também seria o suficiente para que uma proposição fosse apreciada em Plenário, devido aos poderes delegados na Carta Magna ao Presidente da República, especialmente pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

A eficiência da “urgência” é incontestável. Nestes quatro casos em que as proposições tramitaram neste regime, todas concluíram sua tramitação de forma positiva pela

⁷ Leis nºs 11.383/2006, 11.416/2006, 11.493/2007 e 11.877/008.

sanção com ou sem veto: Lei nº 11.383/2006 e Lei nº 11.493/2007, sancionadas integralmente, Lei nº 11.416/2006, com veto presidencial parcial – mantido, e Lei nº 11.877/2008 com veto presidencial parcial a ser apreciado. Portanto, nesses casos, houve a positivação das proposições, mesmo que com veto parcial.

O Executivo se beneficia do apoio de líderes da base governista que tem a prerrogativa de solicitar essas “urgências urgentíssimas”, nos termos do art. 155 do RICD. Mas, se despercebidamente, uma matéria é aprovada conclusivamente nas comissões sem que haja interesse executivo na sua positivação, o melhor caminho é o recurso do art. 58, da Constituição, pois, nestes casos, a proposição será “adormecida”. O Executivo, por sua vez, não se exporá ao veto.

Resumidamente, se o Executivo tem interesse na matéria, pede-se “urgência” e aprecia-a em Plenário. Se não há interesse e mesmo assim o projeto chega a ser aprovado em todas as comissões, o Executivo pode se posicionar em três caminhos: influenciar o Legislativo, através de suas lideranças para a promoção do recurso constitucional que sobrestará a proposição por tempo indeterminado, ou, quando receber a proposição por remessa do Legislativo, exercer seu poder de veto, total ou parcial.

7.4. Análise das proposições remetidas ao Executivo, após o arquivamento dos seus recursos

A análise das proposições remetidas ao Executivo é de fundamental importância para este estudo, porque após esta apreciação executiva é que se conclui o ciclo da produção legislativa.

Desta forma, a proposição principal, após o arquivamento do recurso, segue ao Plenário – se o recurso foi provido, ou à sanção, ou ao Senado Federal - nos demais casos. Assim, para a análise dos resultados, agrupamos os seguintes recursos arquivados: devolvidos ou arquivados por não conter número mínimo, arquivados por retirada de assinaturas, os recursos não apreciados por aprovação de “urgência” ao projeto de lei, os prejudicados e, ainda, os aprovados em Plenário.

O Executivo se manifestará por sanção ou veto. O doutrinador Alexandre de Moraes assegura que sanção é ato integrativo formal de sacramento do ato legislativo, é aquiescência do Presidente; e o veto a manifestação da discordância do Presidente ao projeto de lei, estando, portanto, consagrado o exercício do poder político no controle da elaboração de normas jurídicas. (MORAES, 2006, p. 614-617)

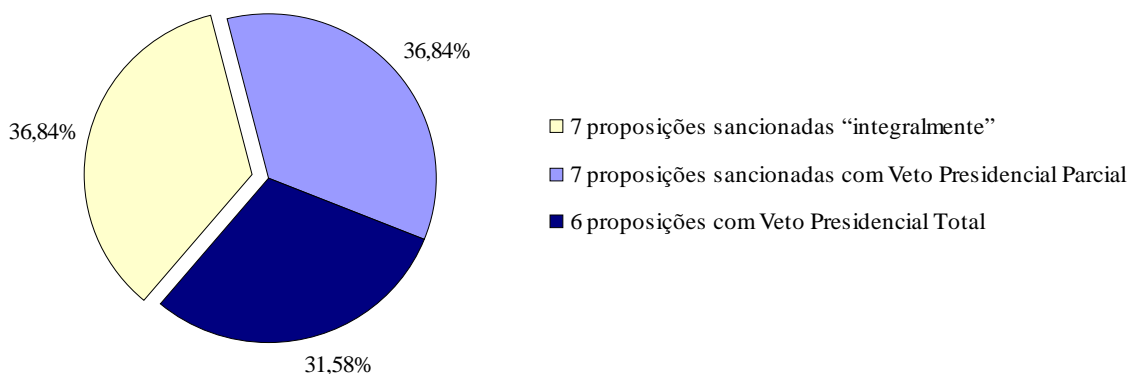
Considerando a cooperação legislativa aos interesses sociais e governamentais, o

veto deve ser pouco utilizado. Portanto, analisando-se pela ótica do Executivo, é mais conveniente que essas proposições, que estão em desacordo com os “planos de governo”, não sejam remetidas à sanção. Para que não seja necessário utilizar-se do veto é preferível ao Executivo que elas fiquem eternamente “em tramitação” no Legislativo.

