

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."



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO – IUPERJ
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS – CEFOR/CD

ANDRÉ CORRÊA DE SÁ CARNEIRO

LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E PODER DE APRECIÇÃO
CONCLUSIVA NO CONGRESSO NACIONAL

Brasília
2009



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO – IUPERJ
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS – CEFOR/CD

ANDRÉ CORRÊA DE SÁ CARNEIRO

ORIENTADORA: DRA. ARGELINA CHEIBUB FIGUEIREDO

LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E PODER DE APRECIÇÃO CONCLUSIVA NO CONGRESSO NACIONAL

Dissertação apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Brasília
2009

BANCA EXAMINADORA:

Argelina Cheibub Figueiredo
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

Jairo Nicolau
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

Marcelo Barroso Lacombe
Câmara dos Deputados

Dedico este trabalho aos meus pais, Ronaldo e Luizete, aos meus irmãos, Ricardo, Marcelo e Patrícia, e aos meus demais familiares. De igual forma, dedico-o aos meus colegas e amigos da Câmara dos Deputados, aos deputados federais da bancada do Partido Social Cristão e a seus dirigentes.

Agradeço primeiramente a Deus, Criador de toda vida, por todas as bênçãos.

Agradeço também aos meus pais, por me iniciarem na busca do conhecimento, bem como pelo exemplo de vida.

Aos deputados federais integrantes da bancada do PSC, em especial ao Líder do partido, deputado Hugo Leal, pela amizade e pela oportunidade ímpar de poder acompanhar de perto o processo de feitura das leis e de poder observar, de forma privilegiada, as interações do jogo político e democrático no âmbito da Câmara dos Deputados.

Aos amigos do Gabinete da Liderança do PSC, por todo carinho e apoio dispensados.

Agradeço, de igual forma, a todos aqueles parentes, amigos, colegas de trabalho que, direta ou indiretamente, ajudaram-me na consecução deste trabalho.

Agradeço, por fim, a professora Argelina Figueiredo, orientadora experiente, dedicada e atenciosa, sempre disposta e pronta a ajudar e com a qual pude contar em todos os momentos da realização deste trabalho.

A todos vocês, muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo consolidar e aprofundar os estudos realizados até hoje no que se refere à produção legislativa decorrente do poder conclusivo com a finalidade de verificar a efetividade desse instituto, além de averiguar o almejado fortalecimento do papel das comissões na produção legislativa federal. Para tanto, analisa as proposições que se transformaram em norma jurídica nas legislaturas posteriores à promulgação da Constituição de 1988 até o primeiro ano da 53ª Legislatura (2007). Analisa, também, qualitativamente, a produção legislativa nesse período, utilizando a teoria alemã de legislação simbólica, de acordo com a tipologia de Harald Kindermann, que dispõe que a função simbólica ocorre quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas sem tomar qualquer medida no sentido de criar os pressupostos para sua eficácia, embora se encontre em condições de criá-los, ou quando a produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico. Obtém, ao final, uma visão mais realista do impacto da produção legislativa empreendida conclusivamente pelas Comissões do Congresso e verifica a efetividade do instituto do poder conclusivo, tanto em termos numéricos como qualitativos.

Palavras-chave: Poder conclusivo, Apreciação conclusiva, Sistemas de Comissões, Congresso Nacional, Processo Legislativo, Leis simbólicas, Legislação simbólica, Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to ratify and deepen existing studies regarding conclusive power law production. Besides checking its effectiveness, this work investigates the desired strengthening of the commission's role in federal legislative process. In order to do so, it analyzes the propositions that became law during the period starting with the 1988 Federal Constitution promulgation up until the first year of the 53rd legislature (2007). It also makes a qualitative analysis of these laws, using the German theory of symbolic legislation, according to Harald Kindermann, which states that the symbolic function happens when the legislator is not concerned with by which means the law will become effective (even though he/she could actually do so) or when it aims to attend not only as a judicial remedy, but also – and primarily – serves for political purposes. At last, it allows a more realistic view of the impact of the legislation conclusively produced by the Congress Commissions and verifies the effectiveness of the conclusive power institute, in terms of quantity and quality.

Keywords: conclusive power, summary legislative process, committee system, National Congress, legislative process, law-making process, symbolic laws, Chamber's of Deputies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CAS – Comissão de Assuntos Sociais (Senado Federal)
- CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Câmara dos Deputados)
- CAINDR – Comissão de Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (Câmara dos Deputados)
- CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (Câmara dos Deputados)
- CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado Federal)
- CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)
- CCT – Comissão de Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (Senado Federal)
- CD – Câmara dos Deputados
- CDC – Comissão de Defesa do Consumidor (Câmara dos Deputados)
- CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (Câmara dos Deputados)
- CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano (Câmara dos Deputados)
- CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Senado Federal)
- CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias (Câmara dos Deputados)
- CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (Senado Federal)
- CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte (Senado Federal)
- CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
- CEC – Comissão de Educação e Cultura (Câmara dos Deputados)
- CF – Constituição Federal
- CFT – Comissão de Finanças e Tributação (Câmara dos Deputados)
- CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (Câmara dos Deputados)
- CI – Comissão de Serviços de Infra-Estrutura (Senado Federal)

CLP – Comissão de Legislação Participativa (Câmara dos Deputados)

CMA – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Senado Federal)

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Câmara dos Deputados)

CME – Comissão de Minas e Energia (Câmara dos Deputados)

CN – Congresso Nacional

CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (Senado Federal)

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Senado Federal)

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Câmara dos Deputados)

CSPCCO– Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (Câmara dos Deputados)

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família (Câmara dos Deputados)

CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Câmara dos Deputados)

CTD – Comissão de Turismo e Desporto (Câmara dos Deputados)

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (Congresso Nacional)

FHC – Fernando Henrique Cardoso

MPU – Ministério Público da União

RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SF – Senado Federal

SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O SISTEMA DE COMISSÕES PARLAMENTARES E O PODER CONCLUSIVO	19
1.1 As Comissões parlamentares	19
1.2 O Sistema de Comissões Parlamentares	22
1.2.1 Sistemas Fracos	23
1.2.2 Sistemas Intermediários	23
1.2.3 Sistema de Comissões Deliberantes	25
1.2.4 Características do Sistema de Comissões	25
1.3 O Sistema de Comissões no Brasil	31
1.4 O Poder Conclusivo	35
1.4.1 O Precursor sistema italiano	35
1.4.2. O Sistema espanhol	38
1.4.3. O Sistema argentino	39
1.4.4. O Sistema brasileiro	41
2 A LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA	53
2.1 Definição de Legislação Simbólica	53
2.2 Tipos de Legislação Simbólica	53
2.2.1 Confirmação de valores sociais	54
2.2.2 Demonstração da capacidade de ação do Estado	55
2.2.3 Adiamento de solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios	56
2.3 Demais características da Legislação Simbólica	57
2.4 Efeitos da Legislação Simbólica	57
2.5 As Leis simbólicas e a hipertrofia legislativa	58
3 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS	62
CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	92
APÊNDICE A	96
APÊNDICE B	104

INTRODUÇÃO

O Parlamento nos Estados atuais afigura-se como elemento de destaque no cenário das instituições políticas, apresentando importantes funções, como a legislativa e a fiscalizatória¹.

Entretanto, com o advento do Estado Social – que aumentou sobremaneira a quantidade de serviços públicos prestados pela Administração Pública e requereu a intervenção do Estado em diversas áreas da sociedade –, o Parlamento foi obrigado a lidar com um número muito elevado de proposições, tratando dos mais diversos assuntos, com o intuito de regular e disciplinar as novas funções governamentais.

Ainda por conta do surgimento do Estado Social e, posteriormente, do Estado Democrático Social, originou-se a hegemonia do Poder Executivo, mormente no que tange a função legislativa, devido à necessidade de garantir a efetividade dos direitos sociais por meio da atuação tempestiva da Administração Pública.

Esses dois fatores – a preponderância do Executivo sobre o Legislativo no que tange a assunção da função legiferante e o assoberbamento do Parlamento com proposições das mais diversas áreas – provocaram a denominada “crise do parlamento” (CASSEB, 2008).

Com o objetivo de atender a essas demandas, ocorreu, no seio das Câmaras Legislativas, o desenvolvimento de trabalhos por órgãos internos, principalmente por comissões parlamentares, compostas por um subconjunto dos membros da respectiva Casa, para tratar de campos temáticos próprios. Assim se consolidou o Sistema de Comissões, forma adotada pelos Parlamentos modernos com o objetivo atender a essa necessidade de aumento da produção legislativa.

¹ Francisco Berlin Valenzuela apresenta um espectro mais amplo das atribuições do Parlamento contemporâneo, a saber: a) função representativa; b) função deliberativa; c) função financeira; d) função legislativa; e) função de controle; f) função de orientação política; g) função jurisdicional; h) função eleitoral; i) função administrativa; j) função de indagação (investigação); k) função de comunicação; l) função educativa (VALENZUELA apud CASSEB, 2008, p. 1).

Com efeito, como bem ressalta Luiz Sánchez Agesta (1981, p. 453), as comissões parlamentares

são instituições que, de certa maneira, podem considerar-se como consequência natural do princípio da divisão do trabalho em um órgão: o exame técnico de um problema, a revisão e estudo de uma proposta, exigem o trabalho de um número reduzido de membros, dotados de alguma especial competência naquela matéria, aos quais competem instruir a Câmara, para orientar a discussão e votação, próprias do processo deliberante.

Não obstante, o desenvolvimento do sistema de comissões ocorreu em diversas fases. Em um primeiro momento, eram criadas comissões temporárias com o objetivo de oferecer parecer sobre matérias específicas e que se extinguíam ao final dessa tarefa. Em um segundo momento, foram criadas comissões permanentes, especializadas em certos temas, tendo em vista a repetição de matérias que tratavam do mesmo assunto e a necessidade de especialização dos colegiados. Por fim, nos dias de hoje, verifica-se a existência, na maioria dos parlamentos, de comissões permanentes e temporárias, como é o caso do sistema de comissões brasileiro².

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

A capacidade de as comissões apreciarem proposições sem a necessidade de serem analisadas pelo Plenário da Casa apresenta diversas denominações: função ou competência legislativa plena, poder conclusivo, apreciação conclusiva, delegação *interna*

² Paulo Adib Casseb (2008, p. 24-26) empreendeu relevante classificação das comissões conforme o critério observado, a saber: 1) quanto à duração: a) comissões permanentes (especializadas e não-especializadas); e b) temporárias; 2) Quanto à natureza da atividade: a) comissões legislativas (preparatórias, deliberantes, consultivas, redatoras, políticas ou de estudos e conciliatórias ou mediadoras); b) comissões de fiscalização; c) comissões híbridas; d) comissões de representação; e e) comissões meramente administrativas; 3) Quanto à composição: a) comissões unicamerais; e b) comissões mistas (paritárias, não paritárias, mistas integradas e mistas conjuntas); 4) Quanto ao âmbito de atuação: a) comissões internas; e b) comissões externas; 5) Quanto à previsão no ordenamento jurídico: a) comissões constitucionais; b) comissões regimentais; e c) comissões legais; e 6) Quanto a dimensão: a) comissões plenárias; e b) comissões fracionárias ou propriamente ditas.

corporis ou delegação interna, descentralização legislativa, poder terminativo³, procedimento deliberante das comissões.

Segundo José Afonso da Silva (2006, p. 514), a função legislativa plena das comissões foi, em determinado momento, chamada de delegação interna, mas, para ele, “parece ser mais uma função própria de substituição do que uma função delegada”.

Dessa forma, o poder conclusivo é a faculdade atribuída pela Constituição Federal⁴ às comissões do Poder Legislativo para que elas apreciem, em alguns casos, projetos de lei em substituição ao Plenário da respectiva Casa Legislativa. Essa importante competência dada às comissões foi introduzida efetivamente em nosso ordenamento jurídico pela Carta Política de 1988, com esteio em previsões similares existentes nas constituições italiana e espanhola.

A Constituição italiana de 1947 foi a primeira a prever mecanismo semelhante ao hoje empregado no Brasil. O objetivo era o de permitir a produção de normas jurídicas adequadas às novas tarefas do Estado social de direito de forma célere e eficiente. Esse mecanismo, por sua vez, remonta a uma lei do regime fascista anterior que teve seus procedimentos convenientemente adaptados aos princípios do regime democrático.

Na Itália, o poder conclusivo das comissões permite a apreciação de proposições sem o posterior encaminhamento para apreciação em Plenário, salvo em caso de recurso subscrito pelo governo ou pelas minorias. Essa previsão, que era para ser uma exceção, acabou se tornando regra, dada suas características benéficas⁵ para o processo legislativo.

A Constituição espanhola de 1978, por seu turno, sob evidente influência da Constituição italiana, bem como de normas regimentais das câmaras constituintes inspiradas no Regulamento das Cortes de 1971, também adotou o poder conclusivo das comissões.

³ No Senado Federal, o poder conclusivo é chamado de poder terminativo. Cumpre salientar que o termo “terminativo” é utilizado na literatura da ciência política com o mesmo sentido de “conclusivo”, quer para a Câmara como para o Senado.

⁴ CF, art. 58, § 2º, I: “§ 2º As 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”.

⁵ Consideram-se características benéficas para o processo legislativo a celeridade na apreciação das proposições, o estudo e a apreciação final dos projetos por colegiado especializado nos assuntos por eles tratados e a liberação do Plenário das Casas Legislativas para apreciação de matérias de maior vulto.

No Brasil, a apreciação conclusiva das comissões foi pela primeira vez introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Emenda nº 17, de 1965, à Constituição Federal de 1946, que estabelecia a delegação de poderes a comissões especiais para discussão e votação de projeto de lei (PACHECO, 2002, p. 3). De acordo com essa Emenda, o texto do projeto aprovado e publicado seria considerado como adotado pela Casa respectiva, salvo se, no prazo de cinco dias, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requeressem sua apreciação pelo Plenário.

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 mantiveram o instituto, atribuindo-lhe, no entanto, novo formato e inserindo-o no artigo que tratava da lei delegada. No novo texto, cabia ao Plenário aprovar, caso a caso, a delegação legislativa a uma comissão especial.

Entretanto, nas duas Cartas Políticas anteriores, o poder conclusivo apresentava-se de forma muito mais restrita que no texto constitucional atual, razão pela qual não há registro de seu emprego. Dessa forma, a não utilização do referido expediente nas Constituições anteriores fez da previsão constante da Constituição de 1988 prerrogativa realmente nova, além do fato de ser mais abrangente e de mais fácil uso.

Dessa forma, com o advento da Constituição Federal de 1988, as comissões passaram a ter competência legislativa plena, ou seja, passaram a ter a capacidade de, em algumas situações, legislar sem a posterior apreciação do Plenário, salvo em caso de recurso suscitado por no mínimo dez por cento do total dos membros da Casa e provido por decisão do Plenário. Esse instrumento ampliou e fortaleceu o papel das Comissões, órgãos técnicos co-partícipes e agentes do processo legislativo, responsáveis por analisar as proposições no âmbito de seus respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

A inclusão do poder conclusivo das comissões na Carta Magna de 1988, durante a Assembléia Nacional Constituinte, foi considerada por muitos como avanço para o processo legislativo federal. O constituinte Pimenta da Veiga declarou que o poder conferido às comissões para substituir o Plenário na apreciação de matérias mais simples contribuiria para racionalizar a produção legislativa, tornando-se eficiente mecanismo de descentralização (PACHECO, 2002, p. 50).

De acordo com Clèmerson Merlin Clève (*apud* PACHECO, 2002, p. 50), a “especialização (preparo técnico) e celeridade são os objetivos perseguidos pelo Legislativo

descentralizado, a fim de não frustrar as expectativas normativas crescentes da sociedade pós-industrial”.

Assim, após o advento da Constituição Federal de 1988, diversos estudos foram empreendidos com o objetivo de averiguar a efetividade desse poder, além de procurar verificar o almejado fortalecimento do papel das comissões na produção legislativa federal.

Os primeiros resultados dessas pesquisas, entretanto, indicavam, de forma geral, que o objetivo constitucional de fortalecer o sistema de comissões e dotá-las de maior poder decisório não foi alcançado. Os resultados, em regra, concluíram que as comissões, por diversos motivos, utilizavam de forma diminuta o poder que lhes foi outorgado, resultando em um ciclo vicioso de enfraquecimento e esvaziamento desses órgãos técnicos.

Entretanto, recentemente, Carla Danice de Melo Santos (2007, p. 8), verificou que, além de esses estudos partirem de informações relativas às primeiras legislaturas após a promulgação da Constituição de 1988, ou seja, “quando esse mecanismo do poder conclusivo das comissões ainda estava se incorporando e adaptando à prática e às normas internas da Casa”, informações constantes do Anuário Estatístico referente aos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados no ano de 2005 revelaram dados um pouco diferentes, fazendo-a analisar a possibilidade de que aquele panorama desfavorável sobre o poder conclusivo traçado pelos primeiros estudiosos do assunto ter sofrido alterações, passadas mais três legislaturas desde então.

Com efeito, enquanto Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995) demonstraram que, no período de 1989-1994, somente 16% das leis aprovadas eram oriundas do poder conclusivo das comissões, e Pereira e Muller (2000, p. 50), analisando a legislatura 1995/1998, observaram que esse percentual ficara em 13%, Santos (2007, p. 8) verificou que o referido anuário estatístico mostrava, especificamente no ano de 2005, que a produção de leis por meio da apreciação conclusiva alcançava 60%.

Destaca, ainda, Carla Santos (2007, p. 8-9) que:

Em relação ao esvaziamento dos trabalhos das comissões, identificado nos trabalhos de Figueiredo e Limongi como fator indicativo de sua fraqueza como órgãos de poder decisório, os dados apresentados no anuário apontam em outra direção, registrando uma média alta de presença dos parlamentares nas reuniões, o que permite supor ter havido alguma mudança na perspectiva parlamentar em relação aos trabalhos das comissões.

A referida autora analisou a produção legislativa referente à 52ª Legislatura da Câmara dos Deputados e constatou, ao final, que 66% das proposições aprovadas foram por meio do poder conclusivo. Analisando apenas as proposições transformadas em norma jurídica, essa proporção cai para 43%. De qualquer forma, os resultados demonstram uma acentuada produção legislativa por partes das comissões.

Desse modo, um dos objetivos do presente trabalho é, portanto, consolidar e aprofundar os estudos empreendidos até o presente momento acerca da produção legislativa decorrente do poder conclusivo com vistas a verificar a efetividade deste instituto, além de procurar averiguar o almejado fortalecimento do papel das comissões na produção legislativa federal. Para tanto, serão analisadas as proposições que se transformaram em norma jurídica nas legislaturas posteriores a promulgação da Constituição de 1988.

Além de apresentar um quadro geral sobre a legislação aprovada por meio do poder conclusivo nas comissões, será feita também uma análise qualitativa dessa produção legislativa no período estudado. A hipótese central deste trabalho é que o poder conclusivo das comissões é um canal privilegiado para a produção de legislação simbólica. Para tanto será utilizada a tipologia de legislação simbólica de Harald Kindermann. De acordo com Kindermann (*apud* NEVES, 2007, p. 32), a função simbólica existe “quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar qualquer providência no sentido de criar os pressupostos para a eficácia, apesar de estar em condições de criá-los”, ou quando a “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”.

Assim, a lei simbólica ocorre quando “o legislador cria uma norma ineficaz ou sem eficácia prática em que o objetivo político e promocional em torno de sua produção ou do texto produzido prevalece sobre o objetivo normativo-jurídico” (FRANÇA E SILVA, 2007, p. 6). O objetivo do legislador é o de afirmar cumplicidade com determinados valores, agradar sua base eleitoral ou mostrar sua produção legislativa. Em curto prazo, tal legislação cumprirá funções promocionais ou até mesmo educativas, no entanto o seu uso constante gera a perda de confiança no sistema jurídico. Conforme ressalta Fernando Limongi (1996), alguns parlamentares têm apenas finalidades estatísticas ou eleitorais e, para tanto, basta a publicação ou a divulgação oficial da proposição, não existindo outros objetivos além da sua mera apresentação.

Dessa forma, além do panorama quantitativo, o presente estudo tem também por objetivo fazer uma análise qualitativa das matérias que são objetivo de ação legislativa do executivo e do legislativo, segundo o tipo de tramitação. Visa ainda verificar a abrangência de proposições de natureza simbólica que se transformaram em norma jurídica, segundo sua tramitação em plenário ou de forma conclusiva. Analisamos assim os tipos “homenagens” e “datas comemorativas”, entre outras de conteúdo original ou inusitado – dentro do conceito de legislação simbólica – na produção legal do Congresso Nacional, para quantificá-las e classificá-las segundo o tema e, por fim, verificar qual a proporção desse tipo de leis no total de normas produzidas via apreciação conclusiva das comissões. Com essa análise qualitativa, teremos, ao final, uma visão mais realista do impacto da produção legiferante empreendida conclusivamente pelas Comissões do Congresso e poder-se-á mensurar, por conseguinte, com maior acurácia, a efetividade desse instituto. O trabalho, por fim, compara o papel do legislativo em relação ao do executivo no que se refere à produção de legislação simbólica.

No primeiro capítulo, discorreremos sobre o sistema de comissões parlamentares e o poder conclusivo, passando pelas origens das comissões, a organização dos parlamentos em sistemas de comissões, os tipos de sistemas de comissões, características do sistema de comissões em geral e no Brasil. O capítulo trata também do poder conclusivo, suas origens e países que o adotam, examinando finalmente o poder conclusivo no Brasil, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

No segundo capítulo, trataremos da definição de legislação simbólica, suas características e dos tipos existentes – confirmação de valores sociais, demonstração da capacidade de ação do Estado e adiamento de solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatatórios. Discutiremos também os seus efeitos, por meio da análise da hipertrofia legislativa. Veremos que a legislação simbólica refere-se ao predomínio, e até mesmo à hipertrofia, no sistema jurídico, tanto da função simbólica da atividade legislativa quanto do seu produto, a norma jurídica, principalmente em prejuízo da função jurídico-instrumental.

No terceiro capítulo, apresentaremos a pesquisa empreendida e a análise dos dados coletados e compilados, contendo informações dos projetos de leis e medidas provisórias apresentados desde 6 de outubro de 1988 – dia seguinte à promulgação da atual Constituição Federal – até 31 de dezembro de 2007, abarcando desde a parte final do governo

de José Sarney (6/10/1988 a 15/3/1990) até o primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula (1/1/2007 a 31/12/2007).

A conclusão compreenderá um resumo de todo o estudo empreendido e da análise dos dados examinados com o objetivo de apresentar uma visão mais clara e realista do impacto da produção legislativa aprovada conclusivamente pelas comissões do Congresso Nacional, bem como da efetividade do instituto do poder conclusivo, tanto em termos numéricos como qualitativos.

1 O SISTEMA DE COMISSÕES PARLAMENTARES E O PODER CONCLUSIVO

1.1 As Comissões parlamentares

As comissões são órgãos colegiados instituídos nas Casas legislativas, com número restrito de membros, tendo por objetivo estudar, examinar e analisar proposições submetidas a seu exame e sobre elas emitir parecer. Conforme ressalta José Afonso da Silva (2006, p. 52), um dos princípios do processo legiferante é o do exame prévio do projeto de lei por comissões parlamentares, antes que sejam submetidos à deliberação do Plenário da Assembléia. Ainda segundo Silva,

Desde o fim do século XIX, os Parlamentos, em geral, se organizaram em comissões permanentes, cuja função é estudar as propostas legislativas, emitindo pareceres que, em regra, são acolhidos pelo Plenário. Antes, pois, de entrar em discussão propriamente dita, a matéria sofre um exame prévio na comissão ou comissões competente(s), que delibera(m) sobre sua constitucionalidade e conveniência, para depois serem remetidas as conclusões a Plenário, onde o projeto e pareceres são discutidos e, finalmente, votada a matéria (2006, p. 52).

A criação das comissões parte de um princípio espontâneo e normalmente aceito de organização laboral, surgindo pela necessidade de divisão do trabalho e também sob a ótica de que é extremamente custoso realizar a discussão de pormenores em uma assembléia numerosa, a não ser que esta se atenha somente aos princípios fundamentais (BARTHÉLEMY *apud* SILVA, 2006, p. 98).

Com efeito, desde os primórdios do Parlamento inglês⁶, os Comuns instituem comissões, com número variável de membros, para analisarem as minúcias de novas

⁶ De acordo com CASSEB (2008, p. 29), é “extremamente controvertida, no âmbito doutrinário, a identificação precisa da época em que as comissões parlamentares surgiram na história inglesa. Francisco Berlin Valenzuela anota que os historiadores apontam a existência de *select committees* (comissões temporárias) na Inglaterra desde o século XIV e que, até meados do século XVI, alguns dos integrantes dessas comissões alcançaram considerável projeção. José Antonio Alonso de Antonio e Angel Luis Alonso de Antonio mencionam que há notícias sobre a presença de comissões no século XIV, embora apenas se encontrem dados precisos sobre as que foram instituídas a partir do século XVI. Sérgio Resende de Barros comenta que ‘antes da instituição de comissões propriamente ditas, no início remoto e durante muito tempo o que ocorria era a transformação da própria casa parlamentar em comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretamente’ [...] Somente após a Revolução Gloriosa de 1688 – que pôs fim ao absolutismo dos reis ingleses – é que surgiu a novidade de formar-se uma comissão seleta para investigar um determinado caso e, assim, foi superado o costume de exercer a própria casa parlamentar essa função”.

propostas (KING *apud* SILVA, 2006, p. 99). Não obstante, tais órgãos eram criados para estudar uma única proposição, sendo que, ao final dessa tarefa, eram dissolvidos, nomeando-se outro sempre que nova matéria era apresentada.

