

**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 / CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E  
APERFEIÇOAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Ana Regina Villar Peres Amaral

***O PARLAMENTO BRASILEIRO***

***Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das  
Comissões em perspectiva comparada***

Rio de Janeiro

2009

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE  
JANEIRO / CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E  
APERFEIÇOAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Aluna: Ana Regina Villar Peres Amaral

Orientadora: Argelina Cheibub Figueiredo

***O PARLAMENTO BRASILEIRO***

***Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões  
em perspectiva comparada***

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 parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Rio de Janeiro**

**2009**

**BANCA EXAMINADORA**  
**Dissertação aprovada em 25 de junho de 2009**

**ARGELINA CHEIBUB FIGUEIREDO (Orientadora)**  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

**FABIANO SANTOS**  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

**ANTONIO OCTÁVIO CINTRA**  
CEFOR / Câmara dos Deputados

Dedico este trabalho aos três amores da minha vida: Marcus, Luan e Nicolás.

## **AGRADECIMENTOS**

Neste trabalho, contei com o apoio e o carinho de muitas pessoas, em diferentes momentos, e sem esse apoio não poderia ter concluído a dissertação.

Meus agradecimentos à Professora Argelina Figueiredo, cuja orientação, compreensão e paciência foram muito importantes para a elaboração e a conclusão deste trabalho.

Sou muito grata a minha família, especialmente a meu marido Marcus, pela compreensão, paciência e amor incondicional, e aos meus filhos Luan e Nícolas, pelo total apoio, embora privados da minha presença. Aos meus pais, Adélia e Peres, pelo amor e carinho, e aos meus sogros, pelo apoio e amizade.

À Câmara dos Deputados e ao CEFOR, pelo excelente Mestrado, especialmente a Rildo J. Mota, Ricardo Dias e Ricardo Senna. À Secretaria-Geral da Mesa, particularmente na pessoa do Dr. Mozart Vianna de Paiva, pelo apoio e amizade, a minha gratidão. Agradeço muitíssimo a Fernando Sabóia Vieira, pelo apoio incondicional, e a todos os colegas da Assessoria Técnico-Jurídica, verdadeira família, que sempre me apoiou e incentivou, especialmente a Ruthier de Sousa. Minha gratidão à querida amiga Maria Tereza C. Rezende, pela revisão e pelos comentários pertinentes. Agradeço aos colegas da COMPI, pela presteza nas informações, particularmente na pessoa de Leonardo de Paula e Silva. Minha gratidão ao grupo de pesquisa do CEDI (CORPI), especialmente na pessoa de Alexandre Neto, e a Douglas Nogueira, que possibilitou a criação do Banco de Dados de Produção Legislativa. No Senado Federal, agradeço aos colegas da Biblioteca e, na Secretaria-Geral da Mesa, a Claudia Lira, pelo apoio e atenção.

Ao IUPERJ, instituição de excelência, que aprendemos a admirar durante o período do Mestrado. A inspiração para esta pesquisa surgiu na disciplina “O Parlamento e as Relações Executivo–Legislativo”, ministrada pelo Professor Fabiano Santos, a quem agradeço muitíssimo pela amizade e atenção. Ao Professor Jairo Nicolau, pelo apoio e atenção dispensados durante o curso. A todos os professores do IUPERJ, especialmente Adalberto Moreira Cardoso. A Cesar Zucco e Timothy Power, pelo estímulo à pesquisa. Na parte administrativa, agradeço a Caroline Carvalho, sempre atenciosa e paciente.

Por fim, meus agradecimentos a vários amigos, que tornaram mais agradável este Mestrado. Pelas profícuas discussões, a minha gratidão a Antonio Octávio Cintra, Luiz Voguel, Ricardo Martins, Fábio Gomes, João Ricardo C. de Souza e Francisco da S. Cardozo.

## RESUMO

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro – processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada**. 2009. 174 f. Dissertação de Mestrado – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

Esta dissertação analisa a produção legislativa das Comissões no Parlamento brasileiro, em contraposição ao Plenário, considerando as matérias aprovadas e rejeitadas, como também o processo e a organização legislativa. O objetivo é complementar o estudo da produção legislativa de Plenário, mais tratada pela literatura, com a produção legislativa das Comissões. Para tornar possível a pesquisa, construiu-se um Banco de Dados de Produção Legislativa, em que foram examinados os projetos de lei ordinária apresentados na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (1995/1999), correspondente ao primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso. O texto inicia com uma breve apresentação da literatura existente sobre organização e comportamento legislativo e a conceituação do termo processo legislativo. Em seguida, compara a organização e o processo de formação das leis do Parlamento brasileiro com o Parlamento norte-americano. Por fim, apresenta os resultados da análise da produção legislativa das Comissões e do Plenário no período examinado. O trabalho mostra que nesse período houve significativa produção nas Comissões, especialmente de autoria do próprio Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** Comissões, estudo comparado, Parlamento brasileiro, Parlamento norte-americano, processo legislativo, produção legislativa.

## **ABSTRACT**

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **The Brazilian Parliament – process, production and legislative organization: the paper of the committees in comparative perspective**. 2009. 174 f. Master's Thesis – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

This work analyzes the legislative production of the committees in the Brazilian National Congress, as compared to the legislative production of the House floor, considering the bills approved and rejected as well as the legislative organization and process. To make this task feasible, a data base of legislative production was built, within which were examined the bills introduced in the First Session of the Fifty Congress (1995/1999), which corresponds to the first year of the Fernando Henrique Cardoso's presidential term. In the beginning, a brief description of the literature on legislative organization and behavior is presented, as well as a definition of legislative process. Next, an analysis of the United States Congress, its organization and legislative process was undertaken. Lastly, the result of the compared analysis of the legislative production of both the committees and the House floor is presented.

**Keywords:** Committees, legislative process, legislative production, compared analysis, Brazilian National Congress, The United States Congress.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1</b> - Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99) _____	132
<b>FIGURA 2</b> – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas com alterações, em Plenário e nas Comissões, enviadas à sanção, que receberam ou não veto, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99) _____	136
<b>FIGURA 3</b> – Gráfico representativo do percentual das proposições rejeitadas nas Comissões da Câmara dos Deputados (Comissões de mérito, CFT e CCJC), na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99) _____	138
<b>FIGURA 4</b> – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas, com e sem alterações, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99) _____	140
<b>FIGURA 5</b> – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas em Plenário com urgência, regime de prioridade e tramitação ordinária, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99) _____	142
<b>FIGURA 6</b> – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas nas Comissões em regime de prioridade e tramitação ordinária, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99) _____	143
<b>FIGURA 7</b> – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas com e sem urgência (prioridade/ordinária), na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99) _____	144
<b>FIGURA 8</b> – Gráfico representativo do percentual de Relatorias, por Coalizão de Governo, Oposição e fora da Coalizão e Oposição, para todas as matérias aprovadas e rejeitadas ____	149
<b>FIGURA 9</b> – Gráfico representativo do percentual de Relatorias da Coalizão de Governo e da Oposição nas proposições aprovadas em Plenário _____	150
<b>FIGURA 10</b> – Gráfico representativo do percentual de Relatorias da Coalizão de Governo e da Oposição nas proposições aprovadas nas Comissões _____	151
<b>FIGURA 11</b> – Gráfico representativo do percentual de Instrumentos Regimentais utilizados por Coalizão de Governo e Oposição _____	153

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - Calendário Legislativo nos EUA ( <i>Legislative Calendar in the USA</i> ) _____	47
<b>QUADRO 2</b> - Mudanças no Processo de Designação dos Membros das Comissões Permanentes na <i>House</i> _____	55
<b>QUADRO 3</b> – Tipos de Comissões na <i>House of Representatives</i> _____	56
<b>QUADRO 4</b> – Tipos de Comissões no Senado norte-americano _____	56
<b>QUADRO 5</b> – Tramitação no Plenário da <i>House of Representatives</i> _____	60
<b>QUADRO 6</b> – Regras elaboradas pela <i>Rules Committee</i> _____	62
<b>QUADRO 7</b> – Modalidades de Votação na <i>House</i> _____	65
<b>QUADRO 8</b> – Regime de Tramitação na Câmara dos Deputados _____	101
<b>QUADRO 9</b> – Matérias Submetidas ao Poder Conclusivo das Comissões e Matérias Submetidas ao Plenário na Câmara dos Deputados _____	109
<b>QUADRO 10</b> – Processamento da Votação no Plenário da Câmara dos Deputados – Votação de Projeto sem Substitutivo _____	121
<b>QUADRO 11</b> – Processamento da Votação no Plenário da Câmara dos Deputados – Votação de Projeto com Substitutivo _____	122
<b>QUADRO 12</b> – Coalizões de Governo - FHC e Lula (1º/01/95 a 31/01/07) _____	149

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> – Produção Legislativa no Parlamento Norte-Americano – Período 1789-1956	42
<b>TABELA 2</b> - Produção Legislativa no Parlamento Norte-Americano – Período 1961/1986	42
<b>TABELA 3</b> - Proposições Apresentadas na Câmara dos Deputados – Legislaturas 95/99, 99/03 e 03/07 (Projetos de Lei Ordinária)	131
<b>TABELA 4</b> – Resultado das Proposições Apresentadas na Câmara dos Deputados - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	132
<b>TABELA 5</b> – Proposições por Tipo de apreciação (Plenário/Conclusivo) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	133
<b>TABELA 6</b> – Proposições Aprovadas por Tipo de apreciação (Plenário/Conclusivo) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	135
<b>TABELA 7</b> – Proposições Rejeitadas por Tipo de apreciação (Plenário/Conclusivo) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	138
<b>TABELA 8</b> – Detalhamento das Proposições Aprovadas com e sem alterações - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	139
<b>TABELA 9</b> – Proposições Aprovadas por Regime de Tramitação (Urgência x prioridade x ordinária) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	142
<b>TABELA 10</b> – Proposições Aprovadas por Autoria (Plenário x Comissões) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	145
<b>TABELA 11</b> – Proposições Aprovadas de Autoria do Poder Executivo (Plenário x Comissões e urgência x prioridade) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	146
<b>TABELA 12</b> – Proposições Aprovadas de Autoria do Poder Legislativo (Plenário x Comissões e urgência x prioridade x ordinária) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	146
<b>TABELA 13</b> – Proposições Aprovadas de Autoria do Poder Judiciário e do Ministério Público (Plenário x Comissões e urgência x prioridade) - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	147
<b>TABELA 14</b> – Proposições Aprovadas Relatadas pela Oposição - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	150
<b>TABELA 15</b> – Número de Relatorias por Parlamentar - 1ª Sessão Legislativa - Legislatura 95/99 (Projetos de Lei Ordinária)	152

## **LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS**

### **ABREVIATURAS**

Art. por artigo

Arts. por artigos

Cf. por confronto ou confira

Id por idem

Ibid por ibidem

Obs. por observação

Op. cit. por obra citada

P. por página

V. por ver

### **SIGLAS**

CF – Constituição Federal

DCD – Diário da Câmara dos Deputados

DSF – Diário do Senado Federal

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MPV – Medida Provisória

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei Ordinária

PLP – Projeto de Lei Complementar

PRC – Projeto de Resolução

QO – Questão de Ordem

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TNJR – Transformado em norma jurídica

### **SÍMBOLOS**

+ mais (sinal de adição)

= igual (sinal de igualdade)

§ parágrafo

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>CAPÍTULO 1 – TEORIAS DE ORGANIZAÇÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS</b>	20
1.1 Teorias de organização e comportamento legislativo	20
1.2 Conceito de processo legislativo	22
1.3 Pressupostos do processo legislativo	24
1.3.1 “Separação de Poderes”: Aristóteles, Locke, Montesquieu	25
1.4 Princípios do processo legislativo	27
<b>CAPÍTULO 2 – O PARLAMENTO NORTE-AMERICANO – ORGANIZAÇÃO, PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS E PRODUÇÃO LEGISLATIVA</b>	29
2.1 Considerações preliminares	29
2.2 Desenho Constitucional	31
2.3 Mudanças no Congresso	33
2.4 Eleições legislativas	35
2.4.1 Ambiente eleitoral	35
2.5 Os membros do Congresso	37
2.6 Comportamento parlamentar em votações nominais ( <i>Roll Call Behaviour</i> )	38
2.6.1 A influência do eleitorado	38
2.6.2 A influência do partido	38
2.6.3 A influência dos grupos de interesse	39
2.6.4 A influência presidencial	39
2.7 Atividades legislativas	40
2.7.1 Eleitorado	40
2.7.2 Produção legislativa	41
2.7.3 Poder fiscalizatório	43
2.8 Processo legislativo em detalhes	44
2.8.1 Tramitação das proposições	45
2.8.2 Calendário legislativo	47
2.8.3 O Sistema de Comissões	49
2.8.3.1 O desenvolvimento do Sistema de Comissões	49
2.8.3.2 Subcomissões	50
2.8.3.3 Presidentes de Comissão e o sistema da <i>Seniority</i>	52
2.8.3.4 Indicação dos membros das Comissões	54
2.8.4 As atividades no Plenário da <i>House of Representatives</i>	57
2.8.4.1 O calendário dos trabalhos	59
2.8.4.2 <i>The Rules Committee</i>	61
2.8.4.3 Debates	63
2.8.4.4 Votação	64
2.8.5 As atividades no Plenário do Senado	65
2.8.5.1 O calendário dos trabalhos	66
2.8.5.2 O processo de emendamento	67
2.8.5.3 <i>Filibuster</i>	68
2.8.5.4 Votação	71
2.8.6 A Comissão de Conferência	72
2.8.7 As Lideranças	73

## **CAPÍTULO 3 – O PARLAMENTO BRASILEIRO – ESTUDO COMPARADO, ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS \_\_\_\_\_ 75**

3.1 Princípios ordenadores do Legislativo no Brasil _____	75
3.2 Desenho Constitucional _____	78
3.3 Eleições legislativas _____	79
3.4 Os Membros do Congresso _____	81
3.5 Atividades Legislativas _____	82
3.6 Processo legislativo em detalhes _____	83
3.6.1 Fases do processo legislativo _____	83
3.6.2 Fase introdutória _____	85
3.6.2.1 Apresentação de proposição _____	85
3.6.2.2 Juízo de admissibilidade _____	88
3.6.2.3 Distribuição às Comissões _____	90
3.6.3 O Sistema de Comissões _____	94
3.6.3.1 Classificação dos Sistemas de Comissões _____	94
3.6.3.2 Comissões Parlamentares _____	96
3.6.3.3 Matéria sujeita ao poder conclusivo das Comissões _____	99
3.6.3.4 Prazos _____	100
3.6.3.5 Designação de Relator _____	102
3.6.3.6 Emendamento e pareceres _____	103
3.6.3.7 Discussão e Votação _____	105
3.6.4 As atividades de Plenário _____	108
3.6.4.1 Matéria sujeita à deliberação do Plenário _____	108
3.6.4.2 Discussão _____	110
3.6.4.3 Emendamento _____	112
3.6.4.4 Destaques _____	113
3.6.4.5 Votação _____	117
3.6.5 As Lideranças _____	124

## **CAPÍTULO 4 – PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO BRASILEIRO – análise da 1ª sessão legislativa da Legislatura 95/99 (1º ano do governo FHC) \_\_\_\_\_ 128**

4.1 Considerações gerais _____	128
4.2 Produção Legislativa _____	130
4.2.1 Produção Legislativa: Comissões x Plenário _____	132
4.2.2 Produção Legislativa: aprovação x rejeição _____	135
4.2.3 Produção Legislativa: alterações promovidas nas proposições aprovadas _____	139
4.2.4 Produção Legislativa: urgência x prioridade x ordinária _____	140
4.2.5 Produção Legislativa: Executivo x Legislativo x Judiciário x MPU _____	145
4.2.6 Produção Legislativa: Relatorias – Coalizão x Oposição _____	147
4.2.7 Produção Legislativa: instrumentos regimentais _____	152
4.2.8 Considerações finais _____	154

## **CONCLUSÃO \_\_\_\_\_ 155**

## **REFERÊNCIAS \_\_\_\_\_ 163**

<b>ANEXO I – Detalhamento das proposições aprovadas em Plenário _____</b>	<b>167</b>
<b>ANEXO II – Detalhamento das proposições aprovadas nas Comissões _____</b>	<b>172</b>
<b>ANEXO III – Fluxos de Tramitação Legislativa _____</b>	<b>177</b>

## INTRODUÇÃO

A literatura brasileira mais recente afirma que, após a promulgação da Constituição de 1988, o sistema político nacional sofreu forte alteração no seu funcionamento, advinda basicamente de duas modificações substanciais: a ampliação considerável dos poderes legislativos do Presidente da República e a estruturação dos trabalhos legislativos nos Partidos e não nos Deputados. As pesquisas apontam para uma forte e marcante preponderância do Executivo sobre o Legislativo, que se dispõe a cooperar e votar disciplinadamente (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO, COX e MCCUBBINS, 2003; AMORIM NETO e SANTOS, 2002, 2003; CARVALHO, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LIMONGI, 1994; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004; PEREIRA e MUELLER, 2002; SANTOS, 2001.).

Os trabalhos legislativos no Brasil seriam centralizados, amparados na ação dos Partidos, e o Presidente brasileiro seria um dos mais poderosos do mundo, em contraste, por exemplo, com o Presidente norte-americano, que possui poderes legislativos limitados. Autores entendem que as relações entre Executivo e Legislativo são afetadas pela extensão dos poderes legislativos do Presidente, pois Presidentes com escassos poderes legislativos são forçados à negociação, enquanto Presidentes com muitos poderes legislativos têm maiores chances de impor unilateralmente a sua agenda e menor incentivo para negociar acordos com o Legislativo (SHUGART & CAREY, 1992).

No Brasil, o Presidente da República tem muitos poderes legislativos, podendo iniciar exclusivamente legislação em determinadas áreas e forçar, unilateralmente, a apreciação de matérias pelo Legislativo, por meio da urgência constitucional e das medidas provisórias, impedindo que as minorias possam fazer o controle de *veto points*, em outras palavras, possam “engavetar” propostas presidenciais. A introdução das medidas provisórias no cenário político brasileiro é arma poderosa nas mãos do Executivo, induzindo os Parlamentares a cooperar, haja vista o fato de a edição de uma medida provisória implicar a imediata alteração do *status quo* (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Argumenta-se, ainda, que os regimentos internos propiciam um padrão decisório centralizado, no qual o que conta são os Partidos. A Presidência das duas Casas cabe ao partido majoritário. A indicação dos membros para compor as Comissões cabe aos Líderes partidários, que detêm diversas prerrogativas procedimentais.

Sob a perspectiva informacional, os Relatores designados nas Comissões têm um poder de fato que consiste na possibilidade de fazer uso estratégico de informação. A distribuição de poder proporcionalmente aos Partidos produz efeitos importantes no processo decisório de ambas as Casas quando permite que Deputados da oposição relatem matérias, inclusive de autoria do Poder Executivo, e possam, com isso, exercer influência sobre a decisão das Comissões (SANTOS e ALMEIDA, 2005).

Na mesma linha, “a preponderância do Plenário como centro decisório é assegurada pela intervenção dos Líderes, que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram as matérias das Comissões e as enviam diretamente à apreciação do Plenário” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Em outras palavras, as matérias em regime de urgência tramitam rapidamente por ambas as casas, o que implica pequena participação dos parlamentares na elaboração das leis aprovadas. “Os parlamentares são chamados a votar e a pouco mais do que isso em matérias previamente discutidas e negociadas pelos Líderes. Portanto, a atividade em Plenário diminui a possibilidade de que um Deputado influencie o curso das votações e participe ativamente do processo legislativo. A centralização nega-lhes o acesso necessário para influenciar a legislação. Os projetos e emendas por eles introduzidos raramente alcançam o Plenário. Tudo o que podem fazer é votar sim ou não para uma agenda definida sem a sua participação” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Conquanto a literatura recente considere o processo legislativo brasileiro centralizado no Plenário e, por sua vez, as Comissões fracas e os Parlamentares pouco participativos, observamos que a atividade legislativa possui certa complexidade e aspectos diferenciados que não foram ainda examinados pela literatura ou, se o foram, dentro de recorte diverso.

No Brasil, os trabalhos legislativos estão estruturados nos Partidos Políticos, segundo o princípio da representação proporcional, desde a Constituição de 1946 (art. 40, parágrafo único), o que foi repetido na Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional de 1969 (art. 30, parágrafo único, alínea “a”), não se traduzindo, portanto, em inovação da Carta atual. No entanto, é inovação da Constituição Federal de 1988 o denominado “poder conclusivo das Comissões” (expressão usada na Câmara dos Deputados) ou “poder terminativo das Comissões” (expressão usada no Senado Federal), em outras palavras, a competência das Comissões para discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a



competência do Plenário.<sup>1</sup> Essa delegação legislativa é oriunda da Constituição italiana de 1948 (art. 78), que trouxe importante inovação, no intuito de acelerar o processo legislativo. Trata-se da possibilidade de a Casa legislativa delegar à Comissão a elaboração de lei sobre determinada matéria, valendo a decisão da Comissão como decisão do Plenário. É a delegação *interna corporis*, em que o poder de legislar pertencente à Casa Legislativa transfere-se para as suas Comissões, o *procedimento decentrato* da doutrina italiana (FERREIRA FILHO, 2002).

Assim, a Constituição Federal adotou, no processo legislativo brasileiro, a delegação *interna corporis* italiana, modificando completamente a tramitação legislativa, promovendo a descentralização do padrão decisório. Embora o Executivo tenha recebido da Constituição Federal o poderoso instrumento da medida provisória, uma vez que o instituto da urgência é anterior à Constituição atual (existente já na Constituição de 1967), o Parlamento recebeu, em outra medida, o instituto da delegação *interna corporis*. Logo, **os trabalhos legislativos no Brasil**, após a promulgação da atual Carta e a promulgação das Resoluções n. 17, de 21 de setembro de 1989, que “Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados”, e n. 18, de 1989, que “aprova o Regimento Interno do Senado Federal”, **não estão mais centralizados no Plenário, mas descentralizados nas Comissões, sendo a regra a tramitação conclusiva nas Comissões e a exceção a deliberação de matéria pelo Plenário.**

Nesse sentido, este estudo pretende contribuir para esse debate, mostrando a efetiva produção legislativa das Comissões no Parlamento brasileiro, em contraposição ao Plenário, considerando as matérias aprovadas e rejeitadas. Para que isso fosse possível, construiu-se um Banco de Dados de Produção Legislativa, em que foram examinados os projetos de lei ordinária apresentados na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99), correspondente ao primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso.

A primeira sessão legislativa, dentre as quatro que compõem a Legislatura, foi a escolhida para análise por diversas razões: primeiro, porque no primeiro ano dos trabalhos legislativos ocorre a apresentação do maior número de proposições da Legislatura; segundo, porque examinando as proposições apresentadas no primeiro ano, temos o maior número de resultados legislativos (projetos aprovados e rejeitados), pelo fato de a proposição apresentada nesse período contar com maior tempo de tramitação para finalização do processo, em outras

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 26. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008 (art. 58, § 2º, inciso I).

palavras, a proposição poderá tramitar durante os quatro anos da Legislatura, sem sofrer o arquivamento definitivo existente ao final dos trabalhos; e, terceiro e mais importante, não houve interferência das Medidas Provisórias que, em 1995, tramitavam apenas no âmbito do Congresso Nacional e, por essa razão, não trancavam a pauta da Câmara e do Senado, mas apenas a pauta do Congresso Nacional. Consequentemente, o resultado das deliberações em Plenário naquele ano legislativo sobre projetos de lei ordinária foi mais significativo, sem a interferência das Medidas Provisórias, podendo configurar uma real produção legislativa de Plenário, a ser contraposta à produção legislativa das Comissões.

O exame das proposições restringiu-se aos **projetos de lei ordinária**, pelo fato de o exame conclusivo das matérias pelas Comissões se dar unicamente sobre projetos de lei ordinária, por força regimental. A única exceção são os projetos de decreto legislativo de rádio e TV, em virtude de parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça de Redação da Câmara<sup>2</sup> que, por configurarem tipo de proposição específica, não foram examinados neste trabalho. Igualmente não foram objeto de análise as Medidas Provisórias e as matérias orçamentárias, as primeiras porque, como já foi dito, tramitavam, à época, apenas no âmbito do Congresso Nacional, e as segundas porque também são matérias discutidas e votadas unicamente em sessão conjunta do Congresso Nacional. Também não fizeram parte deste estudo as propostas de emenda à Constituição, nem tampouco os projetos de lei complementar, de lei delegada, de decreto legislativo ou de resolução, porque não são proposições que tramitam sob o poder conclusivo/terminativo das Comissões, devendo a deliberação se dar obrigatoriamente em Plenário.

Para verificar se a interferência do Executivo no Legislativo ocorreu apenas no Plenário ou se tal fato se estendeu também às Comissões, utilizamos duas variáveis relevantes: a) número de Relatorias pertencentes à Coalizão de Governo; e b) utilização de instrumentos regimentais pela Coalizão de Governo para aprovação ou rejeição de matéria no Parlamento (urgência urgentíssima, recurso, apensação, dentre outros).

De outro lado, procedeu-se ao exame da organização do Parlamento norte-americano e de suas Comissões, como também do Parlamento brasileiro, de forma a contribuir para um novo debate sobre a classificação das Comissões brasileiras, tidas como “fracas”, se comparadas com as norte-americanas. Esse estudo é importante por várias razões: inicialmente, para verificar a complexidade do processo legislativo brasileiro, em comparação com o processo legislativo

norte-americano; e, partindo dessa complexidade, para propor uma nova classificação para as Comissões brasileiras. Ademais, o estudo comparado possibilita o conhecimento de outros instrumentos do procedimento legislativo que poderão contribuir para aperfeiçoar o nosso processo e, dessa forma, para o fortalecimento do Legislativo e consolidação da democracia brasileira.

Outras questões foram examinadas no presente trabalho: quantas matérias foram retiradas das Comissões e tramitaram no Legislativo brasileiro com urgência solicitada pelo Presidente da República; se esse número foi significativo e se passou a configurar verdadeira interferência nos trabalhos legislativos; se o Plenário é efetivamente preponderante na elaboração das leis; qual é a verdadeira participação parlamentar na elaboração das leis; se é possível aos Deputados influenciar a legislação e, se isso ocorre, como ocorre.

Uma das principais inovações deste trabalho, cuja importância se revela significativa, é a complementação do estudo de produção legislativa de Plenário com a produção legislativa das Comissões, em outras palavras, o foco no poder conclusivo/terminativo. Acreditamos que esse recorte das Comissões trará novas perspectivas para o debate acadêmico a respeito das relações Executivo-Legislativo e o grau de interferência do Poder Executivo no Parlamento brasileiro.

O presente trabalho foi dividido em quatro Capítulos. No primeiro, buscando introduzir o leitor no tema, fazemos uma breve apresentação da literatura existente sobre organização e comportamento legislativo, como também conceituamos o termo **processo legislativo**, tratando ainda dos seus pressupostos de existência e princípios, ou seja, das bases do processo de formação das leis, sem as quais não seria possível prosperar. Embora parte da Ciência Política concentre seus estudos sobre a questão comportamental, o processo legislativo é matéria regulada no âmbito normativo, motivo pelo qual se torna necessário o referido exame.

No segundo, faz-se um estudo comparado do Parlamento norte-americano, sua organização, processo de formação das leis e produção legislativa. Esse estudo detalhado é de grande importância: trata-se de um Legislativo antigo, de sistema presidencial, um dos mais estudados no mundo, com longa experiência na construção institucional, em que o Sistema de Comissões é extremamente bem desenvolvido. Um Legislativo que, dentro da caracterização de Polsby (1968), exerce intenso papel transformativo, não se constituindo apenas numa Casa de Debates, como o Parlamento da Grã-Bretanha, mas numa organização envolvida profundamente

---

<sup>2</sup> Atualmente, ela é denominada Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

na construção legislativa. Assim, tendo por objetivo construir nova classificação para as Comissões brasileiras, torna-se necessário conhecer detalhadamente o Sistema de Comissões norte-americanas, de forma a identificar similaridades e diferenças entre os dois Sistemas. Esse estudo comparado poderá trazer contribuições consideráveis para o aperfeiçoamento do Legislativo brasileiro.

No terceiro, faz-se um estudo comparado do Parlamento brasileiro, sua organização e processo de formação das leis: o conhecimento de como se processa a tramitação legislativa, baseada não apenas nas regras regimentais, mas também em precedentes advindos da prática ou decisões da Presidência; e, ainda, o conhecimento dos instrumentos regimentais utilizados pelo governo para influenciar a aprovação ou rejeição de matéria legislativa, como se processam, qual o objetivo e de que forma são utilizados.

No quarto e mais importante Capítulo deste trabalho, cuida-se da produção legislativa do Parlamento brasileiro, tendo como amostra os projetos de lei ordinária apresentados durante a 1ª sessão legislativa da Legislatura 95/99 (correspondente, em parte, ao 1º ano do Governo Fernando Henrique Cardoso). Nesse Capítulo, procura-se testar a hipótese de pesquisa, qual seja, de que há produção legislativa significativa nas Comissões, em contraposição ao Plenário, não apenas em importância numérica, mas também quanto à relevância da matéria aprovada. Dessa forma, criou-se um Banco de Dados, o qual, depois de alimentado, gerou relatórios diversos acerca da produção das Comissões e do Plenário, como também outros tipos de produção, por aprovação e rejeição, por tramitação (urgente, prioridade, ordinária), por área/assunto, por Comissão, dentre outras.

Por fim, após o exame de 1525 tramitações de proposições, verificaram-se inúmeras falhas no processo legislativo brasileiro, as quais impedem que a tramitação legislativa siga seu curso natural, previsto nas normas regimentais, paralisando assim a tramitação de matérias por muitos anos e prejudicando o andamento dos trabalhos legislativos. Por essa razão, procurou-se, tendo por base o estudo dos institutos utilizados no Parlamento norte-americano, trazer o tema para um debate mais amplo. Em que pese à necessidade de uma ampla reforma política no sistema de representação, há pouca literatura no Brasil acerca da necessidade de mudanças institucionais, relacionadas à organização do Parlamento. Verificou-se a necessidade de propor mudanças para aperfeiçoar o processo legislativo. Assim, o último Capítulo reveste-se de importância quando procura trazer para o debate acadêmico a necessidade de reforma institucional, a par da reforma política, muito discutida atualmente no cenário político brasileiro.

# CAPÍTULO 1

## TEORIAS DE ORGANIZAÇÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS

### 1.1 Teorias de organização e comportamento legislativo

Grande parte da literatura entende que para se ter uma democracia consolidada é importante que se tenha um Legislativo fortalecido. Uma organização fortalecida é uma organização institucionalizada. O sistema representativo é o elemento que diferencia o sistema democrático. Em outras palavras, para que o sistema político seja viável, ele deve ser institucionalizado. As organizações devem ser criadas e sustentadas pela atividade política especializada. Nesse sentido, o Congresso norte-americano é tido como a instituição mais profissionalizada, porque promove a carreira entre seus membros e dá a eles recursos para sustentar essa carreira.