Porém, nestes casos em que há interposição do recurso a proposições já conclusivamente apreciadas, observamos que a incidência de veto ocorre em 68,42% das proposições remetidas ao Executivo. Apenas o fato de terem recebido recurso já demonstra que tratar-se de projetos “polêmicos”, já que suas aprovações nas comissões não foram suficientemente capazes de unificar nem mesmo o entendimento na Casa Legislativa. Assim, os parlamentares optam pelo recurso ao Plenário, lembrando que a maioria deles é encabeçada por deputados da base de apoio ao governo.

Esta questão do veto é um ponto muito importante para a nossa reflexão. Os 29 recursos arquivados, salvo o prejudicado, liberaram os projetos de lei para seguirem seu curso de tramitação. Desses, 9 projetos ainda estão em tramitação ou arquivados. Destacamos apenas as 20 proposições enviadas à sanção presidencial por arquivamento dos recursos. Distribuídas graficamente temos:

Gráfico 12 - Análise da ação do Executivo às proposições remetidas à sanção após arquivamento dos recursos constitucionais (art.58, § 2º, I, da CF) na 52ª Legislatura da CD



Obs. Está inclusa a Lei nº 11.493/2007, com sanção integral, a qual o REC. nº 257/2006 aprovado em Plenário, foi também arquivado.

Esta manifestação do Presidente da República quanto à produção legislativa detalhada no Gráfico 12 e discriminada nos anexos II, III e IV, demonstra a preferência presidencial pelo veto. O Executivo enviou mensagem de veto total a 6 proposições, cujos recursos foram arquivados.

Das 49 proposições que sofreram recurso, apenas 20 chegaram à remessa do Executivo. Das 29 propostas que receberam recursos não chegaram ao Executivo, correspondem a 59,18%. Se a essas 29 proposições incluirmos os 13 projetos que receberam veto, temos que as 42 proposições já aprovadas conclusivamente nas comissões, representando 85,71% do total, perderam sua integralidade de mérito, caracterizando-se assim o “Poder Negativo de Veto” do recurso constitucional, art. 58, §2º, I.

Estudando as motivações que fundamentam os recursos ao Plenário, observamos a maior incidência dos argumentos: abrangência e relevância da proposição e inconformismo pela aprovação do mérito. A grande maioria dos recursos está sem fundamentação ou fundada em argumentos genéricos. Isto porque o comando constitucional condiciona apenas o número de parlamentares para apresentação do recurso e não trata das motivações.

Esse recurso, via de regra, paralisa a matéria, e ainda pode favorecer o Presidente da República se, ele, nestes casos, pretender manifestar-se pelo veto. Sem ônus político beneficia-se do poder negativo de veto do recurso.

7.5. Considerações finais

Após as prerrogativas asseguradas ao Presidente da República com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, há constante edição de medidas provisórias. Os recursos constitucionais que estão “prontos para pauta” raramente chegam a estar “sobre a Mesa” sem prioridade, não conseguem prosperar.

A aprovação deles, proposições acessórias, em Plenário, na 52ª Legislatura ocorreu apenas em duas situações. Em uma delas está claro o objetivo de desobstruir-se o projeto de lei, principal, para, enfim, tramitar em regime de urgência. O segundo recurso permaneceu por 10 vezes “sobre a Mesa”, sendo sobrestado pela Medida Provisória nº 275/2005, para então ser aprovado.

Com esses dados apurados, temos que a utilidade deste recurso para o Executivo é apenas a paralisação de projetos inconvenientes ao seu programa de governo. Neste contexto, ele pode, exercendo sua influência sobre a bancada de apoio ao governo na Casa legislativa, patrocinar a sua interposição, sem o desgaste com o excesso de vetos.

Politicamente, a não utilização desta capacidade de veto preserva o Legislativo. Estão listadas, no Anexo II, as mensagens presidenciais de veto total e as respectivas proposições. Observa-se que, apesar da mobilização dos parlamentares em retirar as assinaturas para que as proposições tramitassem, o destino delas, nesses casos, foi o veto total.

Para combater a paralisação aos projetos ocasionada pelos recursos, os parlamentares têm a prerrogativa de, ao se mobilizarem, retirar os recursos de tramitação e dar andamento às proposições. Cabe ao Executivo sancionar ou vetar esses projetos. De toda forma, apuramos que destes projetos que chegam à sanção, cerca de 70% sofrem algum veto: parcial ou total. Estamos diante de um dilema: o poder negativo de veto do recurso constitucional, que veta o que nunca finda de tramitar, ou o veto constitucional assegurado ao Executivo.

Essa capacidade de exercer “veto” parcial ou integral sobre as matérias já aprovadas no Congresso Nacional permite ao Executivo interferir diretamente na competência de produção legislativa do Parlamento. O poder negativo de veto do recurso constitucional trabalha a favor dos interesses do Governo, porque com o sobrestamento dessas proposições o governo não necessita se manifestar, não se desgasta com o Legislativo, nem se revela à sociedade.