Decorridos muitos anos, os Parlamentos passaram a organizar-se em comissões permanentes, com campos temáticos e áreas de atuação bem definidas, normalmente em consonância com os vários setores da administração pública. Hodiernamente, tornou-se regra as Casas legislativas instituírem órgãos colegiados permanentes, sem prejuízo da criação de comissões temporárias com o objetivo de estudar matérias específicas, ao final do qual são encerradas.

Não obstante as comissões terem surgido nos primórdios do Parlamento Inglês, alguns autores consideram que sua consolidação ocorreu a partir do surgimento do Estado Social, quando o aumento da demanda legislativa causado pelo acréscimo das atribuições do Estado levou o parlamento a se reorganizar para conseguir cumprir seu desiderato.

Com efeito, os homens do iluminismo percebiam o parlamento como uma assembléia formada por homens livres, os mais cultos de seu país, no seio da qual ocorriam debates segundo o critério da racionalidade, desprovidos de paixões e interesses, com o objetivo de garantir a solução justa dos problemas (SOARES, 1980, p. 155).

Entretanto, essa concepção começou a ficar distante da realidade. Antes, com o voto censitário, praticamente uma classe social era representada no parlamento – a burguesia – que não queria uma ação positiva do Estado, apenas a manutenção e a garantia das liberdades e da paz, sem se imiscuir na vida econômica e social. Disso decorria uma pequena repercussão das eleições na orientação governamental. “Os pleitos podiam mudar os homens, contudo não mudavam a política, porquanto entre os que disputavam as eleições e os que votavam existia uma comunhão de opiniões” (FERREIRA FILHO, 2002, P. 83).

Com o advento do sufrágio universal, que incluiu a classe trabalhadora no rol de eleitores, ocorre a formação de partidos políticos, que tiveram seu reconhecimento jurídico-constitucional tardio. Ferreira Filho (2002, p. 86) assim descreve esse momento:

A primeira conseqüência do sufrágio universal é deslocar o fulcro do poder político. Da classe burguesa passa ele a se situar entre a classe trabalhadora, que compreende a maior parte do eleitorado. Se o poder se disputa em eleições livres, o voto do operário

ou do camponês é decisivo. [...] Surge aí um foco de tensão entre o poder econômico e o poder político. [...] Instala-se então a luta de interesses no Parlamento.

O resultado desse processo é que o parlamento deixa de ser corpo homogêneo para se transformar em arena de debates entre partidos ou grupos, cujo valor e importância refletem-se no número de cadeiras na Casa, e a discussão deixa de ser um “suposto exercício de inteligência para convencer um adversário receptivo para significar uma justificação extra-muros duma solução já de antemão encontrada” (SOARES, 1980, p. 155-156).

Nessa mudança do Estado Liberal para Social, os Parlamentos entraram em crise. Conforme ressalta Ferreira Filho (2002, p. 122):

Os parlamentos e seus métodos de trabalho não estavam em condições de dar conta desse acréscimo de funções e desse novo mister completamente diferente daquele para o qual foram imaginados o controle político e, posteriormente, a elaboração legislativa.

Desse modo, o despreparo técnico, associado às dificuldades naturais derivadas de sua estrutura colegiada e deliberativa, fez com que se acentuassem as diversas críticas de lentidão e ineficiência dirigidas aos parlamentos de todo o mundo no decorrer do século XX, em virtude da forte demanda regulatória do Estado Social que se firmava (CASTRO, 1985, p. 22).

Com o propósito de sobreviver, o Legislativo buscou melhor aparelhar-se tecnicamente, “além de se empenhar na busca por mecanismos de otimização dos trabalhos que pudessem reduzir em alguma medida os custos tradicionais do processo parlamentar de deliberação” (PACHECO, 2004, p. 11).

Ehrhardt Soares (1980, p. 156), a esse respeito, diz compreender que, com o passar o tempo,

o plenário tenha transigido em cometer a grupos de deputados o encargo de preparar as soluções fora do bulício da grande sala, poupando-se uma boa parte dos debates; ou que tenha repousado na competência técnica dalguns a decisão preliminar das questões. Ponto é que com isso não se comprometa aquilo que deve ficar, de acordo com a tradição, reservado ao plenário; ou que não se vá contribuir para a capitulação da instituição parlamentar perante outras fórmulas jurídico-constitucionais ou perante forças políticas ou econômicas jogando fora do quadro estadual. Deste modo, **os parlamentos modernos não são pensáveis sem as comissões parlamentares.** (grifo nosso)

Dessa forma, as comissões parlamentares, como órgãos colegiados capazes de “desempenhar funções gerais de especialização técnica e de libertação do plenário de certas tarefas pouco adequadas a sua estrutura e de ligação ao mundo dos interesses profissionais e econômicos” (SOARES, 1980, p. 162), assumiram especial importância no modo de estruturação dos trabalhos legislativos, “passando a constituir, em muitos modelos de organização parlamentar, um fórum privilegiado na consecução das tarefas atinentes ao processo de elaboração das leis” (PACHECO, 2004, p. 11).

As comissões parlamentares, atualmente, concentram parte importante dos processos de decisão dos Legislativos em alguns países, como nos Estados Unidos, França, Alemanha e Itália, onde, por exemplo, são vistas como o órgão onde o trabalho legislativo principal é realizado (MÈNY & KNAPP *apud* DINIZ, 1999, p. 63).

1.2 O Sistema de Comissões Parlamentares

José Afonso da Silva (2006, p. 99) argumenta que só se pode falar de um sistema de comissões a partir do momento em que um parlamento se organiza em comissões parlamentares e especializadas. Segundo Joseph-Barthélemy (*apud* SILVA, 2006, p. 99), a expressão “sistema de comissões” é reservada “à organização parlamentar na qual nenhuma decisão importante das assembleias se toma antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão”. De acordo com esse autor, esse sistema foi consagrado constitucionalmente pela Lei Maior francesa de 25 de junho de 1793, em seus artigos 56 e 57. Para Munõz (1967, p. 7), o sistema de comissões parlamentares é “um método de trabalho das Assembleias Legislativas, segundo o qual estas se dividem em pequenos corpos, aos quais se enviam todos os projetos de lei para seu estudo, decidindo em definitivo a Assembleia”. Ainda dentro dessa visão sistêmica, Ehrhardt Soares (1980, p. 166) sustenta que as comissões são “divisões internas das câmaras, a que são cometidas determinadas tarefas que cabem dentro da competência do parlamento. [...] uma comissão parlamentar permanente é constituída como uma instituição duradoura, destinada a ocupar-se de assuntos abstratamente determinados”.

O sistema de comissões, segundo Silva (2006, p. 99), “tem papel de relevante importância no processo legislativo”. Acrescenta, ainda, que a tendência hodierna

é a de ampliar o poder legislativo das comissões, transferindo-lhes quase toda a tarefa no processo de formação das leis e, em certos casos, toda a função legislativa, apenas

sob o controle remoto da Câmara. Exercem, em todos os casos, papel decisivo no seio do Parlamento (SILVA, 2006, p. 104).

Entretanto, o poder das comissões de exame das proposições varia de país para país. José Afonso da Silva (2006, p. 100) apresenta classificação dos sistemas de comissões em função do papel que lhes é reservado no processo legislativo, variando de sistemas de comissões fracos, que apresentam um papel diminuto na apreciação legislativa, intermediários – moderados ou fortes –, até sistemas deliberantes, que apresentam uma função mais abrangente no tocante às atribuições da produção legiferante.

1.2.1 Sistemas Fracos

Os sistemas de comissões são classificados como fracos quando as comissões apresentam um poder de apreciação relativamente baixo, examinando questões em seus pormenores e, quando complexas, passando-se o trabalho essencial para a sessão plenária. Entretanto, podem apresentar emendas, mas a extensão de suas alterações é rigorosamente limitada, visto que os projetos já se encontram definidos em suas grandes linhas antes de lhes serem remetidos para exame (SILVA, 2006, p. 100). Um exemplo clássico de sistema fraco segundo essa classificação é o presente na Câmara dos Comuns, na Inglaterra⁷.

1.2.2 Sistemas Intermediários

1.2.2.1 Sistema Intermediário Moderado

José Afonso da Silva (2006, p.101-102) faz uso do sistema francês para explicar o sistema intermediário moderado, em que as comissões possuem poderes

⁷ As proposições apresentadas à Câmara dos Comuns passam por duas leituras (*readings*) antes de serem encaminhadas à comissão. Horace M. King (*apud* SILVA, 2006, p.100) assim se refere a esse processo: “Modern procedure at the first reading is purely formal. A ‘dummy’ Bill is presented, its title is read, there is no discussion, a Day is appointed for its second reading, and the Journal for that Day records that the Bill has had its First Reading. (...) The Second Reading of a Bill is perhaps the most important stage of its long and dangerous journey although [sic - through] Parliament. (...) Having passed its Second Reading, the Bill is sent to Committee. This is called the Committee Stage. Here the Bill is examined Word by Word, line by line, clause by

consideráveis. Nele, as comissões podem manejar e modificar, da forma que bem entenderem, os projetos submetidos a sua apreciação, chegando até o extremo de alterá-los completamente. No sistema francês, todas as proposições passam obrigatoriamente pelas comissões, as quais competem oferecer relatório sobre o texto, que servirá de base para a discussão em plenário.

Salienta que grande parte dos parlamentos aplica, com alguma singularidade, o sistema francês, no qual o “andamento da proposta legislativa fica muito na dependência da boa vontade dos membros das comissões. Podem estas engavetar certo número de projetos por interesse político ou, sobretudo, pelo acúmulo das iniciativas parlamentares” (SILVA, 2006, p. 102).

1.2.2.2 Sistema Intermediário Forte

O paradigma para esse modelo é o sistema de comissões norte-americano. Inicialmente semelhante ao britânico, as comissões converteram-se em centros ativos⁸. Podem elas alterar e transformar todos os textos legislativos à vontade e seus trabalhos são realizados com total independência em relação ao Parlamento, que não possui nenhum mecanismo de controle sobre suas atividades. Desse modo, o destino das proposições depende exclusivamente das comissões, distinguindo-se do sistema francês, no qual a Câmara apresenta certo controle sobre as comissões (SILVA, 2006, p. 102).

No sistema americano, o presidente da comissão detém enorme poder, de modo que, se ele é contrário a uma proposição e a maioria de seus integrantes é favorável, assiste-lhe um conjunto de procedimentos procrastinatórios que lhe permite evitar sua discussão. Além do mais, toda a discussão das matérias ocorre, praticamente, nas comissões, competindo ao Plenário apenas a decisão final pelo voto, exemplo radical do princípio do processo legislativo da separação da discussão e da votação.

clause. This long and detailed task is carried out sometimes by the whole House sitting as a Committee, sometimes by a group of members chosen from each side”.

⁸ A importância das Comissões no Congresso Norte-americano é tão grande que o poder e a influência que os parlamentares detêm derivam, fundamentalmente, das comissões que integram e dos postos que nelas ocupam (RIDDICK *apud* CASSEB, 2008, p. 196).

1.2.3 Sistema de Comissões Deliberantes

Nos sistemas tradicionais, compete às comissões o exame preliminar e preparatório ao debate em Plenário, desempenhando a tarefa de exame das proposições. Nos Estados Unidos, foi-se um pouco mais além e, praticamente, deslocou-se para elas, a discussão, ficando com o Plenário somente com a deliberação final.

Observou-se, na Itália, um novo e arrojado passo no sentido de dar mais poderes às comissões. Conforme ressalta Silva (2006, p. 103):

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.

Assim, nesse sistema, as comissões não apenas executam as funções de preparo e estudo dos textos que serão apreciados pelo plenário da Casa, mas também detêm o poder de decidir sobre elas, ou seja, deliberar sobre a proposição em substituição ao plenário. São exemplos de países que adotam esse sistema o Brasil, a Espanha e a Itália.

1.2.4 Características do Sistema de Comissões

O sistema de comissões parlamentares apresenta algumas particularidades, que, em certos casos, variam de parlamento para parlamento, que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar as classificações das comissões. A mais comum é tida por muitos como a principal é a que as classifica segundo o critério de temporalidade, rotulando-as em comissões permanentes e temporárias.

Nesse contexto, Paulo Adib Casseb (2008, p. 24-27), após analisar os critérios utilizados por diversos autores⁹, empreendeu relevante classificação das comissões conforme o critério observado, a saber:

1) quanto à duração: a) comissões permanentes: sem prazo definido de duração, ou seja, não se extinguem ao final da legislatura. Subdividem-se em especializadas –

⁹ Casseb (2008, p. 22-24) analisou as classificações apresentadas por Francisco Berlin Valenzuela, Paolo Biscaretti Di Ruffia, Dmitri Georges Lavroff, Ricardo Rodrigues Gamas, Jose Alfredo de Oliveira Baracho, Arthur de Castro Borges, Daniel Basterra Montserrat e José Afonso da Silva.

que apresentam campos temáticos próprios – e não-especializadas – que apreciam proposições em geral; e b) temporárias: comissões ocasionais, com prazo fixo de duração;

2) Quanto à natureza da atividade: a) comissões legislativas: atuam no processo legislativo e subdividem-se em preparatórias, deliberantes, consultivas, redatoras, políticas ou de estudos e conciliatórias ou mediadoras; b) comissões de fiscalização: exercem o controle da Administração Pública; c) comissões híbridas: atuam no processo legislativo e na fiscalização do Executivo; d) comissões de representação: têm por objetivo representar o Parlamento em casos específicos; e e) comissões meramente administrativas: tratam da administração interna das Casas legislativas;

3) Quanto à composição: a) comissões unicamerais: formada por parlamentares de apenas uma das Casas; e b) comissões mistas: formadas por parlamentares de ambas as Casas. Subdividem-se em paritárias (mesmo número de deputados e senadores), não paritárias (número distinto de membros de cada Casa), mistas integradas (votam reunidos, como se fossem uma só Casa) e mistas conjuntas (os membros de cada Casa votam separadamente);

4) Quanto ao âmbito de atuação: a) comissões internas (atuam somente nas instalações do Parlamento); e b) comissões externas (podem reunir-se fora da Casa legislativa);

5) Quanto à previsão no ordenamento jurídico: a) comissões constitucionais; b) comissões regimentais; e c) comissões legais; e

6) Quanto à dimensão: a) comissões plenárias: formadas por todos os membros do Parlamento, diferenciando-se apenas das reuniões plenárias por presidi-la outro membro que não o Presidente da Casa e por apresentar rito com menos formalidades; e b) comissões fracionárias ou propriamente ditas: aquelas constituídas por um subconjunto de membros do Parlamento.

Outro ponto que merece destaque é a quantidade de comissões, principalmente no que tange às permanentes, que varia bastante entre as Casas legislativas. Soares (1980, p. 171-172) argumenta que essa variação normalmente ocorre devido ao grau de especialização ou porque o número de comissões corresponde à divisão das tarefas governamentais realizada pelo Executivo. Quando devidas a esse último fator, a criação ou a

extinção de comissões é mais elástica devido às frequentes mudanças da estrutura organizacional do Estado. Como exemplo, Soares cita Inglaterra e França, com quatro a seis comissões permanentes voltadas para a área legislativa, apresentando comissões pouco especializadas. Cita ainda Venezuela, Bélgica, Japão, com onze, quinze e dezesseis comissões, respectivamente, que refletem a distribuição das atividades governamentais. Argentina, sob mesmo fundamento, apresenta 21 comissões no Senado e 23 na Câmara. México, por sua vez, apresenta 49 comissões permanentes.

Em relação às situações em que as comissões são constituídas, Muñoz (1967, p. 53) afirma que elas ocorrem em duas situações distintas. Nas comissões permanentes, embora a renovação de seus integrantes ocorra a cada um ou dois anos, conforme previsto no regimento interno da respectiva Casa legislativa, sua existência é mais perene, podendo existir por várias legislaturas. Barthèlemy (*apud* MUNÓZ, 1967, p. 30) afirma que “sua existência está fixada por uma disposição da autoridade competente (constituição, lei, decreto, resolução) e existe como instituição com anterioridade a todo assunto que deva examinar, sobrevivendo à solução deste”.

Por seu turno, as comissões especiais, mistas e de investigação são criadas por resolução da assembléia ou por ato de seu presidente para tratar de assuntos específicos e por tempo determinado, tendo sua existência limitada, normalmente, pelo período máximo de uma legislatura. No que tange aos trabalhos das comissões especiais, Bidegaín explica que

No geral os assuntos confiados a comissões especiais se caracterizam pela urgência ou complexidade do problema ou pela necessidade de se levar a cabo uma investigação muito trabalhosa num prazo mais ou menos breve, o que requereria uma completa dedicação e a disposição de assessoramento com a qual não conta ordinariamente uma comissão permanente (*apud* MUÑOZ, 1967, p. 39).

A respeito da composição das comissões permanentes, Soares (1980, p. 172) salienta que o número de membros varia na razão inversa do número de comissões e na razão direta da complexidade e volume de trabalho que compete a cada colegiado. Como exemplo, o número de membros das 5 *standing committees* da Inglaterra varia entre 16 e 50 e o das comissões especializadas, em regra, entre 15 a 25, mas o da *Expenditure Committee*, com relevantes atribuições, alcança 50. Nas 49 comissões do México, por seu turno, o número de membros varia de 3 a 5. Alguns países apresentam valores médios: o Japão, com 30 a 40 na Câmara e 20 a 25 no Senado; a Bélgica, com 23 membros nas comissões da Câmara e 28 nas do Senado; entre outros. Valores mais moderados são encontrados na Argentina, com 5 a 7

membros nas comissões do Senado e entre 15 a 35 nas da Câmara; e Venezuela, com mais de 5 parlamentares para o Senado e menos de 19 para a Câmara. O sistema americano, por sua vez, oferece uma grande diversidade: no Senado, as regras existentes fixam o número de 6 (*Ehtics Committee*) e 24 (*Appropriations Committee*). Na Câmara, no início de cada legislatura é determinado o número de membros por comissões, sendo que a maior (*Appropriations*) possui mais de 50 deputados membros (SOARES, 1980, p. 172-173).

No que se refere ao processo de preenchimento das vagas nas comissões, as diferenças existentes entre os parlamentos são de menor monta (SOARES, 1980, p. 174). Em regra, busca-se assegurar uma representação proporcional dos grupos parlamentares, utilizando-se como padrão a representação no Plenário. No México e no Brasil são asseguradas vagas à oposição, ou minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

No Congresso americano, o sistema é mais complexo. Enquanto, desde 1921, a proporção dos partidos no Plenário se repete nas comissões do Senado, na Câmara, a proporção varia de comissão a comissão. Já nas comissões de ética das duas Casas há iguais números de democratas e republicanos. Na Inglaterra, tanto as *Standing Committees* como as *Select Committess*, exprimem a composição da Câmara dos Comuns, entretanto, nessas últimas não são pensadas como organizações partidárias, razão pela qual frequentemente suas presidências ficam a cargo da oposição. No *Bundestag* a regra utilizada para preenchimento das comissões era por meio do método de Hondt. Após 1970, passou-se a utilizar o método Hare, o que permitiu ao terceiro partido a conquista de algumas vagas nas comissões.

Em suma, conforme ensinamentos de Casper (*apud* SOARES, 1980, p. 174), a base da distribuição dos lugares nas comissões subjaz na idéia de que a maioria parlamentar não pode ser privada de se organizar de forma a atingir o seu programa de governo.

No tocante à forma de escolha e nomeação dos membros, vários são os sistemas elencados por Muñoz (1967, p. 60-61): nomeação pela Assembléia, em que os membros são designados pela Casa; nomeação pela Câmara com indicação do Presidente; nomeação pelos grupos políticos; nomeação por sorteio. O mais comum, entretanto, é a nomeação dos membros das comissões pelo Presidente do Parlamento, com base na indicação promovida pelos partidos políticos.

Como exemplo de nomeação pelo Presidente sob proposta dos partidos, temos o Japão, a Bélgica e o Brasil. Na França, as listas determinadas pelos grupos parlamentares, de acordo com as vagas que lhes cabem, são publicadas e consideradas ratificadas ao final do prazo fixado. Na Alemanha, os partidos designam os deputados de maior prestígio para certas comissões de maior importância enquanto os mais novos e inexperientes são colocadas em outras consideradas de menor valia. Soares (1980, p. 175) apresenta ainda outro sistema em que se é criado um órgão especial para escolha dos membros da comissão, como é o caso no México, com a Grande Comissão, e do Reino Unido, com a comissão de seleção, composta pelos *whips* dos maiores partidos, que designam os membros para as *Standing Committees*. No caso das *Select Committees*, a regra, segundo a *standing orders* da Câmara dos Comuns, é a eleição por Assembléia, entretanto, na prática, a nomeação pode ser empreendida por acordo dos *whips* ou delegada para a comissão de seleção.

As competências, ou tarefas, das comissões, estão, em regra, dispostas no regimento da respectiva Assembléia, podendo ser também definidas pela Constituição ou por lei. Dentre essas competências, sobressai-se a de serem co-partícipes do processo legiferante. Com efeito, o papel nele desempenhado pelas comissões é de fundamental importância. São elas que analisam e redigem as leis, podendo ser consideradas, nas palavras de Muñoz (1967, p. 12), como verdadeiros “laboratórios de leis”. É nas comissões que todas informações, dados, posições, circunstâncias relativos a um projeto de lei são analisados para um melhor entendimento da matéria. Isso porque, toda proposição, em regra, passa por uma ou por mais comissões de acordo com o seu tema para que seja estudada e lhe seja oferecida um parecer. Esse processo ocorre seguindo regras dispostas, geralmente, pelo regimento interno da respectiva Casa.

Nesse contexto, a principal importância das comissões no processo de produção das leis, no entendimento de Soares (1980, p. 176-180), é o trabalho de análise e coleta de informações para uma melhor apreciação da proposta legislativa, visto que elas se encontram em situação manifestamente vantajosa em relação ao plenário, à medida que possuem mais recursos técnicos e humanos auxiliares¹⁰. Explica o referido autor:

Se uma comissão pouco mais pode contar do que com a diligência e especialização dos seus membros, o ganho do seu trabalho em face do produzido no plenário traduz apenas a maior serenidade e objectividade dos debates e a laboração num ambiente

¹⁰ Denominado por Casper como *intelligence functions* (SOARES, 1980, p. 179).

recatado. Se, pelo contrário, a comissão tem ao seu alcance um quadro de pessoal especializado com formação profissional adequada e o acesso a largas fontes de informação, os seus votos sairão enriquecidos com perspectivas jurídicas, técnicas, sociológicas e económicas e, particularmente, com uma estreita fundamentação nas exigências da vida real. Isto quer dizer que não basta criar comissões parlamentares e fazer repousar o trabalho sobre os seus membros; mas que, se com elas se pretende fornecer ao parlamento um expediente de resposta à capacidade técnica da máquina governamental, se torna indispensável dotá-las dum quadro auxiliar de largas dimensões (SOARES, 1980, p. 179).

Dessa forma, percebe-se que o sistema de comissões parlamentares permanentes traz inúmeras vantagens para os trabalhos do Legislativo. Primeiro, por que permite uma valiosa melhoria técnica do trabalho de produção das leis. A criação de um espaço mais tranquilo e recatado onde um grupo de especialistas possa analisar com calma as proposições favorece a qualidade técnica dos resultados. Essa vantagem se torna ainda mais intensa quando o sistema apresenta a característica de permanência, utilizando-se do princípio de *senhority*. Outra vantagem refere-se à maior facilidade de estabelecimento de contatos com os destinatários das leis. Além do mais, o sistema de comissões permite um ganho de tempo, levando a uma aceleração dos trabalhos do Parlamento. Embora possa, de início, parecer um contra-senso, verifica-se que, na medida em que as comissões rejeitam projeto ruins ou de pouco merecimento, liberam o plenário das Assembléias de sua apreciação. Da mesma forma, as comissões, ao se debruçarem sobre as matérias, buscando o consenso, a sistematização e tornando mais claros os problemas envolvidos, evitam que no Plenário ocorram discussões intermináveis (SOARES, 1980, p. 194-196).

Entretanto, Ehrhardt Soares (1980, p. 198-203) aponta algumas críticas levantadas em relação ao sistema de comissões. Em primeiro lugar, menciona a falta ou reduzida publicidade de seus trabalhos, às vezes até por conta de uma falta de interesse do público geral ou da mídia em acompanhar suas atividades. Outra crítica ao sistema de comissões refere-se à possibilidade de se tornar um meio de pressão do executivo sobre o legislativo. Claro que isso ocorre na medida em que o governo controle a maioria dos membros da comissão assim como na Assembléia e haja disciplina partidária. De fato, em uma comissão, onde há um grupo reduzido, o Executivo consegue manter a disciplina partidária com maior eficiência do que no Parlamento. Outra crítica apregoada é a que o sistema de comissões facilita a influência dos grupos de pressão sobre a formação das leis, uma vez que é mais fácil exercer o lobby sobre um grupo menor de parlamentares do que sobre todos os membros da Assembléia. Por fim, outra crítica é a de que o sistema de

comissões pode gerar um trabalho mais pesado do parlamento, uma vez que gera a possibilidade de discussões duplas.