Segundo Polsby,<sup>3</sup> uma organização política institucionalizada possui três características fundamentais: a) carreiras (critério das fronteiras bem definidas) - é a identidade dos membros da organização: os membros são facilmente identificáveis, é relativamente difícil tornar-se um membro e seus líderes são recrutados principalmente dentro da organização; b) complexidade interna (Sistema de Comissões) - é a distribuição de cargos e a divisão de tarefas dentro do Legislativo: a organização é relativamente complexa, isto é, as funções internas são separadas e interdependentes; c) senioridade (universalismo das regras) - a organização tende a usar critérios universais em vez de particulares e métodos automáticos ou impessoais para conduzir os trabalhos internos; precedentes e regras são seguidos.

Três modelos teóricos, originados no âmbito da Ciência Política norte-americana, orientam o estudo sobre a organização e o comportamento legislativo. São elas as Teorias Distributivista, Informacional e Partidária.

Na **Teoria Distributivista**, o que vai explicar a produção e a organização legislativas é um elemento externo ao Congresso, o momento eleitoral, ou seja, a forma e os procedimentos

---

<sup>3</sup> POLSBY, Nelson. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. 62, 1968, p. 144-168.

pelos quais os representantes se elegem. Os representantes agiriam no Congresso tendo em vista a sua reeleição e para que isso aconteça, precisam contentar as suas clientelas. Nesse sentido, a organização interna do Congresso propiciaria o atendimento desses interesses. A ênfase é no Legislador (individualismo metodológico) e na premissa da “busca da reeleição”.<sup>4</sup> A Teoria Distributivista inspirou-se na Teoria Econômica da Firma, ao traçar um paralelo entre a Teoria das Instituições Legislativas e a Teoria Econômica da Firma e das Instituições Contratuais.<sup>5</sup> Os componentes da Teoria Distributivista são: a) as metas ou preferências dos indivíduos (representantes buscando a reeleição); b) os custos de transação, ganhos mútuos da troca, não-simultaneidade (nem sempre a troca de votos é feita ao mesmo tempo) e não-contemporaneidade (é a estabilidade do benefício, se o voto permanecerá ao longo do tempo, pois nem sempre as votações ocorrem na mesma época; se A votou numa matéria para B, B deverá votar numa matéria para A ao longo do tempo); c) Sistema de Comissões, que resolve o problema dos custos de transação por três mecanismos: monopólio da jurisdição (a matéria é da competência da Comissão), direito de propriedade sobre a vaga (senioridade) e regras de ocupação das vagas; o Sistema de Comissões vem limitar o tipo de coalizão que poderia construir uma questão particular; os partidos não existem nesse sistema, não são importantes.

A **Teoria Informacional** é apresentada pela literatura como uma derivação do modelo distributivista. Tem em comum com o referido modelo o individualismo metodológico e a importância do papel das Comissões como atores do processo legislativo. De outro lado, as diferenças estão no fato de que, na visão distributivista, as Comissões são consideradas agentes de distribuição, diminuindo os custos de transação e maximizando os ganhos de troca (aspecto da demanda), enquanto que na visão informacional, as Comissões são agentes de produção (aspecto da oferta). O importante é garantir que as decisões sejam tomadas com o maior volume de informação possível e garantir a especialização.

Na **Teoria Partidária**, os Partidos desempenham um papel central no processo legislativo, quando a direção das Comissões e a Presidência da Casa são ocupadas por membros do partido majoritário; a legislação apresenta um viés partidário e surge um novo ator, o *Speaker*, com o poder de veto.

---

<sup>4</sup> MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press, 1974.

<sup>5</sup> WEINGAST, B. e MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? *Journal of Political Economy*, vol. 96, 1983.

## 1.2 Conceito de Processo Legislativo<sup>6</sup>

Após breve apresentação da literatura existente sobre organização e comportamento legislativo, tratemos, agora, das bases do processo legislativo. Inicialmente, torna-se necessário investigar o que significa esse termo *processo legislativo*. A expressão vem sendo estudada pela literatura e tem recebido diversos significados ao longo do tempo. Segundo Canotilho<sup>7</sup>, “o procedimento legislativo corresponde a um complexo de atos dotados de autonomia, com qualidade e função heterogênea, que são praticados por diversos sujeitos visando à produção da lei”. O autor identifica o procedimento legislativo com a função legislativa, ao definir que o procedimento legislativo diz respeito ao modo ou caminho segundo o qual se opera a exteriorização do Poder Legislativo.

José Afonso da Silva<sup>8</sup> define o *processo legislativo*, em termos gerais, como “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado”. Mas, para uma definição mais completa, entende que é preciso reconhecer os aspectos objetivos e subjetivos existentes. A expressão *processo legislativo* passa a ser conceituada como “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis”.

Examinando a questão sob o aspecto subjetivo, processo legislativo significaria a elaboração de atos pelo Poder Legislativo, uma vez que todos os atos regulados têm em comum a intervenção do Poder Legislativo. Critica-se essa interpretação que parece ignorar as normas regimentais, sob o argumento de que “[...] nem todo o trabalho do Legislativo se enquadra nas espécies arroladas no dispositivo em estudo”<sup>9</sup>. Contudo, as normas regimentais do Congresso Nacional enquadram-se na espécie resolução, e encontram-se, desse modo, previstas no texto constitucional.<sup>10</sup> Alega-se, porém, que a principal objeção à pretendida definição é o fato de as medidas provisórias serem elaboradas apenas pelo Poder Executivo, e não pelo Poder Legislativo. E aqui se incluem também as leis delegadas, quando não submetido o projeto ao

---

<sup>6</sup> AMARAL, A. R. V. P. *Processo Legislativo e seu controle de constitucionalidade*. 191f. Monografia (Pós-graduação em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2005, p. 20-27 (boa parte do desenvolvimento do conceito de processo legislativo aproveitada no texto).

<sup>7</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 807.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 41-42.

<sup>9</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000, v.1, p. 360.

<sup>10</sup> CF, art. 59, Inciso VII.

Parlamento. Assim sendo, processo legislativo não significaria apenas os atos elaborados pelo Poder Legislativo, mas também aqueles praticados pelo Presidente da República.

Refere-se, então, a expressão processo legislativo à matéria ou ao sujeito? E se ao sujeito, que sujeito, o Poder Legislativo ou o legislador? A expressão “processo legislativo” refere-se aos dois aspectos: primeiramente, à matéria, mas não apenas às normas gerais e abstratas, tradução incompleta de matéria, como também a todos os atos normativos primários, ou seja, atos normativos que inovam no mundo jurídico, que estabelecem direito novo, que antecedem todos os outros, que são, afinal, os primeiros, independentes de conterem normas gerais ou particulares. Refere-se, ainda, ao sujeito, aos atos normativos primários elaborados não somente pelo Poder Legislativo, mas também pelo legislador.

Legislador é aquele que faz a lei e entendemos lei, na sua forma mais ampla, como sendo derivada do latim *lex*, “[...] a lei, pois, é o preceito escrito, formulado solenemente pela autoridade constituída, em função de um poder, que lhe é delegado pela soberania popular, que nela reside a suprema força do Estado”<sup>11</sup>. Segundo definição de Clóvis Beviláqua, lei é “a ordem geral obrigatória que, emanando de uma autoridade competente reconhecida, é imposta coativamente à obediência de todos”.<sup>12</sup> Considera-se lei, nessa ampla concepção, as Leis Constitucionais ou Lei Fundamental, de onde derivam todas as demais leis. É a Lei Maior, a Lei Magna de um povo politicamente organizado. É o ato normativo inicial, que estabelece a ordem jurídica. Desse ato inicial, a Constituição, deriva toda a ordem jurídica: as emendas (atos, quanto à origem, de segundo grau, porque decorrentes do ato inicial, mas que não são inferiores a este, porquanto também podem revogar as normas da Constituição. E por inovarem a ordem jurídica, são atos primários)<sup>13</sup> e outros atos primários, pois que são atos fundados diretamente na Constituição e que constituem o primeiro nível dos atos derivados diretamente da Constituição.

Assim sendo, legislador é quem produz a lei e, no Brasil, considera-se legislador: o Parlamento, responsável pela produção de leis em sentido amplo: emendas à Constituição Federal, decretos legislativos e resoluções, sem a sanção do Presidente da República; leis ordinárias e complementares, com a sanção presidencial; e o Presidente da República, responsável pela produção das leis delegadas e medidas provisórias. **Conclui-se, desse modo, que a expressão “Processo Legislativo” significa a elaboração de atos normativos primários pelo legislador.**

---

<sup>11</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, v. III, p. 62.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 62.



São **atos normativos primários**, no Direito Brasileiro, as emendas à Constituição (e o legislador pode ser denominado Legislador Revisor – o Parlamento -, porque imbuído do Poder de Revisão), as leis complementares e as leis ordinárias (e o legislador pode ser denominado Legislador Ordinário – o Parlamento -, porque se trata de atos legislativos típicos), as leis delegadas (e o legislador pode ser denominado Legislador Delegado – o Presidente da República -, porque depende de delegação prévia para a elaboração da lei), as medidas provisórias (e o legislador pode ser denominado Legislador Especial – o Presidente da República -, porque apenas em situações especiais, de relevância e urgência, poderá editar os referidos atos) e os decretos legislativos e as resoluções (o legislador pode ser igualmente denominado Legislador Especial – o Parlamento -, porque apenas sobre determinados assuntos poderá o Congresso Nacional editá-los).

**Considera-se legislador o Parlamento**, que exerce a sua função típica quando elabora emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções. E, excepcionalmente, é legislador o Presidente da República, que exerce função atípica quando elabora leis delegadas e medidas provisórias.

### 1.3 Pressupostos do processo legislativo

Os pressupostos do processo legislativo são os requisitos necessários para que a legislação seja considerada válida e obrigatória, preexistentes à própria formação da lei. São eles a existência de Parlamento, a proposição legislativa, a competência legislativa do Parlamento e a capacidade do proponente.<sup>14</sup> A existência de Parlamento (Congresso, Assembléias, Câmaras), decorrência do princípio da separação de poderes, constitui o primeiro e mais importante pressuposto do processo legislativo, porque incumbido da função legislativa. O segundo pressuposto é a proposição legislativa, devidamente fundamentada por justificação escrita ou oral. Não há processo legislativo sem proponente, sem o ato de propor legislação ao Parlamento. O terceiro pressuposto é a competência legislativa. É necessário que o Parlamento tenha competência para legislar sobre a matéria proposta. O quarto e último pressuposto é a capacidade do proponente, que decorre de o sujeito ser titular da iniciativa legislativa<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários...*, op. cit., p. 364.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 45-50.

<sup>15</sup> Ibid., p. 50.

### 1.3.1 “Separação de Poderes”: Aristóteles, Locke, Montesquieu

O principal pressuposto do processo legislativo é a existência de órgão específico com a atribuição de elaborar a lei, decorrência do princípio da separação de poderes. É no pensamento do filósofo grego Aristóteles, discípulo de Platão, nascido em 384 a.C., que a doutrina da separação de poderes vem a ser pela primeira vez delineada. Em sua obra “A Política”, o filósofo, que considerava que “o homem é por natureza um animal social”, tratou das formas de governo, valendo-se do critério quantitativo (quantos governam: um, poucos ou muitos), como também do critério qualitativo (como governam: em seu próprio interesse ou no interesse coletivo?), diferenciando as três formas puras - monarquia, aristocracia e politeia - das três formas impuras - tirania, oligarquia e democracia.<sup>16</sup>

Na tradução de Aristóteles<sup>17</sup>, baseada na observação de várias constituições gregas da época, extraíndo uma idéia própria de atribuição de funções a órgãos distintos, a separação de poderes foi esboçada da seguinte forma:

Em todo governo, há três poderes essenciais a cada um dos quais o legislador prudente deve ordenar da maneira mais conveniente. Quando essas três partes são bem ordenadas, o governo vai necessariamente bem. O primeiro desses três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, quer dizer, aqueles que o Estado necessita para agir, suas atribuições e a maneira de as prover. O terceiro abrange os cargos de jurisdição.

Assim como Aristóteles, Locke<sup>18</sup>, inglês nascido em 1632, também expõe uma teoria da divisão de poderes, embora não seja seu criador. O objetivo de Locke é descobrir as bases legítimas do poder político. Para isso, desenvolve uma teoria dos poderes em três dimensões: o poder executivo encontra-se subordinado ao poder legislativo, este um poder soberano, tão absoluto quanto o Leviatã hobbesiano. O poder executivo é derivado do legislativo, é seu instrumento. Seu campo de ação é o interior do corpo político. O terceiro poder é o poder federativo, responsável pelas relações exteriores, pela paz e pela guerra. E quem administra esse poder político? O soberano. No entanto, é um poder político limitado e responsável, porque há uma transferência do poder político. Nós somos os proprietários naturais do poder político e a

---

<sup>16</sup> NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Introdução à Filosofia Política*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2007, p. 47-48.

<sup>17</sup> ARISTÓTELES. *A Política*, Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p.113.

<sup>18</sup> LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Introdução de J.W.Gough, tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

transferência se dá por meio da representação. É o governo por consentimento. O governo é legítimo, porque o seu fundamento está fora do governo, ou seja, no corpo do povo.

Montesquieu<sup>19</sup>, francês nascido em 1689, inspira-se diretamente em Locke, na sua teoria liberal sobre a contenção do poder, para escrever “O Espírito das Leis”. “Ao sair do colégio”, escreveu Montesquieu, “colocaram-me nas mãos livros de direito; procurei o seu espírito”. Admite o Autor que existe um “espírito das leis”, em outras palavras, um fundamento das leis; que o legislador obedece a princípios ditados pela razão. Tenta elucidar o aparente caos das legislações que regeram ou regem a sociedade. Desenvolve, então, a sua teoria dos governos, ou seja, as relações que as leis têm com a natureza e o princípio de cada governo. A obra completa abrange trinta e um livros.

O Autor entusiasma-se com as instituições inglesas e a partir do nono livro deixa-se invadir pela teoria da liberdade política inglesa. Montesquieu abandona a classificação tradicional aristotélica (democracia, aristocracia, monarquia) e a substitui por outra: república, monarquia e despotismo, sendo que a república divide-se em duas: democracia e aristocracia. Em cada governo é preciso distinguir sua natureza e seu princípio. Na democracia, o princípio é a virtude; na aristocracia, a moderação; na monarquia, a honra; e, por fim, no despotismo, o temor. No entanto, a própria virtude precisa de limites. Só se impede o abuso do poder quando o poder detém o poder, porque a corrupção dos governos começa quase sempre pela dos princípios. Não o poder único e concentrado, mas uma fragmentação do poder.

Na verdade, Montesquieu nunca usou a clássica expressão “separação de poderes”, mesmo porque o autor considerava o poder de julgar de certo modo “nulo”, inexistente. É o poder dividido. Uma decisão pode ser tomada por dois poderes que estejam de acordo, e eles entrarão em acordo pela necessidade. O importante na doutrina da separação de poderes é a descrição dinâmica da relação entre a sociedade civil e os dois poderes (executivo e legislativo), forçados ao compromisso. É a relação entre a sociedade e o poder dividido. Esse mecanismo de tomada de decisão torna a soberania supérflua, substitui a soberania absoluta.

---

<sup>19</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. Apresentação : Renato Janine Ribeiro, tradução de Cristina Murachco. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

## 1.4 Princípios do processo legislativo

A parte do processo legislativo denominada “procedimento legislativo”, quando se desenvolvem as fases da elaboração da lei, é regida por princípios gerais.<sup>20</sup> O primeiro a ser destacado, o **Princípio da Publicidade**, é “aquele segundo o qual as deliberações da Câmara se realizam perante o público”. No Brasil, a publicidade se traduz pela possibilidade de o público assistir às sessões da Câmara e do Senado pessoalmente ou por meio das emissoras de televisão (TV Câmara e TV Senado). A publicidade oficial dos atos legislativos se dá pela publicação das atas das deliberações das Casas e de todos os documentos legislativos que exijam publicidade no *Diário da Câmara dos Deputados* e no *Diário do Senado Federal*. A exceção ao Princípio da Publicidade é a possibilidade de ocorrência de sessão secreta,<sup>21</sup> quando então o público não tem acesso aos debates, havendo a possibilidade da manutenção da ata da sessão sob sigilo.

O **Princípio da Oralidade** consiste no fato de os debates serem feitos oralmente em todas as fases do processo legislativo. No Brasil, o Deputado que, inscrito, não puder falar, pelo encerramento dos trabalhos ou outro motivo, poderá entregar à Mesa discurso escrito que será então publicado, dispensando-se a leitura, observadas as regras regimentais.<sup>22</sup>

O **Princípio da Separação da Discussão e Votação** consiste no fato de a votação se iniciar depois de encerrada a discussão. Encerrada a discussão, não será possível mais discutir a matéria, exceto na Câmara dos Deputados para proposição com a discussão encerrada na Legislatura anterior, cuja discussão será reaberta para receber novas emendas<sup>23</sup>. No Brasil, cada turno é constituído de discussão e votação.<sup>24</sup> No entanto, há no Senado a possibilidade de dispensa da discussão, quando as proposições tiverem pareceres favoráveis, mediante requerimento de Líder e deliberação do Plenário<sup>25</sup> e, na Câmara dos Deputados, a possibilidade de dispensa da votação, no caso de a discussão em segundo turno encerrar-se sem emendas ou no caso de haver o encerramento da discussão da redação final, sem emendas ou retificações, quando então as matérias serão dadas como definitivamente aprovadas, sem votação.<sup>26</sup>

O **Princípio da Unidade da Legislatura** traduz-se pelo período de funcionamento de cada Congresso, quando as deliberações devem ser tomadas dentro desse período. Em cada

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 50-52.

<sup>21</sup> RICD, arts. 92-94; RISF, arts. 190-198.

<sup>22</sup> RICD, art. 75.

<sup>23</sup> RICD, art. 166.

<sup>24</sup> RICD, art. 149; RISF, art. 271.

<sup>25</sup> RISF, art. 276.

Legislatura, a Câmara e o Senado funcionam como um novo Congresso, começando a sua tarefa sem relação com a Legislatura anterior. No final de cada Legislatura, consideram-se encerradas todas as discussões, seja qual for o estado de deliberação, motivo pelo qual as proposições são arquivadas ao final da Legislatura.<sup>27</sup> Dessa forma, a nova Legislatura inicia-se livre das propostas anteriores que não puderam ser discutidas e votadas na Legislatura anterior, havendo exceções regimentais, como a possibilidade de desarquivamento da proposição. No Brasil, é importante distinguir a Legislatura da sessão legislativa. Aquela corresponde ao período de mandato do Parlamentar, tomando-se por base o exercício do mandato do Deputado. Já a sessão legislativa corresponde às reuniões semestrais do Congresso Nacional.<sup>28</sup> Segundo Pinto Ferreira, “a sessão legislativa é um dos períodos anuais que compõem a Legislatura. Assim, no Brasil, cada Legislatura se compõe de quatro sessões legislativas”.<sup>29</sup> Cada sessão legislativa compõe-se de dois semi-períodos, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.<sup>30</sup> No Brasil, a Legislatura tem a duração de quatro anos, ao contrário dos Estados Unidos, cuja Legislatura (*Congress*) tem a duração de dois anos.

**O Princípio do Exame Prévio do Projeto por Comissões Parlamentares** traduz-se na atuação do Legislativo através das Comissões, formadas por grupos menores de parlamentares. Os Parlamentos vêm se organizando em Comissões desde o fim do século XIX, cuja função é estudar as propostas legislativas e emitir pareceres para submetê-los ao Plenário. As Comissões são importantes para o bom desempenho do Parlamento, haja vista a grande variedade de matérias (econômica, financeira, trabalhista, agrícola, ambiental, etc.) a serem apreciadas, o que determinou a criação desses órgãos, com competência específica para estudar antecipadamente os projetos que lhe são apresentados.<sup>31</sup> No Brasil, a Constituição prevê a instituição de Comissões Permanentes e Temporárias na Câmara, no Senado e no Congresso Nacional, quando então as Comissões são denominadas mistas, porque integradas por membros de ambas as Casas. Prevê, ainda, que as Comissões deverão observar, na sua constituição, tanto quanto possível, o Princípio da Proporcionalidade Partidária.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> RICD, art. 149, incisos II e III.

<sup>27</sup> RICD, art. 105; RISF, art. 332-333.

<sup>28</sup> TEMER, Michel, *Elementos de Direito Constitucional*, 7ª ed. ampl. e rev., de acordo com a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 125; BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 352-353.

<sup>29</sup> PINTO FERREIRA, Luiz, *Curso de Direito Constitucional*, 1991, p. 378 (grifo nosso).

<sup>30</sup> CF, art. 57 (período de reunião do Congresso Nacional).

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 52; BASTOS, Celso Ribeiro, op. cit., p. 353.

<sup>32</sup> CF, art. 58, § 1º.

## **CAPÍTULO 2<sup>33</sup>**

### **O PARLAMENTO NORTE-AMERICANO**

### **ORGANIZAÇÃO, PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS E**

### **PRODUÇÃO LEGISLATIVA**

#### **2.1 Considerações preliminares**

Neste Capítulo, faremos um estudo detalhado do Parlamento norte-americano, sua organização, processo de formação das leis e produção legislativa. Esse estudo justifica-se por tratar-se de um Legislativo antigo, um dos mais estudados do mundo, com longa experiência na construção institucional, em que o Sistema de Comissões é extremamente bem desenvolvido. Ademais, conhecer detalhadamente o Sistema de Comissões norte-americanas torna-se necessário para que possamos identificar semelhanças e diferenças com o Sistema brasileiro e, em consequência, para que possamos construir nova classificação para as Comissões brasileiras.

O princípio do bicameralismo (a existência de duas câmaras com funções básicas idênticas) é importante para que possamos entender o Congresso norte-americano, haja vista a necessidade de aprovação das matérias legislativas nas duas Casas. A posição da Legislatura (Legislativo) em face do Executivo, do Judiciário e do povo está perfeitamente delineada na Constituição. Segundo Bailey, em vez de ser o resultado de uma teoria de governo, a estrutura do Congresso norte-americano tem, em grande parte, emergido como consequência do uso e da prática. Arranjos como as Comissões e o sistema de Partidos, por exemplo, não devem ser vistos como sendo algo preordenado, mas como tendo se desenvolvido para satisfazer os interesses dos membros do Senado e da Câmara.<sup>34</sup>

O principal na análise trazida por Bailey é a idéia de que as metas dos seus membros configuram a chave para se entender a dinâmica de desenvolvimento do Congresso e a estrutura da instituição contemporânea. Examinar os objetivos dos membros da *House* e do Senado é um componente vital para qualquer análise do Congresso. Em estudo consagrado publicado em

---

<sup>33</sup> Este Capítulo é baseado na excelente apresentação feita por Christopher Bailey, em sua obra *The US Congress*, além da contribuição de outros autores, como DAVID (2002), PLANO (1990), LIMONGI (1994), KREHBIEL (2006) e SILVA (2006).

<sup>34</sup> BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 2.

1974, David R. Mayhew<sup>35</sup> sugere que a primeira meta da maioria dos membros do Congresso é buscar a reeleição e que eles estruturam as suas atividades tendo esse fim em mente.

Assim, os membros do Congresso possuem uma série de necessidades eleitorais que requerem satisfação, gerando um novo ambiente eleitoral, com mudanças no processo de recrutamento que podem vir a trazer para a eleição candidatos com novas habilidades eleitorais. Mudanças institucionais ocorrem quando essas novas necessidades e habilidades são acomodadas. Nos últimos anos, têm ocorrido mudanças significativas nas origens de Senadores e Representantes e na taxa de rotatividade das duas Casas. Os membros não são apenas jovens e mais inexperientes que seus predecessores, mas até pouco tempo o nível de estabilidade de forma geral tem sofrido um declínio considerável.

A necessidade de responder aos interesses do eleitorado tem também afetado o tipo de atividade desenvolvida pelos membros do Congresso. No Congresso moderno, muitos recursos e tempo são dispensados a atender esses interesses e menos tempo é disponibilizado para a produção de leis.

As mudanças nas prioridades dos membros não explicam unicamente as mudanças nas atividades do Congresso ou no comportamento legislativo (*roll call behaviour*), mas também são a chave para se entender as mudanças na estrutura do Congresso, como a reforma no Sistema de Comissões, nos procedimentos de Plenário e nas lideranças da *House* e do Senado. Nesse sentido, novos temas foram acrescentados à agenda pública e outros foram retirados, o que gerou mudanças na estrutura interna das Comissões. Durante os anos 70, por exemplo, a pressão de uma nova geração de Senadores e Representantes provocou significativas reformas nos métodos de designação de membros para as Comissões, na forma como o Presidente da Comissão é escolhido e o papel que os membros mais novos estariam aptos a desenvolver nas atividades das Comissões. Um importante componente foi a proliferação e a institucionalização das Subcomissões, denominada “governo das Subcomissões no Congresso”, que propiciou aos novos legisladores o exercício de papel ativo no processo político, resultando numa fragmentação de poder dentro das duas Casas.<sup>36</sup>

Isso também pode ser observado nos procedimentos de Plenário do Senado e da *House*. No final do século XIX, por exemplo, a regra de a maioria controlar os procedimentos da *House* era confirmada quando a Casa aceitava as decisões do Presidente Thomas Reed que impunham

---

<sup>35</sup> MAYHEW, David R., op. cit.

restrições para a obstrução da minoria. Mais recentemente, a maioria tem reafirmado sua autoridade tomando as rédeas de poder na *Rules Committee* (Comissão de Regras). No Senado, mudanças recentes têm modificado o uso do *filibuster*<sup>37</sup> ou os métodos pelos quais os membros podem obstruir as votações e o uso de emendas. Como há muitas oportunidades de bloquear legislação, o processo legislativo no Congresso tende a produzir projetos gerais de “metas orientadas” que são claramente o resultado de compromissos necessários para ganhar a sua aprovação.

Uma das primeiras funções dos líderes dos Partidos em um sistema com múltiplos “*veto points*” é prover alguma coerência até que as dificuldades institucionais possam ser superadas. No Congresso, o problema para as lideranças é que elas têm muito poucos recursos para exercer as suas responsabilidades. Conscientes das suas próprias necessidades, os membros da *House* e do Senado não têm estado dispostos a ceder à autoridade dos líderes dos Partidos. Nos últimos anos, a prevalência do ambiente eleitoral tem servido como limite à autoridade dos líderes partidários. Políticas eleitorais dos anos 80 têm promovido o individualismo em vez de ações coletivas.<sup>38</sup> Note-se que, **no Brasil**, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, os trabalhos legislativos estão ancorados sobre o Princípio da Proporcionalidade Partidária e as atividades dos Líderes dos Partidos, detentores de muitos poderes, haja vista a grande quantidade de instrumentos regimentais colocados à disposição das lideranças partidárias.

## 2.2 Desenho Constitucional

A Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada em 17 de setembro de 1787, acrescida de 26 emendas, dispõe em seu artigo I, Seção 1, que “Todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, composto de um Senado e uma Câmara de Representantes”.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 5.

<sup>37</sup> **Filibuster** é um longo discurso feito no Parlamento, em Plenário, no intuito de atrasar uma votação (“*A long speech made in a parliament in order to delay a vote*”). Ibid., p. 5-6. Tradução livre. É um artifício parlamentar usado no Senado dos Estados Unidos por uma minoria para tentar frustrar a vontade da maioria, literalmente “falando de um projeto até a sua morte” (*A parliamentary device used in the United States Senate by which a minority of senators seeks to frustrate the will of the majority by literally ‘talking a bill to death’*”) PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton. *The American political dictionary*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1990, p. 128. Tradução livre.

<sup>38</sup> Ibid., p. 6.

<sup>39</sup> BRASIL. *Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, v. 1 e v. 2, p. 417.



O Parlamento norte-americano apresenta estrutura bicameral, constituída por duas casas, uma representando os Estados-membros e a outra representando os cidadãos. A tramitação de projetos de lei no Congresso Americano, prevista na Constituição, tem o seguinte rito: todo projeto de lei aprovado pela Câmara de Representantes e pelo Senado deverá, antes de se tornar lei, ser enviado ao Presidente dos Estados Unidos, que poderá **aprová-lo** - neste caso, o projeto se tornará lei -, ou **devolvê-lo com objeções** à Câmara de origem, que o discutirá novamente, bem como a Casa Revisora. Nessa deliberação, são necessários 2/3 dos votos de cada Casa para que a matéria seja considerada lei (artigo I, Seção 7)<sup>40</sup>. Note-se que nos Estados Unidos não há o instrumento do veto parcial, **o Presidente da República pode apor apenas o veto total, ao contrário do Brasil**. Quanto ao regimento interno, a Constituição norte-americana deixa a cargo de cada uma das Câmaras a competência para organizá-lo (Seção 5, 2.). Por conter texto extremamente conciso, a Constituição delega aos regimentos internos a atribuição de regular grande parte do processo legislativo norte-americano.

A Constituição dos Estados Unidos, promulgada em 1787, representa muito para os americanos, pois além de ser a sua carta política, é o próprio ato de fundação de seu país. De outra parte, além de organizar as suas instituições políticas, ela fixa os limites dos poderes reconhecidos às autoridades federais nas suas relações com os Estados e com os cidadãos, por meio das suas dez primeiras emendas, votadas em 1789, que constituem a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*).<sup>41</sup>

Por determinação constitucional, a estrutura do Congresso norte-americano é composta por um Senado e uma Câmara de Representantes. Quanto à estrutura básica da *House*, quando de sua criação decidiu-se que deveria haver eleições populares e a Câmara deveria ser o grande repositório da democracia, sendo então designada como uma instituição representativa. A função mais importante seria representar e regular os vários interesses e negócios da sociedade americana.<sup>42</sup> O Senado teria duas funções principais: a primeira, a função de moderação, o contrapeso estabilizador. A maior parte da sua responsabilidade seria frear algum abuso de poder que viesse a ser cometido pela *House*. A segunda função, atuar como guardião dos interesses dos estados, protegendo-os contra intromissões do Governo Federal.

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 420.

<sup>41</sup> DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Tradução: Hermínio A. Carvalho, 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 494.

<sup>42</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 9-10.

Os poderes do Congresso podem ser divididos em gerais e específicos. Gerais seriam aqueles poderes de criar taxas, regular o comércio, cunhar moedas e declarar a guerra, por exemplo. Em particular, à *House* foi conferido o poder monetário (*power of the purse*), enquanto o direito de vetar nomeações executivas e ratificar tratados foi conferido ao Senado. Quanto aos poderes específicos, foi conferida à *House* a prerrogativa de iniciar toda a legislação referente a impostos.