E o pior: o Legislativo ainda tem que apreciar o veto. A sua análise deve obedecer ao trâmite do art. 66 da Constituição. Apenas por maioria absoluta dos Deputados e Senadores o veto poderá ser rejeitado. Raramente tal prerrogativa, “derrubada do veto”, é utilizada no Parlamento. Tanto por se tratar de apreciação sujeita a *quorum* especial, como por configurar um confronto com a palavra do Presidente da República, o Legislativo vem confirmando essa ação executiva.

Essa tramitação legislativa do projeto com recurso não é muito diferente dos demais, mas é mais demorada, ineficiente e cíclica: aprecia-se o projeto, aprecia-se o recurso, retira-se o recurso ou aprecia-se o projeto em Plenário, envia-se à revisão ou à sanção, é vetado, aprecia-se o veto, enfim. Proposições apreciadas legitimamente no processo legislativo, prontas, não são positivadas e permanecem “tramitando”, ficam fora do ordenamento jurídico ou são vetadas. Isto demonstra que há regras procedimentais no trâmite legislativo dificultando a produção da norma, facilitando a interferência da ação direta do Executivo na formação da lei ou, simplesmente, trabalhando a favor dos interesses do Governo.

Aponto, por oportuno, que ficaram prejudicadas as indagações sobre se a posição dominante das comissões destes projetos conclusivos prevalece quando da análise pelo Plenário. Isto porque fatores outros ocorreram com as duas únicas proposições sujeitas ao recurso e que foram apreciadas em Plenário: uma foi apreciada em Plenário sob outro argumento regimental – “urgência”. A outra teve recurso aprovado na 52ª Legislatura, e apreciação plenária na 53ª Legislatura, também tramitou sob “urgência” na Câmara dos Deputados. Portanto, não há recurso aprovado que, por esta razão, tenha levado o projeto de lei ao plenário e produzido norma jurídica. Assim, a análise de mérito Comissão/Plenário e a posição dominante ficou prejudicada.

8. Conclusão

O “Poder Conclusivo das Comissões Permanentes” é de suma importância para o fortalecimento do processo legislativo. A valorização do trabalho das comissões especialistas fortalece, valoriza e aprimora a produção de normas jurídicas, que podem ser detalhadamente debatidas em fóruns temáticos próprios.

Esta hipótese de delegação legislativa interna para análise conclusiva das comissões objetiva tratar de questões de interesse social de forma especializada no trabalho parlamentar. Portanto, é importante conhecer as razões dos recursos constitucionais que invertem a lógica da tramitação conclusiva.

Ao longo deste trabalho, observamos que os procedimentos vêm sendo aperfeiçoados gradualmente. Porém, ainda há muito a se fazer. Entre as necessidades de melhoria, destacamos a uniformização das nomenclaturas e a unificação das matérias objeto das apreciações conclusivas das comissões temáticas das duas Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, como forma de facilitar o trabalho dos operadores e o trâmite legislativo.

Também é de fundamental importância, entre outras modificações, que a apreciação desses processos que têm pleno poder nas comissões seja diferenciada, destacando-se os projetos conclusivos das demais proposições para que recebam o tratamento e avaliação especial que merecem, já que nesta apreciação, em regra, a decisão será definitiva, salvo recurso.

Os processos no parlamento tramitam por força da vontade política. Mas quanto aos recursos, para que cumpram sua função legislativa é necessário que se atualize o regimento, estabelecendo-se prazos para sua apreciação plenária, o que não garante sua apreciação, mas sinaliza aos parlamentares uma necessidade de organização e método. É necessário controle legislativo, indexando-se esses recursos separadamente, também como forma de melhor visualizar e acompanhar o andamento destas proposições. Também os recursos fundados no art. 133 devem ser apartados dos demais, já que se propõem a um fim específico.

Neste contexto, a devida divulgação dos trabalhos de comissão junto à sociedade, legítima possuidora do direito a uma produção legislativa representativa, é essencial, para que o recurso constitucional não seja manipulado. E com esta consciência, que os parlamentares sejam capazes de se organizar para retirá-los, remetendo os projetos de lei já aprovados ao Executivo, que não aquiescendo manifeste-se. Isto fortalecerá as comissões especialistas e dará mais credibilidade ao Legislativo.

Não há dúvida de que o processo de aperfeiçoamento da tramitação legislativa caminha a passos largos.