Por fim, cumpre salientar que o sistema de comissões, atualmente, reúne parte importante dos processos de decisão dos Legislativos em alguns países, como nos Estados Unidos da América, e também na França, Alemanha e Itália, onde, por exemplo, as comissões são consideradas como o local onde o trabalho essencial de legislação é realizado (MÈNY e KNAPP *apud* DINIZ, 1999, p. 63).

1.3 O Sistema de Comissões no Brasil

O sistema de comissões no Brasil tem seu fundamento no art. 58 da Constituição Federal de 1988. Prescreve que o Congresso Nacional e suas Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. Dessa forma, existem comissões permanentes e temporárias no âmbito da Câmara e do Senado e, quando formadas conjuntamente por deputados e senadores, no âmbito do Congresso Nacional. Estas são as chamadas comissões mistas. A forma, competência e atribuições dessas comissões são disciplinadas pelos respectivos regimentos internos de cada Casa – Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e Regimento Interno do Senado Federal (RISF) – e, no caso das comissões mistas, pelo Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN).

A Lei Maior ainda determina que, na constituição das mesas diretoras e de cada comissão, seja assegurada, na medida do possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participem da respectiva Casa. As comissões permanentes são aquelas que subsistem através das legislaturas e as temporárias são aquelas que se extinguem ao final de uma legislatura, ou antes, quando criadas para dar parecer sobre determinada matéria, tenham atingido o objetivo a que se destinam ou expirado seu prazo de funcionamento.

De acordo com o RICD, as comissões permanentes são as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes do processo legiferante, e têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao

seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos¹¹. Essa definição do RICD bem se aplica, em termos gerais, às comissões permanentes do Senado Federal¹².

O § 2º do art. 58 da Constituição dispõe que cabem as comissões permanentes, em função da matéria de sua competência, as seguintes atribuições: a) discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do respectivo regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa – o chamado poder conclusivo das comissões; b) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; c) convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; d) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas; e) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e f) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Da análise das competências inseridas na Constituição pelo legislador constituinte originário, percebe-se, além da competência de apreciar proposições, a inserção das comissões permanentes como fórum privilegiado de interação entre o parlamento e a sociedade, que ocorre por meio de audiências públicas, bem como pelo recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas. Outro papel de relevante importância refere-se ao papel fiscalizatório atribuído às comissões permanentes de controle das atividades do Poder Executivo.

Na Câmara dos Deputados, existem vinte comissões permanentes, com diferentes áreas de atuação e campos temáticos, abaixo enumeradas¹³:

- 1) Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR);
- 2) Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR);
- 3) Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI);
- 4) Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC);

¹¹ RICD, art. 22, I.

¹² RISF, art. 72.

¹³ RICD, art. 32.

- 5) Defesa do Consumidor (CDC);
- 6) Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC);
- 7) Desenvolvimento Urbano (CDU);
- 8) Direitos Humanos e Minorias (CDHM);
- 9) Educação e Cultura (CEC);
- 10) Finanças e Tributação (CFT);
- 11) Fiscalização Financeira e Controle (CFFC);
- 12) Legislação Participativa (CLP);
- 13) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS);
- 14) Minas e Energia (CME);
- 15) Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN);
- 16) Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO);
- 17) Seguridade Social e Família (CSSF);
- 18) Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP);
- 19) Turismo e Desporto (CTD);
- 20) Viação e Transportes (CVT).

No Senado Federal, por sua vez, há onze comissões permanentes, a saber¹⁴:

- 1) Assuntos Econômicos (CAE);
- 2) Assuntos Sociais (CAS);
- 3) Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ);
- 4) Educação, Cultura e Esporte (CE);
- 5) Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA);
- 6) Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH);
- 7) Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE);
- 8) Serviços de Infra-Estrutura (CI);

¹⁴ RISF, art. 72.

- 9) Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR);
- 10) Agricultura e Reforma Agrária (CRA)
- 11) Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Há, ainda, duas comissões mistas permanentes no âmbito do Congresso Nacional: a Representação Brasileira do Parlamento do Mercosul e a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO).

As comissões temporárias, conforme já explanado, são aquelas que se extinguem ao final de uma legislatura ou, antes, quando criadas para dar parecer sobre determinada matéria, tenham alcançado a finalidade a que se destinam ou expirado seu prazo de funcionamento. As comissões temporárias subdividem-se em três tipos¹⁵: a) especiais, na Câmara, ou internas, no Senado; b) parlamentares de inquérito; e c) externas.

As comissões especiais da Câmara dos Deputados são constituídas para estudar e dar parecer sobre: a) proposta de emenda à Constituição¹⁶; b) projeto de código; c) proposições que versem sobre matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito; d) modificação ou reforma do Regimento Interno; e) crime de responsabilidade do Presidente da República, do Vice-Presidente da República e de Ministros de Estado; para estudo de matéria por determinação do Presidente da Casa¹⁷ (SANTOS, NÓBREGA NETTO e CARNEIRO, 2007, p. 193).

Por sua vez, as comissões internas do Senado Federal são criadas para analisar e dar parecer sobre: a) projetos de código; b) alteração ou reforma do Regimento Interno; c) representação admitida em Plenário contra Senador; d) desacato ao Senado por parte de Senador; e) julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, do Vice-Presidente da República e de Ministros de Estado¹⁸.

As comissões parlamentares de inquérito¹⁹ detêm, por força constitucional, poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e são criadas pela Câmara e pelo Senado, em conjunto ou

¹⁵ RICD, art. 33; RISF, art. 74.

¹⁶ Diferentemente do Senado Federal, em que é atribuição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apreciar propostas de emenda à Constituição (RISF, art. 356).

¹⁷ RICD, arts. 34, I e II; 216; 218; 17, I, *m*, respectivamente.

¹⁸ RISF, arts. 374, 401, 33, 380, respectivamente.

¹⁹ CF, art. 58, § 3º; RICD, arts. 35 a 37; RISF, arts. 145 a 153; RCCN, art. 21.

separadamente, por meio de requerimento de um terço de seus membros. Elas têm por objetivo apurar fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

As comissões externas destinam-se a cumprir missão temporária autorizada que implique afastamento do parlamentar das sessões da Casa para representá-la em atos em que tenha sido convidada ou que tenha que assistir.

Há também, no âmbito do Congresso Nacional, comissões mistas temporárias. Além da comissão parlamentar mista de inquérito e da comissão representativa do Congresso Nacional²⁰, são constituídas comissões mistas temporárias para analisar e dar parecer sobre: a) medidas provisórias; b) veto do Presidente da República a projetos de lei; c) delegação legislativa; e d) outras matérias, por meio de comissão mista especial²¹ (SANTOS, NÓBREGA NETTO e CARNEIRO, 2008, p. 63-67).

1.4 O Poder Conclusivo

O poder conclusivo, ou apreciação conclusiva, é a faculdade atribuída pela Constituição às comissões do Poder Legislativo para que elas apreciem, em alguns casos, com poder decisivo, projetos de lei em substituição ao Plenário da respectiva Casa Legislativa. Essa importante competência dada às comissões foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Emenda nº 17, de 1965, à Constituição Federal de 1946, que estabelecia a delegação de poderes a comissões especiais para discussão e votação de projeto de lei, com esteio em previsões similares existentes nas constituições italiana e espanhola.

1.4.1 O Precursor sistema italiano

A Constituição italiana de 1947 foi a primeira a prever mecanismo semelhante ao hoje empregado no Brasil. O objetivo era o de permitir a produção de normas jurídicas adequadas às novas tarefas do Estado social de direito de forma célere e eficiente. Esse mecanismo, por sua vez, remonta a uma lei do regime fascista anterior que teve seus

²⁰ RCCN, art. 21 e Res. nº 3, de 1990, respectivamente.

procedimentos convenientemente adaptados aos princípios do regime democrático²². De acordo com Nieves (2004, p. 13):

El origen de este procedimiento se remonta a 1939 cuando funcionaba en Italia la Cámara de los “Fasci” y de las Corporaciones, y fue receptado en la Constitución republicana de 1947. Su justificación primaria se encontraría más en una necesidad de índole práctica – la de simplificar y acelerar el trabajo legislativo – que en un razonado fundamento de acuerdo con una concepción tradicional, en la que la intervención del plenario es decisiva e insoslayable. Sería, sin perjuicio de otros argumentos a favor que se verán más adelante, una solución impuesta por la realidad, la cual se manifiesta en una masa siempre creciente de proyectos sujetos a consideración de las Cámaras.

Com efeito, enquanto o Estado Liberal de Direito do século XIX se limitavam a garantir aos cidadãos a integridade de sua autonomia pessoal, o Estado Social e Democrático de Direito dos dias atuais se propõe a levar a cabo uma redistribuição da riqueza com base nos princípios materiais de igualdade e justiça, ampliando enormemente as tarefas administrativas e legislativas (SEGADO, p. 2003, p. 279).

Para Segado (2003, p. 279), essas profundas mudanças geraram uma mudança radical no conceito tradicional da lei. Enquanto a concepção originária da lei era a de garantia da liberdade civil e expressão da vontade geral, e que, por esse motivo, havia poucas e claras, passa-se a observar, com o advento do Estado Social e suas múltiplas demandas, além do incremento no número de leis produzidas, o surgimento de formas incomuns de normas jurídicas, como as denominadas “leis-medida”, que são leis singulares com o objetivo de resolver um problema concreto ou determinada conjuntura, sem nenhuma pretensão de perenidade.

Como consequência, houve uma substancial multiplicação do número de leis sujeitas à aprovação pelo Parlamento. Com essa hiperinflação legislativa e o surgimento de um bom número de leis com textos altamente especializados, pode-se compreender o profundo impacto que esta nova situação impingiu ao processo legislativo.

Isso tudo levou o Executivo a assumir um papel cada vez maior da função legislativa, levando frequentemente a utilização pelos governos de decretos-leis, decretos de

²¹ Res. n° 1, de 2002; RCCN, arts. 104; *caput*, 119, § 1º; 10-B, respectivamente.

²² Salienta Francisco Segado (2003, p. 283) que “La Constitución de 1947 iba, ciertamente, a readaptar el procedimiento acuñado por el régimen fascista a las pautas y principios del régimen democrático. Y a tal efecto se introducía una diferencia que, em principio, parecia fundamental: mientras de acuerdo con la Ley de 1939 las Cámaras em Pleno tenían una

urgência e da delegação legislativa. Também houve um amplo fenômeno de racionalização do procedimento legislativo com vistas a dar cabo das novas demandas.

Na Assembléia Constituinte italiana, levantou-se a necessidade da adoção de uma fórmula que pudesse responder à exigência, desejada por todos os setores políticos e de parte da opinião pública, de uma legislação rápida e em consonância com as novas tarefas do Estado Social de Direito. Após analisar-se uma proposta de se enviar às comissões os projetos sobre leis de caráter mais técnico para que sobre eles se manifestassem em parecer a ser votado no Plenário sem debates, somente com as declarações de voto, chegou-se, ao final dos trabalhos, em um texto que deferia às comissões não só o exame preliminar dos textos legislativos, mas também a possibilidade de sua aprovação ou rejeição sem a necessidade de apreciação pelo pleno, salvo em caso de recurso subscrito pelo governo ou pelas minorias. Para Segado (2003, p. 286), criou-se uma fórmula procedimental inovadora, “que constituyó verdaderamente un *quid novi* en la historia de los modernos ordenamientos constitucionales”.

Dessa forma, ocorreu em alguns países, como Itália e Espanha, mudanças no âmbito das comissões permanentes, que, de órgãos de trabalho auxiliares do Plenário das Câmaras, converteram-se em órgãos decisórios, por meio da inclusão de dispositivo com esse objetivo nas Constituições. Essa prerrogativa dada às comissões permanentes foi denominada por Constantino Mortati, durante a Assembléia Constituinte Italiana, de “procedimento descentralizado” (PIERANDREI *apud* SEGADO, 2003, p. 280).

Assim, o art. 72 da Constituição Italiana de 1947 apresentava, em seu primeiro parágrafo, o procedimento normal de exame e aprovação do todo o projeto de lei (*ogni disegno di legge*) que, em uma das Câmaras, seria examinado, de acordo com o Regimento respectivo, por uma comissão e, logo depois, pelo pleno, ou seja, a própria Casa, aprovando-o artigo por artigo em uma votação final. O segundo parágrafo, por sua vez, remete ao regimento de cada Casa o estabelecimento de procedimentos abreviados para os projetos de lei que fossem declarados urgentes. O terceiro apresenta o procedimento descentralizado, estabelecendo que o regimento de cada Câmara poderá dispor em que casos e de que forma poderá se repassar o exame e a aprovação dos projetos de lei às comissões, incluindo as permanentes, compostas de forma que reflitam a proporção dos grupos parlamentares. Também em tais casos, até o momento da aprovação definitiva, o projeto será reenviado ao Pleno da Câmara se o Governo, a décima parte dos componentes da Câmara ou a

quinta parte da Comissão requerer seja o projeto discutido e votado pela própria Câmara²³. Fica então consagrado no parágrafo primeiro o preceito chamado pelos italianos de *commissioni in sede referente*, e, no terceiro, *commissioni in sede deliberante*.

O art. 72 se completa com um último parágrafo que consagra a chamada “reserva de Plenário” (*riserva di legge d’Assemblea*), excluindo da análise das comissões, de forma deliberante, determinados projetos de lei, nos seguintes termos: “Se adotará sempre o procedimento normal de exame e aprovação direta pelo Pleno para os projetos de lei em matéria constitucional e eleitoral, para os de delegação legislativa, de autorização para ratificar tratados internacionais, de aprovação de orçamento e contas”.

Por fim, cumpre salientar que, embora o procedimento descentralizado tenha sido concebido com a intenção de ser uma exceção, sendo a regra a apreciação pelo Plenário, na prática parlamentar a exceção acabou tornando-se a regra, já com larga vantagem observada nas primeiras duas legislaturas de vigência da Constituição de 1947, em torno de três projetos aprovados pelas comissões para cada um aprovado em Plenário:

Esta proporción, en torno al 75 por 100 a favor del procedimiento descentralizado, como revelan los datos ofrecidos por Martines, se mantendría, incluso en un leve pero constante ascenso, hasta la sexta legislatura, iniciándose en la séptima una inversión de la tendencia que, por ejemplo, ha situado ese porcentaje en la décima legislatura en torno de 54 por 100. Todo ello conduce a una conclusión evidente: se ha producido un verdadero vuelco en la relación existente entre el procedimiento supuestamente normal y el formalmente conformado como excepcional (SEGADO, 2003, p. 284).

1.4.2. O Sistema espanhol

A Constituição espanhola de 1978, por seu turno, sob evidente influência da Constituição italiana, bem como de normas regimentais das câmaras constituintes inspiradas no Regulamento das Cortes de 1971, também adotou o poder conclusivo das comissões.

Conforme salienta Luciana Pacheco (2004, p. 14):

²³ “Podrá asimismo disponer [*El Reglamento de cada Cámara*] en qué casos y de qué forma procede trasladar El examen y la aprobación de los proyectos de ley a las Comisiones, incluso a las Permanentes, compuestas de modo tal que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios. También en tales casos, hasta el momento de su aprobación definitiva, El proyecto será reenviado al Pleno de la Cámara si El Gobierno, una décima parte de los componentes de la Cámara o una quinta parte de la Comisión reclaman que sea discutido y votado por la Cámara misma o bien que sea sometido a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto [*con sole dichiarazioni di voto*] El Reglamento determinará la forma de publicidad de los trabajos de las Comisiones” (SEGADO, 2003, p. 281).

Como na Itália, alguns precedentes desse mecanismo de legislação pelas comissões provinham do regime autoritário anterior, e embora fosse nítida a determinação dos constituintes de 1977 em repelir radicalmente as instituições da era do franquismo, o instituto acabou sobrevivendo na nova Constituição, em parte, como se disse, por influência do modelo italiano, mas em parte também por já se ter incorporado até mesmo às normas regimentais das próprias câmaras constituintes – inspiradas, então, no Regulamento das Cortes de 1971, de reconhecida qualidade técnica, como relatado por Segado (p.27/29).

O art. 75 da Constituição espanhola de 1978 assim dispõe²⁴:

1. As Câmaras funcionarão em Plenário e por comissões.
2. As Câmaras poderão delegar às comissões legislativas permanentes a aprovação de projetos ou proposições de lei. O Plenário poderá, não obstante, trazer em qualquer momento o debate e a votação de qualquer projeto ou proposição de lei que tenha sido objeto desta delegação.
3. Ficam excetuados do disposto no item anterior a reforma constitucional, as questões internacionais, as leis orgânicas e de bases e os orçamentos gerais do Estado.

O item 1 do artigo 81 da Constituição espanhola estabelece, por sua vez, que “são leis orgânicas as relativas ao desenvolvimento dos direitos fundamentais e das liberdades públicas, as que aprovem os Estatutos de Autonomia e o regime eleitoral geral y as demais previstas na Constituição”²⁵.

Cumprе salientar, no que tange à aplicação dessa delegação legislativa do Plenário para as comissões, que, na Espanha, tem ocorrido o mesmo fenômeno observado na Itália da “generalizada práctica de sanción de leyes por parte de las comisiones antes que por el Pleno” (NIEVES, 2004, p. 18).

1.4.3. O Sistema argentino

José Nieves (1994, p. 22) assinala que o tema “poder conclusivo” começou a ser objeto de interesse naquele país no início da década de setenta, no momento em que o

²⁴ Art. 75 da Constituição espanhola de 1978: “1. Las Cámaras funcionarán en pleno y por comisiones. 2. Las Cámaras podrán delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación. 3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los presupuestos generales del Estado.”

²⁵ “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

governo de fato de então decidiu reformar a Constituição como parte de um processo de institucionalização que culminaria com a entrega do poder a um governo eleito democraticamente. Formou-se, com esse objetivo, uma “Comissão Coordenadora do Plano Político”, formada por proeminentes funcionários do governo que deviam apresentar propostas de reforma. Essa comissão contou com o apoio técnico de uma “Comissão Assessora para o Estudo da Reforma Institucional”, formada por destacados juristas. Esta comissão se incumbiu não só sobre o tema fundamental da reforma institucional, mas também sobre outros assuntos de grande importância institucional, como os referentes a partidos políticos e ao sistema eleitoral.

Entre as questões que foram expressamente submetidas a exame se destacou o estudo da conveniência de que as Câmaras pudessem delegar as suas comissões internas a discussão e aprovação de projetos de leis. O governo, por fim, tomou a decisão política de introduzir modificações na Constituição Nacional por meio de uma emenda que acabou sendo sancionada no Estatuto Fundamental de 24 de agosto de 1972.

Assim, a competência legislativa plena foi incluída na Constituição argentina no terceiro parágrafo do art. 69, nos seguintes termos:

Las Cámaras pueden delegar en sus comisiones internas la discusión y aprobación de determinados proyectos de leyes conforme lo determine su reglamento, que si obtienen el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión, pasan a la otra Cámara, donde se observará el mismo procedimiento para la sanción, o al Poder Ejecutivo para la promulgación, salvo que en cualquiera de las Cámaras un cuarto de sus miembros requiera la votación plenaria del proyecto. El mismo reglamento establece los recaudos de este procedimiento, así como también las formas de publicidad de los trabajos de las comisiones y asegura que la composición de éstas refleje la proporción de los distintos bloques de legisladores.

Entretanto, Nieves (1994, p. 23) ressalta que, com relação à Lei Maior de 1972, “aun durante el período en que debió regir según lo que el mismo determinaba, una buena parte de sus disposiciones fue letra muerta, ya que nunca se aplicó”. Isso porque só se aplicaram as normas relativas à organização e constituição dos poderes de Estado. Na medida em que isto se cumpriu, ou seja, permitiu-se a mudança do governo de fato para o de direito, os artigos da Constituição que haviam sido reformados e que permitiam o funcionamento desses poderes ficaram sem aplicação.

Da leitura do texto constitucional, observa-se que coube aos regimentos internos das Câmaras a especificação dos projetos que ficariam submetidos à nova

modalidade de sanção legislativa, bem como as características do procedimento de apreciação.

Outro ponto a merecer destaque é que, uma vez utilizado o mecanismo de descentralização em uma Câmara, o mesmo também deveria ser seguido pela outra, salvo se apresentado recurso de um quarto de seus membros para que o projeto fosse apreciado no Plenário da respectiva Casa. Além disso, dever-se-ia reproduzir a proporcionalidade dos partidos e blocos parlamentares no interior das comissões e dar publicidade dos trabalhos com o objetivo de resguardar a qualidade e seriedade das atividades desempenhadas por estes colegiados.

Ao comentar que o referido instituto constante da Lei Maior de 1972 não foi aplicado na prática em nível nacional, Nieves (1994, p. 23) desabafa:

Pero el hecho de no haber tenido aplicación este mecanismo de sanción nos priva lamentablemente de tener una visión más cabal y completa de sus eventuales ventajas o desventajas con el invaluable aporte que siempre implica el funcionamiento práctico de las instituciones.

Por seu turno, a atual Constituição argentina, de 22 de agosto de 1994, também traz em seu bojo a forma de apreciação conclusiva pelas comissões, disposta em seu artigo 79, *verbis*:

Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.

1.4.4. O Sistema brasileiro

No Brasil, a apreciação conclusiva das comissões foi pela primeira vez introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Emenda nº 17, de 1965, à Constituição Federal de 1946, que estabelecia a delegação de poderes a comissões especiais para discussão e votação de projeto de lei (PACHECO, 2002, p. 3). De acordo com aquela Emenda, o texto do projeto aprovado e publicado seria considerado como adotado pela Casa respectiva, salvo se, no prazo de cinco dias, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requeressem sua apreciação pelo Plenário.

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 mantiveram o instituto, atribuindo-lhe, no entanto, novo formato e inserindo-o no artigo que tratava da lei delegada. No novo texto, cabia ao Plenário aprovar, caso a caso, a delegação legislativa a uma comissão especial.

Entretanto, nas duas Cartas Políticas anteriores, o poder conclusivo apresentava-se de forma muito mais restrita que no texto constitucional atual, razão pela qual não há registro de seu emprego. Dessa forma, a não utilização do referido expediente nas Constituições anteriores fez da previsão constante da Constituição de 1988 prerrogativa realmente nova, além do fato de ser mais abrangente e de mais fácil uso.

Dessa forma, com o advento da Constituição Federal de 1988, as comissões passaram a ter competência legislativa plena, ou seja, passaram a ter a capacidade de, em algumas situações, legislar sem a posterior apreciação do Plenário, salvo em caso de recurso suscitado por no mínimo dez por cento do total dos membros da Casa e provido por decisão do Plenário. Esse instrumento ampliou e fortaleceu o papel das Comissões, órgãos técnicos co-partícipes e agentes do processo legislativo, responsáveis por analisar as proposições no âmbito de seus respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

A inclusão do poder conclusivo das comissões na Carta Magna de 1988, durante a Assembléia Nacional Constituinte, foi considerado por muitos como avanço para o processo legislativo federal. O constituinte Pimenta da Veiga externou que o poder conferido às comissões para substituir o Plenário na apreciação de matérias mais simples contribuiria para racionalizar a produção legislativa, tornando-se eficiente mecanismo de descentralização (PACHECO, 2002, p. 50). De acordo com Clèmerson Merlin Clève (apud PACHECO, 2002, p. 50), a “especialização (preparo técnico) e celeridade são os objetivos perseguidos pelo Legislativo descentralizado, a fim de não frustrar as expectativas normativas crescentes da sociedade pós-industrial”.

Por ocasião de audiências públicas promovidas pela Subcomissão do Poder Legislativo, vinculada à Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, vários posicionamentos foram apresentados que nos permitem avaliar a importância do papel das comissões em nosso sistema constitucional, bem como observar a discussão travada por ocasião da introdução do poder conclusivo no texto da atual Lei Maior.

Nessa oportunidade, o então deputado Nelson Marchezan argumentou ser necessária a especialização das comissões, bem como “dar-lhes força para que possam decidir, [...] dar instância a essas comissões para que possam realmente instrumentalizar o restante da Casa”. Defendeu também a importância de “evidenciar a competência das comissões, o seu grau de poder” e a necessidade de deixá-los explícitos na Constituição. Fundamentou suas considerações argumentando que em um grupo menor, mais especializado, há uma maior possibilidade de aprofundar a análise e o debate de um tema, avaliando sua conveniência e mérito.