Os poderes do Congresso estão limitados pela Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) e por um sistema de *check and balance*, em que o processo legislativo é dividido entre o Congresso e o Presidente da República. Ao Presidente é também permitido recomendar para a consideração do Congresso certas medidas que ele julgue necessárias, mas o poder mais importante que o Presidente possui é o poder de veto.<sup>43</sup>

Entretanto, a Constituição estabelece um sistema incompleto. Os poderes do Congresso e os limites desses poderes estão delineados na Constituição, segundo a qual a *House* deve escolher o seu Presidente (Speaker), e o Presidente do Senado deverá ser o Vice-Presidente dos EUA. No entanto, a Constituição não faz referência ao papel dos partidos políticos e das comissões do Congresso, cabendo ao próprio Parlamento tratar desses assuntos, pois cada Casa deverá determinar as regras do seu procedimento. Logo, a Constituição dá a estrutura geral do Congresso, o *Desenho* constitucional sem entrar em pormenores<sup>44</sup>. Nesse aspecto, diferencia-se **do Brasil**, pois a Constituição brasileira faz referência aos partidos políticos e possui seção própria destinada às Comissões, quando trata inclusive das suas competências.

## 2.3 Mudanças no Congresso

Em face das diferenças constitucionais entre as duas Casas como, por exemplo, o tamanho e as respectivas competências, as estruturas e os procedimentos são diferentes nas duas Câmaras. Enquanto a *House* tende a ser mais hierárquica e amarrada às regras, o Senado, por causa do seu tamanho menor e do desenho constitucional de representante dos Estados, tende a ser mais igualitário e mais flexível. Enquanto a tradição no Senado é de ilimitados debates e uma abertura no processo de emendamento, na *House*, the *Rules Committee* (Comissão de Regras) exerce um papel central nos procedimentos daquela Casa.

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 13-14.

<sup>44</sup> Ibid., p. 16-17.

A específica organização da *House* e do Senado deve ser vista como produto do desenho constitucional e de demandas externas e internas levadas a cabo em cada Casa. Assim, em 1946 e 1970, houve Atos de Reorganização do Legislativo que modificaram o Sistema de Comissões, o papel exercido pelo Congresso na elaboração do orçamento, como também o sistema da *Seniority*,<sup>45</sup> quando novos congressistas ganharam mais prestígio nas reuniões das Comissões. Como consequência desse ajustamento, houve a emergência de um complexo Sistema de Comissões e o desenvolvimento de uma estrutura de liderança centralizada em ambas as Casas.<sup>46</sup>

Entre 1810 e 1825, o número de Comissões Permanentes na *House* aumentou de 9 para 28. No Senado, o uso de Comissões Permanentes foi finalmente aceito em 1816 quando 20 foram criadas. Entre 1861 e 1913, o número de Comissões na *House* aumentou de 39 para 60 e o número no Senado de 28 para 74. Uma forte e centralizada estrutura de liderança também se desenvolveu rapidamente em ambas as Câmaras durante esse período, respondendo a novas demandas externas.

De outra parte, houve novas demandas internas. Entre 1789 e 1801, dos 94 Senadores, 33 abandonaram o mandato antes do seu término. Na *House*, 6% de todos os representantes abandonavam o mandato antes do fim de cada Congresso. Dos 465 representantes que partiram do Congresso entre 1811 e 1820, unicamente 49 foram derrotados nas eleições. Uma das causas da deserção era a própria cidade de Washington. A outra, o fato de o governo dos Estados ser responsável pela maior parte da política doméstica durante esse período e não o governo em Washington D.C. Foi unicamente durante a segunda metade do século XIX, com o crescimento do governo federal e o incremento e a importância da questão da escravidão, que a carreira no Congresso se tornou mais atrativa e essas tendências começaram a mudar. Essas mudanças nas tendências das carreiras congressuais tiveram um profundo efeito na organização e na estrutura do Congresso. Elas foram a primeira causa da transformação da *House of Representatives* de uma câmara de debates para uma organização profissional no final do século XIX.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Seniority* é um sistema de antiguidade, por intermédio do qual os Presidentes (*Chairman*) das Comissões e subcomissões são os membros mais antigos do partido majoritário nessas Comissões. Ibid., p. 20. Tradução livre. É um costume, quase sempre seguido por ambas as Casas do Congresso, de conceder as presidências das Comissões ao membro do partido majoritário que tenha o maior número de anos de serviço contínuo na Comissão. (“A custom, nearly always followed in both houses of Congress, of awarding chairmanships of committees to the majority party member who has the longest number of years of continuous service on the committee”). PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit., p. 148. Tradução livre.

<sup>46</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 20.

<sup>47</sup> Ibid., p. 21-23.

Estudos têm sugerido que a primeira meta dos políticos é buscar a reeleição e que eles tendem a organizar suas atividades de acordo com isso, ou seja, a principal meta dos membros do Congresso é conseguir a reeleição. Esse longo período de reforma institucional pode ser uma consequência de mudanças no ambiente eleitoral. Mudanças no eleitorado, na agenda pública, no papel dos partidos políticos e na tecnologia das campanhas, por exemplo, refletem-se na seleção dos membros do Congresso. Ou seja, as causas internas e externas das mudanças no Congresso podem ser interpretadas como diferentes aspectos de um mesmo fenômeno: a adaptação dos membros a uma mudança do ambiente eleitoral.

A institucionalização do Congresso durante a segunda metade do século XIX deve ser vista como um produto de práticas de recrutamento particulares que requerem certas habilidades políticas, atitudes condicionadas de autoridade e a produção de necessidades eleitorais específicas. Com a ratificação da 7ª emenda em 1913, que permitiu eleições diretas para os Senadores, houve um enfraquecimento da habilidade dos partidos políticos em influenciar o resultado das eleições. Com o desgaste do papel dos partidos nas eleições, o efeito imediato das reformas progressivas foi a redução da autoridade das lideranças na *House* e no Senado. Os novos membros do Congresso eram jovens e menos experientes que seus predecessores e estavam mais dispostos a contestar a autoridade dos políticos profissionais que eles haviam substituído. Assim, os novos membros desmantelaram o aparato de liderança estabelecido no passado.

Em 1910, ocorreram mudanças como a proibição de o Presidente da *House*<sup>48</sup> nomear os membros da *Rules Committee* (Comissão de Regras), de indicar os membros das Comissões Permanentes, de negar a palavra aos membros durante os debates ou de oferecer moções ou emendas. No lugar do velho aparato das lideranças, os novos membros estabeleceram uma estrutura organizacional que refletia as suas necessidades como legisladores e satisfazia as demandas dos seus eleitorados. Houve uma dispersão da autoridade e o controle dos partidos ficou enfraquecido com a adoção do princípio da *Seniority*.<sup>49</sup> **No Brasil**, não se adota o princípio da *Seniority*, devendo os líderes partidários indicar os membros das Comissões.

## 2.4 Eleições Legislativas

### 2.4.1 Ambiente Eleitoral

---

<sup>48</sup> **Speaker:** Presidente da House of Representatives (“*The title of the person whose job is to control the discussions in a parliament*”) Ibid, p. 25.

Cada Estado é representado por dois Senadores, cujo mandato é de seis anos. Um terço do Senado é renovado a cada dois anos. Inicialmente, os Senadores eram eleitos pelos legislativos dos Estados, mas a partir da promulgação da 7ª Emenda, em 1913, passaram a ser eleitos pelo voto popular. **No Brasil**, Cada Estado e o Distrito Federal são representados por três Senadores, cujo mandato é de oito anos, renovável a cada quatro anos, por um e dois terços.

Ao contrário do Senado, o número de Deputados eleitos é diretamente proporcional ao tamanho da população do Estado. Cada Estado elege um representante para cada 30.000 cidadãos, embora o Estado tenha, no mínimo, um representante. A cada dez anos há um censo para verificar o tamanho da população e fazer o ajuste no número de Deputados. No primeiro Congresso, a *House* possuía um total de 65 Representantes. No Terceiro Congresso (1791-2), o número de representantes aumentou para 105 e, no 18<sup>th</sup> Congress (1821-2), havia 213 representantes. Em 1929, a *House* decidiu fixar esse número para 435, o que permanece até hoje, apesar do receio de que aquele corpo se tornasse rapidamente muito grande e pesado para ser eficiente. Os Deputados sempre foram eleitos pelo voto popular. O mandato é de dois anos e a renovação é a cada dois anos igualmente.<sup>50</sup> **No Brasil**, o número total de Deputados é fixado por lei complementar. Atualmente, há 513 representantes na Câmara dos Deputados e o mandato é de quatro anos.

A fixação do número de membros em 435 nos Estados Unidos reflete-se numa redistribuição de cadeiras, ou seja, em vez da criação de novas cadeiras, há uma nova distribuição delas, e os Estados cuja população cresce ganham cadeiras, enquanto os Estados cuja população decresce perde cadeiras. O eleitorado tem, na verdade, alterado o papel dos partidos políticos nas campanhas eleitorais e isso tem sido seriamente criticado. O resultado tem sido a evolução de um ambiente eleitoral que é extremamente volátil. Várias mudanças como a diminuição da idade para votar (para 18 anos) e o aumento no nível de educação do eleitorado produziram um eleitorado jovem e mais educado que o anterior, rompendo com a lealdade ao partido tradicional e criando linhas de clivagem entre republicanos e democratas. Estudos mostram uma quebra na lealdade eleitoral pelo nível de identificação com os dois maiores partidos políticos, nos quais tem havido um declínio do percentual de identificação com o partido.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 26-27.

<sup>50</sup> Ibid., p. 30-31.

<sup>51</sup> Ibid., p. 32-33.

Além disso, diversos estudos mostram que as taxas de reeleição estão relacionadas com a qualidade e visibilidade do concorrente. Candidatos que estão no exercício do mandato gostam de visibilidade e a vantagem de ter um suporte do *staff*, uma boa reputação e o fato de o concorrente não ser reconhecido possibilitam uma distinta vantagem eleitoral. De outro lado, o mais importante fator que permite ao candidato ganhar visibilidade e organizar uma campanha efetiva é o dinheiro. Com o declínio da lealdade aos partidos tradicionais, as novas técnicas de campanha têm tido grande importância na decisão dos resultados das eleições.<sup>52</sup>

## 2.5 Os membros do Congresso

As mudanças dos membros do Congresso podem gerar não apenas mudanças na política, mas também afetar a maneira como as regras da instituição são aplicadas ou aumentar as demandas para que essas regras sejam modificadas. O nível de rotatividade do Congresso é muito importante. Um grau de estabilidade é essencial para o funcionamento do sistema da *Seniority*. Mudanças institucionais estão também ligadas às taxas de rotatividade. Cada instituição tem regras escritas e não escritas. Os novatos passam por um período de aprendizagem em que se espera que tenham restrições nos debates em respeito aos mais antigos e, ainda, que se especializem em uma área legislativa particular. Finalmente, espera-se que os Senadores desenvolvam um patriotismo institucional e que venham a cumprir e manter as regras da Casa. Houve, assim, o desenvolvimento de uma norma de cortesia, em reação aos frequentes e violentos conflitos que ocasionalmente ocorriam no Plenário. Enquanto as normas de cortesia podem ser comuns na maioria das instituições, as normas mais especializadas e as regras escritas de cada Casa precisam ser aprendidas e isso requer um grau de estabilidade dos membros do Congresso.

Torna-se importante, portanto, não o número de novatos que entram no Congresso, mas a razão de novatos para os legisladores mais antigos, uma vez que é com os mais antigos legisladores que os novos membros aprenderão sobre a instituição. A relativa grande percentagem de membros *seniors* (mais antigos) encontrados na *House* durante os anos 60 foi responsável, em parte, pelo endurecimento das normas e uma natureza colegial da instituição nesse período. Todavia, o aumento do número de novatos em ambas as câmaras durante os anos

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 35-36.

70 começou a minar a existência dessas normas e teve um importante efeito sobre a estrutura do Congresso, com mudanças significativas no corpo de normas.<sup>53</sup>

Mais importante têm sido as mudanças na composição geracional dos membros do Congresso. Mudança geracional é primeiramente o resultado de novos desenvolvimentos no ambiente eleitoral: os indivíduos recrutados para o Congresso simplesmente refletem um cenário político particular em que eles foram eleitos. Como o papel dos partidos políticos na campanha tomou o caminho da tecnologia e das campanhas centradas na televisão, mais e mais candidatos ao Congresso se tornaram independentes. Logo, os candidatos ao Congresso não necessariamente precisam do suporte do partido para ganhar eleição, e o sucesso eleitoral é largamente dependente da habilidade do candidato em conseguir vantagens na nova campanha tecnológica. O desenvolvimento da campanha centrada no candidato tem sido uma das mais interessantes conseqüências.

## **2.6 Comportamento parlamentar em votações nominais (*Roll Call Behaviour*)**

### ***2.6.1 A influência do eleitorado***

O relacionamento entre o legislador individual e seu distrito eleitoral é absolutamente central para o papel do congresso no sistema político americano. Não apenas legitima o papel do Congresso como Legislativo, mas dá alguma substância à afirmação de “governo pelo povo”. Além disso, a pressão do eleitorado ajuda a dar forma ao comportamento legislativo. Apesar da importância óbvia da ligação entre eleitores e legisladores, a Constituição não menciona qualquer requisito quanto ao fato de que os membros devem respeitar as demandas do eleitorado. A opinião do primeiro Congresso foi no sentido de que representantes deveriam agir como administradores de toda a nação, e não meramente como agentes do seu eleitorado, pois, como dizia Burke (1729-97), você escolhe um membro, mas, depois de escolhido, ele não é mais um membro do distrito e sim um membro do Parlamento.<sup>54</sup>

### ***2.6.2 A influência do partido***

Uma explicação para os baixos níveis de votos com o partido no Congresso pode ser encontrada na relativa falta de homogeneidade partidária e a quase completa falta de mecanismos que forcem a disciplina partidária. O uso das primárias diretas e do princípio da *Seniority*

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 49-52.

<sup>54</sup> Ibid., p. 63-64.

significa que o líder do partido tem pouco controle sobre o processo eleitoral e a promoção no Congresso. Como resultado, há dificuldades para se conseguir disciplina partidária atualmente, ao contrário do que acontecia no final do século XIX e início do século XX, em que havia homogeneidade nos partidos e mecanismos que possibilitavam uma forte estrutura de liderança.

As divisões intra-partidárias em ambos os partidos acentuaram-se durante o final dos anos 60 com a emergência da campanha de um candidato central e o aumento da volatilidade do ambiente eleitoral. O resultado foi o declínio do voto partidário no Congresso durante os anos 60 e 70 e então, paradoxalmente, o aumento na unidade do partido na metade dos anos 80. Embora os partidos políticos possam formar uma base forte para construir uma coalizão legislativa de sucesso, o partidarismo no Congresso é limitado pela estrutura de liderança descentralizada e a primazia das políticas eleitorais. Em resumo, os partidos políticos são heterogêneos, e seus líderes carentes de poder institucional para estabelecer posições unificadas do partido, exceto nas questões de base, incontroversas. O partidarismo no Congresso é baixo porque ele está em desvantagem com o ambiente político em que os Parlamentares operam, ou seja, com um sistema de poder interno da *House* e do Senado e, mais importante, com o relacionamento dos membros com os eleitorados a que eles servem.<sup>55</sup>

### ***2.6.3 A influência dos grupos de interesse***

O sistema de poder interno da *House* e do Senado e o relacionamento dos membros com seus eleitorados são fatores importantes para explicar não apenas os baixos níveis de partidarismo no Congresso, mas também para entender a influência de grupos de interesse no comportamento legislativo. Para muitos grupos de interesse, o *lobby* direto no Congresso usualmente começa no estágio das Comissões e subcomissões, porquanto a estrutura do Sistema de Comissões facilita-lhes o acesso. Mantendo um contato regular e informações disponíveis, os grupos de interesse têm a oportunidade de se fazerem indispensáveis para os trabalhos das Comissões.<sup>56</sup>

### ***2.6.4 A influência presidencial***

O Presidente tornou-se a principal fonte de iniciativas legislativas nos Estados Unidos, apesar de não ter a iniciativa para apresentação de projeto de lei. Como qualquer lobista, o Presidente e seu *staff* podem tentar persuadir os membros do Congresso a votar de uma maneira

---

<sup>55</sup> Ibid., p. 69-70.



particular. No entanto, diferente dos grupos de interesse, o Presidente não tem dificuldade em conseguir acesso aos legisladores individuais, haja vista a sua posição dentro do sistema político.

O artigo II, Seção III, da Constituição determina que o Presidente poderá, de tempos em tempos, dar ao Congresso informação do Estado da União e recomendar à sua consideração tantas medidas quantas ele julgar necessárias e convenientes. Nos últimos dois séculos, essa função tem se expandido consideravelmente. Assim como a Mensagem do Estado da União, o Presidente agora apresenta ao Congresso a cada ano um resumo das suas propostas relativas a emprego, uma mensagem de orçamento e muitas outras medidas legislativas. Na metade dos anos 80, o número de Comunicações do Executivo para o Congresso estava perto da metade do número de leis e resoluções de autoria dos próprios membros.

Num esforço para assegurar uma boa recepção para as suas propostas legislativas, os Presidentes, desde os anos 50, têm realizado reuniões regulares com os líderes de ambos os partidos no Congresso. Essas reuniões usualmente ocorrem na Casa Branca e envolvem a discussão de legislação futura e o andamento das propostas em tramitação.<sup>57</sup>

## 2.7 Atividades Legislativas

Os “*Founding Fathers*” entenderam que o Congresso deveria exercer três funções principais: a primeira, ser uma instituição representativa, onde os indivíduos não mantivessem unicamente ligações estreitas com os seus eleitorados, mas também estivessem disponíveis a dar opinião e proceder à correção de qualquer injustiça. Segundo, esperava-se que o Congresso fosse uma legislatura, apta a aprovar a legislação de forma a solucionar os problemas da nação. Terceiro, esperava-se que o Congresso exercesse um controle sobre os outros poderes, de forma a impedir qualquer abuso de poder. No entanto, a habilidade do Congresso para exercer essas três funções com sucesso é limitada, porquanto são mutuamente contraditórias. Por exemplo, a atenção concedida à opinião do eleitorado frequentemente mina a função legislativa do Congresso.<sup>58</sup>

### 2.7.1 Eleitorado

A percepção de que um grande número de membros do Congresso, particularmente senadores, havia sido derrotado nas eleições no final dos anos 70 e início dos anos 80 por causa

---

<sup>56</sup> Ibid., p. 70-71.

<sup>57</sup> Ibid., p. 73-74.

da falta de atenção para com o eleitorado reordenou as prioridades congressuais nos anos 80. O uso de generosos privilégios tem crescido, e muito tempo tem sido gasto com o eleitorado, contribuindo para grandes mudanças na estrutura e na carga de trabalho do Congresso.

Anteriormente a 1973, era possível enviar correspondências livremente para o eleitorado à custa do governo. Em 1973, foi sancionada uma lei que limitou essa prática e colocou restrições para o período eleitoral. Para fazer cumprir essas restrições, a *House* criou a “*Commission on Congressional Mailing Standards*”, composta por três republicanos e três democratas indicados pelo Presidente. No Senado, foi criada a “*Committee on Ethics*”.<sup>59</sup>

De outra parte, Representantes e Senadores passaram a gastar uma parte maior do seu tempo com os seus eleitorados. Em 1970, Representantes gastaram aproximadamente 15 semanas durante o ano em seus distritos. Além disso, num esforço para manter a presença junto aos eleitorados enquanto eles permanecem em Washington D.C., membros do Congresso aumentaram o staff e os recursos nos seus escritórios locais.

Por fim, uma consequência da preocupação com as políticas eleitorais tem sido a proliferação de grupos informais bipartites e as convenções (*caucus*) em ambas as Casas. Em 87/88, havia cem desses grupos, conhecidos como “organizações do serviço legislativo”. Esses grupos providenciam serviços de fórum para discussão com suporte legislativo detalhado e tem crescido porque eles oferecem aos membros do Congresso um meio de exibição para os seus eleitorados. Membros do Congresso freqüentemente tentam conseguir projetos públicos, ajuda federal e benefícios para seus eleitorados, ação denominada “pork barrelling”<sup>60 61</sup>.

### 2.7.2 Produção Legislativa

A produção legislativa tem variado consideravelmente ao longo do tempo. Vejamos:

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 80.

<sup>59</sup> Ibid., p. 81.

<sup>60</sup> **Pork Barrel Legislation** são apropriações feitas pelo corpo legislativo provendo gastos de somas de dinheiro público para projetos locais não necessariamente importantes (“*Appropriations made by a legislative body providing for expenditures of sums of public Money on local projects not critically needed.*”). PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit., p. 138. Tradução livre.

<sup>61</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit, p. 84.

**TABELA 1**  
**Produção Legislativa no Parlamento Norte-Americano**  
**Período 1789/1956**

<b>Legislatura* (Congress)</b>	<b>Projetos apresentados (Bills were introduced)</b>	<b>Projetos aprovados (Bills were passed)</b>
1st (1789-1991)	144	118
24th (1835-1837)	1055	459
48th (1883-1885)	10901	969
60th (1907-1909)	37.981	646
84th (1955-1956)	-	1921

**Fonte:** BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 85.

\* *Congress*: período de tempo de funcionamento de cada Congresso; no Brasil denomina-se Legislatura (Período da Legislatura - EUA: dois anos; Brasil: quatro anos).

Até o *84th Congress*, houve um **aumento no número de projetos aprovados** no Congresso. Após esse período, tem variado de 600 a 1000 por *Congress* (Legislatura), conforme Tabela 2. Depois do caso *Watergate*, o Congresso começou a legislar mais detalhadamente. Como resultado, **o número de leis aumentou** e estas se tornaram mais longas e mais complexas.<sup>62</sup>

**TABELA 2**  
**Produção Legislativa no Parlamento Norte-Americano**  
**Período 1961/1986**

<b>Legislatura (Congress)</b>	<b>Projetos aprovados (Bills were passed)</b>
87th (1961-2)	885
88th (1963-4)	666
89th (1965-6)	810
90th (1967-8)	640
91st (1969-70)	695
92nd (1971-2)	607
93rd (1973-4)	649
94th (1975-6)	588
95th (1977-8)	634
96th (1979-0)	613
97th (1981-2)	473
98th (1983-4)	537
99th (1985-6)	664

**Fonte:** BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 86.

Além disso, houve mudanças no processo orçamentário, com a aprovação do “*Congressional Budget and Impoundment Act of 1974*”, que criou novas comissões na *House* e no Senado, junto com o “*Congressional Budget Office - CBO*”. A cada ano, as Comissões de Orçamento produzem uma primeira resolução de orçamento que recomenda todos os limites de gastos. Após a adoção da resolução, as Comissões de Apropriação e Receita em ambas as Casas trabalham no detalhamento do orçamento. Depois que as comissões completam o seu trabalho, as Comissões de Orçamento então produzem uma segunda resolução de orçamento que traz a

descrição das propostas das Comissões de Apropriações e Receitas. Essa resolução coloca limites orçamentários obrigatórios para o Congresso. Se necessário, é feito um processo de “*reconciliation*” que obriga as Comissões de Apropriações e Receitas a ajustarem as suas propostas. Durante os anos 80, esse processo de reconciliação foi usado no começo do processo orçamentário, em vez de ser usado no final. Para acomodar esse aumento na atividade legislativa, os números de horas gastas na *House* e no Senado em sessão subiram consideravelmente. O aumento na atividade legislativa durante os anos 70 provocou a expansão do *staff* do Congresso. A *House* e o Senado aprovaram medidas que aumentaram os recursos disponíveis para eles. Financeiramente, o aumento no *staff* contribuiu para a explosão nos custos do Congresso.<sup>63</sup>

Assim, o resultado desse desenvolvimento foi que o Congresso, no final dos anos 70, estava gastando muito tempo na sessão, estava votando mais frequentemente e devotando mais atenção para os detalhes da legislação, tal como ocorreu no começo da década. Esse padrão do aumento da atividade legislativa começou a mudar nos anos 80. O declínio da atividade legislativa foi causado, de um lado, pela adoção da Resolução 86 em 1978 pela *House*, que retirou uma previsão de limite no co-patrocínio dos projetos e, de outra parte, pelo aumento da quantidade de tempo gasto pelos senadores e representantes nos seus distritos eleitorais.

### 2.7.3 Poder Fiscalizatório

O direito de o Congresso fiscalizar as atividades do Poder Executivo é reconhecido como uma previsão constitucional que dá à *House* o “*Power of the purse*”<sup>64</sup>. O Senado tem o poder de ratificar os tratados e confirmar as nomeações presidenciais, além da competência no processo de “*impeachment*”. Embora a Constituição não garanta expressamente ao Congresso o poder de fiscalizar as atividades do Executivo, a *House* assegurou esse direito em 1792 quando criou uma comissão para investigar uma desastrosa expedição contra a Índia. Apesar das dúvidas presidenciais e das alegações do Executivo sobre o privilégio desse poder de fiscalização, a Suprema Corte o tem mantido como uma parte essencial do processo legislativo. **A limitação a esse poder fiscalizatório é no sentido de que as investigações são permitidas se elas podem**

---

<sup>62</sup> Ibid, p. 85.

<sup>63</sup> Ibid., p. 87-88.

<sup>64</sup> **Power of Purse** (“poder da bolsa”) é o poder do Legislativo de controlar as finanças do governo, em outras palavras, de fiscalizar o dinheiro gasto pelo Poder Executivo. O “poder da bolsa” refere-se às funções de receita e de apropriação (“*The historic Power of democratic legislative bodies to control the finances of government. The power of the purse extends to both revenue and appropriation functions*”). PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit., p. 139. Tradução livre.

**ser interpretadas como uma parte do processo legislativo:** abarcando a coleção de informação, a revisão de políticas passadas e a proteção das prerrogativas do Congresso.<sup>65</sup>

Embora o direito do Congresso de fiscalizar as atividades do Poder Executivo tenha sido mantido pela Suprema Corte, essa habilidade para conduzir certas investigações é restringida pela Constituição, pois o Congresso não tem o direito inerente de punir por desobediência ou desonra. Entretanto, os atos de reorganização do Congresso estabeleceram subcomissões de fiscalização em cada Comissão, concedendo às Comissões o poder de fiscalização relacionado à sua competência.

Durante os anos 70, o Congresso passou a utilizar o poder de fiscalização para controlar o Executivo por meio do veto legislativo, ou seja, a adoção de um instrumento que permitia ao Congresso, pelo voto majoritário, vetar certas iniciativas e regulações do Poder Executivo. No entanto, após haver empregado 200 vetos legislativos, ele foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte.

Banido o uso da técnica favorita de fiscalização, o Congresso foi forçado a encontrar outras técnicas. Ele passou a usar o seu “*Power of the purse*” para liberar o dinheiro, para aprovar o orçamento, como também o veto do Senado às nomeações do Executivo. Mais recentemente, a fiscalização tem sido entendida no sentido de que o Congresso pode ter um papel ativo na execução da política. Em outras palavras, a fiscalização do Congresso modificou-se de mera avaliação da *performance* administrativa passada para uma contínua avaliação da presente *performance* administrativa. Pressionado pelo público e pelo uso da Administração Reagan da estratégia de ignorar o Congresso, este se viu forçado a expandir os recursos de fiscalização. No entanto, cada técnica de fiscalização tem a sua limitação. Há, por exemplo, pouca coordenação entre as várias comissões. Além disso, a fiscalização do Congresso é limitada pela sua dependência das informações supridas pelo Poder Executivo: o alvo da sua investigação.

## **2.8 Processo legislativo em detalhes**

O entendimento de como o processo legislativo opera no Congresso é essencial para qualquer explicação de como os resultados de uma política particular são obtidos. Isto é porque as regras de governo de introdução, consideração e discussão das propostas não são neutras, mas

---

<sup>65</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 90.

favorecem certos resultados legislativos. Em outras palavras, o processo e a política estão intimamente conectados. Conhecendo as regras do jogo, o processo legislativo delineado, o que pode e o que não pode ser feito e as necessidades de estratégias particulares, o sucesso pode ser obtido. As falhas na Constituição em definir os poderes das lideranças, a proibição de eles servirem nos postos executivos durante a Legislatura e o implícito reconhecimento da igualdade de Representantes e Senadores individuais têm produzido um processo legislativo muito aberto. Essas questões institucionais comuns passaram a ser a ligação entre um Congresso e outro.<sup>66</sup>

### ***2.8.1 Tramitação das proposições<sup>67</sup>***

O processo legislativo começa com a introdução/apresentação de um projeto de lei (*Bill*). Diferente da *British House of Commons*, que contém regras estritas de governo sobre quem pode apresentar um projeto de lei, a introdução de legislação no Congresso é aberta a qualquer membro. Na *House*, o membro entrega o projeto de lei nas mãos do funcionário responsável (*Clerk of the House*) ou o coloca numa caixa chamada “*The Hopper*”. No Senado, os Senadores podem apresentar projeto de lei no Plenário (*floor*), durante as primeiras duas horas do dia legislativo, quando os trabalhos não estão sujeitos a debate (*morning hour*). Alternativamente, eles podem entregar nas mãos do funcionário responsável (*Clerk of the Senate*).<sup>68</sup>

Há quatro tipos de propostas: projetos de lei (*bills*), resoluções comuns (*joint resolutions*), resoluções conjuntas (*concurrent resolutions*) e resoluções (*resolutions*). Não há uma real diferença entre projetos de lei e resoluções comuns. Ambas requerem a aprovação de ambas as casas e a assinatura do Presidente. As resoluções conjuntas são usadas para medidas que afetam o funcionamento das duas Casas. Elas devem passar da mesma forma em ambas as

---

<sup>66</sup> Ibid, p. 96-97.

<sup>67</sup> O projeto de lei é apresentado no plenário da *House* ou Senado e é encaminhado às Comissões competentes. A Comissão para a qual um projeto foi distribuído encaminha a medida para uma subcomissão especializada para estudo, audiência, revisão e aprovação. Se o projeto passa na subcomissão com um voto favorável, ele é encaminhado para o plenário da Comissão para nova consideração, audiência, emendamento e voto. Se a Comissão vota favoravelmente ou relata favoravelmente um projeto, ele retorna para a *House* ou Senado e é então colocado na pauta do plenário para debate e voto na Casa respectiva (“*It is introduced on the House or Senate floor and it is referred to the Committees of jurisdiction. The Committee of referral most often sends the measure to its specialized subcommittee(s) for study, hearing, revisions and approval. If the bill passes the subcommittee with a favorable vote, it is send back to the full Committee for further consideration, hearings, amendment and vote. If a Committee votes out or “reports favorably” a bill back to the House or Senate, it is then “calendared” or “scheduled” for floor debate and vote in the full Chamber*”). Disponível em <http://www.house.gov.thml>. Acesso em: 10 nov. 2008. Tradução livre.

<sup>68</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 97.