9. Referências

- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Processo Legislativo**. Coleção Síntese Jurídica. – Niterói, RJ: Impetus, 2003. 8 p.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Fluxograma de apreciação conclusiva de projeto de lei**. Disponível em <<http://intranet.camara.gov.br/internet/processolegislativo/fluxo/plTramitacao/plConclusiva/index.html>>. Acesso em: 28.08.2009. 1 p.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. 18 mar 1988. p. 8620 a 8624.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Atas de comissões)**. p. 114 a 115.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Atas de comissões)**. p.151 a 156.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento)**. 8 ago 1987. p. 31 a 32.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento)**. 8 ago 1987. p. 70 a 71.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Secretaria Geral da Mesa. Emendas Individuais. Emenda: 2P00107-6. (documento)
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. CEDI/CELEG/SEDOP. Emenda Substitutiva. Emenda:2P02040-2. (documento)
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**. 13 dez. 2006, pág. 55009-55010
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Liderança do Governo**. Relação de partidos da base do Governo. 2003. 2004. 2005. 2006. (documento)
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem**. nº 175/2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/plenario/qordem>>. Acesso em 12 nov. 2009.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n.17, de 1989. 7ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**: aprovado pela Resolução n. 93, de 1970. 2. v. – Brasília: Senado Federal, 2007. p. 310 e p. 427.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 26ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 464 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº 652-5, Maranhão. Ofensa ao art. 18, § 4º da Constituição Federal. Princípio da reserva de Plenário. Medida liminar deferida em parte. Acórdão. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 08 out 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa. 3ª Ed. Totalmente revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 2128 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo Legislativo**. 6. ed. Rev. E atual. - São Paulo: Saraiva, 2007. 305 p.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.29, ano 10, p.175-201, out. 1995.

GUIMARÃES, Deoleciano Torieri. **Dicionário Técnico Jurídico** / organização Deoleciano Torrieri Guimarães; - 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Rideel, 2003.

HORTA, Raul. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1995.

HORTA, Raul. O Processo Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal: n. 101, ano 26, p.5-28, jan./mar.1989.

MONTESQUIEU. Do espírito das leis. [Tradução: Jean Melville]. São Paulo : Martin Claret, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** / Alexandre de Moraes. – 20 ed. – São Paulo : Atlas, 2006. 972 p.

MORELLI, Daniel Nobre. **O Princípio da Separação de Poderes e a Preponderância do Poder Executivo na Constituição Brasileira de 1988**. Disponível em <<http://www.universojuridico.com.br> - O Princípio da Separação de Poderes e a Preponderância do>. Acesso em: 03 nov. 2009. 12 p.

NERY JUNIOR, Nelson. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional** / Nelson Nery Junior, Rosa Maria de Andrade Nery. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PACHECO, Luciana. **A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das comissões**. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira. 2002. 120 p.

PACHECO, Luciana Botelho. **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados : uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de iniciativa parlamentar**. [manuscrito]. Universidade de Brasília. 2005. 53 p.

PEREIRA, Carlos e MÜLLER, Bernardo. **Uma teoria de preponderância do Poder Executivo**. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n.43, p.45-67. jun. 2000.

PIMENTEL SOUZA, Bernardo. **Introdução aos recursos cíveis e à ação rescisória**. 3ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2004.

POLSBY, Nelson W. (1968), The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, vol. 62, n. 2, pp. 144-168.

SANTOS, Fabiano. A Reforma do Poder Legislativo. **Revista Plenarium**, Câmara dos Deputados, n. 1, p. 26-40, 2004.

SANTAROSE, Cláudia Maria Matias. **Processo legislativo: o poder conclusivo das Comissões e a repercussão desse instrumento na produção legislativa da Câmara dos Deputados**. [manuscrito]. 2003. 63 p.