Nessa mesma audiência pública, o Dr. Affonso Martins de Oliveira, secretário-geral da Mesa da Câmara dos Deputados, disse que um fato que considerava “fator de grande desgaste para a Câmara” era a forma como funcionava os trabalhos do Plenário. “O Plenário da Câmara funciona cinco horas e meia por dia. Aqui os projetos são votados, discutidos, ora emendados, ora não, sem que, realmente, a grande maioria dos parlamentares e do povo brasileiro saiba o que está acontecendo”. Ressaltou ainda ser imprescindível a existência de quórum para se deliberar na comissão e complementou afirmando que “projetos que tramitam na Câmara, em grande parte, podem ser decididos, discutidos, emendados conclusivamente por meio de uma comissão. O Plenário deve ser objeto de um outro tipo de votação, um outro tipo de debate”.

O ministro Célio Borja, ex-presidente da Câmara dos Deputados, reconheceu que “a espinha dorsal do trabalho parlamentar são as comissões”. Afirmou que o tema deveria ser tratado nos regimentos internos das Casas e considerou a proposta de conceder o poder conclusivo às comissões uma solução operativa e funcional, “desde que delimitados claramente os assuntos que ficam reservados ao Plenário”.

O relator da Subcomissão, deputado constituinte José Jorge, foi defensor da descentralização do poder e da dinamização do processo legislativo e buscou dotar as comissões da autonomia necessária para exercer papel dinamizador no processo legislativo. No encaminhamento de votação em Plenário do texto concernente ao poder conclusivo das comissões, os líderes de todos os partidos políticos recomendaram o voto “sim”. A matéria foi aprovada na votação de n.º 291 com o seguinte resultado: “sim” – 334; “não” – 67; “abstenção” – 17, totalizando 418 votos. Introduziu-se, portanto, a apreciação conclusiva na Carta Política de 1988, ficando assim o seu texto final (CF, art. 58, § 2º, 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”.

1.4.4.1 Poder conclusivo na Câmara dos Deputados

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), por sua vez, dispõe que os projetos de lei distribuídos a uma comissão são apreciados, em regra, com poder conclusivo, dispensada a competência do Plenário, salvo se apresentado recurso ao Plenário. Isso porque o inciso II do art. 24 do RICD apresenta apenas os casos em que não ocorre a deliberação conclusiva das comissões. Veja o seu teor abaixo:

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

.....

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

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

.....

Dessa forma, verifica-se que o Regimento Interno determina que alguns projetos, devido à espécie, ao regime de tramitação, à iniciativa, à origem, ou à matéria nele tratada, sujeitam-se à apreciação do Plenário da Câmara desde o início de sua tramitação na Casa. Esses são os casos, respectivamente, do projeto de lei complementar, do projeto em regime de urgência devido à natureza da matéria, do projeto de iniciativa popular, do projeto

oriundo do Senado, ou por ele emendado, que tenha sido aprovado pelo Plenário de qualquer das Casas, do projeto de código.

Há, também, duas situações de “perda de conclusividade”²⁶, ou seja, de situações em que o projeto de lei sujeitava-se, de início, à deliberação conclusiva das comissões, mas que, por questões supervenientes, passa a ter a necessidade de sua apreciação pelo Plenário da Casa. A primeira delas é a aprovação de regime de urgência para a proposição que tramitava originalmente de forma conclusiva nas comissões. A segunda refere-se à ocorrência de pareceres divergentes entre as comissões que apreciaram o projeto.

Existem ainda duas outras hipóteses de “quebra de conclusividade”²⁷ não previstas no art. 24. A primeira é a concernente à perda do prazo de alguma comissão para apresentar seu parecer, situação em que o Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, determina o envio da proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso (RICD, art. 52, § 6º). A segunda é quando ocorre a apensação à proposição que apresenta caráter conclusivo de outra sujeita a apreciação do Plenário, situação em que, dessa forma, ambas devem ser apreciadas, conjuntamente, pelo Plenário da Câmara.

Outro ponto importante a destacar é a possibilidade de apresentação de recurso contra o poder conclusivo, expresso na Constituição Federal (art. 58, § 2º, I) e no § 2º do art. 132 do Regimento Interno da Casa, *in verbis*:

§ 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.

Desse modo, o Plenário da Câmara também poderá apreciar projeto de lei deliberado conclusivamente pelas comissões se for apresentado recurso, em sessão da Câmara, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, de iniciativa de um décimo dos membros da

²⁶ “Quebra da conclusividade” e “perda da conclusividade” são termos sinônimos usualmente utilizados pelos assessores da Câmara que trabalham na área legislativa quando se referem ao fato de determinada matéria não mais se sujeitar a apreciação conclusiva das comissões, tendo em vista a ocorrência de alguma fato ou ação superveniente.

²⁷ Idem.

Casa (52 deputados) sendo esse recurso provido por decisão do Plenário da Câmara dos Deputados.

Por fim, cumpre esclarecer a diferença entre poder conclusivo e poder terminativo, terminologia que gera muita confusão, não só por apresentarem algumas características em comum, mas também pelo fato de o poder conclusivo ser conhecido no Senado Federal como poder terminativo.

Com efeito, o poder terminativo²⁸ é o poder conferido às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania e de Finanças e Tributação – ou às comissões especiais elencadas no inciso II do art. 34 do RICD – quando examinam os aspectos de constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária das proposições. Essas comissões apresentam parecer terminativo sobre os aspectos citados, podendo, caso não se verifique a existência dos pressupostos de constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira ou orçamentária, encerrar a tramitação dessas proposições, salvo recurso²⁹ ao Plenário para que ele decida, definitivamente, em apreciação preliminar, sobre a admissibilidade da matéria³⁰.

Assim, enquanto o poder conclusivo exercido pelas comissões substitui a apreciação do Plenário no que tange ao mérito da matéria, o poder terminativo substitui a deliberação do Plenário apenas no que se refere às preliminares de constitucionalidade e juridicidade e de adequação financeira ou orçamentária. Outro ponto que merece destaque é que, enquanto nem todas as proposições podem ser submetidas à apreciação conclusiva das comissões devido às limitações constitucionais e regimentais existentes, praticamente todas passam pela apreciação terminativa. Ademais, a deliberação terminativa pode levar uma proposição a ser arquivada, e não rejeitada, visto que não há uma análise do mérito, mas sim das preliminares de constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira ou orçamentária.

Por fim, cumpre salientar que, apesar de não haver dispositivo regimental que assim prescreva, os projetos de decreto legislativo que ratificam atos de outorga e renovação de concessão de serviço de radiodifusão também são apreciados conclusivamente

²⁸ RICD, art. 54.

²⁹ Na ausência de dispositivo regimental que defina o prazo de apresentação e o quórum de iniciativa desse recurso, utiliza-se, por analogia, o disposto para o recurso contra apreciação conclusiva, contido no § 2º do art. 132 e § 1º do art. 58. Desse modo, o recurso contra apreciação terminativa deverá ser subscrito por um décimo dos membros da Casa e deverá ser apresentado no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia.

pelas comissões, em consonância com o Parecer nº 9, de 1990, emitido pela Comissão de Constituição e Justiça e aprovado pelo Plenário da Câmara. De acordo com o teor do referido parecer, o art. 58, § 2º, I, da Lei Maior empregou a expressão “projeto de lei” em sentido amplo, alcançando, dessa forma, qualquer tipo de proposição e excluindo da delegação *interna corporis* apenas os casos proibidos pela própria Constituição e pelos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional. Entretanto, a análise da Comissão não será conclusiva se ela decidir pela não-renovação ou acolher a decisão do Executivo pela não-renovação, situação em que a matéria irá necessariamente ao Plenário, independentemente de recurso. Isto porque o § 2º do art. 233 da Constituição exige, para a hipótese de não-renovação, que tal conclusão seja aprovada por dois quintos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional em votação nominal.

1.4.4.2 Poder conclusivo no Senado Federal

Da mesma forma que na Câmara dos Deputados, o Senado Federal apresenta processo descentralizado de apreciação de proposições, em que suas comissões podem decidir a aprovação ou rejeição de determinadas proposições de forma definitiva, ressalvando-se a possibilidade de apresentação de recurso para o Plenário.

Não obstante tratem-se do mesmo instituto regimental, a terminologia empregada no Senado é conhecida como poder terminativo, em vez de poder conclusivo, denominação esta utilizada na Câmara dos Deputados.

Conforme já explanado, no caso da Câmara dos Deputados, o poder terminativo restringe-se à atribuição das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), quando dispõe sobre a constitucionalidade e juridicidade da proposição analisada e da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), quando delibera sobre a adequação financeira ou orçamentária dos projetos examinados. As comissões especiais criadas para apreciar proposições que tratem de matéria de competência de mais de três comissões de mérito também apreciam terminativamente a matéria a ela sujeita acerca das preliminares de constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira ou orçamentária.

³⁰ RICD, art. 144, *caput*.

Nesse contexto, é comum a confusão e a imprecisão do uso desses termos, uma vez que “poder conclusivo” na Câmara dos Deputados se assemelha ao “poder terminativo” do Senado. Como exemplo de troca dos termos, o Ato da Mesa nº 177, de 22/11/1989, da Câmara dos Deputados, ao tratar da distribuição das proposições, faz alusão ao poder conclusivo das comissões chamando-o de poder terminativo.

As matérias sujeitas à apreciação conclusiva no âmbito do Senado Federal estão dispostas no *caput* e § 1º do art. 91 de seu Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 91. 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 – projetos 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).

§ 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.

Dessa forma, de acordo com o *caput* do art. 91, dois tipos de proposições terão sempre apreciação terminativa, ressalvada a possibilidade de interposição de recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado: 1) os projetos de lei ordinária de Senador, com exceção dos projetos de código; e 2) os projetos de resolução que tratem da suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

As matérias elencadas no § 1º do art. 91, por sua vez, dependem de decisão do Presidente do Senado, consultadas as lideranças, para conferir competência terminativa às comissões. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, diferentemente, apresenta uma relação de matérias não sujeitas à apreciação conclusiva (art. 24, II), invertendo a lógica expressa no Regimento Interno do Senado.

Cumprе salientar que os projetos de decreto legislativo que ratificam atos de outorga e renovação de concessão de serviço de radiodifusão também são apreciados terminativamente pelas comissões, segundo o Parecer nº 34, de 2003, e com base no art. 91, § 1º, V, do Regimento Interno do Senado³¹, ressalvado os casos de não-renovação de concessão ou permissão, situação em que a matéria irá necessariamente ao Plenário, independentemente de recurso, em atendimento ao que prescreve o § 2º do art. 233 da Constituição, que exige que tal conclusão seja aprovada por dois quintos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional em votação nominal.

Sendo o mérito da proposição sujeito à apreciação terminativa vinculado a mais de uma comissão, pode o Presidente do Senado, por ocasião da distribuição da matéria, escolher a comissão de maior pertinência para a devida apreciação ou, ainda, determinar seu estudo em reunião conjunta das comissões (RISF, art. 49).

A reunião conjunta para apreciação terminativa de matéria no Senado Federal (RISF, art. 49, II, c/c art. 113) apresenta algumas peculiaridades que devem ser observadas: a reunião conjunta é presidida pelo Presidente mais idoso; é requerida a presença de maioria absoluta de cada comissão; o estudo é realizado em conjunto; a votação é separada, obedecendo-se a ordem do despacho da Mesa; poderá ser escolhido um relator por comissão ou relator único; o parecer deverá ser por comissão ou em conjunto (desde que consigne a manifestação de cada uma delas), mencionando os votos vencidos, em separado, pelas conclusões e os com restrições.

No que tange às deliberações terminativas nas comissões, importa destacar que, nos termos do art. 109, serão realizadas por processo nominal e maioria dos votos, presente a maioria de seus membros. Cumprе ao Presidente da comissão desempatar as votações (RISF, art. 89, XI). Na Câmara dos Deputados, as deliberações são realizadas por

³¹ Entretanto, nem sempre, no passado recente, foi esse o entendimento do Senado Federal, enquanto já vigorava na Câmara o disposto no Parecer nº 9, de 1990 (Vide Parecer nº 252, de 1990 e Decisão do Presidente do Senado, publicada no DSF de 21/10/1999).

votação simbólica e tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, com a prevalência do voto do Relator em caso de empate (RICD, art. 56, § 2º).

Em consonância com o § 1º do art. 24 do RICD, o Regimento do Senado dispõe, em seu art. 92, que as disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos das matérias submetidas à apreciação do Plenário do Senado aplicam-se à tramitação dos projetos e demais proposições sujeitas à deliberação terminativa.

Uma vez encerrada a apreciação terminativa, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado para ciência do Plenário, publicação no Diário do Senado Federal e abertura de prazo para interposição de recurso contra a apreciação terminativa (RISF, art. 91, § 2º).

O recurso para que a matéria apreciada terminativamente pela comissão seja deliberada pelo Plenário do Senado Federal deverá ser interposto no prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da decisão da comissão no avulso da Ordem do Dia da sessão seguinte. O recurso, assinado por um décimo de seus membros, será dirigido ao Presidente da Casa (RISF, art. 91, §§ 3º e 4º). Esgotado o prazo sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, à promulgação, remetido à Câmara dos Deputados ou arquivado.

Por fim, ressalte-se que, até o dia 6/6/2006, as matérias aprovadas em caráter terminativo pelas comissões do Senado aguardavam o destrancamento da pauta do Plenário. O então Presidente do Senado, Renan Calheiros, decidiu eliminar essa restrição em resposta à questão de ordem formulada pelo Senador Demóstenes Torres, em 7/6/2006. A questão de ordem tinha por objetivo dar celeridade a tramitação do “pacote antiviolação”, depois dos supostos ataques cometidos em São Paulo pelo Primeiro Comando da Capital (PCC).

1.4.4.3 Poder conclusivo no Congresso Nacional

Há também casos de apreciação conclusiva de proposições no âmbito dos trabalhos conjuntos do Congresso Nacional, mais especificamente na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Com efeito, os dois casos de apreciação conclusiva no âmbito da CMO estão previstos na Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, que “dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo”. Cabe salientar que essa resolução é considerada parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional.

O primeiro trata das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves (obras embargadas). Essas informações prestadas pelo TCU inserem-se nas competências da CMO de emitir parecer e deliberar sobre documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000.

De acordo com a Resolução nº 01/2006, o parecer da CMO sobre o relatório do TCU tratando de obras embargadas tem caráter “terminativo”³², salvo recurso ao Plenário do Congresso Nacional. Isso significa que, a menos que haja recurso, não há a necessidade de que o referido parecer seja apreciado pelo Plenário do Congresso, ficando o poder de deliberar sobre a matéria adstrito à Comissão Mista de Orçamento. O recurso para que a matéria seja apreciada pelo Plenário deverá ser assinado por um décimo dos membros de cada Casa na CMO e apresentado no prazo de cinco dias úteis, contados a partir da publicação do avulso do parecer da CMO.

O segundo caso refere-se ao parecer da CMO sobre emendas ao orçamento, que é considerado conclusivo e final, salvo se apresentado requerimento para que a emenda seja submetida a votos no Plenário do Congresso Nacional. O requerimento deverá ser assinado por um décimo dos congressistas e apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao fixado para a discussão da matéria na sessão conjunta do Congresso.

Esses são, portanto, os dois casos existentes de poder conclusivo no âmbito da apreciação de matérias pelo Congresso Nacional de forma conjunta.

³² Leia-se: “conclusivo”.

1.4.4.4 Comparação entre o Poder Conclusivo na Câmara e no Senado

Como o estabelecimento das matérias e detalhes de apreciação relativos ao poder conclusivo das comissões ficam, por prescrição constitucional, a critério dos respectivos regimentos internos, verifica-se um tratamento diferenciado entre eles. Em primeiro lugar, observa-se uma variação entre os assuntos que podem e que não podem ser aprovados definitivamente pelas comissões em cada Casa. De fato, da leitura dos artigos 24 do Regimento Interno da Câmara e 91 do Regimento Interno do Senado, observa-se claramente que não há uma correspondência entre as matérias excluídas da apreciação conclusiva das comissões, nem das que, por essa forma, podem ser apreciadas.

Outro ponto importante refere-se à possibilidade bastante ampla de apreciação de um projeto por uma Casa somente pelas comissões e, na outra, pelo Plenário. De fato, enquanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que não podem ser apreciados conclusivamente pelas comissões os projetos de lei “oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas”³³, buscando, dessa forma, harmonizar a apreciação das duas Casas no que tange ao poder conclusivo das comissões, nada a esse respeito estabelece o Regimento Interno do Senado.

Ademais, a maioria das proposições no Senado – com exceção dos projetos de lei ordinária de autoria dos Senadores³⁴ e os 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 – precisam, para serem deliberadas conclusivamente pelas comissões, de autorização do Presidente desta Casa, ouvidas as Lideranças, limitando, assim, o uso dessa prerrogativa pelas comissões. Desse modo, projetos de lei aprovados conclusivamente na Câmara são, na maioria das vezes, apreciados pelo Plenário do Senado Federal.

³³ RICD, art. 24, II, *f*.

³⁴ Exceto os projetos de código (RISF, art. 91, I, *in fine*).

2 A LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA

2.1 Definição de Legislação Simbólica

Ao expor que a atividade legislativa constitui “momento de confluência concentrada” entre os sistemas político e jurídico, Marcelo Neves (2007, p. 30) define legislação simbólica como “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primariamente e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”.

Dessa forma, a legislação simbólica refere-se ao predomínio, e até mesmo à hipertrofia, no sistema jurídico, tanto da função simbólica da atividade legislativa quanto do seu produto, a norma jurídica, principalmente em prejuízo da função jurídico-instrumental.

Neves (2007, p. 31) ressalta que não entende a legislação simbólica em termos de modelo simplificador que a explica ou a define com fundamento nas intenções do legislador. Com efeito, quando o legislador produz normas sem tomar nenhuma providência no sentido de criar os pressupostos para a eficácia, embora esteja em condição de criá-los, há indício de legislação simbólica (KINDERMANN *apud* NEVES, 2007, p. 31). Entretanto, a questão da legislação simbólica é condicionada estruturalmente, devendo-se antes falar em interesses sociais que a possibilitam do que da intenção do legislador (SCHILD *apud* NEVES, 2007, p. 31). De igual forma, não se deve distinguir a legislação simbólica da legislação instrumental com esteio em efeitos não objetivados e objetivados, respectivamente (KÖNIG *apud* NEVES, 2007, p. 31), uma vez que nada impede que haja normas jurídicas intencionalmente criadas para funcionar simbolicamente.

2.2 Tipos de Legislação Simbólica

Harald Kindermann (*apud* NEVES, 2007, p. 33) propôs modelo tricotômico para a tipologia da legislação simbólica. Segundo o jurista alemão, o conteúdo da legislação

simbólica pode ter como objetivo: a) confirmar valores sociais; b) demonstrar a capacidade de ação do Estado; e c) adiar a solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios.

2.2.1 Confirmação de valores sociais

Os legisladores, com frequência, são compelidos a tomar posição em relação a conflitos sociais em torno de valores (aborto, uso de células-tronco, maioria penal, direitos de minorias etc.) e, dessa forma, direcionam suas atividades legislativas em conformidade com a posição assumida. Nesses casos, os grupos que se encontram inseridos nos debates ou lutas pela prevalência de determinados valores percebem a “vitória legislativa” como uma forma de reconhecimento da superioridade ou da prevalência social de sua concepção valorativa.

Esses grupos procuram influenciar a atividade legiferante de forma que sejam permitidas ou obrigatórias as condutas que se adequam com seus valores e sejam proibidos os comportamentos que se desviem de seus padrões valorativos, sendo-lhes secundária a eficácia normativa da lei. Para esses grupos, basta, simplesmente, a expedição de ato normativo que se coadune com valores aceitos (NEVES, 2007, p. 33).

Marcelo Neves (2007, p. 34) cita como um dos exemplos de legislação simbólica como confirmação de valores sociais a legislação sobre estrangeiros na sociedade europeia recente. O debate sobre uma legislação mais rigorosa ou flexível em relação aos estrangeiros teria caráter predominantemente simbólico, na medida em que influenciaria a visão que os nacionais possuem dos imigrantes: se seriam vistos como estranhos e invasores, ou como vizinhos, amigos, colegas de trabalho, de estudo, de associação e, dessa forma, parte da sociedade. Assim, de acordo com a “teoria da etiquetagem” de Kindermann (*apud* NEVES, 2007, p. 35), a legislação teria por função dar uma “etiqueta” em relação à figura do imigrante estrangeiro.

Outro exemplo de legislação simbólica é a lei que institui o dia do Zumbi dos Palmares, pois a criação dessa data só é eficaz no sentido de demonstrar a sintonia do governo e dos legisladores com as causas da comunidade negra. No entanto, apresenta-se como “lei ineficaz no sentido de minimizar os problemas causados pelas diferenças raciais que as comunidades enfrentam” (FRANÇA E SILVA, 2007, p. 17).

A legislação simbólica utilizada para a confirmação de valores sociais tem sido entendida, basicamente, como forma de diferenciar grupos e seus respectivos valores ou interesses. Dessa forma, constituiria em caso de política simbólica por gestos de diferenciação, em que “apontam para a glorificação ou degradação de um grupo em oposição a outros dentro da sociedade” (GUSFIELD, 1986, p. 171).

2.2.2 Demonstração da capacidade de ação do Estado

A legislação simbólica também pode ser utilizada para demonstrar a capacidade de ação do Estado, e é conhecida como legislação-álibi. De acordo com Kindermann (*apud* NEVES, 2007, p. 36), seu objetivo é o de fortalecer “a confiança dos cidadãos no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado”. Nesse caso, não se trata de confirmar valores de determinados grupos sociais em detrimento de outros, mas sim o de criar confiança nos sistemas político e jurídico.

O legislador, por vezes, por pressão da opinião pública ou da mídia, elabora normas jurídicas para satisfazer as expectativas da sociedade, sem que elas possuam o mínimo de condições para serem efetivadas, daí o nome dado por Kindermann de legislação-álibi. Por meio dela, o legislador buscar “descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos” (NEVES, 2007, p. 37).

Conforme ressalta Neves (2007, p. 37),

nos períodos eleitorais, por exemplo, os políticos prestam conta do seu desempenho, muito comumente, com referências à iniciativa e à participação no processo de elaboração de leis que correspondem às expectativas do eleitorado. É secundário, então, se a lei surtiu os efeitos socialmente “desejados”, principalmente porque o período da legislatura é muito curto para que se comprove o sucesso das leis então aprovadas. Importante é que os membros do parlamento e do governo apresentem-se como atuantes e, portanto, que o Estado-Legislador mantenha-se merecedor da confiança do cidadão.

Entretanto, não só de forma genérica verifica-se a existência de legislação-álibi. Em situações em que há a insatisfação popular em relação a determinados acontecimentos ou o surgimento de problemas sociais, exige-se do Estado, frequentemente, uma atitude imediata. Embora nessas situações seja normalmente “improvável que a regulamentação normativa possa contribuir para a solução dos respectivos problemas, a

atitude legiferante serve como álibi do legislador perante a população que exigia uma reação do Estado” (NEVES, 2007, p. 37).

Como exemplo de legislação-álibi, podemos citar a legislação penal mais rigorosa³⁵, que busca diminuir a escalada da criminalidade no país. Ela apresenta-se como álibi na medida em que o problema da violência não decorre da falta de legislação tipificadora, mas sim, fundamentalmente, da ausência de “pressupostos socioeconômicos e políticos para a efetivação da legislação penal em vigor” (NEVES, 2007, p. 38).

2.2.3 Adiamento de solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatatórios

Outra função da legislação simbólica é a de protelar a solução de conflitos sociais por intermédio de compromissos procrastinadores. Dessa forma, embora o teor da nova norma jurídica aparentemente resolva o conflito social por ela tratada, na verdade posterga para o futuro sua solução, na medida em que se manifesta ineficaz. Durante a tramitação da proposição que origina essa norma, as divergências existentes entre os grupos políticos não são resolvidas. Entretanto, é aprovada consensualmente pelas partes envolvidas porque se verifica a perspectiva de ineficácia da futura lei. O acordo, destarte, não se funda no conteúdo da norma, mas sim na percepção que a solução do conflito é adiada para um futuro indeterminado (NEVES, 2007, p. 41).

Pode-se valer da expressão “compromisso-fórmula dilatatório” – utilizada por Carl Schmitt para definir a constituição de Weimar (*apud* NEVES, 2007, p. 41) – para definir a Lei norueguesa sobre empregados domésticos de 1948, que tinha por objetivo manifesto regular as relações de trabalho dessa categoria, melhorando as condições laborais e protegendo seus interesses. Não obstante, a brandura de seus dispositivos punitivos e a dificuldade de sua aplicação constituíam fator relevante para a garantia de sua ineficácia (NEVES, 2007, p. 41-42).

Foi exatamente devido a essa previsível falta de concreção normativa que se viabilizou acordo entre grupos progressistas e conservadores em torno do conteúdo da norma. Os primeiros grupos ficaram satisfeitos porque a lei apresentava-se claramente favorável às reformas sociais e os segundos contentavam-se com sua visível ineficácia. Deste modo,

“abrandava-se um conflito político interno através de uma lei ‘aparentemente progressista’, ‘que satisfazia ambos partidos’, transferindo-se para um futuro indeterminado a solução do conflito social subjacente” (NEVES, 2007, p. 42).