Casas. As resoluções resolvem problemas dentro das prerrogativas da Casa. Como as resoluções conjuntas, elas não têm força de lei.<sup>69</sup>

Embora uma proporção considerável da legislação tratada no Congresso seja iniciada pelo Executivo e os membros do Congresso que introduzem esses atos o façam meramente como autores/responsáveis (*Sponsor*), há ainda uma considerável liberdade para os indivíduos iniciarem suas próprias propostas. Após a apresentação, o projeto de lei é numerado e distribuído (*referred*) para uma comissão. A tarefa da distribuição está teoricamente nas mãos do Presidente da *House* e do Presidente “*Pro Tempore*” do Senado, mas, na prática, tende a ser feita pelo “*Parliamentarian*”. Cada Casa tem um “*Parliamentarian*”, que é um *expert* nas regras de procedimentos da Casa. Ele aconselha o presidente acerca da prática parlamentar. No 100th Congress (1987-88), havia dois “*parliamentarians*” no Senado, um indicado pelos Democratas e outro indicado pelos Republicanos. **No Brasil**, são semelhantes os procedimentos, pois é o Presidente de cada Casa quem distribui as matérias às Comissões<sup>70</sup>, o que é feito na prática pelos Secretários-Gerais da Câmara e do Senado, verdadeiros *experts* do processo legislativo brasileiro.

Muitas distribuições são incontestáveis, porquanto as jurisdições das Comissões estão claramente definidas pelas regras de cada Casa, leis públicas e procedimentos. Ocasionalmente, uma medida será ambigualmente redigida por seu Autor (*Sponsor*) para manter alguma flexibilidade na sua distribuição para as Comissões. Dessa maneira, uma medida pode ser distribuída para uma Comissão simpática a ela, em vez de uma Comissão contrária. Por exemplo, em 1963, o projeto de lei dos direitos civis (*Civil Rights Bill*) foi redigido de maneira diferente em cada Casa para que ele pudesse ser relatado pela Comissão do Judiciário (*Judiciary Committee*) na *House* e pela Comissão do Comércio (*Commerce Committee*) no Senado, evitando assim as Comissões dominadas pelos Democratas do Sul, que eram contrários à matéria. Se a medida contiver matéria da jurisdição de duas ou mais Comissões, ela pode ser distribuída a mais de uma Comissão. O aumento no uso de medidas com múltiplos assuntos durante os anos 80 tem levado ao aumento no número de distribuições múltiplas.

**O trabalho nas Comissões é o coração do processo legislativo.** Operando como pequenas Legislaturas, as Comissões podem realizar audiências, oferecer emendas, reescrever e finalmente informar ou aprovar a medida. Alternativamente, elas podem rejeitar a matéria como

---

<sup>69</sup> Ibid., p. 102.

<sup>70</sup> RICD, art. 139; RISF, art. 48, inciso X.

um todo, efetivamente rejeitar a proposta. De fato, somente uma fração de projetos distribuídos para as Comissões são eventualmente relatados. Por exemplo, das 8104 medidas apresentadas na *House* no 98th Congress (1983-4), unicamente 983 ou 12,13% foram relatados. Similarmente, das 3454 medidas apresentadas no Senado no 98th Congress, unicamente 835 ou 24,17% foram relatados. Essencialmente, as Comissões atuam como um dispositivo de refinamento/aprimoramento e peneiramento. Elas promovem reuniões públicas (*forums*) para a discussão detalhada da legislação e asseguram que os projetos com suporte limitado não tenham progresso mais adiante.

A natureza descentralizada do processo na *House* e no Senado reflete o amplo ambiente político em que o Congresso opera. Em particular, a debilidade dos partidos políticos significa que não há uma força centralizada apta a integrar as várias partes do sistema. A política é realizada unicamente quando as coalizões temporárias se juntam ao redor de uma questão. Embora isso tenha levado a muitas críticas sobre a ineficiência do Congresso, por outro lado assegura que as visões de diferentes interesses sejam levadas em conta quando se faz política pública. O processo legislativo assegura que as leis sejam o resultado do acordo entre diferentes facções.<sup>71</sup>

### 2.8.2 Calendário legislativo

Depois de relatados nas Comissões, os projetos de lei são incluídos no calendário legislativo. Há cinco calendários na *House* e dois no Senado, conforme indicado abaixo:

QUADRO 1  
Calendário Legislativo nos EUA  
(*Legislative Calendar in the USA*)

HOUSE (5 calendars)					SENADO (2 calendars)	
<i>Union Calendar</i>	<i>House Calendar</i>	<i>Consent Calendar</i>	<i>Private Calendar</i>	<i>Discharge Calendar</i>	<i>Executive Calendar</i>	<i>Calendar of Business</i>
Projetos que tratam de aumento ou gastos públicos	Outros Projetos importantes	Projetos incontestados	Projetos que tratam de imigração ou denúncias contra o governo	Moções que tratam da retirada das comissões de legislação sujeita a sua consideração	Tratados e nomeações para cargos do Executivo	Toda a legislação
( <i>Bills which raise or spend Money</i> )	( <i>All other major bills</i> )	( <i>uncontroversial bills</i> )	( <i>Private immigration bills or claims against the government</i> )	( <i>Motions to discharge committees from further consideration of legislation</i> )	( <i>Treaties and executive nominations</i> )	( <i>All legislation</i> )

Fonte: BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 98.

<sup>71</sup> Ibid., p. 100.



Não há garantia em ambas as Casas de que a legislação sujeita a debate será incluída nos calendários das Casas legislativas. Além disso, os procedimentos para obtenção da ação do Plenário variam em cada Casa. **Há tradições parecidas de debates ilimitados e a abertura de processo de emenda, mas o debate no Plenário do Senado é controlado menos rigorosamente que na House**, onde cada medida tem normalmente regras garantidas pela Comissão de Regras (*The Rules Committee*), detalhando as condições do debate.<sup>72</sup>

O artigo I, Seção 7 da Constituição dispõe que a *House* e o Senado devem aprovar os projetos de forma idêntica antes que sejam enviados para o Presidente para assinatura. A fim de conciliar algumas diferenças entre as versões da *House* e do Senado para um determinado projeto, é formada uma Comissão de Conferência (*Conference Committee*), com o objetivo de buscar um acordo. Alcançado o acordo, ele é submetido a ambas as Casas para um voto, sem possibilidade de novo emendamento. Se ambas as Casas rejeitarem a nova versão (*conference report*), há duas possibilidades: uma nova reunião conjunta de ambas as Casas é convocada ou então outro projeto será iniciado.

Aprovado o acordo, o projeto é enviado ao Presidente para aprovação ou desaprovação. Retornando a medida pelo Presidente sem a sua assinatura, seu veto poderá ser derrubado por 2/3 dos votos de ambas as Casas (dos presentes). Se o Presidente, no prazo de dez dias, não assinar o projeto nem devolvê-lo ao Congresso, ele se transforma em lei, contanto que o Congresso não tenha entrado em recesso. Tendo o Congresso entrado em recesso dentro dos dez dias, o projeto estará perdido, ação conhecida como “*pocket-veto*”.

O número de projetos vetados pelo Presidente tem flutuado consideravelmente. Com a necessidade de 2/3 dos votos de ambas as Casas para derrubar o veto, ele se torna uma arma poderosa na batalha legislativa. Frequentemente, apenas o anúncio da ameaça de veto é o bastante para causar alguma modificação da proposta.

**É muito mais fácil rejeitar um projeto no Congresso que aprová-lo. A aprovação de proposição não requer uma única maioria em favor da proposta, mas maiorias em cada decisão.** Para construir essas maiorias, aqueles favoráveis à proposta devem negociar com uma variedade de diferentes atores. **Isso significa que o processo legislativo no Congresso tende a**

---

<sup>72</sup> Ibid., p. 98.

ser caracterizado pela barganha e o acordo. Mudanças radicais são difíceis de serem alcançadas.<sup>73</sup>

### ***2.8.3 O Sistema de Comissões***

A importância das Comissões no Congresso é tema que vem sendo longamente apreciado. O exame do Sistema de Comissões, portanto, é importante por duas razões: primeiro, **o conhecimento da forma como as Comissões operam é essencial para um entendimento do processo legislativo**; segundo, uma análise da maneira como as Comissões têm evoluído e se transformado ajuda a ilustrar uma discussão mais genérica da dinâmica do desenvolvimento do Congresso. Em resumo, **as Comissões são importantes porque em muitos aspectos elas são vistas como um microcosmo do próprio Congresso.**<sup>74</sup>

#### ***2.8.3.1 O desenvolvimento do Sistema de Comissões***

No início, o Sistema de Comissões existia nos moldes do Parlamento Britânico. As propostas legislativas eram inicialmente consideradas no Plenário da *House* ou do Senado e então distribuídas para uma especial ou seleta Comissão para análise detalhada. Quando elas completavam o seu trabalho, eram dissolvidas. Havia muitas Comissões formadas unicamente por três membros, por exemplo. No entanto, o crescimento da legislação em volume e complexidade e, em consequência, o aumento da carga de trabalho juntamente com a necessidade de especialização, levaram à criação de um Sistema de Comissões Permanentes.

A *House* foi a primeira Casa a criar um Sistema de Comissões. Acompanhando o crescimento no número desses órgãos, duas mudanças foram importantes nos procedimentos que institucionalizaram o papel das Comissões no processo legislativo: o fim da discussão legislativa inicialmente no Plenário e a possibilidade de as Comissões relatarem um projeto sem a necessidade de obter a aprovação da Casa. Isso formalizou o papel das Comissões no processo legislativo e tornou rotina a distribuição de projetos para as Comissões e o respeito às suas decisões, uma vez que elas haviam desenvolvido uma *expertise* numa área política particular.

A primeira metade do século XIX pode ser vista como o período em que houve a estabilização do Sistema de Comissões Permanentes e a segunda metade foi a era de mais rápido crescimento. A *House* chegou a ter 61 Comissões e o Senado 74. Em vez de expandir a jurisdição daqueles órgãos, a *House* e o Senado durante esse período tendiam a criar novas

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 100.

Comissões para as novas demandas políticas. Como consequência, elas frequentemente sobrepujaram-se às suas jurisdições. Como eram criadas para responder a demandas políticas temporárias, aproximadamente metade delas não se reunia. Assim, muitas dessas Comissões desse período de expansão foram absorvidas por outras ou simplesmente abolidas.

Embora a criação de muitas Comissões Permanentes tenha sido efêmera, esse período representou um importante estágio no desenvolvimento do Sistema de Comissões do Congresso. Em particular, foi durante esse período que os Presidentes das Comissões começaram a controlar o fluxo de legislação para o Plenário e o debate que se seguia. A autonomia das Comissões, todavia, era limitada durante esse período pela forte liderança exercida pelos Presidentes das Casas à época. Além disso, certos líderes mantinham um considerável controle sobre o processo legislativo.<sup>75</sup>

**Entre 1920 e 1946, houve uma reforma do Sistema de Comissões quando da aprovação do Ato de Reorganização Legislativa (*The Legislative Reorganization Act*), que não apenas reduziu seu número, como também **aumentou seu poder**. Na falta de uma forte liderança partidária e amortecida pelas jurisdições expandidas e o desenvolvimento de um sistema de *Seniority*, a autonomia das Comissões e o poder dos seus Presidentes permaneceram assegurados.**

Pelo **princípio da *Seniority***, o membro do partido majoritário com maior número de anos no serviço legislativo numa Comissão automaticamente tornava-se seu Presidente (*chairman*), significando que poucos deviam aos líderes partidários ou ao Presidente. Os Presidentes são os Senhores das Comissões: eles decidem que medidas pendentes devem ser consideradas e quando, convocam reuniões e decidem quando realizarão audiências ou não. Eles aprovam as listas das presenças, autorizam os estudos do *staff* e presidem as reuniões das Comissões. Eles relatam os projetos em Plenário e participam como principais líderes nas Comissões de Conferência. **Eles têm poder de acelerar as medidas às quais são favoráveis e de retardar ou engavetar aquelas que os desagradam.**

#### 2.8.3.2 *Subcomissões*

A institucionalização das subcomissões, os desafios à autoridade do Presidente da Comissão e as mudanças no processo de designação têm afetado significativamente o

---

<sup>74</sup> Ibid., p. 103.

funcionamento das Comissões e, conseqüentemente, o processo legislativo. Não está claro quando as primeiras subcomissões foram criadas no Congresso. Mas por volta do *85th Congress* (1957-8), havia 114 subcomissões na *House* e 85 no Senado. Dez anos depois, havia 135 subcomissões na *House* e 98 no Senado. Muitas dessas novas subcomissões continham as competências das Comissões anteriores que haviam sido abolidas pelo Ato de 1946. Outras foram criadas como resposta a novas demandas políticas, particularmente a emergência de questões mais complexas que requeriam uma ótima especialização política.

A criação de uma grande rede de subcomissões seguindo o Ato de Reorganização Legislativa (1946) não levou automaticamente à dispersão do poder no Congresso. Anteriormente, os Presidentes das Comissões tendiam a usar as subcomissões para assegurar a sua própria autoridade. Eles estavam aptos a criar subcomissões, definir seus membros e definir a sua competência de acordo com seus próprios desejos. Com a Presidência da subcomissão, o Presidente da Comissão e um pequeno grupo de representantes podiam controlar a deliberação da legislação, limitando a participação para dois ou três membros. As subcomissões tornaram-se, então, um alvo natural da nova geração de Congressistas que queriam obter posição/cargos nos anos 60 e 70, fazer nome rápido visando à reeleição e ter acesso rápido aos meios de fazer política.<sup>76</sup>

A primeira reforma no sistema de subcomissões ocorreu em 1971, quando a Convenção Democrática na *House* votou a favor de uma mudança da regra, proibindo os membros de presidir mais que uma subcomissão legislativa. No entanto, a autoridade dos Presidentes de Comissão ficou realmente enfraquecida a partir de 1974, quando os Democratas adotaram uma mudança da regra determinando que todas as Comissões com mais de 20 membros somente poderiam criar, no máximo, quatro subcomissões. Além disso, a Convenção Democrática de 1975 determinou que nenhum Democrata poderia tornar-se membro de uma segunda subcomissão até que todos os membros da Comissão tivessem escolhido uma posição na primeira subcomissão.

Espelhando-se na *House*, o Senado reformou as suas práticas por meio da “*Senate Resolution 4*” (1977), que continha determinações que proibiam um Senador de servir como Presidente de mais de uma subcomissão na Comissão da qual ele fosse membro, e impedia os Senadores de se tornarem membros de mais de três subcomissões de qualquer Comissão

---

<sup>75</sup> Ibid., p. 105-106.

<sup>76</sup> Ibid., p. 109.

Permanente. Além disso, adotou a proposta de que nenhum membro de Comissão deveria receber uma segunda indicação para subcomissão até que todos os membros da Comissão tivessem recebido a sua primeira indicação para subcomissão.<sup>77</sup>

Com as reformas, a nova autonomia das subcomissões minou a autoridade dos Presidentes das Comissões, juntamente com a emergência das subcomissões como importante centro de atividade legislativa, que fragmentou a tomada de decisões no Congresso. Ademais, o papel intensificado das subcomissões permitiu a grupos de interesse um adicional ponto de entrada no processo político. Finalmente, a proliferação de subcomissões resultou no incremento das demandas dos membros das duas Casas.

Mais subcomissão significou mais nomeações, mais audiências e mais legislação para ser feita. Reconhecendo os problemas associados com o crescimento das subcomissões, a Convenção Democrática concordou em limitar o número de subcomissões: a Comissão de Regras (*The Rules Committee*) e a “*Ways and Means Committee*” poderiam ter seis subcomissões e limitou o número de subcomissões para oito para todas as outras, exceto a “*Appropriations Committee*”, que ficou com o máximo de treze. No entanto, uma reforma significativa encontrou muitas dificuldades, pois havia pouco incentivo para mudar o sistema, que servia para as necessidades eleitorais dos membros do Congresso.

#### 2.8.3.3 *Presidentes de Comissão e o sistema da Seniority*

A “**institucionalização**” das subcomissões durante os anos 70 esteve claramente conectada com um enfraquecimento da autoridade dos Presidentes das Comissões Permanentes. Completado o estabelecimento da autonomia das subcomissões com seu próprio *staff*, os novos membros em ambas as Casas esperavam minar o poder dos Presidentes de Comissão. Para aumentar esses esforços, duas outras grandes reformas foram iniciadas. Primeiro, o sistema da *Seniority* foi questionado. Segundo, as atividades das Comissões passaram a ser abertas ao público. Essas reformas ameaçaram as bases do poder dos Presidentes, tornando as suas ações visíveis para as pessoas de fora do Congresso. Em consequência, essas reformas ajudaram a minar a posição de dominância previamente montada pelos Presidentes de Comissão.

A autoridade dos Presidentes das Comissões Permanentes entre 1910 e 1970 baseava-se no funcionamento estrito do princípio da *Seniority*, em que o membro do partido majoritário com

---

<sup>77</sup> Ibid., p. 110-111.

maior tempo de serviço na Comissão tornava-se seu presidente. Embora tenha havido algum debate sobre as origens precisas desse princípio, a seleção automática do Presidente de acordo com a longevidade foi estabelecida em ambas as Casas durante as primeiras duas décadas do século XX. Certamente esse método de seleção de Presidentes de Comissão, único para o Congresso americano, foi justificado pelos seus defensores pelas seguintes razões: era uma posição possível a qualquer membro do Congresso; prevenia disputas internas como uma antecipação à competição para a Presidência; recompensava a experiência e, talvez o mais importante, impedia que muito poder estivesse centralizado nas mãos dos líderes dos Partidos.

De outro lado, o uso do princípio da *Seniority* impedia que as Presidências das Casas isolassem os Presidentes das Comissões das demandas dos outros membros. No entanto, isso dava poder a eles sem responsabilidade. Isso também não provia maneiras de remover líderes senis e inadequados e impedia que membros jovens tivessem acesso ao poder e aos recursos. Isso foi o que provocou as demandas por reforma nos anos 70.

Em face de um ambiente eleitoral incrivelmente volátil, os novos membros de ambas as Casas exigiram imediato acesso às vantagens normalmente destinadas unicamente aos membros *seniors*. Como resultado da pressão exercida pelos novos membros, a House e o Senado adotaram reformas entre 1970 e 1975 que minaram a base teórica do princípio da *Seniority*.

Em 1971, a Convenção Democrata na *House* aceitou a recomendação de que a *Democratic Committee on Committees* não precisava seguir o princípio da *Seniority* quando nomeasse o Presidente da Comissão. Se dez ou mais Democratas discordassem da indicação da *Committee on Committee*, então a questão seria decidida pelo voto da Convenção. Em 1971, os Republicanos também concordaram em permitir que *The Republican Committee on Committees* tivesse a liberdade de usar outro critério diferente do princípio da *Seniority* quando indicasse membros para as Comissões da *House*. Se o princípio fosse colocado de lado, *The Republican Conference* teria que votar numa indicação.

A próxima modificação do Princípio da *Seniority* ocorreu em **1973 quando os Republicanos no Senado adotaram a regra que permitia aos membros Republicanos de cada Comissão eleger seu próprio membro da lista**, sujeito à ratificação da *Republican Conference*. Novas mudanças foram iniciadas em janeiro de 1975 quando **os Democratas da House adotaram a regra que requeria que todos os Presidentes de Comissão e de subcomissão e da *Appropriations Committee* fossem eleitos por votação secreta.** Numa

mudança similar, Democratas no Senado adotaram a regra que exigia **votação secreta** nas indicações para Presidente se 1/5 dos Democratas no Senado então o requeressem.<sup>78</sup>

Apesar da aparente adesão ao princípio da *Seniority*, os Presidentes das Comissões no Senado e seus contemporâneos da *House* sabiam que a convenção do Partido e seus colegas de Comissão podiam votar em removê-los. Essa ameaça passou a ter uma influência restritiva nas atividades dos Presidentes das Comissões, somando responsabilidade ao poder que eles possuíam.

Uma nova restrição das atividades dos Presidentes de Comissão foi estabelecida com a aprovação da *Sunshine Rules* que tornaram disponíveis as atividades das Comissões para apreciação pública, ao disponibilizar na televisão as audiências das Comissões em ambas as Casas, significando que as ações dos Presidentes de Comissão tornaram-se mais visíveis. Essas mudanças foram tidas como parte integral dos procedimentos de democratização do Congresso.

Em 1973, a House adotou regras no sentido de abrir todas as sessões das Comissões para o público, a menos que a maioria da Comissão votasse pela sessão fechada. O Senado adotou regras similares em 1975. Conquanto essas reformas tenham restringido as atividades dos Presidentes de Comissão, uma involuntária consequência foi tornar ambas as Casas mais suscetíveis à pressão de grupos de interesses e dos eleitorados. A informação sobre a posição dos membros acerca da legislação tornou-se de conhecimento público e sujeita a uso nas campanhas eleitorais. Como resultado, os membros do Congresso começaram a conduzir seus trabalhos nas Comissões com considerável prudência.

A aprovação das *Sunshine Rules*, o enfraquecimento do princípio da *Seniority* e a institucionalização das subcomissões, tudo isso contribuiu para reduzir a autoridade do Presidente de Comissão, que agora precisava barganhar e negociar com outros membros, particularmente com os Presidentes das subcomissões. Todavia, como líder da Comissão, o Presidente tinha ainda considerável influência sobre o processo legislativo.<sup>79</sup>

#### 2.8.3.4 Indicação dos membros das Comissões

A posição central das Comissões no processo legislativo significa que a maneira como as designações para as várias Comissões são feitas torna-se extremamente importante para o

---

<sup>78</sup> Ibid., p. 113-114.

<sup>79</sup> Ibid., p. 115.

Senador individual ou o Representante. Sem um lugar apropriado na Comissão, a habilidade individual para influenciar a política fica restrita, pois é por meio do trabalho naquele órgão que muitos membros fazem as suas reputações. Isso é particularmente o caso da *House*, que tem menos tradição de debate no Plenário que o Senado. No começo de cada sessão do Congresso, portanto, há considerável competição pelos assentos nas Comissões.

**Em um estudo sobre seis Comissões na *House*, Richard F. Fenno<sup>80</sup> identificou três metas que traduzem uma preferência individual na Comissão: a oportunidade de aumentar as chances de reeleição, a possibilidade de assumir uma boa política pública e a oportunidade de alcançar poder e influência dentro da Câmara.** Estudos subsequentes têm identificado metas similares de governo nas preferências das Comissões no Senado. Embora a importância relativa dessas três metas tenha variado nos últimos anos, a meta da reeleição tem aumentado em importância. Ambos Representantes e Senadores têm preferido indicação para Comissões que possam aumentar as suas chances de reeleição. Há o desejo de trabalhar em Comissões cujas competências sejam relativas às áreas políticas pertinentes aos seus eleitorados, por exemplo, membros representando áreas rurais têm buscado assentos na Comissão de Agricultura. Obviamente que a atração de específicas Comissões varia conforme as mudanças no ambiente eleitoral. Durante os anos 80, a ênfase foi nos problemas orçamentários, o que tornou os assentos na *Taxing and Spending Committee* mais atrativos. Assentos na *Judiciary Committees* têm se tornado menos desejável, assim como questões como aborto e educação têm se tornado mais proeminentes.

**O fato de as Comissões serem frequentemente a chave das carreiras no Congresso significa que o método empregado para preencher os lugares nas Comissões tem se tornado o foco das reformas.** As mudanças no ambiente externo são refletidas em novas metas dos membros que podem levar à reforma do processo legislativo. O conhecimento dessa dinâmica explica que mudanças no processo de designação têm ocorrido com frequência. Vejamos:

QUADRO 2

**Mudanças no Processo de Designação dos Membros das Comissões Permanentes na *House***

DATA	RESPONSABILIDADE
1790 a 1911	<i>Speaker</i>
1911	Plenário ( <i>full House</i> )
1920 a 1970	<i>Committee on Committees</i>
1974	<i>Policy Committee</i> (composta por oito membros indicados pelo <i>Speaker</i> , doze membros eleitos, além do Partido e dos líderes da Comissão com assento ex officio)

**Fonte:** BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 117-118.

<sup>80</sup> FENNO, Richard F. *Congressmen in Committees* (Boston, Little, Brown, 1973) *apud* BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 116.



Quanto ao Senado, a designação tem variado ao longo do tempo para todos os membros, o Vice-Presidente e o Presidente *Pro Tempore*. No entanto, o critério formal utilizado pelos Partidos para preencher os assentos nas Comissões em ambas as Casas é relativamente simples. Ambas as Casas usam uma forma modificada do princípio da *Seniority* como base para a designação dos assentos.

No início de cada novo Congresso, Representantes e Senadores são posicionados pelo partido de acordo com o princípio da *Seniority*. No Senado, a posição é determinada pela lista de Senadores de acordo com a data do início do serviço legislativo. Se a data for a mesma, a experiência política prévia é levada em conta. Se não houver distinção entre os membros, então uma eleição é feita. Em muitas ocasiões, os membros que serviram nas Comissões reterão os seus lugares. **O princípio da *Seniority* é unicamente usado para preencher algumas vagas. Para assegurar uma distribuição equitativa, há regras restringindo o número e o tipo de Comissões em que os membros podem trabalhar.**

Na *House*, a Convenção Democrática divide as Comissões em três categorias: exclusiva (*exclusive*), principais (*major*) e secundárias (*nonmajor*). Democratas que integram uma Comissão exclusiva (*exclusive*) são proibidos de integrar qualquer outra Comissão Permanente. Outros Democratas podem integrar uma Comissão principal (*major*) e uma secundária (*nonmajor*) ou duas Comissões secundárias (*nonmajor committees*). A todos os membros é garantido um assento numa Comissão exclusiva ou principal. No Senado, as regras dividem as Comissões em principais (*major committees*) e secundárias (*minor committees*). Aos Senadores é permitido integrar duas Comissões principais e uma Comissão secundária.

QUADRO 3  
Tipos de Comissões na *House of Representatives*

Comissões Exclusivas ( <i>Exclusive Committees</i> )	<i>Appropriations, Ways and Means, Rules</i>
Comissões Principais ( <i>Major Committees</i> )	<i>Agriculture, Armed Services, Banking, Education, Foreign Affairs, Energy, Judiciary, Public Works</i>
Comissões Secundárias ( <i>Nonmajor Committees</i> )	<i>Budget, District of Columbia, Government Operations, Administration, Interior, Merchant Marine, Post Office, Science and Technology, Small Businesses, Veterans' Affairs</i>

Fonte: BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 123.

QUADRO 4  
Tipos de Comissões no Senado norte-americano

Comissões Principais ( <i>Major Committees</i> )	<i>Agriculture, Appropriations, Armed Services, Banking, Commerce, Energy, Environment, Finance, Foreign Relations, Governmental Affairs, Human Resources and Judiciary</i>
Comissões Secundárias ( <i>Minor Committees</i> )	<i>Rules, Veterans' Affairs and, Small Businesses</i>

Fonte: BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 123.

Embora as modificações no princípio da *Seniority* tenham permitido assento nas Comissões para os membros mais novos, a insistente pressão das demandas do eleitorado tem levado a esforços para se obter mais designações, não necessariamente as melhores. O tamanho das Comissões aumentou quase que inexoravelmente. O resultado do crescimento das Comissões, junto com a proliferação de subcomissões, foi um aumento no número de indicações de cada membro para as Comissões. Mais designações significam mais reuniões, audiências e problemas com o calendário, tornando extremamente difícil para os membros comparecerem a todas as reuniões marcadas em cada Comissão. Essa situação frustra não somente o Senador individual, mas também os Presidentes das Comissões, que tentam manter um *quorum* para conduzir os trabalhos.<sup>81</sup>

Uma explicação para o fato de nem a *House* nem o Senado ter procurado resolver os problemas da designação para múltiplas Comissões pode ser encontrada na dinâmica do desenvolvimento Congressional. O Sistema de Comissões no Congresso desenvolveu-se em resposta às mudanças nas demandas dos seus membros. Assim, **as mudanças recentes na posição do Presidente da Comissão, a institucionalização das subcomissões e a proliferação de designações podem ser vistos como uma consequência das mudanças nas necessidades dos membros do Congresso.** Embora esses desenvolvimentos tenham criado vários problemas, incluindo as dificuldades de calendário e uma fragmentação geral do poder, há pouca pressão real para uma reforma, porque o atual sistema dá aos membros o que eles querem: acesso ao processo político e a oportunidade de beneficiar seus eleitorados. Em outras palavras, as necessidades pessoais tendem a ter precedência sobre as necessidades institucionais gerais.

#### ***2.8.4 As atividades no Plenário da House of Representatives***

As atividades de Plenário da *House* e do Senado são provavelmente o aspecto mais visível do trabalho no Congresso, permitindo uma ilustração do impacto que o processo tem nos resultados da política e mostrando as diferenças institucionais entre a *House* e o Senado. A forma dos debates, do processo de emendamento e votação afetam a possibilidade do sucesso legislativo, e **as diferenças nos procedimentos de Plenário das duas Casas refletem seu diferente desenho constitucional. O Senado, por exemplo, tem muito mais abertura para o processo de emendamento e oportunidades para debate que a House.** O conhecimento dos procedimentos de Plenário é importante, portanto, por duas razões principais: primeiro, eles são

---

<sup>81</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 119.

um aspecto vital do processo legislativo e, segundo, eles tornam mais claras as diferenças institucionais entre as duas Casas.<sup>82</sup>

Essencial em qualquer Legislatura são os procedimentos que regulam o fluxo de legislação para o Plenário e o seu subsequente progresso. Quando o primeiro Congresso se reuniu em 1789, uma das primeiras regras que a *House* adotou era a referente ao calendário das moções, aos métodos de votação e às condições de debate. Como a *House* cresceu em tamanho e a carga de trabalho aumentou, um complexo jogo de regras e procedimentos foi desenvolvido para regular todos os aspectos da atividade de Plenário. Além da necessidade de um calendário da legislação, a forma de debate e o processo de emendamento tornaram-se rigorosamente controlados. Alguma indicação desse processo pode ser vista como um esforço para limitar a obstrução na *House*. O primeiro limite na forma de debate na Casa foi feito em 1811, quando a *House* aprovou a moção para a ***Previous Question***<sup>83</sup> significando o chamamento para o encerramento dos debates para se proceder à votação (*cloture*<sup>84</sup>). O resultado da aprovação de uma *Previous Question* **era interromper o debate e trazer imediatamente para votação na *House* uma questão importante.**

De outra parte, na tentativa de reduzir o potencial para um ***Filibuster* pessoal (obstrução dos trabalhos legislativos)**, a *House* adotou, em 1841, uma regra colocando o limite de uma hora para qualquer discurso. Com essa ação, a Casa finalizou a sua tradição de debate ilimitado. A adoção da “**regra de 1 hora**” (*one hour rule*) reduziu **a oportunidade de obstruir legislação** pelo “*talking it to death*”.

No entanto, havia outra forma de *Filibuster*, a obstrução pelo emendamento: a passagem de um projeto podia ser atrasada pelo oferecimento e discussão de numerosas emendas à medida sujeita à consideração. Para contrapor-se a essa tática, a *House* adotou a regra dos 5 minutos (“***Five minutes rule***”) em 1847. Essa regra estabelecia a **restrição de 5 minutos para o membro fazer a explanação acerca da sua emenda**. Mas o principal ataque às técnicas

---

<sup>82</sup> Ibid., p. 124.