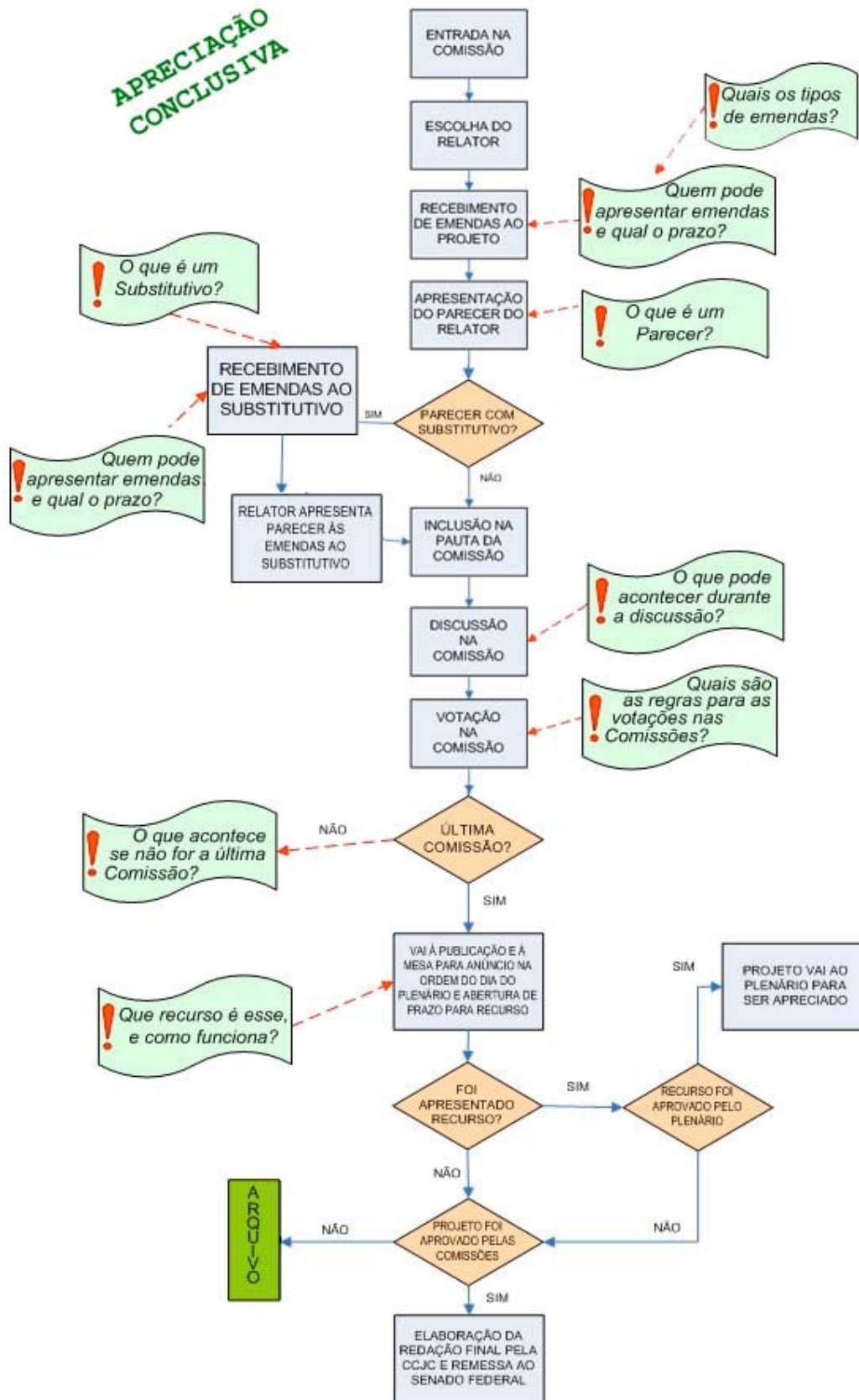
SILVA, José Afonso. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2.ed. - São Paulo: Malheiros, 2006.373 p.

SOUZA, Marilda Barbosa Macedo Souza. **Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 128 p. (Série fontes de referência. /guias e manuais; n. 19)

VIEIRA, Fernando. **O poder de apreciação conclusiva das comissões na Câmara dos Deputados: uma avaliação**. Monografia apresentada como parte dos requisitos para a conclusão do curso de pós graduação Especialização em Gestão Legislativa da universidade de Brasília. Brasília. 2005. 89 p.

10. Anexos: Anexo I

Figura 1 – Fluxograma da apreciação conclusiva de Projeto de Lei na Câmara dos Deputados



10. Anexos: Anexo II

52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Relação de Mensagens Presidenciais de Comunicação de Veto Total – mantido a projetos que tramitaram com recurso constitucional ao Plenário

- art. 58, § 2º, I da CF -

Mensagens Presidenciais sobre o veto total MSC / MVT	Proposições que tramitaram com o poder conclusivo sofreram recurso constitucional ao Plenário e veto total - art. 58, § 2º, I da CF -
MSC nº 153/2003 MVT (Of. 330/200 – CN)	PL nº 4.853/2001 – o REC nº 03/2003 foi arquivado por não conter o número mínimo de assinaturas indicadas no art. 58, § 2º, I, da CF
MSC nº 135/2006 MVT nº 05/2006	PL nº 4.514/2004 – deferimento do REQ nº 3479/2005 que solicita a retirada de assinaturas do REC 248/2005
MSC nº 219/2006 MVT nº 08/2006	PL nº 4.217/2001 – deferimento do REQ 3509/2005 que solicita a retirada das assinaturas do REC 256/2005
MSC nº 486/2006 MVT nº16/2006	PL nº 4.644/2004 – deferimento do REQ 4069/2006 que solicita a retirada das assinaturas do REC 286/2006
MSC nº 18/2007 MVT nº07/2007	PL nº 787/2003 – deferimento do REQ. 3674/2006 que solicita a retirada das assinaturas do REC 263/2006
MSC nº 569/2008 MVT nº 28/2008	PL nº 5.900/2005 – deferimento do REQ. 4426/2006 que solicita a retirada das assinaturas do REC 307/2006

10. Anexos: Anexo III

52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Relação de Leis Ordinárias que, após tramitação e recurso constitucional, foram sancionadas com vetos presidenciais parciais