2.3 Demais características da Legislação Simbólica

As proposições simbólicas apresentam outras características, a saber: a) quanto à relevância: possuem mais relevância política do que jurídica; b) quanto à eficácia: são ineficazes ou sem eficácia própria por ausência de vigência social (NEVES, 2007, p. 48); c) quanto ao impacto social e territorial: de modo geral, principalmente quando honoríficas, alcançam indivíduos ou grupos específicos (sociais ou profissionais) de certas regiões ou localidades; d) quanto ao seu efeito: normalmente são neutras, ou seja, não trazem vantagens ou desvantagens para a sociedade; e) quanto ao tema: geralmente são de cunho honorífico; f) quanto ao objetivo e conteúdo: possuem objetivos políticos e conteúdo direcionado para confirmação de valores sociais, demonstração da capacidade de ação do Estado ou adiamento das soluções de conflitos (FRANÇA E SILVA, 2007, p. 19).

2.4 Efeitos da Legislação Simbólica

Conforme o tipo de legislação simbólica varia os efeitos por ela provocados. Quando a legislação é destinada à confirmação de valores sociais, podem-se perceber três efeitos socialmente relevantes: a) servem para convencer as pessoas e os grupos da firmeza do comportamento e norma valorados positivamente, confortando-os e acalmando-os de que os respectivos interesses e sentimentos estão devidamente incorporados à legislação pátria e por ela protegidos; b) a inclusão da norma moral em uma lei orienta as principais instituições da sociedade a dar-lhe sustentação, mesmo que falte ao referido diploma legal a força normativa e a eficácia que lhes seriam devidas (NEVES, 2007, p. 54); c) diferencia, institucionalmente, “quais culturas têm legitimação e dominação pública” das que são consideradas “desviantes” (“degradadas publicamente”), sendo, por conseguinte, criadora de graves embates entre os respectivos grupos (GUSFIELD *apud* NEVES, 2007, p. 54).

³⁵ Nesse contexto, podemos citar os projetos de lei que buscam diminuir a maioria penal para 16 anos, bem como o debate sobre a legalização da pena de morte no Brasil.

A legislação-álibi, ou legislação como demonstração da capacidade de ação do Estado, apresenta-se como mecanismo possuidor de amplos efeitos políticos-ideológicos. Seus principais efeitos são o de descarregar “o sistema político de pressões sociais concretas”; o de tornar-se “respaldo eleitoral para os respectivos políticos-legisladores”; c) ou o de servir “à exposição simbólica das instituições estatais como merecedoras da confiança pública” (NEVES, 2007, p. 54).

Por fim, o efeito principal da legislação como fórmula de compromisso dilatatório é o de postergar conflitos políticos sem “resolver realmente os problemas sociais subjacentes”. A aparente conciliação dos grupos envolvidos implica a manutenção da situação vigente e, para a sociedade, ocorre uma “representação” coerente das facções políticas contrárias (NEVES, 2007, p. 54).

Assim sendo, de modo geral, podem-se classificar os efeitos das normas simbólicas da seguinte forma: a) sobre os cidadãos: a aparente normatização conduz a sociedade a uma sensação de tranquilidade devido à pronta resposta no Estado na solução de crises; b) sobre o sistema político: a norma alivia o parlamento das pressões sociais; c) sobre o ordenamento jurídico: pouco acrescentam normativamente, porém geram seu inflacionamento; d) sobre os trabalhos do parlamento: enchem as casas legislativas com proposições que pouco representam socialmente (FRANÇA E SILVA, 2007, p. 19).

2.5 As Leis simbólicas e a hipertrofia legislativa

A enorme quantidade de leis editadas no Brasil tem colaborado para a existência de um “caos legislativo”, gerando, dessa forma, uma hipertrofia do sistema jurídico pátrio. Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (GOMES, 2009, p. 1), de 5 de outubro de 1988 – data da promulgação da atual Constituição Federal – até 5 de outubro de 2008, foram editadas no Brasil 3,7 milhões de normas jurídicas³⁶, se consideradas todas as emendas constitucionais, leis, medidas provisórias e suas reedições, decretos federais e normas complementares nas três esferas da federação³⁷.

³⁶ Segundo Gomes (2009,p. 1), “mais precisamente: 3.776.364 normas. Em média foram criadas 517 normas por dia ou 774 por dia útil. Em matéria tributária foram 240.120 normas (2 por hora)” .

³⁷ Salienda ainda Gomes (2009,p. 1) que, no âmbito federal foram 150.425 normas, sendo: 6 emendas constitucionais de revisão, 56 emendas constitucionais, 2 leis delegadas, 69 leis complementares, 4.055 leis ordinárias, 1.058 medidas provisórias originárias, 5.491 reedições, 9.612 decretos federais e 130.075 normas

Com efeito, com o advento do Estado Social, houve uma enorme ampliação das atividades ligadas ao Estado, necessitando-se da edição de novas leis para regular e tratar dos mais variados assuntos. O resultado foi uma grande produção de normas jurídicas para tratar dos mais diversos assuntos incluídos na pauta legislativa do Estado. Conforme ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 12), “a multiplicação das leis é fenômeno universal e inegável. Com segurança pode-se dizer que nunca se fizeram tantas leis em tão pouco tempo”.

O resultado desse inevitável fenômeno é o desprestígio das leis, que deveriam ocupar lugar de destaque em um Estado Democrático de Direito. Ferreira Filho (2002, p. 13-14) assim descreve tal situação:

[...] essa multiplicação é, antes de mais nada, fruto de sua transitoriedade. A maioria das leis que aos jorros são editadas destinam-se a durar como a rosa de Malherbe l'espace d'un matin...

Essa mudança incessante das leis “repercute sobre todas as relações sociais e afeta todas as existências individuais. Ela as afeta tanto mais quanto nelas se põe mais arrojo, quanto a elas mais se dá ambição, quanto se pensa fazê-las mais livremente. O cidadão, aí, já não está protegido por um direito certo, pois a Justiça segue as leis cambiantes. Não mais está ele garantido contra os governantes cuja audácia lhes permite legislar segundo seu capricho. As desvantagens ou vantagens que uma lei nova pode produzir ou trazer são tais que o cidadão aprende a tudo temer ou a tudo esperar de uma alteração legislativa” [Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir*, Genève, 1947, p. 340].

Com isso, o mundo jurídico se torna uma babel. A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora.

complementares (portarias, instruções normativas, ordens de serviço, atos declaratórios, pareceres normativos etc.). Em média, foram editadas 21 normas federais por dia ou 31 normas federais por dia útil nestes últimos 20 anos.

Os Estados editaram 996.977 normas, sendo 227.973 leis complementares e ordinárias, 330.836 decretos e 438.168 normas complementares. Em média foram editadas 136,50 normas por dia ou 204,30 normas por dia útil, em nível estadual. Neste período, em média, cada Estado editou 36.925 normas, o que dá 5,06 norma/dia ou 7,57 norma/dia útil.

Já os municípios são responsáveis pela edição de 2.628.962 normas, divididas em 450.675 leis complementares e ordinárias, 499.432 decretos, e 1.678.855 normas complementares. Em média, os municípios brasileiros editaram 359,93 normas por dia ou 538,72 normas por dia útil. Assim, considerando que existem 5.565 municípios no Brasil, cada um deles editou, em média, 472,24 normas neste período, ou 0,06 norma/dia ou 0,10 norma/dia útil”.

Ferreira Filho (2002, p. 12), por sua vez, ressalta que “durante todo o Império, foram promulgadas cerca de 3.400 leis. Durante a Primeira República, de 1891 a 1930, cerca de 2.500 leis. E de 18 de setembro de 1946 a 9 de abril de 1964, nada menos que 4.300. E de 1964 até hoje mais de 7.000 leis. E de 1967 para cá mais de 2.000 decretos-leis”.

[...] Quanto maior o número de leis que se editam, menor o respeito que cada qual inspira. Como reverenciar a lei se esta não despreza o ridículo? Como cultuá-la se passa breve qual um meteoro? Daí o *bonus parter familias* ignorá-la, o jurista ironizá-la, o magistrado esquecê-la.

Ressalta, ainda, Ferreira Filho, que a transitoriedade e a desvalorização da lei apresentam-se de forma extremamente prejudicial para a vida social, tendo em vista a importância da norma jurídica para a sociedade. Conforme salienta Burdeau (*apud* FERREIRA FILHO, 2002, p. 14):

A lei não tem apenas significação jurídica, tem outrossim, um valor social: é um elemento de ordem e de certeza nas relações da vida de todos os dias. Independentemente das aspirações sociais e da inumana generosidade dos ideais, ela é o ponto firme, um pouco morno talvez, mas indispensável à estabilidade das instituições.

Nesse contexto de hipertrofia legiferante, coexistem leis que inovam o ordenamento jurídico – disciplinando a vida coletiva, trazendo certeza, precisão e garantia às relações jurídicas – com leis ineficazes, simbólicas, com pouco ou nenhum caráter normativo, que pouco contribuem para a justiça social, mas aumentam a inflação legislativa. Verifica-se, assim, a cada legislatura, que os parlamentares apresentam proposições criando novas datas comemorativas, denominações de bens públicos, heróis nacionais e padroeiros, entre outras “inovações”. Surgem, desse modo, leis que pouco influenciam na resolução dos problemas sociais e, que por fim, não vingam. São exemplos de normas simbólicas desse tipo (FRANÇA E SILVA, 2007, p. 20):

- a) leis que instituem datas comemorativas como o dia do sono, da verdade, da esperança, do saci, ou dia nacional de determinada classe profissional;
- b) leis que inscrevem nomes considerados ilustres no Livro dos Heróis da Pátria, (livro de aço depositado no Panteão da Liberdade e da Democracia, na Praça dos Três Poderes, no qual serão gravados para a eternidade nomes que contribuíram para a construção de um país livre);
- c) leis que declaram personalidades como patronos ou patronesses de diversas áreas ou as que pretendem declarar santos católicos como padroeiros de determinadas categorias profissionais;
- d) leis que pretendem dispor sobre selos comemorativos, medalhas de mérito, prêmios ou outras formas de homenagens;
- e) leis que dispõem sobre símbolos nacionais, bebidas oficiais etc.;
- f) leis que conferem títulos a cidades;

g) leis que denominam rodovias, aeroportos, viadutos, e outros bens públicos etc.

Todos os casos supracitados apresentam-se como exemplos de leis simbólicas que têm por objetivo confirmar valores sociais ou servir como álibi da ação legiferante do parlamentar, do Poder Legislativo ou do Estado. Nesses casos, observa-se a intenção do parlamentar de: a) confirmar valores dos grupos que defende/representa; b) demonstrar sua atuação parlamentar; c) aumentar sua produção legislativa.

3 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

Foi utilizado nesta pesquisa base de dados legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), contendo informações dos projetos de leis e medidas provisórias apresentados desde 6 de outubro de 1988 – dia seguinte à promulgação da atual Constituição Federal – até 31 de dezembro de 2007, compreendendo desde a parte final do governo de José Sarney³⁸ (6/10/1988 a 15/3/1990) até o primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula (1/1/2007 a 31/12/2007). Adicionalmente, utilizou-se o Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg) para o levantamento de outras informações.

Nesse período, foram apresentados e transformados em lei 3071 proposições de autoria do Executivo, 644 de autoria do Legislativo e 139 do Judiciário, perfazendo um total de 3854 leis. Dentre as proposições de autoria do Executivo, 818 são medidas provisórias, 1677 são projetos de lei de cunho orçamentário, 44 são projetos de autoria do Ministério Público da União e os restantes 532 referem-se a projetos de lei que tratam de assuntos diversos dentro da competência constitucionalmente prevista de iniciativa do chefe do Poder Executivo (Tabela 1).

Inicialmente, percebe-se que a produção legislativa do Executivo no período considerado é responsável por quase 80% (79,6%) dos projetos de lei sancionados, seguido pelo Legislativo, com 16,7%, e pelo Judiciário, com 3,6%. Analisando-se somente a produção normativa do Executivo e do Legislativo, obtemos 82,7% contra 17,3%, respectivamente. Esse resultado coaduna-se com o obtido por Figueiredo e Limongi (1999), em que o Executivo era o autor de 85% da legislação produzida em nível federal, excluindo-se a produção do Judiciário. De igual sorte, os dados apresentados refletem a primazia do Executivo em relação ao Legislativo no que tange ao processo de produção legal, devido, principalmente, aos amplos poderes legiferantes outorgados ao Presidente da República pela Constituição Federal de 1988 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007)³⁹.

³⁸ Seu mandato foi de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990.

³⁹ Dentre esses poderes, podemos citar a possibilidade de edição de medidas provisórias, a utilização da urgência constitucional, a faculdade de se vetar, total ou parcialmente, os projetos de leis encaminhados para sanção, a exclusividade de apresentar projetos de lei que tratem de orçamento ou de administração pública.

Tabela 1

Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007* por iniciativa e tipo de norma (N e %)

Iniciativa	Tipo de norma jurídica	Quantidade	Total
EXECUTIVO	Medidas provisórias	818 (21,2)	3071 (79,7)
	Leis orçamentárias	1677 (43,5)	
	Leis de iniciativa do MPU	44 (1,1)	
	Leis (demais)	532 (13,8)	
LEGISLATIVO	Leis	644 (16,7)	644 (16,7)
JUDICIÁRIO	Leis	139 (3,6)	139 (3,6)
Total		3854 (100,0)	3854 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007.

Para a pesquisa em relação às proposições com caráter conclusivo⁴⁰, foram utilizados os projetos de lei não-orçamentários de iniciativa do Executivo, tendo em vista a tramitação distinta das matérias relativas ao orçamento público, que ocorrem no âmbito de comissão mista e de sessão conjunta do Congresso Nacional e não se submetem à apreciação conclusiva. De igual forma, foram excluídas as medidas provisórias, uma vez que apresentam rito diferenciado de tramitação⁴¹, também não se submetendo a deliberação conclusiva.

Dessa forma, analisando a produção normativa dos Três Poderes e excluindo-se as proposições mencionadas, temos a seguinte configuração (Tabela 2):

⁴⁰ Cumpre destacar que os termos “conclusivo” e “terminativo” são usados, geralmente, de forma indistinta e com o mesmo sentido nos textos de Ciência Política..

⁴¹ Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, e art. 62 da Constituição Federal.

Tabela 2**Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007* por iniciativa e tipo de norma (N e %)**

Iniciativa	Tipo de norma jurídica	Quantidade	Total
EXECUTIVO	Leis de iniciativa do Presidente	532 (39,1)	576 (42,4)
	Leis de iniciativa do MPU	44 (3,2)	
LEGISLATIVO	Leis	644 (47,4)	644 (47,4)
JUDICIÁRIO	Leis	139 (10,2)	139 (10,2)
Total		1359 (100,0)	1359 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007.

Com a exclusão das leis orçamentárias (1677) e das medidas provisórias apresentadas e transformadas em lei no período (818), obtemos 576 projetos de lei de iniciativa do Executivo transformados em norma jurídica (incluídos nesses as 44 leis de iniciativa do MPU) e 644 de iniciativa do Legislativo, refletindo uma proporção aproximada entre eles de 47% a 53%, respectivamente. Verifica-se, então, ser o Legislativo responsável por 47,4% da produção legal no período, seguido pelo Executivo com 42,4% e o Judiciário com 10,2%. Feitas essas exclusões pelos motivos já expostos, observa-se uma produção legislativa semelhante entre o Executivo e o Legislativo em termos quantitativos.

A tabela a seguir (Tabela 3) apresenta a quantidade de projetos de leis apresentados e transformados em lei no período, subdivididos pela iniciativa das proposições – Executivo, Legislativo e Judiciário – e, dentro dessas divisões, pelo tipo de apreciação no Congresso Nacional, ou seja, se foram apreciados conclusivamente pelas comissões ou se foram deliberados pelo Plenário das Casas do Congresso Nacional. Cumpre ressaltar que se considerou apreciadas conclusivamente pelas comissões as proposições que assim o foram em pelo menos uma das Casas.

Tabela 3

Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007* por governo, iniciativa e tipo de apreciação

Origem	EXECUTIVO		LEGISLATIVO		JUDICIÁRIO		TOTAL	
	Tipo de Apreciação		Tipo de Apreciação		Tipo de Apreciação		Tipo de Apreciação	
Governo	Conclu-sivo	Plenário	Conclu-sivo	Plenário	Conclu-sivo.	Plenário	Conclu-sivo	Plenário
Sarney**	0	32	1	24	0	25	1	81
Collor	13	95	8	29	2	32	23	156
Itamar	19	67	41	36	1	24	61	127
FHC	31	96	72	67	7	9	110	172
FHC II	22	87	101	58	6	6	129	151
Lula	32	68	114	44	8	15	154	127
Lula II***	6	8	43	6	3	1	52	15
Total	123	453	380	264	27	112	530	829
%	21,4%	78,6%	59,0%	41,0%	19,4%	80,6%	39,0%	61,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

** a partir de 6/10/1988

*** somente primeiro ano do governo (1/1 a 31/12/2007)

Conforme já tratado no capítulo 2, a Constituição Federal, ao prever a possibilidade de apreciação conclusiva pelas comissões, deixou a cargo do regimento interno de cada Casa definir quais proposições seriam submetidas a esse rito de tramitação. Analisando os regimentos, observa-se a existência de regras bem diferentes no que tange a esse tipo de apreciação pela Câmara e pelo Senado. Por esse motivo, nem sempre um projeto de lei que tramitou na Câmara conclusivamente será, da mesma forma, deliberado pelo Senado. Assim, verifica-se empiricamente, conforme será demonstrado mais a frente, que a grande maioria dos projetos de lei que tramitaram conclusivamente o fizeram em apenas uma Casa.

Observa-se que, no total, 39% dos projetos de lei transformados em norma jurídica foram apreciados conclusivamente em pelo menos uma das Casas do Congresso Nacional, ante 61% que foram deliberados pelos Plenários da Câmara e do Senado. Outra

informação relevante é a grande quantidade de leis de iniciativa do Legislativo que foram apreciadas conclusivamente por pelo menos uma das Casas – 59% –, contra 21,4% das leis de iniciativa do Executivo e 19,4% do Judiciário. Dessa forma, verifica-se uma produção normativa do Legislativo em relação aos projetos de sua autoria de forma conclusiva três vezes superior ao encontrado nos projetos do Executivo e do Judiciário.

Um dos motivos que explica essa grande diferença na produção legislativa pela via conclusiva entre o Legislativo e o Executivo reside na utilização do mecanismo da urgência, mormente no que tange à deliberação de projetos de lei de autoria do Executivo, uma vez que as proposições em regime de urgência devem, obrigatoriamente, ser apreciadas pelo Plenário da respectiva Casa. Assim, quando os líderes dos partidos da bancada governista⁴² solicitam urgência urgentíssima – nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara⁴³ – para matérias que o Executivo tenha interesse em ver apreciadas de forma célere, em sua maioria projetos de autoria do próprio Executivo, fazem com que esses projetos sejam obrigatoriamente deliberados no Plenário da Casa, alterando, dessa forma, a tramitação ordinária das matérias e retirando das comissões sua prerrogativa decisória.

De igual forma, o Executivo utiliza-se frequentemente de sua prerrogativa constitucional de solicitação de urgência para os projetos de sua iniciativa⁴⁴, obrigando-os, mesmo quando se submetem ao rito de apreciação conclusiva, a serem deliberados, uma vez apresentado o pedido, pelo Plenário da respectiva Casa⁴⁵, gerando a chamada “quebra de conclusividade”⁴⁶. Cumpre ressaltar que a proporção de urgência do Legislativo para projetos de iniciativa do Executivo é maior do que a proporção de urgência constitucional.

Agrupando as normas jurídicas aprovadas de iniciativa dos Três Poderes permite-nos comparar a produção legislativa empreendida pelo Plenário das Casas em relação às ocorridas por meio da apreciação conclusiva das comissões, conforme tabela abaixo (Tabela 4):

⁴² Figueiredo e Limongi (2001, p. 57), ao tratar do poder de agenda do Executivo na pauta legislativa, relatam a influência do Colégio de Líderes na tramitação das matérias por meio do uso do requerimento de urgência.

⁴³ Embora o Regimento Interno da Câmara dos Deputados preveja outro tipo de requerimento urgência, nos termos do art. 153, atualmente somente o constante do art. 155 – conhecido como “urgência urgentíssima” – é utilizado.

⁴⁴ CF, art. 64, §§ 1º a 4º.

⁴⁵ CF, art. 64, § 2º; RICD, art. 24, II, *h*; RISF, art. 375.

⁴⁶ “Quebra da conclusividade” e “perda da conclusividade” são termos sinônimos usualmente utilizados pelos assessores da Câmara que trabalham na área legislativa quando se referem ao fato de determinada matéria não mais se sujeitar a apreciação conclusiva das comissões, tendo em vista a ocorrência de alguma fato ou ação superveniente.

Tabela 4
Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007* por governo,
iniciativa e tipo de apreciação (N e %)

Governo Iniciativa	Apreciação conclusiva pelas comissões	Apreciação pelo Plenário das Casas	Total
Sarney**	1	81	82
	(1,2)	(98,8)	(6,0)
Collor	23	156	179
	(12,8)	(87,2)	(13,2)
Itamar	61	127	188
	(32,4)	(67,6)	(13,8)
FHC	110	172	282
	(39,0)	(61,0)	(20,8)
FHC II	129	151	280
	(46,1)	(53,9)	(20,6)
Lula	154	127	281
	(54,8)	(45,2)	(20,7)
Lula II***	52	15	67
	(77,6)	(22,4)	(4,9)
Total	530	829	1359
	(39,0)	(61,0)	(100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

** a partir de 6/10/1988

*** somente primeiro ano do governo (1/1 a 31/12/2007)

Com base nos dados apresentados na Tabela 4, verifica-se que a proporção de leis aprovadas via poder conclusivo varia de 1,2% (governo Sarney), 12% (governo Collor), 32,4% (governo Itamar), 39% (governo FHC), 46,1% (governo FHC II), 54,8% (governo Lula) a 77,6% (no primeiro ano do segundo governo Lula) em relação à produção legal total por governo, e que, durante todo o período, 39% de todas as leis produzidas foram apreciadas por meio do poder conclusivo das comissões.

Entretanto, como a análise em questão ocorre somente sobre os projetos de lei apresentados a partir de 6/10/1988, os governos iniciais apresentam número de proposições sancionadas durante o mandato em número inferior, tendo em vista a necessidade de tempo para que se complete a apreciação dos respectivos projetos pelas duas Casas. Além do mais, o período analisado só engloba o primeiro ano do segundo mandato do governo Lula (2007), comprometendo, assim, as informações concernentes a esse período em relação aos demais,

uma vez que esse governo apresenta, conseqüentemente, número inferior de projetos de lei sancionados. Dessa forma, para análise dos dados em relação aos governos no que se refere ao confronto entre apreciação x sanção, excluiremos as leis sancionadas apresentadas durante o mandato do Presidente Sarney e o primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula.

Cabe lembrar que o Presidente Collor renunciou em 29 de dezembro de 1992, após a abertura do processo de *impeachment* e seu respectivo licenciamento do cargo em 2 de outubro do mesmo ano. Dessa forma, seu mandato se restringiu ao período de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992, perfazendo um total de dois anos e nove meses. O Presidente Itamar, vice de Collor, governou desde 29 de dezembro de 1992 até 1º de janeiro de 1995, completando dois anos como chefe do Executivo federal.

Dessa forma, o intervalo que oferece informações mais fidedignas sobre o crescimento da apreciação conclusiva das comissões parece ser o composto pelos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (primeiro e segundo mandato) e o primeiro mandato do presidente Lula que apresentam, praticamente, a mesma quantidade de projetos de lei sancionados por mandato (aproximadamente 280 leis). Nesse período, observa-se que a porcentagem de projetos de lei sancionados apreciados conclusivamente pelas comissões cresceu de 39% (governo FHC), para 46,1% (governo FHC II), e, posteriormente, para 54,8% no governo Lula.

Essas informações permitem-nos inferir que, quantitativamente, as comissões, por meio da capacidade legislativa plena, foram responsáveis por boa parte da produção legiferante do Congresso Nacional, denotando uma relevante importância na arena política e no meio institucional da Câmara e do Senado. Resta saber se esse resultado obtido de forma quantitativa se sustenta por meio de uma análise qualitativa das leis produzidas tão-somente pelas comissões.

No período estudado, 59% dos projetos de lei de iniciativa do Legislativo que se transformaram em norma jurídica tramitaram em pelo menos uma das Casas de forma conclusiva (380 de 644 leis). Apenas 14,4% tramitaram nas duas Casas conclusivamente, sem se considerar eventual apreciação de emendas da Casa revisora pela Casa iniciadora, e 11,6% tramitaram integralmente de forma conclusiva, incluindo a análise das emendas da Casa revisora pela iniciadora, caso tenham ocorrido (Tabela 5).

De igual forma, em relação às leis de iniciativa do Executivo, observamos que 123 delas tramitaram de forma conclusiva em pelo menos uma Casa, correspondendo a mais de 22% de um total de 576 leis, e duas tramitaram conclusivamente nas duas Casas, sem apresentação de emendas pela Casa revisora, que ensejaria a apreciação destas pela Casa iniciadora. Apenas duas leis de iniciativa do Ministério Público tramitaram conclusivamente em, pelo menos, uma Casa.