<sup>83</sup> ***Previous question*** é uma moção do corpo legislativo para fazer cessar o debate e forçar uma votação de uma medida pendente. (*A motion in a legislative body to cease debate and force a vote on a pending measure*). PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit., p. 140. Tradução livre.

<sup>84</sup> ***Cloture or Closure*** é uma técnica parlamentar usada pelo corpo legislativo para finalizar o debate e trazer a matéria sob consideração para votação (*A parliamentary technique used by a legislative body to end debate and bring the matter under consideration to a vote*). No Senado, após a mudança da regra em 1975, 1/6 dos membros do Senado podem apresentar um requerimento para finalizar o debate de uma medida pendente. Se o requerimento for aprovado por 3/5 dos membros do Senado (sessenta Senadores), nenhum Senador poderá falar por mais de uma hora sobre o projeto ou resolução que estiver sendo considerada. É um método para limitar o debate e quebrar um *filibuster*. Ibid., p. 118. Tradução livre.

obstrucionistas ocorreu durante a Presidência de Thomas Reed (1889-91, 1895-99). A minoria podia atrasar ou paralisar os trabalhos por falta de *quorum* usando a técnica de não responder quando seus nomes fossem chamados. Entretanto, o *Speaker* Reed pôs fim a essas táticas com uma série de novas regras.

Em 21 de janeiro de 1890, o *Speaker* Reed informou à *House* que ele desconsideraria todas as moções e apelos, mesmo que os procedimentos estivessem corretos, se eles tivessem a intenção meramente de atrasar os trabalhos. Em 30 de janeiro de 1890, ele estabeleceu que todos os membros presentes que não indicassem seu voto seriam contabilizados no intuito de fixar um *quorum*. As regras de Reed (*The Reed Rules*) não apenas terminaram com a possibilidade de um persistente *Filibuster* na *House*, mas também enfraqueceram o papel da minoria no processo legislativo.<sup>85</sup>

#### 2.8.4.1 O calendário dos trabalhos

Depois de ser relatado na Comissão, cada projeto é inserido em um dos cinco calendários legislativos usados pela *House*: *Union Calendar*, *House Calendar*, *Consent Calendar*, *Private Calendar* e *Discharge Calendar*, conforme as competências já citadas acima<sup>86</sup>. No caso do *Discharge Calendar*, **a *discharge petition* deve ter o suporte de uma maioria de 218 assinaturas** dos membros da *House* para ser incluída no calendário e, mesmo assim, somente **poderá integrá-lo numa segunda ou quarta-feira de cada mês**. No entanto, poucas medidas alcançam o Plenário dessa forma. Desde que a *discharge petition* foi adotada (em 1910) até 1989, apenas 26 requerimentos de um total de 909 tiveram sucesso. Não é somente o requisito de 218 assinaturas que dificulta a sua obtenção, mas o fato de haver certa relutância dos membros da Casa em prejudicar as prerrogativas das Comissões.

Das medidas colocadas nos calendários legislativos, aquelas incluídas no *Private Calendar* e no *Consent Calendar* têm tramitação mais fácil em Plenário. Os procedimentos usados para trazer medidas para o *Private Calendar* e o *Consent Calendar* são formas modificadas de consentimentos unânimes, pois a oposição de poucos membros é suficiente para evitar a consideração da medida. Por outro lado, o consentimento unânime pode ser usado para trazer a medida dos outros calendários para o Plenário. Um estudo do 98th Congress (1983-4)

---

<sup>85</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 125-126.

<sup>86</sup> V. Tabela 2.

revelou que aproximadamente 34% das medidas consideradas no Plenário foram colocadas em discussão pelo consentimento unânime.<sup>87</sup>

QUADRO 5  
**Tramitação no Plenário da *House of Representatives***

<i>Union Calendar</i>	<i>House Calendar</i>	<i>Consent Calendar</i>	<i>Private Calendar</i>	<i>Discharge Calendar</i>
Projetos que tratam de aumento ou gastos públicos	Outros Projetos importantes	Projetos incontestados	Projetos que tratam de imigração ou denúncias contra o governo	Moções que tratam da retirada das comissões de legislação sujeita a sua consideração
		Tramitação mais fácil em Plenário: aprovação sem debate, exceto se houver objeção de 2 ou mais membros, quando o projeto retorna para o calendário. Na 2ª vez em que o projeto é colocado em pauta, são necessárias 3 ou mais objeções para bloqueá-lo. Se o projeto é bloqueado 2 vezes, ele é removido do calendário para o restante da sessão.	Tramitação mais fácil em Plenário: aprovação sem debate, exceto se houver objeção de 2 ou mais membros, quando retorna à comissão que o relatou.	Discharge petition: requerimento contendo 218 assinaturas
		Pauta: primeira e terceira 2ª feira de cada mês	Pauta: primeira 3ª feira de cada mês	Pauta: 2ª e 4ª feira de cada mês

Fonte: BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 126-127.

Um procedimento conhecido como *Suspension-of-the-rules procedure*<sup>88</sup> ocorre quando, pelo voto majoritário de 2/3 de seus membros, a *House* pode suspender os procedimentos normais de Plenário para qualquer projeto. O voto para suspender as regras é também o voto para aprovar a medida: o debate é limitado por 40 minutos e nenhuma emenda pode ser oferecida no Plenário. Esse procedimento pode ser usado nas segundas e terças ou durante os seis últimos dias de sessão para projetos incontestados.

No entanto, durante a metade dos anos 70, o *Speaker* Tip O'Neill usou esse expediente para legislação controversa. No *95th Congress* (77-78), a *House* considerou 449 projetos de lei sobre o procedimento da suspensão das regras, comparado com 167 do *90th Congress* (67-68). O uso desse artifício provocou ressentimentos entre Republicanos e Democratas. O resultado foi que a Convenção Democrata adotou em 1979 regras que proibiam qualquer projeto que tivesse um custo estimado de 100 milhões de dólares em qualquer ano fiscal de ser processado dessa maneira. Não obstante isso, a suspensão dos procedimentos remanesce um importante método de

<sup>87</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 126.

<sup>88</sup> *Suspension of Rules* é um procedimento usado pelo corpo legislativo para trazer uma medida rapidamente para votação (*A time-saving procedure used by a legislative body to bring a measure to a vote*). O Requerimento requer 2/3 dos votos dos membros presentes para aprovação, o debate da medida é limitado a 40 minutos e não são permitidas emendas. Esse procedimento é usado unicamente na *House*. PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit., p. 152. Tradução livre.

negociação da legislação. No *98th Congress*, aproximadamente 29% de todas as medidas foram negociadas usando esse artifício.<sup>89</sup>

#### 2.8.4.2 *The Rules Committee*

Embora uma proporção considerável de legislação apreciada anteriormente na *House* fosse processada ou pelo consentimento ou pela suspensão das regras, a tramitação normal dos principais projetos em Plenário era regulada pela Comissão de Regras (*Rules Committee*). No primeiro século de sua existência, a Comissão de Regras era uma seleta Comissão que se reunia no começo de cada Congresso para preparar as regras contendo os procedimentos para o biênio legislativo da Casa e, em seguida, sua existência findava. Em 1880, ela se tornou uma Comissão Permanente e, em 1883, começou a expedir regras que eram aprovadas pela *House*, estabelecendo o tempo e as condições de debate para projetos individuais. Entretanto, foi somente quando o *Speaker* Thomas Reed tornou-se seu Presidente, que a Comissão de Regras passou a explorar todo o seu potencial.

Essencialmente, a regra determina prioridade para projetos e permite que eles tenham precedência sobre outros no calendário legislativo. Por essas regras, a Comissão desempenha uma função essencial no calendário da *House*: ela permite que projetos importantes, que de outra maneira não seriam colocados à consideração do Plenário (pelo limite de tempo), tenham precedência sobre projetos de lei de menor importância que se encontram no topo do calendário legislativo. Ela tem o poder de examinar minuciosamente a legislação vinda de outras Comissões, decidir que projetos terão o direito de caminhar (*right-of-way*) para a consideração do Plenário, determinando então a ordem em que a legislação será considerada.

Alguns críticos têm comparado o papel da Comissão como um “*Traffic cop*”, ou seja, ela tem um papel vital para assegurar o fluxo regular de legislação no Plenário. A solicitação por uma Regra (*Rule*) é normalmente feita pelo Presidente da Comissão que relatou o projeto. Essa solicitação é então considerada tomando-se a mesma forma como a legislação foi considerada nas Comissões de mérito. Audiências são realizadas e uma Regra apropriada é acordada pelos membros da Comissão. As Regras elaboradas pela Comissão de Regras podem ser as seguintes:

---

<sup>89</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 127.

QUADRO 6  
Regras elaboradas pela *Rules Committee*

<b>OPEN RULE</b>	É permitido oferecer emendas em Plenário.
<b>CLOSED RULE</b>	É proibido oferecer emendas em Plenário, exceto pela Comissão que relatou a matéria.
<b>MODIFIED RULE</b>	É permitido oferecer emendas a algumas partes do projeto, mas a outras não.
<b>WAIVER RULE</b>	Permite que a <i>House</i> viole suas próprias regras quando da consideração do projeto.

Fonte: BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 126-127.

Uma vez acordada pela Comissão de Regras, a Regra é apresentada à *House* para debate e votação. Se uma Regra não é concedida, o projeto é normalmente considerado perdido, embora haja métodos de retirar o projeto da Comissão. Partidários do projeto podem tentar conseguir a sua retirada por meio da *discharge petition* ou por meio do *Calendar Wednesday procedures*. Nas quartas-feiras, as Comissões podem mencionar na *House* ou no *Union Calendar* algumas medidas cujas regras não tenham sido garantidas. As regulações precisas que governam ambos os procedimentos são muito complexas e, por isso, não são usadas com frequência.<sup>90</sup>

O fato de a Comissão de Regras configurar o centro do processo legislativo na *House* significa que as lideranças na Câmara têm procurado controlar as suas atividades. Até 1910, a Comissão era controlada pelo *Speaker*, que convocava suas reuniões e indicava seus membros. No entanto, a revolta contra uma Regra do *Speaker* Joseph Cannon levou a sua remoção da Comissão e conferiu mais independência às suas lideranças.

Esse desenvolvimento atingiu seu ápice sob a Presidência de Howard W. Smith (*Democrat*, Virginia), entre 1955 e 1961. Com o apoio dos Democratas do sul e Republicanos da Comissão, Smith não apenas usou táticas para obstruir projetos que lhe eram contrários, como também forçou mudanças na legislação como uma condição para garantir uma Regra. Várias legislações foram afetadas como os projetos sobre direitos civis, educação, etc. Mas a principal controvérsia ocorreu em 1960. A Comissão recusou garantir uma regra (um procedimento de votação) para permitir que a *House* consentisse em uma conferência com o Senado para resolver diferenças entre as versões das duas casas para um projeto dando auxílio federal para educação. Essa ação acabou por matar o projeto.

Esse fato levou o *Speaker* Sam Rayburn (*Democrat*, Texas) a limitar a independência da Comissão. Com apoio de um grande número de liberais, ele conseguiu aumentar o número de membros de 12 para 15. A adição de dois novos Democratas e um novo Republicano

<sup>90</sup> Ibid, p. 128-129.

enfraqueceu a Comissão e foi um golpe para a coalizão conservadora que tinha o seu controle. Embora o Representante Smith permanecesse como Presidente da Comissão até 1967, ele passou a não ter mais o controle que havia tido no passado.

Desde o início dos anos 70, a Comissão de Regras era vista como uma parte do aparato da liderança majoritária na *House*. Em parte, esse desenvolvimento foi o resultado de duas mudanças institucionais. Primeiro, na tentativa de limitar o uso de *closed rules* que impediam a maioria de votar por emendas, a Convenção Democrata, em 1973, adotou o seguinte procedimento: os membros Democratas da Comissão teriam a permissão para um voto no Plenário em qualquer emendamento, se a quinta parte dos membros o requeresse por um voto e a Convenção concordasse. Segundo, o poder da liderança acima da Comissão fortaleceu-se em 1975, quando a Convenção Democrata autorizou o *Speaker* a indicar, sujeito à aprovação da Convenção, os membros Democratas na Comissão. Entretanto, de forma contraditória, a liderança usou a Comissão de Regras para restringir a habilidade da minoria para o debate ou a obstrução da legislação. Dez anos após 1977, houve uma queda constante no número de *open rules* garantidas para os projetos. O uso de *closed rules* tornou-se mais acentuado, principalmente no começo do *100th Congress*.

A Comissão de Regras é uma importante força centralizadora numa diferente Câmara descentralizada. Ela providencia um mecanismo para introdução de alguma ordem no processo legislativo. Embora a Comissão possa e ocasionalmente faça atos contrários aos desejos da liderança, ela geralmente trabalha com o *Speaker*. Por essa razão, as regras sugeridas pela Comissão são raramente rejeitadas no Plenário da *House*, pois a derrota da Regra é considerada uma afronta tanto para a Comissão quanto para o *Speaker*.<sup>91</sup>

#### 2.8.4.3 Debates

Depois da adoção da Regra pela *House*, ela se transforma na ***Committee of the Whole House on the State of the Union***.<sup>92</sup> Esse é um procedimento parlamentar que é usado para acelerar os trabalhos, e os procedimentos diferem daqueles usados quando a Casa está

---

<sup>91</sup> As Regras são debatidas pelo tempo máximo de uma hora e então são votadas. É requerida maioria para sua adoção. Ibid., p. 130.

<sup>92</sup> ***Committee of the Whole*** é um procedimento informal usado pelo Legislativo para acelerar os trabalhos transformando o Plenário numa Comissão para a consideração de projetos e outras matérias (*An informal procedure used by a legislative body to expedite business by resolving the official body into a committee for the consideration of bills and other matters*). As regras formais são suspensas e esse procedimento é usado apenas na *House*. A maioria dos trabalhos da *House* é realizada na *Committee of the Whole*. PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit. p. 119. Tradução livre.



funcionando como a *House of Representatives*. O *Speaker* não preside, mas indica um membro do partido majoritário para presidir a sessão. O *quorum* consiste de 100 membros em vez de uma maioria de 218 e as emendas são debatidas por 5 minutos em vez de 1 hora. Finalmente, o debate nas sessões do projeto pode ser fechado por unanimidade ou por uma maioria de votos dos membros presentes.

A primeira tarefa da *Committee of the Whole* é um debate geral da medida sob consideração. A duração do debate é especificada na regra garantida pela Comissão de Regras. Normalmente será de uma ou duas horas, mas ocasionalmente pode ser muito maior. O tempo é dividido igualmente entre os líderes da maioria e da minoria que, após fazerem suas declarações iniciais, podem convidar outros membros para falar. A tarefa do líder da maioria no Plenário é conseguir a aprovação do projeto, enquanto o líder da minoria pode tentar emendar ou rejeitar a medida. Normalmente eles serão o Presidente e os membros da minoria da Comissão que inicialmente relataram o projeto.<sup>93</sup>

Discursos feitos durante a discussão geral de um projeto podem ocasionalmente influenciar a sorte da proposição, pois alguns votos podem mudar durante o debate. Em geral, certos debates são meramente simbólicos: eles sustentam a idéia de que a *House* toma as suas decisões de maneira democrática e providenciam uma oportunidade para os legisladores tomarem uma posição visando novas chances de reeleição. O mais importante para a natureza final da legislação é o processo de emendamento. Contanto que o projeto não tenha sido enviado para o Plenário com uma “*close or modified rule*”, uma emenda pode ser oferecida por qualquer membro. Os procedimentos da *Committee of the Whole* dão ao autor da emenda 5 minutos para defendê-la e ao oponente 5 minutos para atacá-la. A emenda então pode ser trazida para voto. Emendas podem ser oferecidas como uma tentativa séria de mudar o conteúdo substantivo do projeto ou também como uma tática dilatória. Como cada emenda precisa ser lida em voz alta e debatida por pelo menos 5 minutos, a tática de oferecimento de numerosas emendas pode ser usada para obstruir a passagem da legislação sob consideração.

#### 2.8.4.4 Votação

**Depois da votação de todas as emendas, a *Committee of the Whole* é desfeita, e a Casa é reconstituída como *The House of Representatives* com o *Speaker* na Presidência. O propósito da reunião da *House* é ratificar as decisões tomadas pela *Committee of the Whole*.**

---

<sup>93</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 131.

Nenhum novo debate ou emendamento é possível, mas o *Speaker* perguntará se algum representante deseja fazer um voto em separado para algumas das emendas ao projeto antes de ele ser colocado em votação. Se nenhum voto em separado é solicitado, as mudanças feitas pela *Committee of the Whole* são consideradas aprovadas. No entanto, os membros do partido minoritário que se opuserem ao projeto poderão pedir que ele seja reencaminhado para a Comissão que o relatou, efetivamente matando o projeto, se essa medida obtiver sucesso. Se a moção de reencaminhamento não prosperar, o *Speaker* convidará a Casa a votar no projeto como um todo. Há cinco modalidades de votação na *House*. São elas:

QUADRO 7  
Modalidades de Votação na *House*

<b>VOICE VOTE or VIVA VOICE</b>	Quando um funcionário da Presidência indica o resultado dos votos favoráveis e contrários à medida
<b>A DIVISION or STANDING VOTE</b>	Quando os membros votam favoravelmente ou contrariamente a uma medida e alternativamente levantam-se e são contados pelo funcionário da Presidência
<b>A TELLER VOTE</b>	Os votos são contados quando os membros passam pela fila da caixa do SIM ou do NÃO
<b>A TELLER WITH CLERKS</b>	Os votos são contados quando os membros passam pela fila da caixa do SIM ou do NÃO e são registrados pelo funcionário (a diferença entre esta e a votação anterior seria o fato de neste caso haver um funcionário registrando o voto e na anterior o voto ser registrado pelo próprio membro na tela)
<b>YEA and NAY ROLL-CALL VOTE</b>	O funcionário registra o voto de cada membro, lendo a lista de nomes individualmente; ele lê em voz alta o nome de cada membro que respondeu SIM ou NÃO

Fonte: BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989, p. 132.

Quando uma votação for realizada por uma modalidade específica, um diferente tipo de votação poderá ser requerido a qualquer tempo antes que o resultado do primeiro voto seja anunciado. Depois que o resultado de uma votação de um projeto for anunciado, uma “*pro forma motion*” para reconsideração é feita e colocada na mesa ou adiada indefinidamente, para impedir que o projeto seja reconsiderado mais tarde. Isso ocorre porque as regras da *House* declaram que uma votação final somente é conclusiva se houve uma oportunidade para reconsideração no mesmo ou no dia seguinte.

Os procedimentos de Plenário na *House* têm sido estruturados para facilitar o uso das regras pela maioria. Na medida em que a Comissão de Regras esteja sob o controle da liderança, há menos oportunidade para a minoria obstruir os desejos da maioria por qualquer grande período de tempo. **Este não é o caso do Senado, em que uma minoria obstinada pode frustrar os desejos da maioria à vontade.**

### 2.8.5 As atividades no Plenário do Senado

Embora o Senado tenha um complexo jogo de regras guiando tanto o calendário legislativo quanto a consideração da legislação, na prática esses procedimentos são muito mais

flexíveis que aqueles da *House*. O tamanho menor da Casa, o seu desenho constitucional como guardião dos direitos dos Estados e as diversas pressões individuais dos seus membros, têm usualmente significado que a melhor consideração possível é dada às necessidades individuais quando se trata de legislação.

Todos os Senadores têm oportunidade de participar do calendário dos trabalhos. Projetos menores são usualmente tratados com muita rapidez para economizar tempo para medidas mais controversas, e as regras formais são frequentemente suspensas pelos *unanimous consent agreements*, procedimento parlamentar muito utilizado para deliberar rapidamente acerca de uma grande quantidade de medidas menos importantes que entulham a agenda da Casa, suspendendo as regras e acelerando o processo legislativo.<sup>94</sup>

#### 2.8.5.1 O calendário dos trabalhos

Como na *House*, o primeiro estágio no processo para obter a ação do Plenário do Senado para uma medida relatada na Comissão é ela ser colocada no calendário. Ao contrário da *House*, o Senado tem apenas dois calendários: toda a legislação é colocada no *Calendar of General Orders*; os tratados e as nomeações executivas são colocados no *Executive Calendar*. Qualquer Senador pode propor uma moção para colocar uma medida em ambos os calendários. Se essa moção é feita durante as primeiras duas horas da sessão, conhecida como *The morning Hour*, ela não é debatida. Se não fosse assim, a moção poderia estar sujeita ao debate e a um possível *filibuster*.

Ocasionalmente, um projeto controvertido pode ser derrotado nesse estágio. Uma técnica muito comum para o calendário dos trabalhos é por meio do uso do procedimento denominado *unanimous consent agreement*. Projetos importantes não podem ser trazidos ao Plenário dessa maneira. Normalmente, projetos de menor importância podem ser colocados em discussão e passar sem debate. Mas se houver uma única objeção, pode significar que o *unanimous consent agreement* não seja possível. Os líderes de ambos os partidos tomam o cuidado de checar com os Senadores para assegurar que não haverá objeções antes de o projeto ser trazido a Plenário. Dessa maneira, um projeto secundário pode passar em questão de minutos.

---

<sup>94</sup> *Unanimous Consent* é um procedimento para acelerar o processo legislativo, também conhecido como “sem objeção”, usado pelo órgão legislativo para adotar moções incontestáveis, emendas e projetos sem submetê-los à votação. Ambas as Casas usam esse procedimento (“A time-saving procedure, also known as ‘without objection’, used by a legislative body to adopt noncontroversial motions, amendments, and bills without submitting them to a vote.”) PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit., p. 153. Tradução livre.

O instrumento do *unanimous consent agreement* para projetos mais importantes normalmente coloca um limite no debate, ocasionalmente restringindo o processo de emendamento e especificando o tempo para uma votação final da medida. Esse instrumento pode ser visto como um equivalente às regras garantidas pela Comissão de Regras na *House*. Ambos renunciam às regras da sua própria Casa. Ambos devem ser aprovados pelos membros das suas respectivas Casas: no Senado, pela unanimidade; na *House*, pela maioria de votos. Finalmente, ambos dão um significado à liderança do Partido, para que possa exercer um papel no calendário da legislação. A principal diferença entre os dois dispositivos é o fato de que os *unanimous consent Agreements* são resolvidos em particular entre os indivíduos, enquanto as Regras (*Rules*) são elaboradas publicamente por uma Comissão Permanente.<sup>95</sup>

#### 2.8.5.2 O processo de emendamento

Quando um projeto chega ao Plenário do Senado, ele está sujeito a ilimitadas emendas, a menos que um *unanimous consent agreement* especifique de outra maneira. Todavia, exceto em casos de *general appropriations bills* e *concurrent budget resolutions* (projetos e resoluções relativos a orçamento), os projetos cujo encerramento dos debates para proceder à votação é invocado (*cloture*) e as medidas reguladas pelo *unanimous consent agreement* podem receber emendas estranhas àquelas matérias (*non-germane amendments or riders*)<sup>96</sup>.

Emendas podem ser feitas também na sua totalidade para alterar a natureza da proposição. *Non-germane amendments or riders* são, de fato, verdadeiras e potentes armas legislativas em certas circunstâncias. Como o Presidente dos Estados Unidos é autorizado a vetar os projetos unicamente na sua totalidade e não possui o veto a um item apenas, elas têm sido usadas para evitar uma oposição presidencial à medida. Finalmente, elas podem ser usadas para fazer avançar as agendas especiais de grupos de interesses. O maior exemplo desse tipo de ação é a introdução do que ficou conhecido como *Christmas Tree Bill* no final de quase toda sessão do Congresso. É usualmente uma medida menor que tem passado pela *House* para que o Senado junte uma ampla variedade de *non-germane amendments*, satisfazendo então os desejos de interesses especiais.

---

<sup>95</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 133.

<sup>96</sup> *Non-germane amendments or riders* são novas cláusulas /disposições, improváveis de passar por seus próprios méritos, acrescentadas a projetos importantes de forma que elas tramitam junto com o projeto principal. *Riders* tornam-se lei se os projetos a que elas estão anexadas são aprovados. (“*A provision, unlikely to pass on its own merits, added to an important bill so that it will ‘ride’ through the legislative process. Riders become law if the bills to which they are attached are passed*”). PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton, op. cit., p. 153. Tradução livre.

O tema da relativa abertura do processo de emendamento no Senado tem estado sujeito a longo debate. Seus defensores argumentam que a prática permite à Casa responder rapidamente às mudanças da opinião pública e oferecer uma oportunidade de anular qualquer ação arbitrária tomada pelas comissões. Por outro lado, seus opositores apontam que a técnica é frequentemente usada para obstruir legislação. Se um projeto vem carregado de emendas controversas, ele pode fracassar ao recrutar aceitação. A tradição de um processo de emendas ilimitadas é também uma prática que consome tempo: as emendas têm de ser lidas e votadas.

Aceitando a necessidade de mudanças, uma seleta comissão para estudar o Sistema de Comissões do Senado, presidida pelo Senador Dan Quayle (*Republican*, Indiana), sugeriu em 1984 que uma *non-germane amendment* obtivesse 60 votos antes de ser aceita. A sugestão, todavia, não foi acatada. Outra tentativa para controlar o processo de emendamento foi feita em 1986, quando uma previsão exigia que essas emendas somente fossem aceitas se aprovadas por 2/3 dos membros do Senado. Essa disposição foi incluída na resolução que estabelecia a cobertura televisiva dos debates da Casa (*Senate Resolution 28*). Posteriormente, ela foi derrotada.<sup>97</sup>

#### 2.8.5.3 *Filibuster*

Tentativas para limitar a flexibilidade do processo de emendamento no Senado têm geralmente falhado porque a tradição reflete a consideração concedida aos Senadores individuais como representantes dos Estados. Essa consideração também é a razão de debates ilimitados que originalmente desenvolveram-se dentro das normas de cortesia e respeito proporcionadas a cada Senador. Embora importante em todas as legislaturas, é unicamente no Senado que a habilidade para atrasar a legislação, pela recusa de por fim ao debate, comumente conhecido como *filibuster*, tem permanecido praticamente ilimitada.

O Senado providenciou o meio para invocar o *cloture or cut off debate* (encerramento dos debates para proceder à votação) em 1917: adotou a *Rule 22*, depois de um *filibuster* controverso contra uma proposta do Presidente Wilson, que dava alguma proteção aos navios da marinha mercante contra os submarinos alemães. Em geral, todavia, tem havido resistência contra os esforços para reduzir os requisitos para o *cloture*. De 1917 até 1975, a *Rule 22* estabelecia que o debate poderia ser encerrado por 2/3 dos votos da maioria. Pela maior parte desse período, isso significou 2/3 dos Senadores presentes na votação. No entanto, entre 1949 e

---

<sup>97</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 134.

1959, a regra foi reforçada para 2/3 dos votos de todos os membros do Senado (67 Senadores atualmente).

Em 1975, após uma década de acusações dos Democratas liberais cujas preferências políticas do partido majoritário estavam sendo obstruídas por uma pequena minoria, a regra foi relaxada com a aprovação da *Senate Resolution 4*. **A mudança dessa regra reduziu os votos necessários para aprovar a “cloture motion” para 3/5 da maioria dos membros do Senado (60 Senadores atualmente).**

O direito a um debate prolongado é considerado uma característica exclusiva do Senado. Está intimamente ligado ao papel dos Senadores como representantes dos Estados, com a noção de proteção dos direitos da minoria e há geralmente o pensamento de que é alguma coisa que merece proteção. No entanto, ironicamente, o relaxamento dos requisitos necessários para invocar a *cloture*<sup>98</sup> em 1975 coincidiu com um aumento na frequência dos *filibusters*. Anteriormente, o *filibuster* era usado quase que exclusivamente nos debates de grandes questões do dia. O Senador Huey Long (*Democrat, Louisiana*), por exemplo, realizou 15 horas de *filibuster* em 1935 contra uma proposta para modificar o *National Recovery Act of 1933*. No entanto, foi o Senador Strom Thurmond (*Democrat, South Carolina*) quem registrou o maior *filibuster* individual quando falou por 24 horas e 8 minutos contra a Carta de Direitos Civis de 1957 (*The Civil Rights Bill of 1957*).<sup>99</sup>

Desde a metade dos anos 70, travaram-se *filibusters* sobre questões de natureza mais transitória como o *New Deal* ou a segregação. Em parte, isso é devido a mudanças geracionais nos membros do Senado: muitos dos Senadores que ganharam eleição nesse período eram jovens, politicamente inexperientes e descompromissados com as questões.

Também importante foi a mudança da regra em 1975 tornando mais fácil finalizar *filibusters*, o que passou a ser usado com mais frequência. Alguma indicação no aumento do uso do *filibuster* pode ser obtida pelo aumento no número de *cloture votes* na década passada. Dos 245 *cloture votes* invocados entre 1917 e setembro de 1987, não menos que 58% ocorreram depois de 1975.

Em adição ao alargamento geral no tipo de medidas legislativas sujeitas a sofrerem *filibuster*, o final dos anos 70 viu o desenvolvimento de um *pos-cloture filibuster* pelo Senador

---

<sup>98</sup> Ver nota acerca do instituto da *cloture* no item 2.8.4 (as atividades no Plenário da *House of Representatives*).

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 135-136.

James Allen (*Democrat, Alabama*), que descobriu que nem todas as regras estavam perdidas quando o *Cloture* era invocado. Moções dilatórias e emendamentos, juntamente com *roll call votes* e *quorum calls*, poderiam, contudo, atrasar a aprovação de um projeto por dias.

Certas táticas que eram fortemente reminiscências de métodos usados na *House* durante a Presidência de Thomas B. Reed, foram primeiro usadas pelo Senador Allen em 1976, durante a consideração pelo Senado de um projeto de execução de uma lei anti-truste, quando ele quebrou a convenção de um *filibuster* finalizado quando a *cloture* foi invocada. Em retaliação a um *filibuster* cortado sem haver nem começado, ele apresentou dezenas de emendas o que exigiu *quorum call and roll call votes* depois que a *cloture* foi invocada e não abrandou até ter sido oferecido a ele um compromisso.<sup>100</sup>

As mesmas táticas foram usadas com considerável sucesso em 1977 por dois democratas dissidentes que estavam determinados a derrotar a proposição referente a controle de preços do gás natural. Os Senadores James Abourezk (*Democrat, South Dakota*) e Howard Metzenbaum (*Democrat, Ohio*) deram início a um *filibuster* padrão, e quando a *cloture* foi invocada, tentaram emendar o projeto até a sua morte. Os dois Senadores tinham apresentado 508 emendas antes da *cloture*, e eles começaram a chamá-las para deliberação. Insistiram, então, para que o Presidente do Senado procedesse à leitura das emendas e repetidamente demandaram um *roll call votes* e o *quorum calls*. O *post-cloture filibuster* dos dois Senadores foi finalizado de forma dramática quando o Vice-Presidente Walter Mondale, com a cooperação do Líder da maioria, Senador Robert Byrd (*Democrat, West Virginia*), e o Líder da minoria, Senador Howard Baker (*Republican, Tennessee*), decidiram que as emendas estavam fora de ordem (*ruled the amendments to be out of order*) e, portanto, não suspenderiam os trabalhos do Senado.