- art. 58, § 2º, I da CF –

Leis Ordinárias (vetadas parcialmente)	Proposições que tramitaram com o poder conclusivo e sofreram recurso constitucional ao Plenário - art. 58, § 2º, I da CF –
Lei nº 11.126/2005	PL nº 6.911/2002 – retirada do REC 90/2003, nos termos do art. 104, § 2º do RICD.
Lei nº 11.265/2006	PL nº 6.915/2002 – apresentação do REQ que requer a retirada de tramitação do Recurso n.º 219/05.
Lei nº 11.382/2006	PL nº 4.497/2004 – Retirado o REC 185/05, nos termos do artigo 104, caput, do RICD.
Lei nº 11.416/2006 - tramitou em urgência	PL nº 5.845/2005 – tramitou em urgência nos termos do art. 155, para discussão e votação – solicitação de Líder
Lei nº 11.443/2007	PL nº 5.191/2005 – deferido o REQ 3818/2006 e retirado o REC 273/06, nos termos regimentais.
Lei nº 11.508/2007	PL nº 5.456/2001 – defiro, nos termos do art. 114, VII, c.c. o art. 104, caput e § 2º, ambos do RICD – REQ 4434/06 de retirada de assinaturas
Lei nº 11.877/2008 - veto parcial a ser apreciado - tramitou em urgência	PL nº 2.550/2003 – defere REQ 3218/2008 de retirada de assinaturas

10. Anexos: Anexo IV

52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Relação de Leis Ordinárias que após tramitação e recurso constitucional foram integralmente sancionadas conforme legisladas

- art. 58, § 2º, I da CF –

Leis Ordinárias (sancionadas na íntegra)	Proposições que tramitaram com o poder conclusivo e sofreram recurso constitucional ao Plenário - art. 58, § 2º, I da CF –
Lei nº 10.795/2003	PL nº 5.329/2001 – arquivo dos RECs 76 e 78/2003 pelo deferimento dos REQs 1364 e 1365/2003 - respectivamente
Lei nº 10.891/2004	PL nº 3.826/2000 – arquivo do REC 93/2003 pelo deferimento do REQ 1655/2004
Lei nº 11.441/2007	PL nº 6.416/2005 – arquivo do REC 289/2006 tendo em vista a retirada de assinaturas
Lei nº 11.684/2008	PL nº 1.641/2003 – arquivo do REC 139/2004 pelo deferimento do REQ 1779/2007 para retirada de assinaturas
Lei nº 11.935/2009	PL nº 1.696/2003 – arquivo do REC 246/2005 por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no art. 58, § 2º, I, da CF
Lei nº 11.383/2006 - tramitou em urgência	PL nº 6.467/2005 – arquivo dos RECs por apresentação de vários REQs de retirada de assinaturas. Segue aprovação pelo regime de urgência – art. 155 – RICD – Líderes
Lei nº 11.493/2007 - Recurso aprovado em Plenário - tramitou em urgência	PL nº 5.318/2005 – REC 257/2005 aprovado em Plenário, seguida de aprovação do regime de urgência – art. 155 – RICD – Líderes

10. Anexos: Anexo V

52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Relação de Recursos por Sessão Legislativa

1ª Sessão Legislativa - 2003

Recurso ao Poder Conclusivo	PL Sobrestado	Resumo do andamento do recurso
01	256/1991	Devolvido ao autor por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)
02	4964/2001	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)
03	4853/2001	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)
23	2968/2000	PRONTO PARA PAUTA.
57	379/2003	PRONTO PARA PAUTA.
76	5329/2001	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
85	936/2003	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
90	6911/2002	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
93	3826/2000	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado

(*) o REC 70/2003 – não foi considerado já que sua apresentação foi intempestiva

2ª Sessão Legislativa - 2004

Recurso ao Poder Conclusivo	PL Sobrestado	Resumo do andamento do recurso
112	7177/2002	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
139	1641/2003	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado

3ª Sessão Legislativa – 2005

Recurso ao Poder Conclusivo	PL Sobrestado	Resumo do andamento do recurso
160	6482/2002	PRONTO PARA PAUTA.
169	3055/1997	PRONTO PARA PAUTA.
184	4497/2004	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
192	22/2003	PRONTO PARA PAUTA.
219	6915/2002	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
225	52/2003	PRONTO PARA PAUTA. / Prejudicialidade / Rec. arquivado
239	2997/2004	PRONTO PARA PAUTA.
240	3210/2004	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
243	5087/2005	PRONTO PARA PAUTA.
246	1696/2003	Arquivado ao autor por não conter número mínimo de assinaturas / Rec. arquivado (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)
248	4514/2004	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
250	1024/2003	PRONTO PARA PAUTA.
252	5100/2005	PRONTO PARA PAUTA.
256	4217/2001	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
257 (aprov.)	5318/2005	Matéria sobre a Mesa – por 12 vezes – tramitou por urgência - Rec. arquivado - 5 vezes - matéria sobre a Mesa - 1 vez - não apreciada por acordo de Líderes - Rec. sobrestado 3 vezes pela apreciação da MPV 280/06, MPV 281/06 e MPV 275-C/05 - 2 vezes - encerramento da sessão / cancelamento da ordem do dia - Recurso aprovado em 12/12/2006