Em relação às leis de iniciativa do Judiciário, observamos que 27 de um total de 139 leis tramitaram de forma conclusiva em pelo menos uma Casa, correspondendo a quase 20% do total. Nenhuma delas tramitou de forma conclusiva nas duas Casas.

Tabela 5

Leis sancionadas e apresentadas no período 1988-2007, apreciadas conclusivamente por Poder* (N e %)

Apreciação	Legislativo	Executivo	Judiciário
Conclusiva em, pelo menos, uma Casa	380 (59,0)	121 (22,7)	27 (19,4)
Conclusiva nas duas Casas, sem contar eventual apreciação pela Casa iniciadora de emendas da Casa Revisora	93 (14,4)	2 (0,4)	0 (0,0)
Conclusiva nas duas Casas, inclusive se apreciado emendas da Casa revisora pela Casa iniciadora	75 (11,6)	2 (0,4)	0 (0,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

Como já explanado, a existência de regras bem diferentes no que concerne a apreciação conclusiva pela Câmara e pelo Senado acaba por resultar na ocorrência de diversas proposições apreciadas conclusivamente por uma Casa e não apreciadas pela outra. Por esse motivo a grande maioria dos projetos de lei tramita conclusivamente em apenas uma Casa. As Tabelas 6, 7 e 8 apresentam a quantidade de leis apresentadas e sancionadas no período estudado separadas por governo, de iniciativa do Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente.

Tabela 6
Leis de iniciativa do Legislativo, conclusivas em pelo menos uma Casa
(apresentação x sanção) – 1990-2006*

Governos		Quantidade de leis sancionadas por governo					Total Apresentado
		Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	
Quantidade de projetos de lei apresentados por governo	Collor	4	33	45	7		89
	Itamar		2	8	5		15
	FHC			16	32	6	54
	FHC II				53	62	115
	Lula					45	45
Total Sancionado		4	35	69	97	113	318

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 15 de março de 1990 até 31 de dezembro de 2006

Tabela 7
Leis de iniciativa do Executivo, conclusivas em pelo menos uma Casa
(apresentação x sanção) – 1990-2006*

Governos		Quantidade de leis sancionadas por governo					Total Apresentado
		Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	
Quantidade de projetos de lei apresentados por governo	Collor	10	12	8	1		31
	Itamar		6	13	1		20
	FHC			7	9	2	18
	FHC II				11	9	20
	Lula					21	21
Total Sancionado		10	18	28	22	32	110

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 15 de março de 1990 até 31 de dezembro de 2006

Tabela 8
Leis de iniciativa do Judiciário, conclusivas em pelo menos uma Casa
(apresentação x sanção) – 1990-2006*

Governos		Quantidade de leis <u>sancionadas</u> por governo					Total Apresentado
		Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	
Quantidade de projetos de lei apresentados por governo	Collor	2	1				3
	Itamar			4	2		6
	FHC			3	1		4
	FHC II				3	5	8
	Lula					3	3
Total Sancionado		2	1	7	6	8	24

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 15 de março de 1990 até 31 de dezembro de 2006

Observa-se que, de forma geral, os projetos de lei apresentados pelo Legislativo e Executivo em um governo são apreciados e transformados em diploma legal até dois governos à frente. Os projetos apresentados no governo Collor, entretanto, passaram de três legislaturas para se tornarem leis, tanto os de iniciativa do Legislativo como os do Executivo. Para os projetos de iniciativa do Judiciário, verifica-se uma maior celeridade em sua apreciação, uma vez que eles transformam-se em diploma legal, em regra, até o governo seguinte.

Analisemos agora os temas tratados pelos projetos de leis de iniciativa do Legislativo e do Executivo que foram apresentados e que se tornaram norma jurídica no período de 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007. Para tanto, usamos a classificação por assunto proposta por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), da maneira como consta no Banco de Dados Legislativos do Cebrap. Classificação semelhante foi também utilizada por Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos (2003b). Essas informações por assunto e por cada um dos Poderes citados estão organizadas na Tabela 9:

Tabela 9**Leis sancionadas apresentadas no período de 1988-2007 por assunto e Poder * (N e %)**

Assunto	Legislativo	Executivo**	Total
Administrativo	87 (13,5)	241 (41,8)	284 (26,9)
Economia	88 (13,7)	128 (22,2)	216 (17,7)
Homenagem	142 (22,0)	10 (1,7)	152 (12,5)
Política	23 (3,6)	0 (0,0)	23 (1,9)
Social	304 (47,2)	197 (34,2)	501 (41,1)
Total	644 (100,0)	576 (100,0)	1220 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

** excluindo-se 1677 projetos de lei de caráter orçamentário apresentados e transformados, nesse período, em norma jurídica e incluindo-se os 44 projetos de lei de iniciativa do Ministério Público tratando de assuntos administrativos de sua alçada.

Do exame da tabela acima podemos observar que, dos temas tratados nas leis de iniciativa do Legislativo, em primeiro lugar encontram-se matérias com tema social (47,2%), seguido de matérias que tratam de homenagens, honoríficas ou simbólicas (22%), em terceiro as que abordam assuntos econômicos (13,7%), seguido de assuntos administrativos (13,5%) e, por fim, matérias que dispõem sobre assuntos políticos (3,6%).

Já nas leis de iniciativa do Executivo, observa-se que, em primeiro lugar encontram-se matérias que tratam de assuntos administrativos (41,8%), seguido de matérias sociais (34,2%), leis que dispõem sobre assuntos econômicos (22,2%), homenagens (10%), não havendo leis que tratem de política.

É importante salientar que, das 241 leis de iniciativa do Executivo apresentadas e sancionadas no período que tratam de assuntos administrativos, 44 foram de autoria do Ministério Público da União, utilizando-se de sua prerrogativa constitucional de encaminhar para o Congresso Nacional projetos de lei que disponham sobre a criação e

extinção de seus cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira⁴⁷.

Com efeito, verifica-se uma grande produção de normas jurídicas de iniciativa do Legislativo que trata de matérias sociais (47,2%), ocupando o primeiro lugar nos assuntos das leis de autoria desse Poder. Dessa forma, podemos verificar uma grande preocupação dos parlamentares em apresentar e aprovar leis que tenham por objetivo regular e aperfeiçoar a vida em sociedade, em sua maioria trazendo benefícios para a população.

Amorim Neto e Santos (2003a, p. 104), examinando o período de 1985 a 1999, encontraram valor muito próximo (46,1%) em relação ao por nós encontrado no período de 1988-2007 (47,2%), revelando ser uma tendência essa alta produção de leis do Legislativo tratando de assuntos sociais. Nesse mesmo estudo, Amorim Neto e Santos (2003a) comprovaram que, ao contrário de uma produção legislativa eminentemente paroquial, as leis de autoria dos parlamentares de abrangência nacional são amplamente majoritárias (68,2%), divergindo do entendimento de que os parlamentares, em sua atuação legislativa, deveriam patrocinar leis que direcionassem benefícios para suas clientelas eleitorais com o objetivo de maximizar suas chances de reeleição (AMES, 1995, 2001; CAREY e SHUGART, 1995; MAINWARING, 1999). Por sua vez, Figueiredo e Limongi (2001), após analisarem os temas das leis de autoria parlamentar no período de 1989 a 1998, também já haviam verificado não ser possível afirmar que a produção legislativa do Congresso fosse voltada para temas locais, além de observar que as leis de iniciativa dos legisladores concentravam-se na área social.

Nas matérias de iniciativa do Executivo, por seu turno, verifica-se que o tema social fica em segundo lugar (34,2%), após matérias de cunho administrativo (41,8%). Entretanto, como se verá mais à frente (Tabela 10), eliminando-se as leis de iniciativa do Ministério Público da União (44) das leis que tratam de assuntos administrativos, obtemos um empate entre normas jurídicas que tratam de assuntos sociais e administrativos, ambas com 37% da produção legislativa.

Outro ponto que merece destaque é a análise do quantitativo de leis que tratam de homenagens, que são matérias que, nesta pesquisa, tratamos como flagrantemente simbólicas, uma vez que não inovam o ordenamento jurídico – disciplinando a vida coletiva, trazendo certeza, precisão e garantia às relações jurídicas –, além de serem ineficazes, com

⁴⁷ CF, art. 127, § 2º.

pouco ou nenhum caráter normativo, e que pouco contribuem para a justiça social, além de aumentar a inflação legislativa. Enquanto 22% das leis de autoria do Legislativo são simbólicas (142 de 644), apenas 1,7% das de iniciativa do Executivo o são (10 de 576). Esses dados corroboram a tese de que os parlamentares utilizam-se de seu poder de iniciativa de leis para criar normas jurídicas honoríficas, simbólicas, com pouco ou nenhum conteúdo normativo e que pouco contribuem de forma efetiva na resolução dos problemas sociais do País.

É importante salientar que, nesse estudo, analisamos apenas as proposições simbólicas que se subsumem ao tipo de assunto “homenagens”⁴⁸ – em sua maioria com o objetivo de confirmar valores sociais –, tendo em vista a dificuldade de se analisar o inteiro teor de todas as proposições transformadas em norma jurídica no período considerado – verificando os efeitos e as repercussões dessas leis – para fins de se classificar em um dos três tipos de legislação simbólica existentes⁴⁹.

A tabela a seguir (Tabela 10) apresenta o quantitativo e a porcentagem de projetos de lei transformados em norma jurídica de iniciativa do Executivo por assunto. Para uma análise mais detalhada, são apresentadas quatro colunas em que se incluem e excluem as leis de iniciativa do Ministério Público Federal e as leis orçamentárias. Analisando-se somente os números referentes aos projetos de lei de iniciativa do Executivo sem incluir os de autoria do Ministério Público, percebe-se um empate, em primeiro lugar, na produção de leis de cunho social com as de cunho administrativo (197 leis cada – 37%). Os dois assuntos juntos respondem por quase três quartos da produção do Executivo (74%). Dessa forma, percebemos, por parte do Executivo, embora não tão forte como no caso do Legislativo, uma robusta produção de leis sociais.

Por sua vez, incluindo as leis de caráter orçamentário que, de longe, apresentam o tema mais tratado na produção legislativa do Executivo e as leis de iniciativa do Ministério Público, obtemos a seguinte proporção: 74,4% de leis versando sobre orçamento, 10,7% de leis com matérias administrativas, 8,7% com assuntos sociais e 0,4% de leis simbólicas.

⁴⁸ Por nós chamadas de flagrantemente simbólicas.

⁴⁹ Confirmação de valores sociais; demonstração da capacidade de ação do Estado; e adiamento de solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatatórios.

Tabela 10

Leis sancionadas apresentadas no período de 1988-2007, por assunto e Poder* (N e %)

Assunto	Executivo sem Ministério Público	Executivo com Ministério Público	Executivo sem Ministério Público e leis orçamentárias	Executivo sem Ministério Público e leis orçamentárias
Administrativo	197 (37,0)	241 (41,8)	197 (8,9)	241 (10,7)
Economia	128 (24,1)	128 (22,2)	128 (5,8)	128 (5,7)
Homenagem	10 (1,9)	10 (1,7)	10 (0,5)	10 (0,4)
Política	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Social	197 (37,0)	197 (34,2)	19 (8,9)	197 (8,7)
Orçamento	---	---	1677 (75,9)	1677 (74,4)
Total	532 (100,0)	576 (100,0)	2209 (100,0)	2253 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

Na tabela 11, a seguir, dispomos os projetos de lei de iniciativa do Legislativo e do Executivo apresentados e transformados em norma jurídica, subdividindo-os por assunto e por tipo de tramitação. Da análise dos dados compilados podemos observar que, em relação aos projetos de lei de iniciativa do Legislativo, os que tratam de assuntos sociais ocupam o primeiro lugar na pauta do Congresso, tanto os que tramitaram de forma conclusiva em pelo menos uma Casa (181 – 47,6%) como os que foram apreciados pelo Plenário das duas Casas (123 – 47,2%). Em seguida foram as proposições que tratam de homenagens, sendo que essas predominam na apreciação conclusiva (114 – 30%) em relação a apreciação do Plenário (28 – 22%), na proporção de 80,3% a 19,7%, respectivamente. Em terceiro temos os projetos que tratam de economia, com maior ocupação na pauta do Plenário (50 – 18,9%) em relação à apreciação conclusiva (38 – 10,0%). Bem próximo temos os projetos que tratam de assuntos administrativos (40 – 10,5%: conclusivo/ 47 – 17,8%: Plenário) e, por fim, os projetos que dispõem sobre política, predominando esse assunto na pauta de apreciação do Plenário (16 – 3,6%) em relação à conclusiva (7 – 1,8%), na proporção de 69,6% a 30,4%, respectivamente.

Em relação aos projetos de autoria do Executivo, verificamos que os projetos de cunho administrativo predominam na deliberação via Plenário (195) em relação à conclusiva (46), na proporção de 80,9% a 19,1%, respectivamente. Em Plenário, são os primeiros em número (195 – 42,9%), enquanto que na apreciação conclusiva predominam projetos de cunho social (50 – 41,3%), seguidos de perto pelos projetos que tratam de matérias administrativas (46 – 38,0%). As proposições que tratam de assuntos econômicos vêm em segundo lugar na apreciação via Plenário (109 – 24%) e predominam neste fórum de deliberação em relação à apreciação conclusiva das comissões (19 – 15,7%), na proporção de 85,2% a 14,8%, respectivamente.

Tabela 11

Leis sancionadas apresentadas no período de 1988-2007*, por assunto, tipo de apreciação e Poder
(N, % em relação ao tipo de apreciação e % em relação ao assunto)

Assunto	Legislativo		Executivo**		Total	
	Conclusivo	Plenário	Conclusivo	Plenário	Conclusivo	Plenário
Administrativo	40	47	46	195	86	242
	(10,5)	(17,8)	(38,0)	(42,9)	(17,2)	(33,7)
	(46,0)	(54,0)	(19,1)	(80,9)	(26,2)	(73,8)
Economia	38	50	19	109	57	159
	(10,0)	(18,9)	(15,7)	(24,0)	(11,4)	(22,1)
	(43,2)	(56,8)	(14,8)	(85,2)	(26,4)	(73,6)
Homenagem	114	28	6	4	120	32
	(30,0)	(22,0)	(5,0)	(0,9)	(24,0)	(4,5)
	(80,3)	(19,7)	(60,0)	(40,0)	(78,9)	(21,1)
Política	7	16	0	0	7	16
	(1,8)	(3,6)	(0,0)	(0,0)	(1,4)	(2,2)
	(30,4)	(69,6)	---	---	(30,4)	(69,6)
Social	181	123	50	147	231	270
	(47,6)	(47,2)	(41,3)	(32,3)	(46,1)	(37,6)
	(59,5)	(40,5)	(25,4)	(74,6)	(46,1)	(53,9)
Total	380	264	121	455	501	719
	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)
	(59,0)	(41,0)	(21,0)	(79,0)	(41,1)	(58,9)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

** excluindo-se 1677 projetos de lei de caráter orçamentário apresentados e transformados, nesse período, em norma jurídica e incluindo-se os 44 projetos de lei de iniciativa do Ministério Público tratando de assuntos administrativos de sua alçada.

Analisando-se agora as proposições simbólicas dentre os 644 projetos de leis de iniciativa do Legislativo apresentados e que se tornaram norma jurídica no período de 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007 (vide Apêndice A), observamos que 9 instituem ano comemorativo⁵⁰, 48 criam dia comemorativo⁵¹, 1 institui semana comemorativa⁵², 10 inscrevem personalidades no livro de heróis da pátria⁵³, 5 tratam de feriados⁵⁴, 6 criam patronos⁵⁵, 5 tratam de homenagens diversas⁵⁶ e 58 designam ou alteram nomes de bens públicos⁵⁷, conforme dados dispostos na Tabela 12.

⁵⁰ Institui o ano de 2007 como "Ano Nacional Oscar Niemeyer"; Institui o ano de 2008 como "Ano Nacional Machado de Assis"; Institui o ano de 2006 como "Ano do Turismo"; Institui o ano de 2006 como "Ano Nacional Santos Dumont"; Institui o ano de 2006 como o Ano da Juventude; Institui o ano de 2006 como o Ano Nacional dos Museus; Institui o ano de 2004 como o "Ano da Mulher"; Institui o ano 2002 como "Ano Nacional Carlos Drummond de Andrade"; Institui o ano de 1995 como o "Ano Zumbi dos Palmares", em homenagem ao tricentenário de sua morte.

⁵¹ Como exemplo, podemos citar: Institui o "Dia de Santo Antônio de Sant'Anna Galvão", a ser comemorado no dia 11 de maio. Considera o dia 11 de maio a data comemorativa de Frei Galvão; Institui o Dia da Amazônia; Institui a data de 16 de novembro como o Dia Nacional dos Ostromizados; Institui o Dia Nacional do Fonoaudiólogo. A ser comemorado no dia 9 de dezembro; Institui o Dia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil. A ser comemorado no dia 12 de junho; Institui o dia 6 de junho como o Dia Nacional do Teste do Pezinho; Institui o dia 4 de outubro como o Dia Nacional do Agente Comunitário de Saúde.

⁵² Institui a Semana Nacional de Prevenção da Violência na Primeira Infância.

⁵³ Dispõe sobre a inscrição de nomes no Livro dos Heróis da Pátria; Inscreve o nome de Frei Caneca no Livro dos Heróis da Pátria; Inscreve o nome de Joaquim Marques Lisboa, o Marquês de Tamandaré, no Livro dos Heróis da Pátria; Inscreve o nome do Marechal-do-Ar Alberto Santos Dumont, o Pai da Aviação, no Livro dos Heróis da Pátria; Inscreve o nome do Almirante Barroso no Livro dos Heróis da Pátria; Inscreve o nome de Chico Mendes no "Livro dos Heróis da Pátria"; Inscreve o nome de Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, no "Livro dos Heróis da Pátria"; Inscreve o nome de José Bonifácio de Andrada e Silva no Livro dos Heróis da Pátria; Inscreve o nome de Plácido de Castro no "Livro dos Heróis da Pátria"; Inscreve o nome de Zumbi dos Palmares no "Livro dos Heróis da Pátria".

⁵⁴ Altera o art. 1º da Lei nº 7.320, de 11 de junho de 1985, que "dispõe sobre antecipação de comemoração de feriados e dá outras providências."; Revoga a Lei nº. 7.320, de 11 de junho de 1985, que dispõe sobre antecipação de comemoração de feriados e dá outras providências. Dispõe sobre os feriados de 12 de outubro e de 02 de novembro; Dá nova redação ao artigo 1º da Lei nº 662, de 6 de abril de 1949, que "Declara Feriados Nacionais os Dias 1º de Janeiro, 1º de Maio, 7 de Setembro, 15 de Novembro e 25 de Dezembro", e dá outras providências; Dispõe sobre feriados; Declara feriado, no Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, os dias 12 de dezembro de 1996 e 12 de dezembro de 1997, para comemoração do centenário daquela cidade.

⁵⁵ Declara Patrono da Geografia Nacional o geógrafo Milton Santos; Declara Patrona do Feminismo Nacional a escritora Rose Marie Muraro; Declara o sociólogo Florestan Fernandes patrono da Sociologia brasileira; Declara o arquiteto Oscar Niemeyer Patrono da Arquitetura Brasileira; Confere ao Governador Mário Covas a designação de "Patrono do Turismo Nacional"; Concede o título de "Patrono da Ecologia do Brasil" ao cientista e pesquisador Augusto Ruschi.

⁵⁶ Denomina Milton Santos o Atlas Nacional do Brasil, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Cria no âmbito do Ministério da Cultura o Prêmio de Artes Plásticas Marcantônio Vilaça e dá outras providências; Confere ao município de Passo Fundo o título de "Capital Nacional da Literatura"; Dispõe sobre a criação de selo comemorativo do centenário do nascimento do Presidente Juscelino Kubitschek; Dispõe sobre a coordenação do programa nacional destinado às comemorações do centenário de nascimento do escritor Graciliano Ramos.

⁵⁷ Como exemplo, podemos citar: Denomina "Rota do Sol" a **Rodovia** BR-453, no Rio Grande do Sul; Denomina "Aeroporto de Uberaba - MG- Mário de Almeida Franco", o **aeroporto** da cidade de Uberaba, no Estado de Minas Gerais; Denomina "Ponte Presidente Tancredo de Almeida Neves" a **ponte** localizada na rodovia BR-497, sobre o rio Paranaíba entre os Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul; Altera a denominação do **Porto** de Sepetiba, no Estado do Rio de Janeiro, para Porto de Itaguaí; Dá nova denominação ao **Instituto** Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, alterando para Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Denomina "Palácio Des. Rivando Bezerra Cavalcanti" o **edifício** sede

Esses oito assuntos de projetos, flagrantemente simbólicos, uma vez que tratam de homenagens, correspondem a 22% da produção legal de iniciativa do Legislativo no período considerado. Todos têm por objetivo confirmar valores sociais ou servir como álibi da ação legislativa do parlamentar, do poder legiferante ou do Estado. Nesses casos, observa-se a intenção do parlamentar de: a) confirmar valores dos grupos que defende/representa; b) demonstrar sua atuação parlamentar; c) aumentar sua produção legislativa.

Dos projetos de autoria do Legislativo que tratam de homenagens (142), 80,9% instituem ou ano comemorativo (9 – 6,3%), ou data comemorativa (48 – 33,8%) ou designam/alteram nome de bens públicos (58 – 40,8%). Dessa forma, observa-se que 9% de todas as leis de iniciativa do Legislativo no período considerado (58 de 644) têm por objetivo designar ou alterar o nome de bens públicos federais, como aeroportos, viadutos, pontes, rodovias, hospitais. De igual forma, quase 8% de todas as leis de autoria do Poder Legislativo (48 de 644) instituem dias comemorativos, como o dia nacional de combate a pobreza, dia nacional do biomédico, dia da Bíblia, dia do bacharel em turismo.

Em relação às leis de iniciativa do Executivo, observamos que apenas 1,9%, ou 10 dentre 532 (vide Apêndice B), apresentam conteúdo flagrantemente simbólico (Tabela 14). Cabe salientar que foram excluídas do total de leis de iniciativa do Executivo, para fins de análise de proposições simbólicas, as 44 leis de autoria do Ministério Público da União, uma vez que esse órgão só pode apresentar matérias administrativas afeitas às suas atribuições.

Verifica-se, dessa forma, uma utilização bem mais restrita, por parte do Poder Executivo, de criação de legislação simbólica. Apenas 1,5% das leis de sua iniciativa designam ou alteram o nome de bens públicos (oito leis alterando nomes de: rodovias (4),

do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba; Denomina "Viaduto Luiz Philippe Pereira" o **viaduto** localizado no km 404 da rodovia BR-364/163, no entroncamento com a rodovia MT-407, Rodovia dos Imigrantes, no Município de Cuiabá, Estado do Mato Grosso; Denomina "Subestação Delfino Araújo Macedo" a **subestação** de energia elétrica do Linhão Norte-Sul da Eletronorte situada no município de Miracema do Tocantins, Estado do Tocantins; Converte em Memorial da Medicina Brasileira o **Memorial** da Medicina, instalado no prédio da antiga Faculdade de Medicina do Terreiro de Jesus, na cidade de Salvador, Bahia; Denomina "Luís Fausto de Medeiros" o **Porto-Ilha** de Areia Branca, situado no município do mesmo nome, Estado do Rio Grande do Norte; Dá denominação à **ponte rodoferroviária** sobre o Rio Paraná, que liga os municípios de Rubinéia-SP e Aparecida do Taboado-MS; Denomina "Hospital Professor Romero Marques" o **Hospital** das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; Denomina "Antônio José Teixeira" a **Escola** Agrotécnica Federal de Guanambi, no Estado da Bahia; Denomina "Jadiel Matos" o **Anel Rodoviário** de Vitória da Conquista, no Estado da Bahia; Denomina o **trecho da BR-262**, entre o Bairro de Jardim América e o trevo da Ceasa, no Município de Cariacica, Estado do Espírito Santo, como "Avenida Mário Gurgel"; Denomina "Barragem Padre Cícero" a **Barragem** do Castanhão, no Estado do Ceará.

pontes (4), universidade (1) e faculdade (1)), 0,2% (uma lei) inscreve personalidade no livro de heróis da pátria (D. Pedro I), e 0,2% (uma lei) trata de homenagens diversas (altera a lei que dispõe sobre a forma e a apresentação dos Símbolos Nacionais, alterando a Bandeira Nacional para incluir, em sua composição estelar, as unidades correspondentes aos Estados de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima e Amapá). Esse último diploma legal poderia até ser classificado como lei de cunho administrativo.

Tabela 12
Leis simbólicas apresentadas no período de 1988-2007*, por assunto (N e %)

Assunto	Legislativo	Executivo
Institui ano comemorativo	9 (6,3)	0 (0,0)
Institui dia comemorativo	48 (33,8)	0 (0,0)
Institui semana comemorativa	1 (0,7)	0 (0,0)
Inscribe personalidade no livro de heróis da pátria	10 (7,0)	1 (10,0)
Feriados	5 (3,5)	0 (0,0)
Cria patrono	6 (4,2)	0 (0,0)
Demais homenagens	5 (3,5)	1 (10,0)
Designam/alteram nome de bens públicos	58 (40,8)	8 (80,0)
Total	142 (100,0)	10 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.
* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

Analisando-se as leis de iniciativa do Legislativo que tramitaram em pelo menos uma das Casas de forma conclusiva (perfazendo um total de 380 normas jurídicas), podemos perceber que 30% delas – ou seja, 114 leis – apresentam cunho claramente

simbólico⁵⁸. Já em relação às leis de iniciativa do Executivo que tramitaram, de igual forma, em pelo menos uma das Casas de forma conclusiva, verificamos que um número reduzido delas apresenta caráter simbólico⁵⁹, sendo apenas seis de um total de 121 normas jurídicas, ou 5% desse montante (Tabela 13).