Assim, na tentativa de restringir o uso do *post-cloture filibuster*, uma mudança na regra 22 foi feita em 1979. Depois de um *cloture* haver sido invocado, a votação final ocorreu depois de 100 horas de intenso debate. Todo o *quorum call* e os votos foram incluídos nas 100 horas, mas a previsão foi feita para estender o tempo para debate se aprovado por 2/3 dos votos majoritários. Em 1986, um novo limite de 30 horas de *post-cloture debate* foi introduzido como parte de um pacote disponibilizando para a televisão os debates do Senado.

Apesar das tentativas para reduzir as oportunidades de uma obstrução *post-cloture*, táticas retardatárias dessa sorte são ainda frequentemente usadas no Senado. Em fevereiro de 1988, por

---

<sup>100</sup> Ibid, p. 136-137.

exemplo, os republicanos tentaram um *filibuster* para um projeto que propunha introduzir um novo limite de gastos para a campanha, requerendo o *quorum calls* e então boicotando os votos. Os Democratas não conseguiram os 51 votos para fazer o *quorum* e o Senado teria que suspender os trabalhos. Já exasperado por essas táticas, o Senador Byrd resolveu, finalmente, aplicar a cláusula contida no Artigo I, Seção 5, da Constituição, o que permitiu às Casas obrigarem o comparecimento dos membros ausentes e até mesmo a aplicação de certas penalidades. Uma delas era a possibilidade de o Sargento de Armas deter os Senadores ausentes e trazê-los para o Plenário, o que aconteceu, por exemplo, com o Senador Bob Packwood (*Republican*, Oregon), que foi detido e carregado para o Plenário do Senado para compor o *quorum* de votação.

Embora as condições necessárias para invocar *cloture* tivessem sido amenizadas em 1975 e as oportunidades para iniciar um *post-cloture filibuster* estivesse limitado pelas mudanças nas regras de 1979 e 1986, as técnicas obstrucionistas no Plenário do Senado podem ainda atrasar a aprovação de proposição. Na tentativa para assegurar que um *filibuster* contra um projeto controvertido não leve os trabalhos do Senado para uma interrupção, os Líderes da maioria, desde o início dos anos 70, têm usado o que é conhecido como ***the track system***. Esse sistema permite que o Senado tenha diversas peças de legislação pendentes no Plenário ao mesmo tempo por diferentes períodos específicos do dia quando cada proposta está para ser considerada. Isso significa que o Senado pode continuar a trabalhar em outra legislação num período, enquanto um *filibuster* contra uma peça particular de legislação está em progresso em outro período. O uso do *the track system* é implementado pelo Líder da maioria depois de obter o consenso unânime da Casa.<sup>101</sup>

#### 2.8.5.4 Votação

Uma votação final ocorre quando o debate em Plenário chega ao fim. A votação pode ser feita pela ***voice***, quando o volume de apoiadores de uma medida é medido; pela ***division***, quando Senadores levantam-se para serem contados; ou pelo ***roll call***, quando cada voto de Senador é registrado. Após uma votação por um método, um diferente tipo de votação pode ser requerido a qualquer tempo antes do resultado do primeiro voto ter sido anunciado.

Qualquer Senador que votou ou que não votou pode requerer uma maneira de os votos serem reconsiderados em outra votação dentro dos próximos dois dias. Como um voto pode ser reconsiderado unicamente uma vez, e diminuir as chances de deserção, é usual para um membro

---

<sup>101</sup> Ibid., p. 137-138.



de um lado vencedor oferecer uma moção para reconsiderar imediatamente depois do primeiro voto. Na prática, uma moção colocada na mesa para votação não está sujeita a debate e se tiver sucesso disponibiliza a moção para reconsideração.<sup>102</sup>

### 2.8.6 A Comissão de Conferência

Sendo o Parlamento norte-americano bicameral, existe a possibilidade de que sejam aprovadas duas versões diferentes de um mesmo projeto: um projeto iniciado e aprovado na *House* vai à apreciação do Senado que, ao aprová-lo, pode modificá-lo. Se o fizer, teremos duas versões distintas para a mesma proposição. Para chegar a uma versão única, forma-se a Comissão de Conferência, onde membros das duas Casas têm assento. **O objetivo dessa Comissão é justamente o de chegar a uma versão única da matéria.** A Comissão é formada pelos membros da Comissão que apreciou a matéria em primeira instância. Segundo Bailey, qualquer alteração em Plenário seria irrelevante, pois os membros da Comissão teriam como revertê-la no terceiro estágio da tramitação do projeto.

Em consequência, o Plenário sabe da sua irrelevância e, antecipando a sua derrota futura, pouco modifica as matérias oriundas das Comissões. A antecipação da ação provável da Comissão de Conferência reduz a atuação do Plenário e, mesmo que esta não venha a ser formada, no caso de a proposição aprovada pelo Senado não modificar o projeto aprovado pela Câmara, a vontade da Comissão prevalece. A antecipação da possível ação da Comissão de Conferência é suficiente para garantir o resultado. O modelo baseia-se na premissa de que a passagem pela Comissão de Conferência é a única forma através da qual as desavenças entre as duas Casas podem ser resolvidas<sup>103</sup>.

No entanto, as premissas básicas desse modelo foram contestadas por Krehbiel,<sup>104</sup> pois as regras da Casa não estabelecem que membros da Comissão tenham assento privilegiado na Comissão de Conferência. Elas garantem, na verdade, assento aos membros da maioria a aprovar a matéria. Portanto, se o Plenário modificar o projeto, os responsáveis por essa modificação terão lugar na Comissão de Conferência. O autor observou, ainda, que existem inúmeras alternativas

---

<sup>102</sup> Ibid., p. 138.

<sup>103</sup> LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Norte-Americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1º semestre de 1994.

<sup>104</sup> KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2006, p. 287-290.

institucionais à Comissão de Conferência e que essas alternativas são usadas com alguma frequência.

### 2.8.7 As Lideranças

Os Parlamentos, de forma geral, têm uma organização interna destinada a disciplinar o trabalho legislativo, de forma a melhorar o rendimento e aperfeiçoar o trabalho de elaboração das Leis. Essa organização comporta determinadas lideranças como Presidência, Mesa diretora, Secretaria, Comissões parlamentares, Colégio de Líderes ou lideranças partidárias, dentre outras.

Nos Estados Unidos, assim como na Grã-Bretanha, não existe uma direção colegiada, como acontece na maioria dos países. Há apenas um *Speaker*, o Presidente da Casa, eleito por seus pares, cuja tradução seria “aquele que fala pela Câmara”. Ao contrário do *Speaker* da Câmara dos *Lords* da Grã-Bretanha, cuja escolha é feita pela Casa sem preocupação partidária, nos Estados Unidos, o *Speaker* da *House of Representatives* é um homem do partido majoritário que tem uma função diretiva e dinâmica na esfera de seu partido. No entanto, costuma desempenhar a sua função respeitando os direitos da maioria e da minoria. A eleição do *Speaker* é para toda a Legislatura, ou seja, a duração do mandato é de dois anos.<sup>105</sup>

Quanto à presidência do Senado americano, é direito do Vice-Presidente da República exercê-la, mas a Câmara alta elege um **Presidente *pro tempore***, como substituto daquele. Desde 1945, a prática tem sido o membro do Partido majoritário com o maior tempo de serviço legislativo assumir a função de Presidente *pro tempore*. No entanto, essa função não é comparável em poder e prestígio ao Presidente da *House*. Os poderes oficiais do Presidente *pro tempore* incluem o direito de reconhecer os membros que desejam falar em Plenário, decidir questões de ordem sujeitas à aprovação do Plenário e indicar Senadores para a Comissão de Conferência ou para Comissões especiais. No entanto, não tem o Presidente o direito de indicar membros para as Comissões Permanentes, uma vez que os Senadores são relutantes em colocar esse poder substancial nas mãos do Presidente.<sup>106</sup>

A partir de 1899, houve o desenvolvimento de uma estrutura de lideranças na *House*. Surgiram os Líderes da maioria e da minoria (*Floor Leaders: majority leader and minority leader*). Eles são eleitos por votação secreta pela convenção do Partido. O Líder da maioria tem

---

<sup>105</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 87-88.

<sup>106</sup> BAILEY, Christopher J., op. cit., p. 154.

sido visto como o principal interlocutor do *Speaker*, pois não tem poder de usar as regras da *House* para atingir metas legislativas. O seu poder surge tão-somente por ser o centro de comunicações da Casa, um coordenador dos trabalhos. Ele deve negociar com os Presidentes de Comissões e assegurar que importantes projetos serão relatados por elas. Além disso, deve consultar os membros do Partido acerca da ordem de deliberação dos projetos no calendário legislativo. Quanto ao Líder da minoria, ele também deve consultar os membros de seu Partido e encorajá-los a agir de acordo com as posições acordadas. Ao contrário do Líder da maioria, ele não tem competência para pautar matérias no calendário legislativo, mas costuma ser ouvido pelo *Speaker* em momentos importantes.<sup>107</sup>

No Senado, poderes têm sido confiados aos Líderes da minoria e da maioria. No entanto, como os Senadores consideram-se embaixadores dos seus Estados, o poder das lideranças tem sofrido sérias limitações. As lideranças passaram a dispor de um poder pessoal e não institucional, em razão de um talento excepcional e da experiência, mas não pelo exercício da função. Ao final, o único poder disponível para o Líder no Senado é o poder da persuasão. Isso significa que **o Senado contemporâneo é hoje uma instituição mais igualitária, com o declínio do princípio da *Seniority*. Os novos Senadores vêm sendo realmente ouvidos pela Casa**. O único poder parlamentar que o Líder da maioria possui é o direito de ser o primeiro a ser reconhecido nos debates. Embora esse direito tenha permitido aos Líderes da maioria e da minoria exercer algum controle sobre os debates, o poder da liderança é geralmente derivado do fato de que eles são o centro de comunicações no Senado. Responsáveis por agendar a deliberação dos projetos, os Líderes têm um conhecimento da agenda legislativa, assim como dos desejos dos Senadores individuais, o que permite a utilização desse poder de persuasão.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Ibid., p. 148-151.

# **CAPÍTULO 3**

## **O PARLAMENTO BRASILEIRO**

### **ESTUDO COMPARADO, ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS**

#### **3.1 Princípios ordenadores do Legislativo no Brasil**

O atual debate a respeito de como o Parlamento exerce a sua atividade legislativa divide-se entre as Teorias Distributivista, Informacional e Partidária, já referidas. O foco é o nosso Sistema de Comissões. No debate institucional brasileiro, afirmava-se que o presidencialismo era inviável, uma vez que o nosso sistema eleitoral levava a um sistema político ineficiente por causa do multipartidarismo e de um presidencialismo com voto proporcional. Houve, então, uma reação da Ciência Política a esse pensamento, ao defender que essa teoria era fraca e que faltava uma teoria do comportamento legislativo no Brasil.

Para alguns teóricos, o problema não está no regime de representação, nem no sistema partidário, mas na elite brasileira que não consegue compatibilizar as instituições com a realidade social e política do Brasil. O presidencialismo de coalizão “é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco, e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.”<sup>109</sup>

Quanto maior a fragmentação legislativa, menor é o tamanho do partido do Presidente. O multipartidarismo impede que o Governo tenha maioria sem que faça coalizões partidárias. O impacto da montagem dos ministérios no relacionamento entre Legislativo e Executivo é grande. A distribuição partidária do poder na esfera legislativa é um aspecto decisivo nas relações entre Executivo e Legislativo.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 154-157.

<sup>109</sup> ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, 1988, p. 27.

Nesse sentido, há estudos recentes comprovando que existiu governo majoritário no Brasil no 2º período do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, as *roll rates* dos partidos da coalizão governamental ficaram abaixo de 5%, formando um cartel parlamentar, ou seja, a melhor representação no Gabinete correspondeu a menores taxas de rejeição.<sup>111</sup>

De outra parte, há autores que entendem que o Brasil vive uma crise permanente de governabilidade. Isso se dá porque as instituições brasileiras funcionam mal. Os entraves da democracia no Brasil advêm de um sistema eleitoral ruim, das regras partidárias, do excesso de *veto players*, somado ao controle do Congresso, com o poder de veto e de agenda, que facilitaria a legislação paroquialista e o fisiologismo.<sup>112</sup>

Outro aspecto a ser considerado é que a conexão eleitoral brasileira é multifacetada, pois em alguns lugares ela é muito difusa e em outros é muito estreita. A Câmara dos Deputados é, ao mesmo tempo, fisiológica e ideológica; paroquial e universalista; partidária e individualista; urbana e interiorana. Apesar do multipartidarismo, a competição entre candidatos se dá em uma parte pequena do Brasil, pois há uma continuidade de candidatos que são reeleitos e de partidos vencedores. Quanto mais baixo o índice de desenvolvimento humano (IDH) em determinado distrito, maior a possibilidade de haver poucos candidatos, não pela distritalização, mas pela oligarquização.<sup>113</sup>

Quanto ao pressuposto da reeleição, configura apenas uma das estratégias da carreira política no Brasil. Três fatores desenham a estrutura de oportunidades na política: os benefícios relativos de cada cargo; os custos relativos de buscar esse cargo; e a probabilidade de obter o cargo, uma vez tomada a decisão de buscá-lo (Teoria da Ambição). Na verdade, os ex-Deputados tentam se manter na vida política e a maior parte continua no âmbito estadual ou municipal. Portanto, essa realidade invalida a pesquisa sobre reeleição como parâmetro para análise da carreira política no Brasil, já que não há carreirismo legislativo, uma vez que é difícil obter o reconhecimento do trabalho desenvolvido no Legislativo brasileiro.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, n. 3, 2000, p. 484-485.

<sup>111</sup> AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. Agenda Power in Brazil's, Câmara dos Deputados 1989-98. *World Politics*, 55 (julho 2003), 2003, p. 564.

<sup>112</sup> AMES, Barry. *The Deadlock of Brazilian Democracy*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.

<sup>113</sup> CARVALHO, Nelson Rojas. *E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>114</sup> SAMUELS, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York, Cambridge University Press, 2003.

No que se refere ao processo de elaboração do orçamento, o Executivo mantém um rígido controle sobre ele, valendo-se de normas e procedimentos institucionais, o que impede que o Parlamento modifique o orçamento na sua essência. “A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo, tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil”.<sup>115</sup>

No tocante ao que propõem e aprovam os Deputados brasileiros, a maior parte da produção legislativa tem abrangência nacional, traz mais benefícios do que custos e trata de questões sociais. Portanto, há uma combinação de fatores partidários com distributivistas.<sup>116</sup>

Quanto ao poder de agenda, o sistema político brasileiro é caracterizado pela preponderância do Executivo sobre o Legislativo. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda. Os regimentos internos das duas Casas consagram um padrão decisório centralizado e que confere amplos poderes aos partidos políticos.<sup>117</sup>

O Brasil vive um presidencialismo de coalizão. No entanto, há duas perspectivas básicas acerca desse assunto: alguns autores entendem que os Deputados são indisciplinados e estão interessados nas questões pessoais, característica do modelo distributivista; outros autores entendem que há disciplina partidária e os trabalhos legislativos são ancorados na ação dos partidos, o que caracteriza o modelo partidário.<sup>118</sup>

Conclui-se, pelo exame da literatura existente acerca dos princípios ordenadores do Parlamento, que há no Legislativo brasileiro espaço para as duas teorias: ora o Legislativo enquadra-se na Teoria Distributivista, quando os Deputados estão interessados nas questões pessoais (orçamento, por exemplo), ora o Legislativo enquadra-se na Teoria Partidária, porquanto os trabalhos legislativos estão ancorados sobre o Princípio da Proporcionalidade Partidária e as atividades dos líderes dos Partidos.

---

<sup>115</sup> PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n. 2, p. 283, 2002.

<sup>116</sup> AMORIM NETO e SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n. 4, p. 661-697, 2003.

<sup>117</sup> FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999, p. 22 e 28.

### 3.2 Desenho Constitucional

O Princípio da Separação de Poderes está consagrado no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Imperial de 1824. Na Constituição brasileira em vigor, encontra-se disposto no art. 2º, que dispõe: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. O Brasil adota o sistema bicameral do tipo federativo, pois o Poder Legislativo é composto por dois órgãos distintos: a Câmara dos Deputados, composta por representantes do povo, e o Senado Federal, composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal.<sup>119</sup>

Quanto ao processo de formação das leis, o projeto de lei tramita em cada Casa, em um só turno de discussão e votação. **Aprovado pela Casa iniciadora** é remetido à Casa revisora, que poderá aprová-lo, sem emendas, caso em que a proposição é remetida à sanção. Porém, se o projeto for **rejeitado pela Casa iniciadora**, não tramita na Casa revisora, porquanto é arquivado definitivamente. Se for **aprovado com emendas**, retorna à Casa iniciadora, que delibera apenas sobre as emendas apresentadas. Rejeitando-as, encaminha o texto aprovado inicialmente à sanção. Aprovando-as, encaminha o novo texto, já com as emendas incorporadas, ao Presidente da República.<sup>120</sup> No entanto, se a Casa revisora **rejeitar o projeto**, este é arquivado, e o Autor não poderá reapresentá-lo na mesma sessão legislativa, exceto mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.<sup>121</sup>

No Brasil, bem como na Áustria<sup>122</sup>, França<sup>123</sup>, Peru<sup>124</sup> e Espanha<sup>125</sup>, prevalece a decisão da Câmara iniciadora ou Câmara de origem. Entretanto, há uma diferença fundamental entre algumas Constituições estrangeiras e a brasileira, no que toca ao processo legislativo em geral: o fato de a deliberação sobre as emendas processar-se com quorum qualificado de votos. Na Áustria, ocorre por metade dos seus membros; no Peru, por dois terços dos votos e na Espanha e no México, por maioria absoluta (para rejeição das emendas).

---

<sup>118</sup> Ibid., p. 28.

<sup>119</sup> CF, arts. 44-46.

<sup>120</sup> CF, art. 65 e parágrafo único.

<sup>121</sup> CF, art. 67.

<sup>122</sup> BRASIL. *Constituições estrangeiras*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, v. 5, p. 37 (artigo 42, 1, 2, 3 e 4).

<sup>123</sup> BRASIL. *Constituição do Brasil e...*; op. cit., v. 1, p. 450 (artigo 45).

<sup>124</sup> Ibid., v. 2, p. 727 (artigo 192).

<sup>125</sup> Ibid., v. 1, p. 382 (artigo 90).

No tocante ao regimento interno, a Constituição brasileira dá competência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal para elaborar seu próprio regimento,<sup>126</sup> remetendo ao referido regulamento matérias como a constituição das Comissões Permanentes e Temporárias ou a discussão e a votação de proposição pelas Comissões, dispensada a competência do Plenário.

### 3.3 Eleições Legislativas

Os Deputados são representantes do povo, eleitos dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no gozo de seus direitos políticos. São ainda condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária.<sup>127</sup> A eleição é por voto direto e secreto, segundo o princípio da representação proporcional. A composição da Câmara é estabelecida por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários no ano anterior às eleições, de forma que nenhuma unidade da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. Para cada Território, o número de Deputados equivale a quatro.<sup>128</sup> Atualmente, não há territórios no âmbito da Federação, motivo pelo qual não há representante de Território no Congresso. O número atual de representantes na Câmara dos Deputados é 513.

**Nos Estados Unidos**, a cada dez anos faz-se um censo para verificar o tamanho da população e fazer o ajuste no número de Deputados, quando, então, há uma redistribuição de cadeiras, ou seja, em vez da criação de novas cadeiras, há uma nova distribuição das cadeiras e os Estados cuja população cresce ganham cadeiras, enquanto os Estados cuja população decresce perdem cadeiras. O número atual de Deputados está fixado em 435 e o mandato tem a duração de dois anos. Dessa forma, a representação na *House* é verdadeiramente proporcional à população, ao contrário do Brasil, em que não são feitos esses ajustes, causando inúmeras distorções na representação da Câmara dos Deputados.

O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário.<sup>129</sup> São condições de elegibilidade a idade mínima de trinta e cinco anos, além das condições já referidas acima.<sup>130</sup> Cada Estado e o Distrito Federal elegem três Senadores, cada um deles com dois suplentes, para mandato de oito

---

<sup>126</sup> CF, art. 51, inciso III e art. 52, inciso XII.

<sup>127</sup> CF, art. 14, § 3º, incisos I a VI e alínea “c”.

<sup>128</sup> CF, art. 45, §§ 1º e 2º.

<sup>129</sup> CF, art. 46

<sup>130</sup> CF, art. 14, § 3º, incisos I a VI, alínea “a”.



anos, havendo a renovação de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.<sup>131</sup> O número atual de Senadores é 81, em face da existência de 26 Estados e 1 Distrito Federal. **Nos Estados Unidos**, cada Estado é representado por dois Senadores, cujo mandato é de seis anos e um terço do Senado é renovado a cada dois anos.

Segundo Carvalho, a conexão eleitoral brasileira é multifacetada, uma vez que não há uniformidade, sendo em alguns momentos muito difusa e em outros momentos não. Analisando os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados em 5017 municípios brasileiros entre 1994 e 1998, o Autor constatou que embora haja uma legislação fraca, um grande número de partidos e listas extensas de candidatos, metade dos distritos brasileiros apresenta um padrão de competição concentrado, com fragmentação extrema apenas em 6% dos municípios. Essa estabilidade revela que, quanto mais baixo o IDH de um dado distrito, maior a probabilidade de a competição ficar concentrada em poucos candidatos.<sup>132</sup>

O Brasil adota o sistema eleitoral de lista aberta. Segundo Nicolau,<sup>133</sup> a utilização desse sistema chama a atenção por três razões: a primeira é que nenhum país do mundo utiliza o sistema de lista aberta há tanto anos; segundo, há a magnitude do eleitorado brasileiro, em torno de 115 milhões em 2002; e, por último, a combinação com outros atributos do sistema eleitoral, como a existência de grandes distritos eleitorais, a possibilidade de realização de coligações, as eleições simultâneas para outros cargos e a acentuada distorção na representação dos Estados para a Câmara dos Deputados.

No Brasil, é possível votar em um nome ou em um partido (legenda). As cadeiras obtidas pelos partidos ou pelas coligações são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. O voto de legenda é contado unicamente para distribuir as cadeiras entre os partidos, não surtindo efeito quanto à distribuição de cadeiras entre os candidatos. Desde 1988, o eleitor vota por meio da urna eletrônica, que foi introduzida aos poucos no País. Apenas nas eleições de 2000 (municipais) e 2002 (gerais) é que todos os eleitores puderam votar utilizando a urna eletrônica.<sup>134</sup>

A seleção de candidatos se faz, na disputa para a Câmara dos Deputados, da seguinte forma: os partidos podem apresentar uma lista de candidatos de até uma vez e meia o número de

---

<sup>131</sup> CF, art. 46, §§ 1º, 2º e 3º.

<sup>132</sup> CARVALHO, Nelson Rojas de. Op. cit., p. 209.

<sup>133</sup> NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 98-99.

<sup>134</sup> Ibid, p. 99-100.

cadeiras da circunscrição eleitoral. As listas devem observar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (mas nenhum partido cumpriu a determinação em 2002). Os partidos precisam fazer uma convenção no âmbito estadual para formalizar a escolha dos candidatos, podendo coligar-se para a disputa das cadeiras de cada distrito eleitoral. No entanto, em 2002, o TSE proibiu que os partidos que se coligaram nas eleições presidenciais celebrassem coligações diferentes no âmbito estadual.<sup>135</sup>

### 3.4 Os Membros do Congresso

Segundo Samuels,<sup>136</sup> o instituto da reeleição configura apenas uma das estratégias da carreira política, pois os ex-Deputados tentam de alguma forma se manter na vida política, no âmbito estadual ou municipal. Isso invalidaria a pesquisa sobre reeleição como parâmetro para análise da carreira política no Brasil. Não haveria carreirismo legislativo, pois é difícil obter o reconhecimento do trabalho desenvolvido no Legislativo brasileiro. **Os fatores que inibem a construção de longas carreiras na Câmara seriam, na opinião do Autor, a alta concentração de poderes nas mãos dos Líderes, a falta de um sistema de antiguidade e o papel insignificante das Comissões.** Em média, no início de uma nova Legislatura, pelo menos 80% dos Deputados estão ou no primeiro ou no segundo mandato. **Os Deputados mais experientes são os que mais deixam a Casa para exercerem outros cargos políticos.**

Nicolau<sup>137</sup>, citando Katz, apresenta duas razões para os candidatos à reeleição não alcançarem seu objetivo: ou por falha do partido ou por falha do candidato. Atribui-se a derrota de um candidato ao partido quando os Parlamentares da Legislatura anterior reelegem-se, ou seja, quando não há nome novo na lista final dos eleitos pelo partido ou quando o partido não elege candidato. De outra parte, considera que a falha é do candidato quando o partido elege nome novo e o candidato fica fora da lista. Analisando os dados do TSE sobre o desempenho dos Deputados que tentaram a reeleição em três eleições para a Câmara dos Deputados (1994, 1998 e 2002), o Autor verificou que o número total de Deputados que se elegeram em uma eleição e tentaram a reeleição na eleição seguinte totalizou 1094. Desses, 68% reelegeram-se. Dos candidatos derrotados, 22% foram derrotados por falha do candidato e 10% foram derrotados por falha do partido. Esse alto número de derrotados por falha do candidato, equivalente ao dobro dos derrotados por falha do partido, pode ser interpretado como um forte indício da grande

---

<sup>135</sup> Ibid, p. 100-101.

<sup>136</sup> SAMUELS, David. Op. cit., 2003.

<sup>137</sup> NICOLAU, Jairo. Op. cit, p. 106-107.

disputa que ocorre entre candidatos de um mesmo partido na eleição para a Câmara dos Deputados.<sup>138</sup>

### 3.5 Atividades Legislativas

O Poder Legislativo tem a função típica de legislar, de elaborar normas dotadas de força jurídica que se denominam leis.<sup>139</sup> Mas nem todos os atos produzidos pelo Legislativo são leis, pois este exerce, também, as funções atípicas de administrar e julgar. Ele administra, quando concede férias ou licença aos seus funcionários<sup>140</sup>, ou quando fiscaliza os atos do Poder Executivo<sup>141</sup>. E julga quando decide sobre os crimes de responsabilidade e quando processa e julga os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por exemplo.

Ao Legislativo não é dada apenas a competência para elaborar leis. Compete, ainda, ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, exercer o controle externo, ou seja, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo<sup>142</sup>. É o poder fiscalizatório.

Quanto a sua função típica de elaborar leis, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente aquelas relacionadas no art. 48 da Constituição Federal. Essa competência é exercida por meio de lei ordinária e complementar, quando a Constituição assim o dispuser.<sup>143</sup> Além dessa competência, o Congresso Nacional possui competências exclusivas, que dispensam a sanção do Presidente da República, para dispor sobre todas as matérias definidas no art. 49 da Constituição Federal. Essas matérias são reguladas por meio de decreto legislativo.<sup>144</sup> Por fim, há as matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que são reguladas por meio de resolução. Neste caso, na maioria das vezes a matéria tramita apenas na Casa Iniciadora.<sup>145</sup>

---

<sup>138</sup> Ibid., p. 107.

<sup>139</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., p. 348-349.

<sup>140</sup> CF, arts. 51, inciso IV e 52, inciso XIII.

<sup>141</sup> CF, art. 49, inciso X.

<sup>142</sup> CF, arts. 70 e 71.

<sup>143</sup> CF, art. 48 c/c arts. 109, inciso I, do RICD e 213, inciso I, do RISF.

<sup>144</sup> RICD, art. 109, inciso II; RISF, art. 213, inciso II; ambos c/c art. 49 da CF.

<sup>145</sup> CF, art. 51 c/c art. 109, inciso III, do RICD; CF, art. 52 c/c art. 213, inciso III, do RISF.

## 3.6 Processo Legislativo em detalhes<sup>146</sup>

### 3.6.1 Fases do Processo Legislativo

Iniciaremos o estudo do processo legislativo pela tramitação do projeto de lei ordinária na Câmara dos Deputados, cuja tramitação serve de base a todos os tipos de atos legislativos primários previstos no artigo 59 da Constituição Federal. Referida análise far-se-á tendo por fundamento os dispositivos constitucionais, as regras contidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como também as decisões da Presidência da Câmara resultantes de questões de ordem formuladas em Plenário. O exame em detalhes tendo por base o Regimento da Câmara justifica-se pelo fato de a tramitação da maioria das proposições legislativas iniciar-se pela Câmara dos Deputados e, como consequência, o fato de aquela Casa ser detentora da última palavra no que diz respeito à aprovação de proposições, exceto quanto aos projetos de origem do Senado Federal. Logo, examinaremos em detalhes a tramitação do projeto de lei ordinária na Câmara dos Deputados, com remissões ao Regimento do Senado, quando for necessário.

Segundo Ferreira Filho, a elaboração da lei no Direito Constitucional clássico segue complexo processo, que se divide em três fases distintas: iniciativa, constitutiva e integratória da eficácia da lei<sup>147</sup>. A primeira fase é a da **iniciativa**, meramente introdutória. Denomina-se iniciativa o poder de propor a adoção de uma lei, como também a apresentação do projeto junto ao órgão competente. Boa parte da literatura entende que essa fase não integra o processo legislativo, porque se resume num ato, o depósito do projeto, que desencadeia o processo de elaboração da lei. No entanto, politicamente, integraria o processo, porquanto a preparação do projeto é momento de mais alta relevância na fase introdutória<sup>148</sup>.

A segunda fase é a **constitutiva da lei**, que engloba a aprovação pelas Câmaras ou Câmara; a sanção ou veto do Chefe de Estado; e a superação do veto. Por último, tem-se a fase **integratória da eficácia da lei**. Esta compreende a promulgação e a publicação, mas que já estão fora do processo legislativo, embora incidam sobre atos que são leis desde a sanção ou a superação do veto<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> AMARAL, A. R. V. P., op. cit. (boa parte aproveitada do texto). Ver Anexo III (Fluxos de Tramitação Legislativa)

<sup>147</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 73.

<sup>148</sup> Ibid., p. 73.

<sup>149</sup> Ibid., p. 75.

No Brasil, podemos dividir o processo legislativo da seguinte forma: fase introdutória, fase deliberativa em cada Casa, fase de anuência e/ou de oposição, fase deliberativa no Congresso Nacional e fase integrativa. A **fase introdutória** compreende três momentos: a apresentação da proposição junto ao órgão competente (Câmara ou Senado), o juízo de admissibilidade, a ser feito pelo Presidente da Casa iniciadora, e a distribuição de matéria às Comissões. A segunda fase, denominada **fase deliberativa em cada Casa**, compreende toda a tramitação da proposição em cada Casa legislativa. Isso significa que engloba a discussão e a votação das proposições pelas Comissões, a apresentação de emendas e destaques e, quando for o caso, a deliberação pelo Plenário.