4ª Sessão Legislativa – 2006

Recurso ao Poder Conclusivo	PL Sobrestado	Resumo do andamento do recurso
261	2654/2003	PRONTO PARA PAUTA.
263	787/2003	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. Arquivado
265 (aprov.)	73/1999	Matéria sobre a Mesa – por 9 vezes - 4 vezes - matéria sobre a Mesa - sobrestada 4 vezes pela apreciação da MPV 275/05 - Recurso aprovado em 21/03/2006
266	1721/1996	PRONTO PARA PAUTA.
271	2383/2003	PRONTO PARA PAUTA.
273	5191/2005	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. Arquivado
278	3890/1989	PRONTO PARA PAUTA.
279	1780/1996	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)
281	1267/2003	PRONTO PARA PAUTA.
285	5415/2005	PRONTO PARA PAUTA.
286	4644/2004	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. Arquivado
288	52602005	PRONTO PARA PAUTA.
289	6416/2005	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)
291	5499/2005	PRONTO PARA PAUTA.
295	6467/2005	PRONTO PARA PAUTA. / Aprovada urgência sem apreciação do recurso / Rec. arquivado
299	5845/2005	PRONTO PARA PAUTA. / Aprovada urgência sem apreciação do recurso / Rec. arquivado
300	923/2003	PRONTO PARA PAUTA.
303	595/2003	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)
307	5900/2005	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
308	5456/2001	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado
311	4734/2004	PRONTO PARA PAUTA.
313	5238/2005	Matéria sobre a Mesa – por 38 vezes - 19 vezes – matéria sobre a Mesa - sobrestada 19 vezes pela apreciação das MPVs 392/07, 393/07, 394/07, 388-B/07, 394/07, 394-A/07, 394-B/07, 395/07, 395-A/07
314	2550/2003	Matéria sobre a Mesa – por 32 vezes - 16 vezes – matéria sobre a Mesa - sobrestada 16 vezes pela apreciação das MPVs 394/07, 388-B/07, 394/07, 394-A/07, 394-B/07, 395/07, 395-A/07 Em 22/10/2008 - Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado

10. Anexos: Anexo VI

52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Análise dos 20 recursos ao poder conclusivo “em tramitação”

1ª Sessão Legislativa - 2003

Recurso ao Poder Conclusivo	PL Sobrestado	Resumo do andamento do recurso
23	2968/2000	PRONTO PARA PAUTA.
57 Apenso 58, 59, 60 e 64	379/2003	PRONTO PARA PAUTA.

2ª Sessão Legislativa – 2004 - SEM OCORRÊNCIA

3ª Sessão Legislativa – 2005

Recurso ao Poder Conclusivo	PL Sobrestado	Resumo do andamento do recurso
160 Apenso 161	6482/2002	PRONTO PARA PAUTA.
169	3055/1997	PRONTO PARA PAUTA.
192 Apenso 195	22/2003	PRONTO PARA PAUTA.
239	2997/2004	PRONTO PARA PAUTA.
243	5087/2005	PRONTO PARA PAUTA.
250	1024/2003	PRONTO PARA PAUTA.
252 Apenso 253 e 254	5100/2005	PRONTO PARA PAUTA.

4ª Sessão Legislativa – 2006

Recurso ao Poder Conclusivo	PL Sobrestado	Resumo do andamento do recurso
261 Apenso 162	2654/2003	PRONTO PARA PAUTA.
266	1721/1996	PRONTO PARA PAUTA.
271	2383/2003	PRONTO PARA PAUTA.
278	3890/1989	PRONTO PARA PAUTA.
281	1267/2003	PRONTO PARA PAUTA.
285	5415/2005	PRONTO PARA PAUTA.
288	5260/2005	PRONTO PARA PAUTA.
291	5499/2005	PRONTO PARA PAUTA.
300	923/2003	PRONTO PARA PAUTA.
311 Apenso 312	4734/2004	PRONTO PARA PAUTA.
313	5238/2005	Matéria sobre a Mesa – por 38 vezes - sobrestada 19 vezes pela apreciação das MPVs 392/07, 393/07, 394/07, 388-B/07, 394/07, 394-A/07, 394-B/07, 395/07, 395-A/07

10. Anexos: Anexo VII

52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Recursos contra do poder conclusivo arquivados

1ª Sessão Legislativa – 2003

Recurso ao Poder Conclusivo	Resumo do andamento do recurso	PL Sobrestado	Situação do projeto ou resultado
01	Devolvido ao autor por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	256/1991	Em tramitação no SF
02	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	4964/2001	Arquivado no SF
03	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	4853/2001	Mensagem nº 153/03 – Veto Presidencial Total
70 Apenso 76 e 78	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	5329/2001	Lei nº 10.795/2003
85	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	936/2003	Em tramitação no SF
90	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	6911/2002	Lei nº 11.126/2005 - com VETO PARCIAL - mantido
93	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	3826/2000	Lei nº 10.891/2004

2ª Sessão Legislativa – 2004

Recurso ao Poder Conclusivo	Resumo do andamento do recurso	PL Sobrestado	Situação do projeto ou resultado
112	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	7177/2002	Em tramitação no SF
139	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	1641/2003	Lei nº 11.684/2008