Tabela 13

Leis simbólicas apresentadas no período de 1988-2007*com tramitação conclusiva em pelo menos uma Casa, por assunto (N e %)

Assunto	Legislativo	Executivo
Institui ano comemorativo	7 (6,1)	0 (0,0)
Institui dia comemorativo	42 (36,8)	0 (0,0)
Institui semana comemorativa	1 (0,9)	0 (0,0)
Inscribe personalidade no livro de heróis da pátria	8 (7,0)	0 (0,0)
Feriados	2 (1,8)	0 (0,0)
Cria patrono	6 (5,3)	0 (0,0)
Homenagens	3 (2,6)	1 (16,7)
Designam/alteram nome de bens públicos	45 (39,5)	5 (83,3)
Total	114 (100,0)	6 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

Dos dados das tabelas acima, pode-se verificar o grande número de leis de iniciativa do Legislativo de cunho simbólico aprovadas conclusivamente pelas comissões (114 de um total de 142, ou 80,3%). Em relação ao Executivo, de igual forma, a maior parte

⁵⁸ Os restantes 70% estão assim divididos: social (47,6%), administrativo (10,5%), economia (10,0%) e política (1,8%).

⁵⁹ 41,3% de proposições que tratam de assuntos sociais, 38% que dispõem sobre matérias administrativas e 15,7 de economia..., não havendo projetos que tratem de política.

das leis simbólicas de sua iniciativa foi apreciada conclusivamente pelas comissões (6 de 10, ou 60%). A tabela 14 a seguir permite-nos analisar melhor essas informações.

Tabela 14

Leis de iniciativa do Executivo e do Legislativo apresentadas no período de 1988-2007*, por tipo de apreciação x simbólicas e não-simbólicas

(N, % em relação à quant. de leis conclusivas, % em relação à quant. de leis simbólicas)

Poder	Lei	Apreciação conclusiva	Apreciação pelo Plenário	Total
LEGISLATIVO	simbólica	114	28	142
		(30,0)	(10,6)	(22,0)
	não simbólica	(80,3)	(19,7)	(100,0)
		266	236	502
	Total	(70,0)	(89,4)	(78,0)
		(53,0)	(47,0)	(100,0)
EXECUTIVO	simbólica	380	264	644
		(100,0)	(100,0)	(100,0)
	não simbólica	(59,0)	(41,0)	(100,0)
		6	4	10
	Total	(5,0)	(1,0)	(1,9)
		(60,0)	(40,0)	(100,0)
Total	115	407	522	
	(95,0)	(99,0)	(98,1)	
Total	(22,0)	(78,0)	(100,0)	
	121	411	532	
Total	(100,0)	(100,0)	(100,0)	
	(22,7)	(77,3)	(100,0)	

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

Assim, verifica-se que 80,3% (114 de 142) das leis simbólicas de iniciativa do Legislativo e 60% (6 de 10) das do Executivo foram apreciadas conclusivamente em pelo menos uma Casa do Congresso Nacional. Dessa forma, observa-se que a maioria desse tipo de proposição é apreciada conclusivamente. Nota-se, também, que o percentual de leis simbólicas apreciadas no Plenário de iniciativa do Legislativo e do Executivo é de, respectivamente, 10,6% e 1%, o que revela uma baixa ocupação da pauta do Plenário com

projetos dessa natureza. Observa-se, igualmente, que o Legislativo produziu, no geral, apenas 22% de leis simbólicas, sendo 78% projetos de lei não flagrantemente simbólicos.

Separando-se as leis que tratam de homenagem, ou simbólicas, pelo governo em que foi sancionado e dividindo-as por iniciativa e tipo de apreciação obtemos a tabela a seguir (Tabela 15).

Tabela 15
Leis simbólicas sancionadas por governo apresentadas no período de 1988-2007*, por iniciativa e tipo de apreciação (N e %)

Origem	EXECUTIVO		LEGISLATIVO		TOTAL		Total
	Tipo de apreciação		Tipo de apreciação		Tipo de apreciação		
	Conclusiva	Plenário	Conclusiva	Plenário	Conclusiva	Plenário	
Sarney*	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (3,6)	0 (0,0)	1 (3,1)	1 (0,7)
Collor	1 (16,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (7,1)	1 (0,8)	2 (6,3)	3 (2,0)
Itamar	0 (0,0)	0 (0,0)	4 (3,5)	2 (7,1)	4 (3,3)	2 (6,3)	6 (3,9)
FHC	0 (0,0)	1 (25,0)	4 (3,5)	5 (17,9)	4 (3,3)	6 (18,8)	10 (6,6)
FHC II	4 (66,7)	2 (50,0)	32 (28,1)	12 (42,9)	36 (30,0)	14 (43,8)	50 (32,9)
Lula	1 (16,7)	1 (25,0)	50 (43,9)	6 (21,4)	51 (42,5)	7 (21,9)	58 (38,2)
Lula II***	0 (0,0)	0 (0,0)	24 (21,1)	0 (0,0)	24 (20,0)	0 (0,0)	24 (15,8)
Total	6 (60,0)	4 (40,0)	114 (80,3)	28 (19,7)	120 (78,9)	32 (21,1)	152 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

** a partir de 6/10/1988

*** somente primeiro ano do governo (1/1 a 31/12/2007)

A tabela 16 apresenta, por sua vez, o total dessas leis por Poder sancionadas. Delas podemos extrair as seguintes informações: nas leis de iniciativa do Executivo (totalizando dez leis), o governo FHC II foi responsável pela produção de 60% dessas leis (seis), sendo que quatro tramitaram conclusivamente e duas foram apreciadas pelo Plenário.

No governo Lula, 20% dessas leis foram sancionadas – ou seja, duas leis –, sendo que uma tramitou conclusivamente e outra pelo Plenário. As outras duas leis de iniciativa do Executivo foram sancionadas uma no governo Collor e outra no de FHC.

Em relação às leis de iniciativa do Legislativo, observamos que a grande maioria foi sancionada no governo Lula (39,4%), governo FHC II (31%) e governo Lula II (16,9). Entretanto, sabendo-se que na base de dados de nossa pesquisa só temos os dados referentes ao primeiro ano do governo Lula II, verificamos que foram sancionadas 24 leis simbólicas em um ano contra 58 nos quatro anos do governo Lula⁶⁰. Assim, percebemos um crescimento na produção normativa de leis simbólicas de autoria do Legislativo ao longo dos governos estudados. De fato, temos a seguinte progressão ao longo dos governos pós-Constituição de 1988, excluídos o governo Sarney e Lula II: 3, 6, 10, 50 e 58.

Tabela 16
Leis simbólicas sancionadas por governo apresentadas no período de 1988-2007*,
por iniciativa (N e %)

Governo/Iniciativa	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	TOTAL
Sarney**	0 (0,0)	1 (0,7)	1 (0,7)
Collor	1 (10,0)	2 (1,4)	3 (2,0)
Itamar	0 (0,0)	6 (4,2)	6 (3,9)
FHC	1 (10,0)	9 (6,3)	10 (6,6)
FHC II	6 (60,0)	44 (31,0)	50 (32,9)
Lula	2 (20,0)	56 (39,4)	58 (38,2)
Lula II***	0 (0,0)	24 (16,9)	24 (15,8)
Total	10 (6,6)	142 (93,4)	152 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

** a partir de 6/10/1988

*** somente primeiro ano do governo (1/1 a 31/12/2007)

⁶⁰ Se dividirmos as 58 leis pelos quatro anos do governo Lula, encontramos 14,5 projetos de lei sancionados por ano. Comparando-se com as 24 sancionadas no primeiro ano do governo Lula II, obtemos um crescimento de 65,5%.

Entretanto, se analisarmos em que governo foram apresentados os projetos de lei de caráter simbólico (Tabela 17), observamos que o pico ocorre no governo FHC II, com 73 proposições (48%), seguido do governo Lula, com 48 matérias (31,6%). Observa-se, também, uma demora, em média, de até duas legislaturas para que os projetos de lei simbólica apresentados sejam transformados em norma jurídica (Tabela 18).

Tabela 17
Leis simbólicas sancionadas apresentadas por governo no período de 1988-2007*,
por iniciativa (N e %)

Governo/Iniciativa	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	TOTAL
Sarney*	0 (0,0)	5 (3,5)	5 (3,3)
Collor	1 (10,0)	7 (4,9)	8 (5,3)
Itamar	0 (0,0)	1 (0,7)	1 (0,7)
FHC	6 (60,0)	9 (6,3)	15 (9,9)
FHC II	2 (20,0)	71 (50,0)	73 (48,0)
Lula	1 (10,0)	47 (33,1)	48 (31,6)
Lula II***	0 (0,0)	2 (1,4)	2 (1,3)
Total	10 (6,6)	142 (93,4)	152 (100,0)

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

** a partir de 6/10/1988

*** somente primeiro ano do governo (1/1 a 31/12/2007)

Tabela 18

Leis simbólicas sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007* de iniciativa do Legislativo
(apresentação x sanção)

Governos		Quantidade de leis sancionadas por governo					Total Apresentado
		Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	
Quantidade de projetos de lei apresentados por governo	Collor	1	3	3			7
	Itamar			1			1
	FHC			5	4		9
	FHC II				40	28	68
	Lula					28	28
Total Sancionado		1	3	9	44	56	113

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

* 15 de março de 1990 até 31 de dezembro de 2006

Por fim, verificamos que, eliminando todas as proposições simbólicas, obtemos uma proporção entre projetos de leis conclusivos em relação ao total de projetos do Legislativo transformados em norma jurídica de 53% (266 de 502). Em comparação com os números contendo as proposições relativas às homenagens (380 de 644), obtemos uma taxa de 59% (Tabela 14). De igual sorte, em relação ao Executivo, observamos que, retirando todas as proposições simbólicas, obtemos uma proporção entre projetos de leis conclusivos em relação ao total de projetos do Executivo transformados em norma jurídica de 22% (115 de 522). Em comparação com os números contendo as proposições relativas às homenagens (121 de 532), obtemos uma taxa de 22,7% (Tabela 14).

Somando o quantitativo de projetos de lei sancionados do Executivo e do Legislativo e retirando-se todas as proposições simbólicas, obtemos uma proporção entre projetos de leis conclusivos em relação ao total de projetos transformados em norma jurídica de 37% (381 de 1024). Em comparação com os números contendo as proposições relativas às homenagens (501 de 1176), obtemos uma taxa de 42,6%. Desse modo, percebemos que, mesmo excluindo-se as leis simbólicas do total de normas jurídicas sancionadas, obtemos um alto índice de proposições que tramitaram em caráter conclusivo em pelo menos uma das Casas, o que revela uma robusta utilização deste instituto no processo de feitura das leis não flagrantemente simbólicas.

CONCLUSÃO

Um dos objetivos do presente trabalho foi o de consolidar e aprofundar os estudos realizados até hoje no que se refere à produção legislativa decorrente do poder conclusivo com o intuito de se verificar a efetividade deste instituto, além de procurar averiguar o almejado fortalecimento do papel das comissões na produção legislativa federal. Para tanto, foram analisadas as proposições que se transformaram em norma jurídica nas legislaturas posteriores à promulgação da Constituição de 1988 até o primeiro ano da 53ª Legislatura (2007).

Analisamos, também, qualitativamente a produção legislativa nesse período, utilizando a teoria alemã de legislação simbólica, de acordo com a tipologia de Harald Kindermann, que dispõe que a função simbólica ocorre quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas sem tomar qualquer medida no sentido de criar os pressupostos para sua eficácia, embora se encontre em condições de criá-los, ou quando a produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico.

A lei simbólica, dessa forma, ocorre quando o legislador cria uma norma ineficaz ou sem eficácia prática em que o objetivo político e promocional em torno de sua produção ou do texto produzido tem primazia sobre o objetivo normativo-jurídico. O objetivo do legislador é o de afirmar cumplicidade com determinados valores, agradar sua base eleitoral ou mostrar sua produção legislativa. Em curto prazo, tal legislação cumprirá funções promocionais ou até mesmo educativas, todavia sua utilização de forma constante cria a perda de confiança no sistema jurídico. Observa-se que alguns parlamentares possuem apenas finalidades estatísticas ou eleitorais e, para tanto, basta a publicação ou a divulgação oficial da proposição, não existindo outros objetivos além da sua mera apresentação.

Assim, outro objetivo do presente estudo foi o de observar qual a abrangência de proposições que se transformaram em norma jurídica dos tipos “homenagens” e “datas comemorativas”, entre outras de conteúdo original ou inusitado – dentro do conceito de

legislação simbólica – na produção legal do Congresso Nacional, para quantificá-las e classificá-las segundo o tema e, por fim, verificar qual a proporção desse tipo de leis no total de normas produzidas via apreciação conclusiva das comissões.

Conforme esperado, verificou-se que o Executivo é responsável por quase 80% da produção legislativa no período, seguido pelo Legislativo, com 16,7%, e pelo Judiciário, com 3,6%. Analisando-se somente a produção normativa do Executivo e do Legislativo, obtivemos 82,7% contra 17,3%, respectivamente, resultado que se conforma com o obtido por Figueiredo e Limongi (1999), em que o Executivo era o autor de 85% da legislação produzida em nível federal, excluindo-se a produção do Judiciário. Assim, os dados levantados refletem a primazia do Executivo em relação ao Legislativo no que tange ao processo de produção legal, devido, mormente, aos amplos poderes legislativos outorgados ao Chefe do Executivo pela Constituição Federal de 1988.

Com a exclusão das leis orçamentárias e das medidas provisórias apresentadas e transformadas em lei no período – que não se submetem à apreciação conclusiva –, obtivemos uma proporção aproximada entre a produção normativa do Executivo e do Legislativo de 47% a 53%, respectivamente. Incluindo-se o Judiciário, o Legislativo é responsável por 47,4% da produção legal no período, seguido pelo Executivo com 42,4% e o Judiciário com 10,2%. Observamos, portanto, uma produção legislativa semelhante entre o Executivo e o Legislativo em termos quantitativos.

Verificou-se que 39% dos projetos de lei transformados em norma jurídica foram apreciados conclusivamente em pelo menos uma das Casas do Congresso Nacional, ante 61% que foram deliberados pelos Plenários da Câmara e do Senado. Outra informação relevante foi a grande quantidade de leis de iniciativa do Legislativo que foram apreciadas conclusivamente por pelo menos uma das Casas – 59% –, contra 21,4% das leis de iniciativa do Executivo e 19,4% do Judiciário. Desse modo, observou-se uma produção normativa do Legislativo nos projetos de sua autoria de forma conclusiva três vezes superior ao encontrado nos projetos do Executivo e do Judiciário. Esse resultado pode ser explicado pelo uso frequente do Executivo de sua prerrogativa constitucional da solicitação de urgência para os projetos de sua iniciativa, obrigando-os, mesmo quando se submetem ao rito de apreciação conclusiva, a serem apreciados, uma vez apresentado o pedido, pelo Plenário da respectiva Casa. De igual forma, a solicitação de urgência urgentíssima para apreciação de determinadas

matérias também influencia no montante de proposições apreciadas somente pelas comissões e pelas comissões e Plenário.

Analisamos, também, a produção legislativa por governos, subdividindo os projetos de lei sancionados que tramitaram conclusivamente dos que foram apreciados pelos Plenários das duas Casas. Do intervalo que oferece informações mais fidedignas sobre o crescimento da apreciação conclusiva das comissões – Fernando Henrique Cardoso (primeiro e segundo mandato) e o primeiro mandato do presidente Lula – que apresentam, praticamente, a mesma quantidade de projetos de leis sancionados por mandato (aproximadamente 280 leis), verificamos que a porcentagem de projetos de leis sancionados apreciados conclusivamente pelas comissões cresceu de 39% (governo FHC), para 46,1% (governo FHC II), e, posteriormente, para 54,8% no primeiro governo Lula. Essas informações permitiram-nos inferir que, quantitativamente, as comissões, por meio da apreciação conclusiva, foram responsáveis por boa parte da produção legiferante do Congresso Nacional, denotando, dessa forma, uma relevante importância na arena política e no meio institucional da Câmara e do Senado. Verificamos ainda um crescimento significativo do número de proposições apreciadas conclusivamente em relação ao montante total.

Examinamos, igualmente, a quantidade de leis apresentadas e sancionadas no período determinado separadas por governo, de iniciativa do Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente. Como resultado, obtivemos que, de forma geral, os projetos de lei apresentados pelo Legislativo e Executivo em um governo são apreciados e transformados em diploma legal até dois governos à frente. Para os projetos de iniciativa do Judiciário, verificou-se uma maior celeridade em sua apreciação, uma vez que eles transformam-se em diploma legal, em regra, até durante o governo seguinte.

Do estudo dos temas tratados pelos projetos de leis de iniciativa do Legislativo e do Executivo que foram apresentados e que se tornaram norma jurídica no período em questão, observamos que, nas leis de iniciativa do Legislativo, em primeiro lugar encontram-se matérias com tema social (47,2%), seguido de matérias que tratam de homenagens, honoríficas ou simbólicas (22%). Já nas leis de iniciativa do Executivo, observa-se que, em primeiro lugar encontram-se matérias que tratam de assuntos administrativos (41,8%), seguido de matérias sociais (34,2%), sendo homenagens somente 10% do total. Desse modo, verifica-se uma grande preocupação dos parlamentares em apresentar e aprovar leis que tenham por objetivo regular e aperfeiçoar a vida em sociedade, em sua maioria

trazendo benefícios para a população e comprovando que, ao contrário de uma produção legislativa eminentemente paroquial, as leis de autoria dos parlamentares de abrangência nacional são amplamente majoritárias, divergindo do entendimento de que os parlamentares, em sua atuação legislativa, deveriam patrocinar leis que direcionassem benefícios para suas clientelas eleitorais com o objetivo de maximizar suas chances de reeleição.

Da análise do quantitativo de leis que tratam de homenagens, observamos que, enquanto 22% das leis de autoria do Legislativo são simbólicas (142 de 644), apenas 1,7% das de iniciativa do Executivo o são (10 de 576). Esses dados corroboram a tese de que os parlamentares se utilizam de seu poder de iniciativa de leis para criar normas jurídicas honoríficas, simbólicas, com pouco ou nenhum conteúdo normativo e que contribuem de forma diminuta na resolução dos problemas sociais do País.

Das leis simbólicas apresentadas pelo Legislativo, observou-se que elas dispõem sobre: a instituição de ano comemorativo, criação de dia comemorativo, de semana comemorativa, inscrição de personalidades no livro de heróis da pátria, feriados, criação patronos, designação ou alteração de nomes de bens públicos e homenagens diversas. Esses oito assuntos de leis têm por objetivo confirmar valores sociais ou servir como álibi da ação legislativa do parlamentar, do Poder Legislativo ou do Estado. Nesses casos, observa-se a intenção do parlamentar de: a) confirmar valores dos grupos que defende/representa; b) demonstrar sua atuação parlamentar; c) aumentar sua produção legislativa. Em relação às leis de iniciativa do Executivo, observamos que apenas 1,9%, ou 10 dentre 532, apresentam conteúdo simbólico. Verificou-se, dessa forma, uma utilização bem mais restrita, por parte do Poder Executivo, de criação de legislação flagrantemente simbólica.

Observando os dados relativos às leis de iniciativa do Legislativo que tramitaram em pelo menos uma das Casas de forma conclusiva (perfazendo um total de 380 normas jurídicas), verificamos que 30% delas – ou seja, 114 leis – apresentam cunho claramente simbólico. Já em relação às leis de iniciativa do Executivo que tramitaram, de igual forma, em pelo menos uma das Casas de forma conclusiva, constatamos que um número reduzido apresentam caráter simbólico, sendo apenas seis de um total de 121 normas jurídicas, o que corresponde a 5% do total. Assim, 30% da produção normativa de iniciativa do Legislativo via apreciação conclusiva são de leis simbólicas, o que, de certo modo, retira um pouco da efetividade deste instituto e da compreensão deste vinculado ao fortalecimento do papel das comissões na produção legislativa federal. Entretanto, é de se esperar que

proposições que tratem de matérias que não ensejam grandes debates sejam apreciadas somente pelas comissões, deixando a cargo do Plenário a análise de matérias de maior vulto e complexidade. Esse entendimento é corroborado em razão do grande número de leis de iniciativa do Legislativo de cunho simbólico aprovadas conclusivamente pelas comissões (114 de um total de 142, ou 80,3%). Em relação ao Executivo, de igual forma, a maior parte das leis simbólicas de sua iniciativa foi apreciada conclusivamente pelas comissões (6 de 10, ou 60%). Observamos, portanto, que a maioria desse tipo de proposição é apreciada conclusivamente, o que comprova a hipótese central deste trabalho de que o poder conclusivo das comissões é um canal privilegiado para a produção de legislação simbólica. Nota-se, também, que o percentual de leis simbólicas apreciadas no Plenário de iniciativa do Legislativo e do Executivo é de, respectivamente, 10,6% e 1%, o que revela uma baixa ocupação da pauta do Plenário com projetos dessa natureza.

Da análise das leis que tratam de homenagem pelo governo em que foi sancionado e dividindo-as por iniciativa e tipo de apreciação observamos que, nas leis de iniciativa do Executivo, o governo FHC II foi responsável pela produção de 60% dessas leis, sendo que quatro tramitaram conclusivamente e duas foram apreciadas pelo Plenário e que o governo Lula foi responsável por 20%, ou duas leis, sendo que uma tramitou conclusivamente e outra pelo Plenário. As outras duas foram sancionadas uma no governo Collor e outra no de FHC. Em relação às leis de iniciativa do Legislativo, percebemos um crescimento na produção normativa de leis simbólicas de autoria do Legislativo ao longo dos governos estudados. Todavia, ao analisarmos em que governo foram apresentados os projetos de lei de caráter simbólico, observamos que o pico ocorre no governo FHC II, com 73 proposições (48%), seguido do governo Lula, com 48 matérias (31,6%). Verificamos, assim, uma demora de até duas legislaturas para que os projetos apresentados sejam transformados em norma jurídica.

Por fim, observando as leis de iniciativa do Executivo e Legislativo verificamos que, retirando-se todas as proposições simbólicas, obtivemos uma proporção entre projetos de leis conclusivos em relação ao total de projetos transformados em norma jurídica de 37% (381 de 1024). Em comparação com os números contendo as proposições relativas às homenagens (501 de 1176), obtivemos uma taxa de 42,6%. Dessa forma, pudemos vislumbrar que, mesmo excluindo-se as leis simbólicas do total de normas jurídicas sancionadas, observamos um alto índice de proposições que tramitaram em caráter conclusivo

em pelo menos uma das Casas, o que revela uma robusta utilização deste instituto no processo de feitura das leis.

Alcançamos, ao final, com essa análise, uma visão mais realista do impacto da produção legislativa empreendida conclusivamente pelas Comissões do Congresso [Nacional e verificamos a efetividade do instituto do poder conclusivo, tanto em termos numéricos como em termos qualitativos, além de constatarmos a crescente utilização desse instituto ao longo do tempo. A hipótese central deste trabalho, a de que o poder conclusivo das comissões é um canal privilegiado para a produção de legislação simbólica, também foi confirmada.

Destarte, podemos inferir que as vantagens inerentes à apreciação conclusiva – maior celeridade no trâmite legislativo, melhor aproveitamento da especialização técnica do trabalho em comissão, possibilidade de que seja reservado ao plenário o debate dos grandes temas e a fixação de pautas mais gerais, entre outras – fortalecem o papel destinado às comissões parlamentares de órgãos técnicos co-partícipes e de agentes efetivos do processo legislativo.

REFERÊNCIAS

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

AMES, Barry. **Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel**: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), May 1995.

_____. **The Deadlock of Democracy in Brazil**: Interest, Identities, and Institutions in Comparative Perspective. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **A Produção Legislativa do Congresso: entre a Paróquia e a Nação**. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003a.

_____. **O Segredo Ineficiente Revisto**: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4º, 2003b, pp. 661-698.

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución de La Nación Argentina**, de 22 de agosto de 1994. Versão eletrônica, disponível em http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte** (Suplemento). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 14 de maio de 1987. 193 p.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte** (Suplemento). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 20 de maio de 1987. 248 p.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 18 de março de 1988. 80 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52/2006 – Brasília: Senado Federal (versão eletrônica, disponível em <http://www2.camara.gov.br>).

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, consolidado até a Resolução nº 34/2005. 7ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados - Centro de Documentação e Informação, 2006, 395 p.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2002. v. 1. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Congresso. Regimento comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2002: Legislação conexa. – Reimpressão. – Brasília: Congresso Nacional, 2004.