A **fase de anuência e/ou de oposição** não mais se desenrola no Congresso Nacional. Perfaz-se com a sanção, pelo Presidente da República, do projeto de lei enviado pela Casa na qual tenha sido concluída a votação da matéria, o que denominamos fase de anuência, ou com o veto, total ou parcial, o que denominamos fase de oposição. No caso de veto parcial, a parte sancionada pelo Presidente da República é, no Brasil, promulgada e publicada, no prazo de quarenta e oito horas. Entretanto, o texto vetado retorna ao Congresso Nacional, para posterior deliberação.

A quarta fase ou **fase deliberativa no Congresso Nacional** ocorre quando o Congresso delibera, em sessão conjunta, sobre o veto. A votação sobre a manutenção ou derrubada do veto é realizada em escrutínio secreto. Se, pela maioria absoluta de Deputados e de Senadores, o veto for rejeitado, o projeto de lei é remetido novamente ao Presidente da República para promulgação. Se o veto for mantido, exigido o mesmo *quorum*, há duas hipóteses: no caso de veto total, a matéria está rejeitada, e o projeto de lei será arquivado. Tratando-se de veto parcial, como a parte sancionada do projeto de lei já foi promulgada e publicada, encerra-se definitivamente o processo legislativo, e arquiva-se apenas a parte da proposição parcialmente vetada.

A última fase denomina-se **fase integrativa da eficácia da lei**. Essa fase compreende a promulgação e a publicação da lei. A promulgação é, nas palavras de Ferreira Filho, a “autenticação de que uma lei foi regularmente elaborada, de que juridicamente existe, portanto, e de que está apta a produzir efeitos”. Já a publicação é a comunicação da existência da lei dirigida a todos aqueles a quem ela obriga.

### 3.6.2 Fase Introdutória

A **fase introdutória** compreende a apresentação de proposição, o juízo de admissibilidade, a ser feito pelo Presidente da Câmara dos Deputados, e a distribuição às Comissões.

#### 3.6.2.1 Apresentação de proposição

Denomina-se iniciativa o ato que inaugura o processo legislativo<sup>150</sup>, a faculdade que a Constituição confere a alguém ou a algum órgão para apresentar proposição ao Legislativo. Distingue-se a iniciativa geral da iniciativa reservada<sup>151</sup>.

Tem iniciativa geral para as leis complementares e ordinárias qualquer membro ou Comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso, o Presidente da República, como também os cidadãos, por meio da iniciativa popular. A iniciativa geral traduz a possibilidade de apresentação de proposição sobre qualquer matéria de competência do Poder Legislativo, exceto aquelas de iniciativa reservada. A iniciativa reservada significa que alguém ou determinados órgãos têm a reserva de iniciativa sobre certas matérias, a respeito das quais remanesce predominante o interesse do titular. Dessa forma, resguarda-se a independência do órgão da intromissão de outros Poderes.

A iniciativa para criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração é matéria reservada ao **Presidente da República** e diz respeito apenas à seara do Poder Executivo. No que se refere aos serviços da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunais, apenas esses órgãos têm iniciativa para propor a criação de seus próprios cargos.

Tem o Presidente iniciativa, ainda, para propor projeto de lei sobre a fixação dos efetivos das Forças Armadas (matéria de segurança nacional), todos os aspectos da organização dos territórios (organização administrativa e judiciária dos territórios, matéria tributária e orçamentária dos territórios, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios), regime jurídico dos servidores públicos da União e territórios, criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, inciso VI (exceto no caso de organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa

---

<sup>150</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., p. 367.

<sup>151</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários...*, op. cit., p. 379.

nem criação ou extinção de órgãos públicos, e no caso de extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, quando então poderá ser feito por decreto), regime jurídico dos servidores militares, organização do Ministério Público e da Defensoria pública da União e normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.<sup>152</sup>

Quanto à organização do Ministério Público da União, há um aspecto curioso. A iniciativa não é reservada ao Presidente da República, porquanto o artigo 128, § 5º, da Constituição Federal faculta ao Procurador-Geral da República a iniciativa de lei sobre a organização do Ministério Público. Na verdade, a iniciativa é comum entre este e o Presidente da República<sup>153</sup>.

Por fim, o Presidente da República tem iniciativa privativa para propor projeto de lei estabelecendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.<sup>154</sup> No entanto, não tem iniciativa privativa para tratar de matéria financeira ou tributária, como parte da literatura tem afirmado. Essas matérias poderão ser iniciadas por qualquer um dos titulares previstos no caput do art. 61 da Constituição Federal, ou seja, membro ou comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, como também o Presidente da República, por exemplo.

A iniciativa das leis cabe, do mesmo modo, ao **Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores**, de forma a resguardar a independência do Poder Judiciário. Incluem-se nessa designação o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral, o Superior Tribunal Militar, bem como o Tribunal de Contas da União, por força do artigo 73 da Constituição, que lhe estende as atribuições previstas no artigo 96 (entre elas a atribuição da iniciativa legislativa).

O **Procurador-Geral da República** tem, conforme previsão constitucional, iniciativa concorrente com o Presidente da República para apresentação de projeto de lei sobre a organização do Ministério Público da União. Apesar disso, no que toca à criação de cargos, assinalou o Ministro Sepúlveda Pertence, em voto proferido como Relator em mandado de

---

<sup>152</sup> CF, art. 61, § 1º, incisos I e II, alíneas "a" a "f"

<sup>153</sup> Idem, p. 383.

<sup>154</sup> CF, art. 84, inciso XXIII c/c art. 165, incisos I, II e III.

segurança, que, nesse particular, a iniciativa é privativa do Chefe do Ministério Público, porque “predicado explícito da sua autonomia”<sup>155</sup>.

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que iniciou a primeira reforma administrativa, a fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções da **Câmara e do Senado**, que era anteriormente realizada por meio de resolução, cuja tramitação se dava apenas na Casa respectiva, passou a configurar matéria de lei, cuja iniciativa reservada é dos respectivos órgãos interessados<sup>156</sup>.

A apresentação de projeto de lei por Deputado ou Comissão se fazia em Plenário, durante dez minutos após a deliberação das proposições. Porém, pelo fato de o Regimento destinar período reduzido de tempo para o recebimento, a Mesa permitia a apresentação de proposição durante todo o período da sessão plenária, ordinária ou extraordinária. Em 2004, houve alteração regimental que possibilitou a apresentação por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos<sup>157</sup>. Caso o projeto de lei seja de autoria do Presidente da República, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República e dos cidadãos, a proposição é apresentada à Mesa, mais especialmente junto à Presidência e à Primeira Secretaria, órgãos integrantes da Mesa da Câmara dos Deputados<sup>158</sup>.

Recebida em Plenário, na Presidência ou na Primeira Secretaria, a proposição<sup>159</sup> é inicialmente datada e numerada. Após, realiza-se exame prévio de admissibilidade da proposição. Esses atos desenrolam-se antes de a proposição iniciar a sua tramitação, motivo pelo qual parte da literatura entende que tais atos não integram o processo legislativo. Contudo, esse posicionamento não deve prevalecer. Apresentado o projeto, está iniciado o processo legislativo, de modo que o Parlamento tem o dever de sobre ele manifestar-se. É com a apresentação da

---

<sup>155</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. Mandado de Segurança nº 21.239. Origem: Fórum da Comarca de Rancharia. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 5 de junho de 1991. *STF*, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.STF.gov.br/processos/htm>>. Acesso em 10 de novembro de 2008.

<sup>156</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 19*, de 4 de junho de 1998. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008, p. 232-243.

<sup>157</sup> BRASIL. Resolução nº 22, de 31 de março de 2004. *Diário da Câmara dos Deputados, Suplemento*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 01 abr. 2004, p. 3.

<sup>158</sup> A Mesa da Câmara dos Deputados compõe-se de Presidência, Primeira-Vice-Presidência, Segunda-Vice-Presidência, Primeira Secretaria, Segunda Secretaria, Terceira Secretaria e Quarta Secretaria (art. 14, § 1º, RICD).

<sup>159</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados adotou conceito amplo de proposição, conceituando-a como toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, podendo consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle (art. 100, § 1º). Contudo, essa definição é criticável, uma vez que em diversas passagens do Regimento faz-se referência à proposição, mas sem englobar todas as espécies elencadas, apenas e tão-somente aquelas previstas na Constituição Federal. O Estatuto Doméstico coloca lado a lado proposições primárias ou principais - previstas no texto constitucional - e proposições



proposição que se dá impulso ao processo. Numerada a proposição, esta se torna oficial e passa a constar dos bancos de dados de tramitação do Congresso Nacional. Desse momento em diante, ou a proposição é devolvida, após juízo prévio de admissibilidade, ou é distribuída às Comissões. Não é possível desconsiderar fase tão importante, primordial até, porque sem ela o processo legislativo não se inicia. Parece-nos mais acertado, portanto, considerar a apresentação de proposição ato integrante do processo legislativo.

### 3.6.2.2 *Juízo de admissibilidade*

O exame de admissibilidade configura espécie de controle prévio de tramitação de proposição, a ser feito pelo Presidente da Câmara. **Esse controle é realizado considerando os aspectos de forma, competência da Câmara, constitucionalidade e regimentalidade.** Quanto à forma, toda proposição deverá ser redigida com clareza e apresentada em três vias, não podendo conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.<sup>160</sup> A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, trouxe algumas inovações no tocante à redação das leis<sup>161</sup>.

A estrutura da lei compreende três partes: parte preliminar - formada por epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto e indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas -, parte normativa - formada pelo texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada - e parte final - formada pelas disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando for o caso (art. 3º, incisos I, II e III da Lei Complementar 95/98). Embora a inexistência de qualquer dos elementos mencionados possa vir a configurar vício de forma, a Presidência da Câmara tem evitado, quando possível, a devolução de proposições por esse motivo, haja vista a possibilidade de correção da imperfeição pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, competente para tratar da técnica legislativa e fazer a redação final das proposições em geral.

---

de segunda ordem ou acessórias, porque dependentes da principal. Neste trabalho, utilizaremos a definição constitucional, tendo como proposição apenas aquelas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal.

<sup>160</sup> RICD, art. 100, §§ 2º e 3º.

<sup>161</sup> CORRÊA, Elanita Maria Lima. *Manual de elaboração legislativa: modelos e informações*. Elaborado pelos Consultores Legislativos da Câmara dos Deputados: Elanita Maria Lima Corrêa, Adilson Conceição, Waldemar Villas Boas Filho; organização de Marcos Magro Nardon. 3. ed. rev. e ampl. / por Maria Diogenilda de Almeida Vilela. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 269-276.

Quanto à competência, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48). Tratando o projeto de lei de matéria da competência dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, caberá ao Presidente da Câmara, mediante juízo prévio de admissibilidade, devolver a proposição, por conter matéria alheia à competência do Congresso Nacional e, *ipso facto*, da Câmara dos Deputados, motivo que impede a sua tramitação.

Matéria evidentemente inconstitucional é aquela que viola a Constituição Federal claramente. Não há dúvida quanto a sua inconstitucionalidade. Ela é manifesta, dispensa comprovação. É incontestável. O juízo de admissibilidade feito pelo Presidente leva em conta a existência de inconstitucionalidade flagrante. Havendo qualquer dúvida sobre se a matéria contida no projeto de lei fere ou não a Constituição, o exame é feito pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara.

**Há várias possibilidades de devolução de proposição:** a matéria deve ser regulada por meio de lei complementar e não lei ordinária; a matéria é de iniciativa privativa do Presidente da República; a matéria fere os princípios constitucionais da Separação de Poderes, Federação e outros; a matéria que se pretende regulamentar não se subsume à hipótese prevista na Constituição, etc. Na verdade, as possibilidades de violação da Constituição são infinitas, o que torna o exame de extrema importância para o processo legislativo. Constatada a imperfeição, encerra-se, *ab initio*, a tramitação da proposição maculada pelo vício da inconstitucionalidade.

A proposição contém matéria anti-regimental quando, embora cumpra os requisitos constitucionais, viola dispositivo regimental. Exemplo disso é o caso de projeto de lei que não contém a enunciação da vontade legislativa, de conformidade com o que foi declarado objetivamente na ementa, ferindo o § 2º do artigo 111 do Regimento Interno, motivo que o torna passível de devolução ao Autor.

O Regimento Interno não trata do prazo para devolução de proposição. Por essa razão, em 1995, houve questão de ordem<sup>162</sup> a respeito do assunto, cuja decisão da Presidência foi no sentido de permitir o reexame da questão, com a possibilidade de devolução da matéria a qualquer tempo. Posteriormente, em 1999, houve nova questão de ordem<sup>163</sup> a respeito da matéria. A Presidência da Câmara decidiu, dessa vez, de forma diferente a questão de ordem,

---

<sup>162</sup> QO 10.235 (10/10/1995).

<sup>163</sup> QO 10.074 (25/03/1999).

entendendo que a **devolução prevista no artigo 137 do Estatuto Doméstico** somente poderia se processar no início da tramitação da proposição, quando do juízo prévio de admissibilidade.

Outra questão afeta ao tema é a possibilidade de interposição de recurso. Na hipótese de devolução da proposição, o Autor poderá recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que deverá manifestar-se, também no prazo de cinco sessões, sobre se a decisão é regimental. Caso a Comissão entenda, nesse primeiro exame, que a decisão é acertada, nada obsta que, no momento apropriado, a Comissão profira parecer pela inconstitucionalidade da matéria.

### *3.6.2.3 Distribuição às Comissões*

Realizado o exame prévio de admissibilidade e verificando-se que a proposição pode prosperar, antes da distribuição às Comissões<sup>164</sup>, examina-se a possibilidade de apensação. Não sendo caso de apensação, a proposição será distribuída às Comissões de mérito (que não podem exceder três, motivo de criação de Comissão Especial), à Comissão de Finanças e Tributação (quando envolver aspectos financeiros ou orçamentários públicos) e obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

São apresentadas na Câmara dos Deputados, por Legislatura, quase oito mil proposições<sup>165</sup>. Diante do número elevado de projetos tramitando, é comum haver proposições tratando sobre o mesmo tema. Por esse motivo, antes de fazer a distribuição às Comissões, o Presidente determina que se verifique a existência na Casa de projetos da mesma espécie em trâmite e que tratem de matéria análoga ou conexa.<sup>166</sup> A proposição contém matéria análoga ou conexa quando trata de tema semelhante, parecido, afim, ou que tenha alguma relação, conexão ou ligação com outra proposição já em trâmite, e que seja da mesma espécie<sup>167</sup>. Havendo, o Presidente manda fazer a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, tendo precedência a proposição mais antiga sobre as mais recentes.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> RICD, art. 32, incisos I a XX.

<sup>165</sup> Dados do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, referentes a projeto de lei ordinária (v. Tabela 3 – “Proposições apresentadas na Câmara dos Deputados, Legislaturas 95/99, 99/03 e 03/07”).

<sup>166</sup> RICD, art. 139, inciso I.

<sup>167</sup> Não é possível a apensação de proposições de espécies diferentes, como, por exemplo, projeto de lei ordinária e projeto de lei complementar. O motivo é a tramitação diferenciada e o *quorum* qualificado para aprovação de projeto de lei complementar.

<sup>168</sup> RICD, art. 143, inciso II, alínea “b”.

**Apensação**<sup>169</sup> é, desse modo, o instituto regimental de tramitação conjunta de proposições análogas ou conexas, de mesma espécie. Não obstante o requisito da conexão das matérias, o regimento prevê outro: é possível a tramitação conjunta se a matéria ainda não entrou na Ordem do Dia de Plenário ou, na hipótese de matéria sujeita ao poder conclusivo das Comissões, se não há pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição.

Havendo conexão entre as matérias, é preciso verificar se a proposição será examinada pelo Plenário ou se estará sujeita ao poder conclusivo das Comissões. Sendo matéria de Plenário, o prazo final para a apensação é “antes de a matéria entrar na Ordem do Dia”, o que significa que não basta, para obstar a apensação, a proposição constar da pauta de Plenário, é preciso que seja iniciada a discussão da matéria para configurar a hipótese.

No caso de matéria sujeita à apreciação conclusiva das Comissões, não poderá haver apensação se há parecer da primeira ou da única Comissão de mérito. Justifica-se a restrição pelo fato de o emendamento se dar na Comissão. Deferida a apensação após proferido parecer e, inexistindo a possibilidade de retorno da matéria à primeira ou única Comissão de mérito, esta estaria impossibilitada de emendar a proposição apensada, porquanto já proferiu o seu parecer e, *ipso facto*, o prazo para apresentação de emendas encontra-se encerrado.

No caso de proposição de autoria do Senado Federal, o Regimento dá preferência à proposição do Senado, que tem precedência sobre a proposição da Câmara. Isso se dá porque o projeto de autoria do Senado encontra-se em estágio mais avançado de tramitação, encontrando-se na Câmara já em fase de revisão. Mesmo que o projeto da Câmara seja mais antigo, tem preferência a proposição do Senado.

Além da apensação na distribuição inicial, existe a possibilidade de apensação durante a tramitação da proposição, a requerimento de qualquer Deputado ou Comissão. Os requisitos para o deferimento da apensação pelo Presidente são os mesmos já examinados anteriormente: proposições da mesma espécie, matéria correlata ou idêntica, como também a tempestividade da solicitação. Do despacho do Presidente, é possível recurso ao Plenário, no prazo de cinco sessões da data da publicação do despacho.<sup>170</sup> Quanto ao parecer a ser proferido pela Comissão, considera-se um só o parecer sobre as proposições apensadas.

---

<sup>169</sup> RICD, art. 139, inciso I c/c os arts. 142 e 143.

<sup>170</sup> RICD, art. 142, inciso I.

Outra possibilidade de apensação refere-se à proposição tramitando na Câmara já em fase de revisão, após emendamento no Senado. Emendada a proposição no Senado, deverá a Câmara pronunciar-se tão-somente sobre as emendas apresentadas, não cabendo qualquer alteração no texto já aprovado pela Câmara. A deliberação do Plenário ou das Comissões cingir-se-á às emendas apresentadas pelo Senado Federal, motivo que inviabiliza qualquer apensação, porquanto não seria possível deliberar sobre o apensado, o que acarretaria a supressão da deliberação da Casa Revisora.

Quanto ao instituto da **desapensação**, o Regimento não trata dessa hipótese, mas a Câmara tem aplicado, por analogia, as mesmas regras atinentes à apensação, inclusive aquela referente ao recurso.

Denomina-se **Audiência**<sup>171</sup> o pronunciamento de Comissão não incluída no despacho de distribuição, a respeito de questão específica relacionada à proposição. A manifestação de Comissão em Audiência configura tão-somente um subsídio, necessário para que as Comissões constantes do despacho de distribuição possam proferir seus pareceres. Pode ser requerida por qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara. Se requerida por Comissão, a decisão caberá ao Presidente. Se requerida por Deputado,<sup>172</sup> caberá ao Plenário resolver. O Regimento Interno não estabelece prazo para a solicitação de audiência. Não obstante isso, aplica-se como prazo final para a referida solicitação a existência de parecer da última Comissão. Do despacho do Presidente, cabe recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões contado da sua publicação. De todo modo, o pronunciamento da Comissão deverá versar exclusivamente sobre a questão formulada, sob pena de ser considerado como não escrito o parecer.<sup>173</sup> Por fim, a concessão de audiência não dilata os prazos regimentais para exame da proposição pelas Comissões.

O instituto da **redistribuição**<sup>174</sup> é muito utilizado por Parlamentares e, igualmente, pelas Comissões. Cuida-se de conflito de competência, em que a Comissão a que for distribuída uma proposição se julga incompetente para apreciar a matéria (conflito negativo de competência) ou, noutra hipótese, quando qualquer Deputado ou Comissão suscita o conflito em relação à proposição, para incluir ou excluir determinada Comissão do despacho de distribuição. Neste caso, o Regimento Interno não estabelece prazo para a redistribuição, instrumento regimental

---

<sup>171</sup> RICD, art. 140.

<sup>172</sup> RICD, art. 117, inciso VIII.

<sup>173</sup> RICD, art. 55, parágrafo único.

<sup>174</sup> RICD, art. 141.

utilizado para sanar equívocos ou falhas na distribuição da matéria. A distribuição de proposições às Comissões é ato legislativo complexo, porque extremamente subjetivo. Trata-se de adequar o conteúdo do projeto à norma expressa de competência das Comissões. Por essas razões, o Regimento põe à disposição de todos a possibilidade de se corrigir a tramitação, com a inclusão ou exclusão de Comissões do despacho de distribuição. No caso de proposição submetida à apreciação do Plenário, o Estatuto Doméstico estabelece como termo final para o deferimento da redistribuição o prazo para a apresentação de emendas de Plenário previsto no artigo 120, inciso I (que ocorre durante a discussão da matéria em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno) e § 4º (quanto às proposições urgentes, até o início da votação da matéria). Em se tratando de proposição submetida à apreciação conclusiva, a situação é diversa, motivo pelo qual não cabe a aplicação, por analogia, do prazo acima referido.

No momento da redistribuição da proposição, a Presidência determina se o exame pela Comissão redistribuída será realizado antes ou após a manifestação da Comissão em que a proposição se encontra. Se a decisão for pela manifestação anterior, a matéria é retirada da Comissão em que se encontra (por exemplo, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) e é remetida à Comissão redistribuída (por exemplo, Comissão de Seguridade Social e Família), para retornar posteriormente àquela (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania), devendo ser aberto novo prazo de emendamento na Comissão, o que não ocorre em Plenário. A Presidência tem adotado o prazo de emendamento na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para deferimento da redistribuição de proposição de matéria sujeita à deliberação conclusiva das Comissões.

Para projetos sujeitos à deliberação do Plenário, o prazo é aquele da apresentação de emendas de Plenário.<sup>175</sup> Ou seja, o prazo para apresentação de emendas de proposição em turno único ou primeiro turno é durante a discussão da matéria em Plenário. Encerrada a discussão, encontra-se finalizado o prazo para apresentação de emendas e, *ipso facto*, também o prazo para a solicitação de redistribuição de proposição. Em qualquer caso, caberá ao Presidente da Câmara decidir, dentro em duas sessões, ou de imediato, se a matéria for urgente, cabendo recurso para o Plenário no mesmo prazo.

A qualquer tempo, o Autor de proposição poderá requerer a sua **retirada de tramitação**<sup>176</sup>. Caberá ao Presidente da Câmara deferir ou não o pedido de retirada de tramitação

---

<sup>175</sup> RICD, art. 120, inciso I.

<sup>176</sup> RICD, art. 104 c/c art. 114, inciso VII.

de proposição, nos seguintes casos: a) quando a proposição houver recebido parecer contrário de comissão; b) quando a proposição ainda não houver recebido parecer (sem parecer); c) quando a proposição houver recebido apenas o parecer de admissibilidade (caso de proposta de emenda à constituição).

Caberá ao **Plenário** deliberar sobre o pedido de retirada, nos seguintes casos: a) quando a proposição houver recebido pareceres favoráveis de todas as comissões incumbidas de examinar o mérito, mesmo que pendente de parecer terminativo (parecer da Comissão de Finanças e Tributação, quando for o caso, e, obrigatoriamente, parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania); b) quando a proposição houver recebido parecer favorável de Comissão de mérito, mesmo que pendente do pronunciamento de outras Comissões de mérito.

No caso de iniciativa coletiva, é necessário que a retirada seja requerida pela metade mais um dos subscritores da proposição, para configurar a verdadeira intenção dos Autores da proposição de encerrar a tramitação. Sendo a autoria de Comissão ou da Mesa, é preciso a autorização do colegiado. Sendo de origem externa (Senado, outros poderes, Procurador-Geral da República ou cidadãos), aplicam-se as mesmas regras. Após a retirada, para que o Autor possa reapresentar a matéria na mesma sessão legislativa, necessitará da autorização do Plenário. É a forma encontrada pelo Regimento para limitar a retirada de tramitação.

### ***3.6.3 O Sistema de Comissões***

#### ***3.6.3.1 Classificação dos Sistemas de Comissões***

As Comissões são colegiados compostos por um número reduzido de membros, criadas em cada Câmara com o objetivo de examinar minuciosamente as proposições legislativas e sobre elas emitir parecer. Esses órgãos surgiram pela necessidade da divisão do trabalho legislativo, porquanto era praticamente impossível para uma assembléia numerosa discutir qualquer proposta em detalhes. Inicialmente, elas foram criadas para estudar uma proposta de cada vez. Terminada a tarefa, eram extintas, ou seja, as Comissões eram criadas e extintas a cada proposição apresentada. Posteriormente, os Parlamentos começaram a organizar Comissões Permanentes, com competência prefixada, o que se tornou regra geral na maioria das assembléias.<sup>177</sup>

Atualmente, o Sistema de Comissões exerce papel importante no processo legislativo. Na maioria das vezes, o parecer aprovado pela Comissão é aquele que prevalece na votação final da

matéria. No entanto, varia de país para país o poder das Comissões para examinar as proposições. SILVA distingue três Sistemas de Comissões existentes na atualidade, desde aquele em que as Comissões têm poder relativamente fraco até aqueles em que lhes é conferido o poder de deliberação.<sup>178</sup>

Os **Sistemas fracos**<sup>179</sup> são aqueles em que as Comissões têm pouco poder para examinar as proposições, cujas linhas gerais já vêm definidas. As Comissões sofrem limitações no processo de emendamento, ficando a cargo do Plenário a decisão de mérito sobre a proposição. É o caso da Inglaterra, em que as proposições apresentadas à Câmara dos Comuns sofrem duas leituras (*readings*) antes de serem submetidas ao exame das Comissões.

Os **Sistemas intermediários** podem ser divididos em Sistema intermediário moderado e Sistema intermediário forte. Um exemplo de Sistema intermediário moderado<sup>180</sup> é o Sistema francês, cujas Comissões têm poderes consideráveis, podendo modificar totalmente a proposta original. No Sistema francês, toda proposição deve passar pelas Comissões, que apresentará relatório sobre o projeto, a ser submetido a discussão e votação em Plenário. De outro lado, as Comissões podem também engavetar certo número de projetos por interesse político ou pelo acúmulo de propostas em tramitação.

O Sistema intermediário forte<sup>181</sup> tem o seu melhor exemplo no Sistema norte-americano. As Comissões, que inicialmente assemelhavam-se às Comissões britânicas, tornaram-se centros ativos, estabelecendo as próprias diretrizes do Congresso. Inicialmente, as Comissões norte-americanas podiam modificar as proposições ou engavetar propostas e o Plenário não tinha qualquer controle sobre aqueles colegiados. Era o Presidente da Comissão quem decidia quais proposições seriam discutidas, mesmo que a maioria dos membros da Comissão não estivesse de acordo. Constituíam-se em verdadeiros feudos. No entanto, após a Lei de Reorganização Legislativa de 1970, o poder do Presidente da Comissão foi reduzido, tornando os procedimentos abertos e possibilitando a retirada de proposição da Comissão por meio da *discharge petition*<sup>182</sup> ou por meio do *Calendar Wednesday procedures*. Praticamente todo o processo de discussão é feito nas Comissões, suprimindo-se quase que inteiramente os debates em Plenário, havendo uma separação entre a discussão e a votação. No entanto, as Comissões não têm o Poder de votar

---

<sup>177</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 98-99.

<sup>178</sup> Ibid., p. 100.

<sup>179</sup> Ibid., p. 100.

<sup>180</sup> Ibid., p. 101.

<sup>181</sup> Ibid., p. 102.

<sup>182</sup> V. subitem 2.8.4.1 O calendário dos trabalhos.



as proposições. O seu poder restringe-se a estabelecer as regras de votação, por meio da Comissão de Regras. Cabe às Comissões a discussão da matéria e ao Plenário a deliberação final.

O **Sistema de Comissões deliberantes**<sup>183</sup> iniciou-se na Itália, que delegou às Comissões o Poder de deliberação das proposições, sem intervenção do Plenário. Essa competência, no entanto, é limitada quanto à matéria e condicionada a não oposição do Governo ou de pelo menos um décimo da Câmara. Após a decisão definitiva do projeto pelas Comissões, o Presidente comunica o fato ao Plenário. Há alguns problemas nesse sistema, como a possibilidade de a Comissão ser dominada por interesses pessoais ou de grupos, ou mesmo do próprio Executivo. Este Sistema foi acolhido pela Constituição brasileira de 1988, como veremos em seguida.

### 3.6.3.2 *Comissões Parlamentares*

O Sistema de Comissões tem assento no **art. 58 da Constituição Federal de 1988**. Ressalte-se que, pela primeira vez, uma Constituição brasileira dedicou sessão especialmente às Comissões.<sup>184</sup> Examinando as Constituições anteriores, verifica-se que a primeira remissão a esses órgãos se dá na **Constituição Imperial**, de forma incipiente, quando a Carta estabelece que o projeto de lei poderá ser convertido em lei somente depois de examinada a proposição por uma Comissão da Câmara dos Deputados.<sup>185</sup>

Nova referência às Comissões se deu apenas na **Carta de 1934**. Dessa vez, foram reportados três tipos de Comissões: as Comissões de Inquérito, que seriam criadas sobre fatos determinados;<sup>186</sup> as Comissões de forma geral, quando poderiam convocar Ministro de Estado para prestar informações;<sup>187</sup> e, por fim, uma Comissão especial da Câmara destinada a examinar projetos de Código e de consolidação de dispositivos legais.<sup>188</sup>

Na **Constituição de 1946** vamos encontrar nova menção às Comissões. Desta vez, a Carta adotou o Princípio da Proporcionalidade Partidária, ao dispor que na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos na

---

<sup>183</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 103.

<sup>184</sup> Título IV, Capítulo I, Seção VII, Das Comissões (CF, art. 58).

<sup>185</sup> BRASIL. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, v. 1, p. 22 (art. 53 da Constituição de 1824).

<sup>186</sup> Ibid., p. 150 (art. 36 da Constituição de 1934).

<sup>187</sup> Ibid., p. 151 (art. 37, § 1º, da Constituição de 1934).

<sup>188</sup> Ibid., p. 153 (art. 48 da constituição de 1934).

respectiva Câmara;<sup>189</sup> e repetiu, por sua vez, a disposição sobre as Comissões de Inquérito, estendendo a competência ao Senado Federal para criá-las, além da referência às Comissões, de forma genérica, para a oitiva de Ministro de Estado.<sup>190</sup>

A **Constituição de 1967** repetiu as disposições anteriores (Princípio da Proporcionalidade Partidária, Comissões de Inquérito, oitiva de Ministro de Estado)<sup>191</sup> e acrescentou artigos que poderiam ser considerados como **dispositivos introdutórios do Poder conclusivo / terminativo das Comissões**, mas sem a abrangência conferida pela Constituição de 1988. Quando a Constituição de 1967 tratou das leis delegadas, dispôs que poderiam ser elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas.<sup>192</sup> Em seguida, tratou da delegação à Comissão Especial do Congresso Nacional que, ao elaborar o projeto de lei delegada, poderia enviá-lo à sanção diretamente se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara ou do Senado não requeresse a votação em Plenário.<sup>193</sup> Houve, nessa disposição, por assim dizer, uma delegação à Comissão Especial do Congresso, o que pode ser considerado o início do Poder conclusivo / terminativo no Legislativo brasileiro.