Recursos arquivados – 52ª Legislatura
3ª Sessão Legislativa – 2005

Recurso ao Poder Conclusivo	Resumo do andamento do recurso	PL Sobrestado	Situação do projeto ou resultado
184 Apenso 185	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	4497/2004	Lei nº 11.382/2006 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL - mantido
219	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	6915/2002	Lei nº 11.265/2006 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL – mantido
225	PRONTO PARA PAUTA. / Prejudicialidade / Rec. arquivado	52/2003	Prejudicado pela Lei Complementar nº 123/2006
240	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	3210/2004	Em tramitação na CD - deferido o requerimento de retirada de assinaturas do recurso e o PL está parado desde 09/11/2005
246	Arquivado ao autor por não conter número mínimo de assinaturas / Rec. Arquivado (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	1696/2003	Lei nº 11.935/2009
248	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	4514/2004	Mensagem nº 135/2006 - VETO PRESIDENCIAL TOTAL – mantido
256	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	4217/2001	Mensagem nº 219/2006 - VETO PRESIDENCIAL TOTAL – mantido
257 (aprov.)	Matéria sobre a Mesa – por 12 vezes – sobrestada 3 vezes pela apreciação das MPVs 280/06, 281/06 e 275-C/05. Em 12/12/2006 - Recurso aprovado – tramitou por urgência - Rec. Arquivado	5318/2005 (regime de urgência)	Lei nº 11.493/2007

Recursos arquivados – 52º Legislatura
4ª Sessão Legislativa – 2006

Recurso ao Poder Conclusivo	Resumo do andamento do recurso	PL Sobrestado	Situação do projeto ou resultado
263	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	787/2003	Mensagem 18/2007 - VETO PRESIDENCIAL TOTAL – mantido
265 (aprov.)	Matéria sobre a Mesa - Recurso aprovado em 21/03/2006 / Rec. arquivado	73/1999 (regime de urgência)	Em tramitação no SF
273	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	5191/2005	Lei nº 11.443/2007 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL – mantido
279	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	1780/1996	Em tramitação no SF
286	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	4644/2004	Mensagem nº 486/2006 - VETO PRESIDENCIAL TOTAL – mantido
289	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	6416/2005	Lei nº 11.441/2007
295	PRONTO PARA PAUTA. / Aprovada urgência sem apreciação do recurso / Rec. Arquivado	6467/2005 (regime de urgência)	Lei nº 11.383/2006
299	PRONTO PARA PAUTA. / Aprovada urgência sem apreciação do recurso / Rec. Arquivado	5845/2005 (regime de urgência)	Lei nº 11.416/2006 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL – mantido
303	Arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	595/2003	Em tramitação no SF
307	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. Arquivado	5900/2005	Mensagem nº 569/2008 - VETO PRESIDENCIAL TOTAL – mantido
308	PRONTO PARA PAUTA. / Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. Arquivado	5456/2001	Lei nº 11.508/2007 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL – mantido
314	Matéria sobre a Mesa – por 32 vezes - sobrestada 16 vezes pela apreciação das MPVs 394/07, 388-B/07, 394/07, 394-A/07, 394-B/07, 395/07, 395-A/07 Em 22/10/2008 - Deferido requerimento de retirada de assinaturas / Rec. arquivado	2550/2003 (regime de urgência)	Lei nº 11.877/2008 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL – a apreciação

10. Anexos: Anexo VIII

52ª Legislatura na Câmara dos Deputados

Proposições conclusivas que receberam recurso ao Plenário que tramitaram em regime de “urgência” e, por fim, foram remetidas ao Executivo

Recurso ao Poder Conclusivo	Resumo do andamento do recurso	PL sobrestado	Situação do projeto ou resultado
257/2006 - aprov.	Matéria sobre a Mesa – por 12 vezes – sobrestada 3 vezes pela apreciação das MPVs 280/06, 281/06 e 275-C/05. Em 12/12/2006 - Recurso aprovado – seguido de aprovação de urgência Rec. arquivado	5318/2005 (regime de urgência)	Lei nº 11.493/2007
295	PRONTO PARA PAUTA. / Aprovada urgência sem apreciação do recurso / Rec. arquivado	6467/2005 (regime de urgência)	Lei nº 11.383/2006
299	PRONTO PARA PAUTA. Aprovada urgência sem apreciação do recurso / Rec. arquivado	5845/2005 (regime de urgência)	Lei nº 11.416/2006 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL – mantido
314	Matéria sobre a Mesa – por 32 vezes - sobrestada 16 vezes pela apreciação das MPVs 394/07, 388-B/07, 394/07, 394-A/07, 394-B/07, 395/07, 395-A/07 Em 22/10/2008 - Deferido requerimento de retirada de assinaturas/ Rec. arquivado	2550/2003 (regime de urgência)	Lei nº 11.877/2008 - VETO PRESIDENCIAL PARCIAL – a apreciação