Câmara dos Deputados. Centro de Informática - CENIN, Serviço de Informação Legislativa - SILEG, Banco de Dados.

CAREY, John; SHUGART, Matthew S. **Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas.** Electoral Studies, vol. 14, 1995.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O Congresso e as Delegações Legislativas.** Rio de Janeiro, Forense, 1985.

CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo. **Atuação das comissões permanentes e temporárias.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte nº 206, 1988 (versão eletrônica, disponível em <http://www2.camara.gov.br>).

Diário da Assembléia Nacional Constituinte, suplemento ao nº 53, 1987 (versão eletrônica, disponível em <http://www2.camara.gov.br>).

DINIZ, Simone. **Processo Legislativo e o Sistema de Comissões.** Revista do Legislativo, Belo Horizonte, v. 26, n. 26, p. 59-78, 1999.

Documentos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, Anteprojeto do Relator da Subcomissão do Poder Legislativo da Comissão da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo, Volume 106. (versão eletrônica, disponível em <http://www2.camara.gov.br>).

Documentos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, Anteprojeto do Relator da Subcomissão do Poder Legislativo da Comissão da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo, Volume 109. (versão eletrônica, disponível em <http://www2.camara.gov.br>).

Documentos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, Projeto de Constituição (B) 2º turno, Volume 299. (versão eletrônica, disponível em <http://www2.camara.gov.br>)

FRANÇA E SILVA, Ziziane César de. **O Impacto das Leis Simbólicas Propostas e Aprovadas na Câmara dos Deputados.** Produção ou Inflação Legislativa? Monografia apresentada como parte dos requisitos de conclusão do Curso de pós-graduação (Especialização) em Processo Legislativo. Brasília: Cefor/Câmara dos Deputados, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** 5. ed. rev., amp. e at. São Paulo: Saraiva, 2002, 303 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 231 p.

_____. 1995. **Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29. 1995.

_____. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de Pesquisa Cebrap, out/1996.

_____. **O processo legislativo e a produção legal no Congresso Nacional.** Novos Estudos Cebrap, n. 38, março/1994.

_____. **Instituições políticas e governabilidade.** Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século XXI.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, pp. 147-198.

GOMES, Luiz Flávio. **Hipertrofia Legislativa: 3,7 milhões de normas em 20 anos.** Clubjus, Brasília-DF: 26 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.22552>> Acesso em: 22 fev. 2009.

MAINWARING, Scott P. **Rethinking Party systems in the Third Wave of Democratization:** The Case of Latin America (vol. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

MUÑOZ, Ingrid Ahumada. **Las comisiones parlamentarias em Chile y otros países.** Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1967.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Martins Fontes, 2007, 288 p.

NIEVES, José C. Pérez. **Sobre la competencia legislativa plena de las comisiones permanentes de las camaras.** Em: Revista de Derecho Parlamentario, n. 5, Buenos Aires, Congreso de la Nación, 1994.

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

_____. **O poder conclusivo de apreciação das comissões da Câmara dos Deputados:** uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo. 2004.

PEREIRA, Carlos e MÜLLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo.** O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Em: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n. 43, junho/2000, pp. 45-68.

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

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: Vestcon Editora, 2007, 470 p.

SEGADO, Francisco Fernandez. **El procedimiento legislativo descentralizado em Itália y Espana**. Em: Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006a. 373 p.

SOARES, Ehrhardt *et al.* **As comissões parlamentares permanentes – países não socialistas**. Em: Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, v. LVI, 1980.

APÊNDICE A

Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas no período de 1988-2007, por tipo

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
1	9125/95	ano	Institui o ano de 1995 como o "Ano Zumbi dos Palmares", em homenagem ao tricentenário de sua morte.
2	11611/07	ano	Institui o ano de 2007 como "Ano Nacional Oscar Niemeyer".
3	11522/07	ano	Institui o ano de 2008 como "Ano Nacional Machado de Assis".
4	11260/05	ano	Institui o ano de 2006 como Ano do Turismo.
5	11262/05	ano	Institui o ano de 2006 como "Ano Nacional Santos Dumont".
6	11332/06	ano	Institui o ano de 2006 como o Ano da Juventude.
7	11328/06	ano	Institui o ano de 2006 como o Ano Nacional dos Museus.
8	10401/02	ano	Institui o ano 2002 como "Ano Nacional Carlos Drummond de Andrade".
9	10745/03	ano	Institui o ano de 2004 como o "Ano da Mulher".
10	11621/07	dia	Institui o Dia da Amazônia.
11	11506/07	dia	Institui a data de 16 de novembro como o Dia Nacional dos Ostromizados.
12	11500/07	dia	Institui o Dia Nacional do Fonoaudiólogo. A ser comemorado no dia 9 de dezembro.
13	11542/07	dia	Institui o Dia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil. A ser comemorado no dia 12 de junho.
14	11605/07	dia	Institui o dia 6 de junho como o Dia Nacional do Teste do Pezinho.
15	11585/07	dia	Institui o dia 4 de outubro como o Dia Nacional do Agente Comunitário de Saúde.
16	11133/05	dia	Institui o Dia Nacional de Luta da Pessoa Portadora de Deficiência.
17	11310/06	dia	Institui o Dia Nacional da Língua Portuguesa. A ser comemorado no dia 5 de novembro.
18	11373/06	dia	Institui o "Dia Nacional de Combate à Psoríase". A ser comemorado no dia 29 de outubro.

**Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas
no período de 1988-2007, por tipo**

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
19	11584/07	dia	Institui o "Dia Nacional da Doação de Órgãos".
20	10000/00	dia	Dispõe sobre a criação do "Dia Nacional do Choro" e dá outras providências.
21	10439/02	dia	Institui o Dia Nacional de Prevenção e Combate à Hipertensão Arterial e dá outras providências. A ser comemorado no dia 26 de abril de cada ano.
22	10469/02	dia	Institui o dia nacional de luta pela Reforma Agrária e da outras providências.
23	11532/07	dia	Institui o "Dia de Santo Antônio de Sant'Anna Galvão", a ser comemorado no dia 11 de maio. Considera o dia 11 de maio a data comemorativa de Frei Galvão.
24	11622/07	dia	Institui o "Dia Nacional do Conselheiro Tutelar". A ser comemorado em 18 de novembro.
25	11619/07	dia	Institui o dia 2 de outubro como o "Dia Nacional do Pacifismo Ativo e pelo Desarmamento". A ser comemorado dia 2 de outubro, data do nascimento de Mahatma Gandhi.
26	11635/07	dia	Institui o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa. A ser comemorado no dia 21 de janeiro.
27	11630/07	dia	Institui o Dia Nacional do Notário e do Registrador. A ser comemorado no dia 18 de novembro.
28	11489/07	dia	Institui o dia 6 de dezembro como Dia Nacional de Mobilização dos Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres. A ser comemorado no dia 06 (seis) de dezembro.
29	11142/05	dia	Institui o Dia Nacional da Imigração Japonesa. A ser comemorado no dia 18 de junho - data da chegada do navio "Kasato - Maru" ao Brasil.
30	11121/05	dia	Institui o Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho. A ser comemorado no dia 28 de abril de cada ano.
31	11339/06	dia	Institui o Dia Nacional do Biomédico.
32	11172/05	dia	Institui o Dia Nacional de Combate à Pobreza. A ser comemorado no dia 14 de dezembro.
33	11287/06	dia	Institui o dia 05 de maio como o "Dia Nacional do Líder Comunitário".
34	11327/06	dia	Institui o Dia do Radialista.
35	11536/07	dia	Institui o dia 27 de setembro de cada ano como "Dia Nacional dos Vicentinos".
36	10670/03	dia	Institui o Dia Nacional da Água.

**Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas
no período de 1988-2007, por tipo**

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
37	11433/06	dia	Dispõe sobre o Dia Nacional do Idoso.
38	11342/06	dia	Dispõe sobre o Dia do Profissional de Educação Física.
39	11176/05	dia	Institui o dia 13 de dezembro como o "Dia Nacional do Forró".
40	11162/05	dia	Institui o Dia Nacional da Assistência Social. A ser comemorado em 07 de dezembro de cada ano.
41	10448/02	dia	Institui o Dia Nacional da Defensoria Pública.
42	10504/02	dia	Dispõe sobre a criação do Dia Nacional do Consumidor. A ser comemorado no dia 15 de março.
43	10242/01	dia	Institui o Dia Nacional das APAEs. a ser comemorado no dia 11 de setembro.
44	10457/02	dia	Institui o Dia do Bacharel em Turismo.
45	10335/01	dia	Institui o Dia da Bíblia.
46	10255/01	dia	Institui o "Dia da Televisão".
47	10465/02	dia	Institui o dia 25 de outubro como "Dia Nacional da Saúde Bucal" e dá outras providências.
48	10456/02	dia	Institui o Dia Nacional de Combate ao Glaucoma.
49	10402/02	dia	Institui o Dia Nacional do Livro Infantil. A ser comemorado no dia 18 de abril, data natalícia do escritor Monteiro Lobato.
50	10447/02	dia	Institui o Dia Nacional da Adoção. A ser comemorado no dia 25 de maio.
51	8973/95	dia	Institui o Dia do Petroquímico.
52	11203/05	dia	Institui o dia 3 de dezembro como o Dia Nacional de Combate à Pirataria e à Biopirataria.
53	11303/06	dia	Institui o Dia Nacional de Conscientização da Esclerose Múltipla
54	9970/00	dia	Institui o dia 18 de maio como o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.
55	10515/02	dia	Institui o 12 de agosto como Dia Nacional da Juventude.
56	9831/99	dia	Estabelece, em todo o País, a data de 1o de junho de cada ano para as comemorações do Dia da Imprensa.
57	10221/01	dia	Institui o dia 8 de julho como o Dia Nacional da Ciência e dá outras providências.
58	10607/02	feriados	Dá nova redação ao artigo 1º da Lei nº 662, de 6 de abril de 1949, que "Declara Feriados Nacionais os Dias 1º de Janeiro, 1º de Maio,

**Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas
no período de 1988-2007, por tipo**

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
			7 de Setembro, 15 de Novembro e 25 de Dezembro", e dá outras providências.
59	9093/95	feriados	Dispõe sobre feriados.
60	7765/89	feriados	Altera o art. 1º da Lei nº 7.320, de 11 de junho de 1985, que "dispõe sobre antecipação de comemoração de feriados e dá outras providências."
61	8087/90	feriados	Revoga a Lei nº. 7.320, de 11 de junho de 1985, que dispõe sobre antecipação de comemoração de feriados e dá outras providências. Dispõe sobre os feriados de 12 de outubro e de 02 de novembro.
62	9335/96	feriados	Declara feriado, no Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, os dias 12 de dezembro de 1996 e 12 de dezembro de 1997, para comemoração do centenário daquela cidade.
63	11159/05	hom	Denomina Milton Santos o Atlas Nacional do Brasil, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
64	11125/05	hom	Cria no âmbito do Ministério da Cultura o Prêmio de Artes Plásticas Marcantônio Vilaça e dá outras providências.
65	11264/06	hom	Confere ao município de Passo Fundo o título de "Capital Nacional da Literatura".
66	10330/01	hom	Dispõe sobre a criação de selo comemorativo do centenário do nascimento do Presidente Juscelino Kubitschek.
67	8425/92	hom	Dispõe sobre a coordenação do programa nacional destinado às comemorações do centenário de nascimento do escritor Graciliano Ramos.
68	11597/07	livhp	Dispõe sobre a inscrição de nomes no Livro dos Heróis da Pátria.
69	10796/03	livhp	Inscribe o nome de Joaquim Marques Lisboa, o Marquês de Tamandaré, no Livro dos Heróis da Pátria.
70	10952/04	livhp	Inscribe o nome de Chico Mendes no "Livro dos Heróis da Pátria".
71	10440/02	livhp	Inscribe o nome de Plácido de Castro no "Livro dos Heróis da Pátria".
72	11528/07	livhp	Inscribe o nome de Frei Caneca no Livro dos Heróis da Pátria.
73	11298/06	livhp	Inscribe o nome do Marechal-do-Ar Alberto Santos Dumont, o Pai da Aviação, no Livro dos Heróis da Pátria
74	10641/03	livhp	Inscribe o nome de Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, no "Livro dos Heróis da Pátria".
75	11135/05	livhp	Inscribe o nome de José Bonifácio de Andrada e Silva no Livro dos Heróis da Pátria.
76	11120/05	livhp	Inscribe o nome do Almirante Barroso no Livro dos Heróis da Pátria.

**Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas
no período de 1988-2007, por tipo**

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
77	9315/96	livhp	Inscribe o nome de Zumbi dos Palmares no "Livro dos Heróis da Pátria".
78	10269/01	nome	Dá nova denominação ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Alterando para Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
79	9050/95	nome	Converte em Memorial da Medicina Brasileira o Memorial da Medicina, instalado no prédio da antiga Faculdade de Medicina do Terreiro de Jesus, na cidade de Salvador, Bahia.
80	8855/94	nome	Dá nova redação ao art. 19 da Lei nº 7.729, de 16 de janeiro de 1989, para especificar como sendo 2ª a Junta de Conciliação e Julgamento de Dourados, Estado do Mato Grosso do Sul.
81	8986/95	nome	Denomina "Antônio José Teixeira" a Escola Agrotécnica Federal de Guanambi, no Estado da Bahia.
82	9794/99	nome	Altera o nome do Aeroporto Internacional de Brasília. AEROPORTO JUSCELINO KUBITSCHEK.
83	11519/07	nome	Denomina "Aeroporto de Uberaba - MG- Mário de Almeida Franco", o aeroporto da cidade de Uberaba, no Estado de Minas Gerais.
84	11541/07	nome	Denomina o trecho da BR-262, entre o Bairro de Jardim América e o trevo da Ceasa, no Município de Cariacica, Estado do Espírito Santo, como "Avenida Mário Gurgel".
85	11089/05	nome	Denomina "Governador Ivan Bichara" o viaduto Oitizeiro, localizado na BR-230, no Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba.
86	11088/05	nome	Denomina "Geralda Freire Medeiros" a ponte sobre o rio Espinharas, que interliga a BR-230 e a BR-361, no Município de Patos, Estado da Paraíba.
87	10434/02	nome	Denomina "Rodovia Luiz Carlos Prestes" o trecho que especifica da rodovia BR-020, e dá outras providências.
88	10468/02	nome	Altera o artigo terceiro da lei 4069-A, de 12 de junho de 1962, dando nova denominação a Universidade do Amazonas. Passando a denominar-se "Universidade Federal do Amazonas".
89	10596/02	nome	Denomina "Barragem Padre Cícero" a Barragem do Castanhão, no Estado do Ceará.
90	8925/94	nome	Denomina "Rota do Sol" a Rodovia BR-453, no Rio Grande do Sul.
91	11624/07	nome	Dispõe sobre a denominação do Aeroporto Federal de Alegrete, no Estado do Rio Grande do Sul para Aeroporto Federal Gaudêncio Machado Ramos.
92	11620/07	nome	Denomina "rodovia Governador Leonel de Moura Brizola" o trecho da BR-386, compreendido entre as cidades de Canoas e Iraí, no Estado do Rio Grande do Sul.

**Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas
no período de 1988-2007, por tipo**

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
93	11623/07	nome	Denomina o trecho da BR - 235 entre Aracaju e a divisa SE / BA "Rodovia Padre Pedro".
94	10965/04	nome	Denomina "Ponte Presidente Tancredo de Almeida Neves" a ponte localizada na rodovia BR-497, sobre o rio Paranaíba entre os Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.
95	11205/05	nome	Denomina "Rodovia Alfeo Almeida Velozo" o trecho da rodovia BR-376 compreendido entre o entroncamento com a rodovia BR-163, próximo à cidade de Dourados, e a cidade de Fátima do Sul, ambas do Estado do Mato Grosso do Sul.
96	11175/05	nome	Denomina "Rodovia Deputado Wilson Mattos Branco" a rodovia BR-392, desde o município de Pelotas até o de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul.
97	11286/06	nome	Denomina "Rodovia Governador José Richa" o trecho da rodovia BR-476 entre as cidades de Adrianópolis e Curitiba, no Estado do Paraná.
98	10968/04	nome	Denomina "Aeroporto de São José dos Campos - Professor Urbano Ernesto Stumpf" o aeroporto da cidade de São José dos Campos, no Estado de São Paulo.
99	10704/03	nome	Denomina "Aeroporto de Parnaíba - Prefeito Dr. João Silva Filho" o aeroporto localizado na cidade de Parnaíba, Estado do Piauí.
100	10647/03	nome	Denomina "Aeroporto de Montes Claros/Mário Ribeiro" o aeroporto da cidade de Montes Claros, Estado de Minas Gerais.
101	11200/05	nome	Altera a denominação do Porto de Sepetiba, no Estado do Rio de Janeiro, para Porto de Itaguaí.
102	10642/03	nome	Denomina "Aeroporto de Imperatriz - Prefeito Renato Moreira" o Aeroporto de Imperatriz, no Estado do Maranhão.
103	11296/06	nome	Denomina "Aeroporto de Vitória - Eurico de Aguiar Salles" o aeroporto da cidade de Vitória-ES.
104	10649/03	nome	Denomina "Rodovia Ormeo Junqueira Botelho" trecho da BR-120, no Estado de Minas Gerais.
105	11141/05	nome	Denomina "Rodovia Presidente Juscelino Kubitschek" o trecho da rodovia BR-020 compreendido entre as cidades de Formosa (GO) e Fortaleza (CE).
106	11103/05	nome	Denomina "Rodovia Milton Santos" a BR-242, que atravessa a Chapada Diamantina e o oeste baiano.
107	11256/05	nome	Denomina "Viaduto Colonizador Ênio Pipino" o viaduto situado no trevo de acesso à cidade de Sinop, Estado de Mato Grosso, na rodovia BR-163.
108	11192/05	nome	Denomina "Aeroporto de Palmas/TO - Brigadeiro Lysias Rodrigues" o Aeroporto de Palmas, no Estado do Tocantins.
109	11338/6	nome	Denomina "Aeroporto de Santarém - Maestro Wilson Fonseca" o aeroporto da cidade de Santarém - PA.

**Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas
no período de 1988-2007, por tipo**

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
110	10924/04	nome	Denomina "Jadiel Matos" o Anel Rodoviário de Vitória da Conquista, no Estado da Bahia.
111	10824/03	nome	Denomina "Aeroporto de Joinville/SC - Lauro Carneiro de Loyola" o Aeroporto de Joinville, no Estado de Santa Catarina.
112	10234/01	nome	Denomina "Aeroporto de Uberlândia – Ten. Cel. Aviador César Bombonato" o aeroporto da cidade de Uberlândia, Estado de Minas Gerais.
113	10361/01	nome	Denomina "Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre" o Aeroporto localizado na cidade do Recife, Estado de Pernambuco.
114	10481/02	nome	Denomina "Aeroporto de Porto Velho Governador Jorge Teixeira de Oliveira", o aeroporto de Porto Velho, Estado de Rondônia.
115	10505/02	nome	Dá a denominação de "Aeroporto de Petrolina - Senador Nilo Coelho" ao aeroporto da cidade de Petrolina, Estado de Pernambuco.
116	10570/02	nome	Dá denominação à ponte rodoferroviária sobre o Rio Paraná, que liga os municípios de Rubinéia-SP e Aparecida do Taboado-MS.
117	10235/01	nome	Denomina "Palácio Des. Rivando Bezerra Cavalcanti" o edifício sede do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba.
118	10423/02	nome	Denomina "Viaduto Luiz Philippe Pereira" o viaduto localizado no km 404 da rodovia BR-364/163, no entroncamento com a rodovia MT-407, Rodovia dos Imigrantes, no Município de Cuiabá, Estado do Mato Grosso.
119	10569/02	nome	Denomina "Subestação Delfino Araújo Macedo" a subestação de energia elétrica do Linhão Norte-Sul da Eletronorte situada no município de Miracema do Tocantins, Estado do Tocantins.
120	10562/02	nome	Denomina "Avenida Engenheiro Emiliano Macieira" o trecho da BR-135 compreendido entre o quilômetro zero e a Ponte da Estiva, localizado no Município de São Luís, Estado do Maranhão.
121	10307/01	nome	Denomina "Hospital Professor Romero Marques" o Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.
122	10634/02	nome	Dá ao Aeroporto de Navegantes, no Estado de Santa Catarina, a denominação de "Aeroporto de Navegantes - Ministro Victor Konder".
123	8927/94	nome	Dá a denominação de "Rodovia Vital Brasil" ao trecho da rodovia BR-267 que interliga as cidades mineiras de Juiz de Fora e Poços de Caldas.
124	8963/94	nome	Dá a denominação de Rodovia Presidente João Goulart à Rodovia BR-472.
125	8976/95	nome	Denomina "Luís Fausto de Medeiros" o Porto-Ilha de Areia Branca, situado no município do mesmo nome, Estado do Rio Grande do Norte.
126	8733/93	nome	Dá a denominação de Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira à

**Leis simbólicas de autoria do Legislativo apresentadas e sancionadas
no período de 1988-2007, por tipo**

N.	Lei nº	Tipo	Ementa
			Rodovia BR-364.
127	11305/06	nome	Denomina "Viaduto Jefferson Cavalcanti Tricano" o viaduto no quilômetro 82 da rodovia BR-116, na cidade de Teresópolis - RJ.
128	11002/04	nome	Denomina "Aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha - MG - Carlos Drummond de Andrade" o aeroporto da cidade de Belo Horizonte - MG.
129	9911/99	nome	Altera o nome do Aeroporto Campo dos Palmares, Estado de Alagoas, para Aeroporto Zumbi dos Palmares.
130	9942/99	nome	Dá ao aeroporto de Teresina a denominação de Aeroporto de Teresina/Senador Petrônio Portella.
131	10314/01	nome	Denomina "Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro" o aeroporto internacional da cidade de Guarulhos, Estado de São Paulo.
132	10292/01	nome	Denomina "Rodovia Governador Mário Covas" a BR-101.
133	10412/02	nome	Denomina "Aeroporto do Cacau Escritor Jorge Amado" o aeroporto localizado na cidade de Ilhéus, Estado da Bahia.
134	9778/99	nome	Denomina "Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim" ao "Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão
135	9661/98	nome	DENOMINA 'AEROPORTO INTERNACIONAL DEPUTADO LUIS EDUARDO MAGALHÃES', O AEROPORTO INTERNACIONAL DA CIDADE DE SALVADOR, ESTADO DA BAHIA
136	10894/04	patrono	Declara Patrono da Geografia Nacional o geógrafo Milton Santos.
137	11261/05	patrono	Declara Patrona do Feminismo Nacional a escritora Rose Marie Muraro.
138	11325/06	patrono	Declara o sociólogo Florestan Fernandes patrono da Sociologia brasileira.
139	11117/05	patrono	Declara o arquiteto Oscar Niemeyer Patrono da Arquitetura Brasileira.
140	10471/02	patrono	Confere ao Governador Mário Covas a designação de "Patrono do Turismo Nacional".
141	8917/04	patrono	Concede o título de "Patrono da Ecologia do Brasil" ao cientista e pesquisador Augusto Ruschi.
142	11523/07	semana	Institui a Semana Nacional de Prevenção da Violência na Primeira Infância.

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

APÊNDICE B

Leis simbólicas de autoria do Executivo apresentadas e sancionadas no período de 1988-2007, por tipo

N.	Lei n°	Tipo	Ementa
1	8421/92	hom	Altera a Lei nº 5.700, de 1º de setembro de 1971, que "dispõe sobre a forma e a apresentação dos Símbolos Nacionais". Alterando a bandeira nacional para incluir, em sua composição estelar, as unidades correspondentes aos estados de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima e Amapá.
2	9828/99	livhp	Inscreve o nome de D. Pedro I no Livro dos Heróis da Pátria. Que se encontra no Panteão da Pátria Tancredo Neves, por ocasião do bicentenário do nascimento de Don Pedro de Alcântara, a ser comemorado em 12 de outubro de 1998.
3	10236/01	nome	Denomina "Rodovia Governador Antonio Mariz" o trecho federal da BR-230 entre a cidade de Cajazeiras e João Pessoa, no Estado da Paraíba.
4	9857/99	nome	Denomina "Ponte Ivan Alcides Dias" a obra-de-arte especial localizada no Município de Camaquã, Estado do Rio Grande do Sul.
5	9875/99	nome	Denomina "Rodovia ULYSSES GUIMARÃES" a BR-282.
6	10450/02	nome	Altera a denominação da ponte sobre o km 316,5 da BR-158/RS.
7	10750/03	nome	Altera a denominação da Universidade do Rio de Janeiro - UNIRIO.
8	9128/95	nome	Denomina "Rodovia Ingo Hering" o trecho da rodovia federal BR-470 compreendido entre a cidade de Navegantes e a Divisa SC/RS, no Estado de Santa Catarina.
9	10487/02	nome	Altera a denominação da Faculdade Federal de Odontologia de Diamantina. Passando a denominar-se Faculdades Federais Integradas de Diamantina - FAFEID.
10	11363/06	nome	Denomina "Rodovia Santos-Dumont" a rodovia BR-116, do quilômetro 0 (zero) em Fortaleza - CE até o entroncamento com a BR-040, no Rio de Janeiro. Homenagem a Santos Dumont pela comemoração do Centenário do Vôo do 14-Bis.

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.