Além desse dispositivo, há outro que determina que o **projeto de lei que receber parecer contrário quanto ao mérito de todas as Comissões, será tido como rejeitado**.<sup>194</sup> Trata-se do Poder conclusivo / terminativo negativo, pois somente no caso de rejeição as Comissões teriam a última palavra. **A Emenda Constitucional de 1969** não fez inovações quanto ao assunto, permanecendo o mesmo texto da Constituição de 1967.

Assim, em que pese certo delineamento da delegação às Comissões na Constituição de 1967, é na **Constituição Federal de 1988** que a competência das Comissões para discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, o denominado “Poder conclusivo das Comissões” (expressão usada na Câmara dos Deputados) ou “Poder terminativo das Comissões” (expressão usada no Senado Federal), surge como grande inovação para o Parlamento, com assento constitucional.<sup>195</sup>

---

<sup>189</sup> Ibid., p. 268 (art. 40, parágrafo único da Constituição de 1934).

<sup>190</sup> Ibid., p. 270 (arts. 53 a 55 da Constituição de 1946).

<sup>191</sup> Ibid., p. 363-364 (arts. 32, parágrafo único; 39 e 40, respectivamente, ambos da Constituição de 1967).

<sup>192</sup> BRASIL. *Constituições do Brasil: de 1824...*, op. cit., v. 1, p. 367 (arts. 55 e 56 da Constituição de 1967).

<sup>193</sup> Ibid., p. 367-368 (art. 56 da Constituição de 1967).

<sup>194</sup> Ibid., p. 368 (art. 61, § 2º, da Constituição de 1967).

<sup>195</sup> CF, art. 58, § 2º, inciso I.

Essa delegação, originária da Constituição italiana de 1948, foi bastante criticada por parte da doutrina, que a considerou uma distorção, porque atribui a grupos de Deputados a deliberação sobre a matéria, retirando do Plenário a decisão final. Alegou-se, ainda, que a referida delegação não se justificava no critério da menor importância dos projetos, porque este é relativo e só pode ser apreciado com base num exame aprofundado da própria proposição, o que não é possível no momento da apresentação.<sup>196</sup> Em contrapartida, outra parcela da doutrina italiana entendeu improcedentes as referidas alegações, pois o sistema tomava a precaução de assegurar a qualquer parlamentar a possibilidade de intervenção na deliberação da matéria, pela possibilidade da apresentação de recurso para o Plenário; além disso, a composição da Comissão refletia a proporcionalidade existente entre os diversos grupos parlamentares e procurava-se dar publicidade aos trabalhos daquele órgão. Essas três ressalvas seriam suficientes para assegurar que a delegação *interna corporis* é instituto que não atenta contra o Parlamento.

Nesse sentido, a Constituição Federal adotou, no processo legislativo brasileiro, a delegação *interna corporis* italiana, modificando completamente a tramitação legislativa. Logo, os trabalhos legislativos no Brasil, após a promulgação da atual Carta, **não estão mais centralizados no Plenário, mas descentralizados nas Comissões**, sendo a regra a tramitação conclusiva / terminativa nas Comissões e a exceção a deliberação de matéria pelo Plenário.

Por fim, cabe esclarecer que as Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas (Câmara e Senado) dividem-se em Permanentes e Temporárias. As Permanentes são as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa respectiva, que têm por finalidade deliberar sobre proposições ou assuntos submetidos ao seu exame e exercer, ainda, o poder fiscalizatório.<sup>197</sup> Atualmente, há **20 Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados<sup>198</sup> e 10 Comissões Permanentes no Senado Federal<sup>199</sup>**, não incluídas nesses cálculos as Comissões Diretoras de cada Casa. As Comissões Temporárias são criadas para apreciar determinado assunto e extinguem-se ao final da Legislatura, ou antes, quando expirado seu prazo de duração ou quando alcançam seu objetivo.<sup>200</sup> Há, ainda, as Comissões mistas, previstas no Regimento Comum<sup>201</sup>, integrada por Deputados e Senadores, que também poderão ser Permanentes ou Temporárias. Exemplo de Comissão Mista Permanente é a Comissão Mista

---

<sup>196</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo legislativo...*, op. cit., p. 137-138.

<sup>197</sup> RICD, art. 22, inciso I.

<sup>198</sup> RICD, art. 32, incisos I a XX.

<sup>199</sup> RISF, arts. 99 a 104.

<sup>200</sup> RICD, art. 22, inciso II.

<sup>201</sup> Arts. 9º a 21 do Regimento Comum.

de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Exemplos de Comissão Mista Temporária são as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito.

### *3.6.3.3 Matéria sujeita ao poder conclusivo das Comissões*

Feito o juízo de admissibilidade, a Presidência da Câmara deverá obrigatoriamente distribuir a proposição às Comissões, examinando-a cuidadosamente para verificar se a matéria é da competência do Plenário ou se estará sujeita ao Poder conclusivo das Comissões. Compete às Comissões, de forma geral, discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, exceto se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. No entanto, **há determinadas proposições que, por força regimental, deverão ser apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados**. São elas: os projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação; oriundos do Senado ou emendados por ele, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes; e aqueles em regime de urgência.<sup>202</sup> **No Senado Federal, tramitam sob o poder terminativo os projetos de lei ordinária de autoria de Senador**, ressalvado projeto de código, 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 STF.<sup>203</sup> No entanto, poderão tramitar terminativamente nas Comissões outras matérias, por decisão do Presidente do Senado, ouvidas as lideranças<sup>204</sup>.

O artigo 68, § 1º, da Constituição Federal trata das matérias que não poderão ser objeto de delegação, matérias de fundamental importância para o Estado Democrático de Direito. Pois bem, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados excetuou do Poder conclusivo das Comissões os projetos relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação, porquanto necessariamente deverão ser discutidos e votados pelo Plenário de Cada Casa. Dentre essas matérias relacionadas no citado artigo 68, estão aquelas que devem ser reguladas por meio de lei complementar (aquelas previstas taxativamente na Constituição como sendo objeto de lei complementar), de decreto legislativo (matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional)<sup>205</sup> e de resolução (matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados),<sup>206</sup> devendo necessariamente serem apreciadas pelo Plenário de cada Casa.

---

<sup>202</sup> RICD, art. 24, inciso II, alíneas “a” a “h”.

<sup>203</sup> RISF, art. 91, incisos I e II.

<sup>204</sup> RISF, art. 91, § 1º, incisos I a V.

<sup>205</sup> CF, art. 49.

<sup>206</sup> CF, artigo 51 e RICD, artigo 109, inciso III, alíneas “a” a “g”.

Logo, somente projetos de lei ordinária poderão ser apreciados conclusivamente pelas Comissões da Câmara, uma vez que projetos de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução são da competência do Plenário. Não obstante isso, **dentre os projetos de lei ordinária, há ainda aqueles que também deverão ser apreciados pelo Plenário**: projetos de lei de Código, de iniciativa popular, de Comissão, que não poderão ser objeto de delegação (legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais), oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas, que tenham recebido pareceres divergentes das Comissões e aqueles em regime de urgência.

Além dos casos acima referidos, **há mais duas hipóteses que levam a matéria ao Plenário**, configurando perda do Poder conclusivo das Comissões: projeto de lei sem parecer de qualquer Comissão (caso em que, esgotados os prazos, o Presidente da Câmara determina o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário)<sup>207</sup> e apensação de proposição conclusiva à proposição submetida à deliberação do Plenário ou o contrário (caso em que o rito de Plenário prevalece para a tramitação das proposições).

Porém, há uma hipótese que se exclui da regra regimental. Por força do Parecer Normativo n.º 9, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça em 1990, os projetos de decreto legislativo (PDC) que ratificam atos de outorga e renovação de concessão de serviço de radiodifusão são apreciados conclusivamente pelas Comissões.

#### *3.6.3.4 Prazos*

O Estatuto Doméstico prevê três tipos de regime de tramitação geral de proposições: urgência, prioridade e ordinária. Regime de tramitação é o modo como se dá o andamento das proposições no Parlamento. Dependendo do regime, a tramitação poderá ser mais célere ou não<sup>208</sup>. Para facilitar a compreensão, criamos um quadro diferenciando os três regimes e seus prazos. Vejamos:

---

<sup>207</sup> RICD, art. 52, § 6º.

**QUADRO 8**  
**Regime de Tramitação na Câmara dos Deputados**

<b>REGIME DE TRAMITAÇÃO</b> (aplica-se a projetos de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e às emendas de Plenário)			
	<b>URGÊNCIA</b> <b>(RICD, art. 52, I)</b>	<b>PRIORIDADE</b> <b>(RICD, art. 52, II)</b>	<b>ORDINÁRIA</b> <b>(RICD, art. 52, III)</b>
Prazo total	<b>5 sessões</b>	<b>10 sessões</b>	<b>40 sessões</b>
Prazo Relator ( <u>metade</u> do prazo da Comissão – RICD, art. 52, § 1º)	<b>3 sessões</b> (a metade)	<b>5 sessões</b>	<b>20 sessões</b>
Prorrogação do Prazo do Relator ( <u>até metade</u> – RICD, art. 52, § 2º)	-- (não há possibilidade de prorrogação RICD, art. 52, § 2º)	<b>2 sessões</b> (3 sessões excederia o limite de <u>até a metade</u> )	<b>10 sessões</b>
Designação de novo Relator (quando o prazo estiver esgotado – RICD, art. 52, § 3º)	-- (não há possibilidade de designação de novo Relator)	<b>2 sessões</b> <b>improrrogáveis</b>	<b>5 sessões</b> <b>improrrogáveis</b>
Relator substituto (RICD, art. 52, § 4º)	Oferecimento de parecer na reunião em que a proposição for incluída na Ordem do Dia, ou até a reunião seguinte	Oferecimento de parecer na reunião em que a proposição for incluída na Ordem do Dia, ou até a reunião seguinte	Oferecimento de parecer na reunião em que a proposição for incluída na Ordem do Dia, ou até a reunião seguinte
OBS1: a íntegra deste quadro não se aplica às proposições sujeitas a disposições especiais, são elas: proposta de emenda à Constituição, projetos de código, projetos de consolidação, matérias de natureza periódica (projetos de fixação da remuneração dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado), projeto de resolução modificando ou reformando o Regimento Interno, autorização para instauração de processo contra o Presidente da República e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.			
OBS2: as Comissões têm o mesmo prazo da proposição principal para proferir parecer às Emendas de Plenário. A diferença está no fato de o prazo correr em conjunto para todas as Comissões (RICD, art. 52, inciso IV).			
OBS3: Esgotado o prazo destinado ao Relator, o Presidente da Comissão poderá, em vez de designar outro Relator, avocar a proposição. Isso significa que o Presidente tornar-se-á Relator.			

**Fonte:** quadro elaborado pela Autora tomando por base o art. 52 do RICD.

A contagem dos prazos se faz tendo em vista o que dispõe o artigo 280, *caput*, do RICD, ou seja, para aqueles assinalados em sessões, contam-se os prazos por sessões ordinárias da Câmara efetivamente realizadas.

Esgotados todos os prazos na Comissão, esta poderá, a requerimento do Autor da proposição, deferir a inclusão da proposição na Ordem do Dia da reunião imediata, mesmo que pendente de parecer. Neste caso, o Relator poderá ainda oferecer parecer até o início da discussão da matéria. Caso não o faça, o Presidente designará outro membro da Comissão para proferir parecer na mesma reunião, ou até a reunião seguinte.<sup>209</sup>

Independente de os prazos estarem ou não esgotados, a Comissão poderá, a requerimento de um terço de seus membros, incluir matéria na Ordem do Dia, para apreciação imediata, desde

<sup>208</sup> O RICD prevê regimes de tramitação especiais que não serão aqui examinados. São aqueles referentes, por exemplo, à tramitação de proposta de emenda à Constituição e projeto de código, dentre outras matérias.

<sup>209</sup> RICD, art. 52, § 4º (esgotamento de todos os prazos na Comissão).

que a matéria esteja publicada e distribuída em avulsos ou cópias e o requerimento seja aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária, em votação pelo processo nominal. Essa apreciação imediata de proposição na Comissão, mesmo pendente de parecer, guarda certa semelhança com a urgência urgentíssima prevista no artigo 155 do Estatuto Doméstico. No entanto, com ela não se confunde, porquanto a aprovação do requerimento somente produz efeitos na respectiva Comissão, não provocando a mudança do regime de tramitação da proposição para urgente.<sup>210</sup>

Esgotados os prazos previstos no artigo 52, o Presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso.<sup>211</sup> Esse dispositivo é de suma importância, mas pouco aplicado na prática legislativa. O Presidente da Câmara tem a faculdade de impulsionar a tramitação de proposição paralisada na Comissão. Se encaminhada à Comissão seguinte, a proposição sujeita ao Poder conclusivo das Comissões perde o caráter da conclusividade, porquanto a proposição encontra-se sem parecer da Comissão. **É a perda do Poder conclusivo sem necessidade de recurso.** Caso a proposição esteja tramitando na última Comissão, deverá ser encaminhada ao Plenário e o parecer, em substituição à Comissão, será proferido oralmente, quando anunciada a discussão da matéria.

### *3.6.3.5 Designação de Relator*

Recebida a proposição na Comissão, caberá ao seu Presidente designar o Relator dentre os integrantes do respectivo órgão, exceto o Autor do projeto, que não poderá ser dele Relator, mesmo que substituto ou parcial. A escolha poderá recair sobre membros titulares e suplentes, mesmo que estes não estejam efetivamente substituindo o titular. Essa prática justifica-se em virtude do elevado número de proposições tramitando na Câmara dos Deputados a cada Legislatura. Considerando que são poucas as proposições que tramitam unicamente pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, contendo os despachos de distribuição, no mínimo, duas ou três comissões, multiplique-se o número de proposições tramitando (em torno de 10.000 por Legislatura) e teremos o absurdo número de 20.000 (10.000 x 2 comissões) ou 30.000 (10.000 x 3 comissões) pareceres a serem proferidos.

---

<sup>210</sup> RICD, art. 52, § 5º (urgência na Comissão).

<sup>211</sup> RICD, art. 52, § 6º (envio de proposição à Comissão seguinte ou ao Plenário).

O Presidente poderá, ainda, nomear-se Relator, quando então, no momento da apreciação da matéria, deverá passar o cargo de Presidente a seu substituto, no intuito de participar da discussão e votação da proposição como Relator. O prazo para o Relator proferir parecer à proposição dependerá do regime de tramitação a que está vinculado o projeto.<sup>212</sup>

### *3.6.3.6 Emendamento e Pareceres*

Atualmente, as emendas poderão ser apresentadas em Comissão a partir da designação do Relator<sup>213</sup>. Anteriormente, abria-se o prazo para emendamento sem que o Relator estivesse designado, ocasionando inúmeros problemas. A Resolução nº 22/04 corrigiu a situação, e o prazo de cinco sessões, após a publicação de Aviso na Ordem do Dia das Comissões, inicia-se a partir da designação do Relator.

As emendas poderão ser apresentadas por qualquer Deputado, individualmente, como também pela Comissão de Legislação Participativa<sup>214</sup>, oriundas de sugestões apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos. A apresentação de emendas por qualquer Deputado, ainda que não integre a Comissão, justifica-se pelo fato de a proposição estar tramitando sob o Poder conclusivo das Comissões e a matéria poder vir a ser aprovada definitivamente nas Comissões, sem a deliberação do Plenário. Se os Deputados não integrantes da Comissão não pudessem oferecer emendas, ver-se-iam tolhidos do direito constitucional de emendar e, assim, de participar do processo legislativo relativo às proposições conclusivas. Assim sendo, nesse primeiro momento, qualquer Parlamentar poderá participar do processo de emendamento da proposição.<sup>215</sup>

Um segundo prazo de emendamento deverá ser aberto caso seja oferecido substitutivo pelo Relator. Neste caso, apenas os membros da Comissão poderão oferecer emendas, uma vez que o Substitutivo poderá contemplar ou não as emendas oferecidas por qualquer Parlamentar. Essa segunda etapa de emendamento é destinada apenas aos membros da Comissão e o prazo é de 5 sessões.<sup>216 217</sup>

---

<sup>212</sup> V. Quadro 8 (Regime de Tramitação na Câmara dos Deputados).

<sup>213</sup> Alteração procedida pela Resolução nº 22/04.

<sup>214</sup> RICD, art. 119, inciso I.

<sup>215</sup> No caso de proposição sujeita ao poder conclusivo das comissões, o emendamento se faz perante a Comissão. Quanto às proposições sujeitas à deliberação do Plenário, o emendamento se faz durante a discussão da matéria em Plenário. Excetuam-se as proposições sujeitas ao regime de tramitação especial, cujo emendamento é disciplinado de forma diferente.

<sup>216</sup> RICD, art. 119, inciso II e § 1º.



Há, ainda, observação importante a fazer no que se refere à conformidade dos prazos com o respectivo regime de tramitação da proposição. O prazo de 5 sessões para emendamento nas Comissões não se aplica às proposições urgentes, porquanto estas não são apreciadas conclusivamente pelas Comissões.<sup>218</sup> Mas aplica-se às proposições em regime de tramitação ordinária, cujo prazo para apreciação pela Comissão é de 40 sessões. E aplica-se, da mesma forma, a algumas proposições em regime de prioridade (porque outras necessariamente deverão ser submetidas ao Plenário, por exemplo o projeto de lei complementar, projeto de autoria de Comissão, de regulamentação de eleições e suas alterações, de alteração ou reforma do regimento interno).

Quanto às proposições em regime de tramitação ordinária, não há problema, pois o prazo de cinco sessões de emendamento é coerente com o prazo de 40 sessões para apreciação da matéria. Não se pode dizer o mesmo quanto às proposições que tramitam em regime de prioridade e conclusivamente, pois o prazo de cinco sessões é desproporcional, uma vez que consome metade do prazo destinado ao exame da matéria pela Comissão.

Há requisitos para emendamento. São eles: **a)** a emenda deverá versar sobre matéria do campo temático ou área de atividade da Comissão;<sup>219</sup> **b)** a apresentação de substitutivo é atribuição da Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição; **c)** nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, não serão admitidas emendas que impliquem aumento da despesa prevista,<sup>220</sup> exceto no caso de emendas ao orçamento ou ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em que são permitidas; **d)** nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, não serão admitidas emendas que impliquem aumento da despesa prevista;<sup>221</sup> **e)** a emenda não poderá ser formulada de modo inconveniente, ou versar sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrariar prescrição regimental: neste caso, o Presidente da Câmara ou de Comissão poderá recusar a emenda. Havendo reclamação ou recurso, o respectivo Plenário será consultado pelo processo simbólico.<sup>222</sup>

---

<sup>217</sup> Para as proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a proposição com a discussão encerrada na Legislatura anterior deverá ter a sua discussão reaberta para que receba novas emendas (RICD, art. 166). No caso de proposições sujeitas ao Poder conclusivo das Comissões, não há previsão regimental. No entanto, na *práxis* legislativa, as Comissões procedem da mesma forma, reabrindo o prazo para emendamento na Comissão em que a proposição se encontra pendente de parecer.

<sup>218</sup> RICD, art. 24, inciso II, alínea “h”.

<sup>219</sup> RICD, art. 119, § 2º.

<sup>220</sup> RICD, art. 124, inciso I.

<sup>221</sup> RICD, art. 124, inciso II.

<sup>222</sup> RICD, art. 125.

As Comissões pronunciam-se sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo por meio de parecer, que deverá restringir-se à matéria de sua competência. O parecer poderá ser verbal, nos casos permitidos pelo Regimento, ou escrito. O parecer por escrito constará de três partes: relatório, voto do Relator e parecer da Comissão.

#### *3.6.3.7 Discussão e Votação*

O **processo de discussão** da matéria em Comissão submete-se ao seguinte rito: iniciada a discussão da proposição na Comissão, o Presidente concederá a palavra ao Relator para proceder à leitura do parecer sobre a matéria, o que poderá ser dispensada, caso seja distribuído em avulsos. A presença do Relator ao ser anunciada a discussão da matéria é de extrema importância, porque é o Relator quem examinou a proposição cuidadosamente e quem poderá tirar as dúvidas porventura existentes. Ausente o Relator, a discussão da matéria poderá vir a ser adiada, prejudicando o bom andamento dos trabalhos. Algumas Comissões costumam nomear outro Deputado para proceder à leitura do Parecer e, com isso, iniciar a discussão da matéria, impedindo assim que a proposição seja retirada de pauta.

Poderão usar da palavra, em seguida, o Autor do projeto, o Relator, demais membros, Líder, pelo prazo de quinze minutos improrrogáveis, e Deputados que não pertençam à Comissão, pelo prazo de dez minutos improrrogáveis. O encerramento da discussão pode se dar nas seguintes hipóteses: **a)** após falarem dez Deputados, se for aprovado requerimento de encerramento da discussão; **b)** quando não houver mais oradores inscritos.

É possível pedir vista da matéria. O **pedido de vista** é instrumento regimental posto à disposição dos membros da Comissão para que possam examinar detalhadamente a matéria que nela será deliberada. A vista do processo poderá ser individual ou conjunta. Se individual, o membro da Comissão poderá levar o processo pelo prazo de duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência. Se conjunta, quando mais de um membro solicita simultaneamente a vista, ela será na própria Comissão, inexistindo a possibilidade de novos pedidos. O pedido de vista costuma ser utilizado, na *práxis legislativa*, como um requerimento de adiamento da discussão. É instrumento muito utilizado nas Comissões.

A **votação da matéria** obedece ao seguinte rito: encerrada a discussão, o Presidente concederá a palavra ao Relator para réplica, pelo prazo de 20 minutos. Após, iniciar-se-á a votação do parecer, podendo ocorrer o seguinte: a) aprovação do parecer na íntegra: desde logo, o parecer será tido como da Comissão, devendo ser assinado pelo Presidente, pelo Relator ou

Relator Substituto e pelos autores de votos vencidos, de votos em separado ou de votos com restrições, que manifestem a intenção de fazê-lo. Ademais, os nomes dos votantes e os respectivos votos deverão constar da conclusão; b) sugestão de alterações ao Voto do Relator, com as quais ele concorde: concordando o Relator com as alterações, ser-lhe-á concedido prazo até a reunião seguinte para oferecer novo texto, que deverá conter apenas as alterações sugeridas pelos membros da Comissão. No entanto, nada obsta que o Relator reformule seu voto oralmente; c) sugestão de alterações ao Voto do Relator, com as quais ele não concorde: esta hipótese não está prevista no Estatuto Doméstico, contudo é das mais usuais. Sugeridas as alterações pelos membros da Comissão, o Relator poderá não consentir em acatar as sugestões e reformular o parecer. Neste caso, as alterações serão decididas no momento da votação, por meio do instrumento denominado “destaque”, que examinaremos quando tratarmos da matéria submetida à apreciação do Plenário; d) não adoção, pela Comissão, do Voto do Relator: rejeitado o Voto do Relator, o Presidente nomeará Relator Substituto, que deverá redigir o Parecer Vencedor, e o prazo é até a reunião ordinária seguinte, salvo se vencido ou ausente o Relator Substituto, caso em que o Presidente designará outro Deputado para redigir o Parecer.

Quanto ao quorum para aprovação de matéria na Comissão, o Estatuto Doméstico prevê dois tipos de *quorum*. O primeiro, denominado “*quorum* de abertura” da reunião, é verificado pelas assinaturas na lista de presença das Comissões. **Estando presente a maioria absoluta dos membros da Comissão na Câmara**, conforme comprovado com a lista de presença, mesmo que não estejam os membros presentes, no início da reunião, no recinto do Plenário da Comissão, o “*quorum* de abertura” da reunião estará preenchido. O segundo, denominado “*quorum* de votação”, deve ser verificado pela presença dos Deputados no recinto onde se realiza a reunião. Ou seja, conforme mandamento constitucional e regimental, a deliberação somente será considerada se presente a maioria absoluta dos membros da Comissão no recinto onde se realiza a reunião.

Pois bem, não é essa a *práxis* das Comissões, que utilizam o processo simbólico de votação, previsto unicamente para as votações das proposições em geral, ocorridas em Plenário. No processo simbólico, o Presidente convidará os Deputados a favor, que aprovam a matéria, a permanecerem sentados e proclamará o resultado notório dos votos - se aprovada a matéria ou rejeitada.<sup>223</sup> Neste tipo de votação, não é preciso identificar quantos votaram, nem como votaram. No entanto, o Regimento Interno exige a presença da maioria absoluta dos membros da

---

<sup>223</sup> RICD, art. 185.

Comissão, presença essa no recinto onde se realiza a reunião, o que não pode ser atendido pela simples assinatura na lista de presença. Nesse sentido, o Estatuto Doméstico adotou, para as deliberações nas Comissões, o processo nominal de votação, em que deverão ser colhidos os votos individuais dos senhores membros.

As Comissões sempre deliberam por maioria simples, mas presente a maioria absoluta no recinto onde se realiza a reunião. Mesmo quando se vota parecer a projeto de lei complementar, que exige *quorum* qualificado de maioria absoluta para ser aprovado, as Comissões votam por maioria simples, porque não estão votando a proposição, mas o parecer do Relator.

No caso de matéria sujeita ao Poder conclusivo das Comissões, quando a proposição receber parecer contrário de todas as Comissões competentes para exame do mérito ou da única competente, abrir-se-á prazo para **Recurso** de um décimo dos membros da Casa. Não havendo Recurso, ou havendo, mas improvido este, a matéria será tida como rejeitada e arquivada definitivamente.<sup>224</sup>

A proposição com pareceres favoráveis quanto ao mérito e com pareceres favoráveis das Comissões terminativas (CFT, se for o caso e CCJC), após publicados os pareceres, será remetida à Mesa até a sessão subsequente, para ser anunciada na Ordem do Dia. Inicia-se o prazo de cinco sessões para apresentação do Recurso contra Poder conclusivo de Comissões, contado a partir da respectiva publicação. O Estatuto Doméstico admite o recurso parcial, quando se refere à parte da matéria apreciada pelas Comissões. Provavelmente, o Regimento quis referir-se à possibilidade de trazer a Plenário, por meio de recurso, a proposição apensada que tenha recebido parecer pela rejeição. Fluído o prazo sem interposição de Recurso, ou apresentado o Recurso, mas improvido pelo Plenário, a matéria será enviada à redação final.

Havendo pareceres divergentes, a matéria perde o Poder conclusivo das Comissões e passa à deliberação do Plenário. Podem configurar pareceres divergentes: a) parecer favorável na primeira Comissão de mérito, mas contrário na outra Comissão, ou vice-versa; b) parecer favorável ao projeto principal em todas as Comissões de mérito, mas divergente quanto aos projetos apensados; c) pareceres favoráveis em todas as Comissões de mérito, mas com diferentes substitutivos.

---

<sup>224</sup> RICD, art. 133 (esta disposição já constou de texto constitucional, a Carta de 1967. V. subitem 3.6.3.2 Comissões Parlamentares).

Aprovada a proposição conclusivamente pelas Comissões e esgotado o prazo sem apresentação de Recurso ou quando apresentado, improvido este pelo Plenário, a matéria retornará à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ou à Comissão Especial (quando a proposição versar matéria de competência de mais de três comissões de mérito),<sup>225</sup> para elaboração da redação final.

A **redação final** é o texto final com todas as modificações aprovadas pelas Comissões e integra o turno em que se concluir a apreciação da matéria. Caso o projeto tenha sido aprovado sem modificações, a Comissão poderá, em seu parecer, propor que esse texto seja considerado como a redação final, desde que em condições de ser adotado como definitivo. Caso o projeto seja aprovado com modificações, o prazo para elaboração da redação final será de: a) 10 sessões: projetos em tramitação ordinária; b) 5 sessões: projetos em regime de prioridade; c) 1 sessão: para os projetos em regime de urgência, prorrogável por outra, excepcionalmente, por deliberação do Plenário. A redação final será votada depois de publicada no Diário da Câmara dos Deputados – DCD ou distribuída em avulsos, observado o interstício regimental de duas sessões.

Aprovada a redação final, o Estatuto Doméstico estabelece, inicialmente, o prazo de setenta e duas horas para encaminhamento dos autógrafos ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no caso de apreciação conclusiva da matéria. Curiosamente, o art. 200 estabeleceu novo prazo, até a segunda sessão seguinte, e estendeu à proposição aprovada em definitivo pela Câmara ou por suas Comissões, o que inclui as proposições submetidas à apreciação conclusiva. A Mesa segue o prazo até a segunda sessão seguinte, quando encaminha os autógrafos de proposição aprovada pela Câmara.

### ***3.6.4 As atividades de Plenário***

#### ***3.6.4.1 Matéria sujeita à deliberação do Plenário***

Conforme examinado anteriormente, somente projetos de lei ordinária poderão ser apreciados conclusivamente pelas Comissões, com algumas exceções, uma vez que projetos de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução são da competência do Plenário. Vejamos o Quadro de matérias submetidas ao poder conclusivo das Comissões e de matérias submetidas ao Plenário:

---

<sup>225</sup> RICD, art. 34, inciso II.

QUADRO 9

Matérias Submetidas ao Poder Conclusivo das Comissões e matérias submetidas ao Plenário na Câmara dos Deputados

MATÉRIAS SUBMETIDAS AO PODER CONCLUSIVO DAS COMISSÕES	MATÉRIAS SUBMETIDAS AO PLENÁRIO
<p>- <b>Projetos de Lei ordinária de forma geral</b> (excetuadas as matérias relacionadas no art. 24, II, “b” a “h” do RICD).</p> <p>- <b>PDC</b> que ratifica atos de outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (Parecer normativo nº 9, aprovado pela CCJC)</p>	<p><b>I – Desde a distribuição inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Projetos de Lei Complementar</b> (RICD, art. 24, II, “a” e “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF);</li> <li>- <b>Projetos de Decreto Legislativo</b> (RICD, art. 24, II, “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF - matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional);</li> <li>- <b>Projetos de Resolução</b> (RICD, art. 24, II, “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF - matéria da competência privativa da Câmara dos Deputados);</li> <li>- <b>Projetos de Lei<sup>226</sup> de Código</b> (RICD, art. 24, II, “b”);</li> <li>- <b>Projetos de Lei de iniciativa popular</b> (RICD, art. 24, II, “c”);</li> <li>- <b>Projetos de Lei de autoria de Comissão</b> (RICD, art. 24, II, “d”);</li> <li>- <b>Projetos de Lei sobre matéria que não possa ser objeto de delegação</b> (RICD, art. 24, II, “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF);</li> <li>- <b>Projetos de Lei oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas</b> (RICD, art. 24, II, “f”);</li> <li>- <b>Projetos de Lei em regime de urgência:</b> quando for aprovado requerimento de urgência antes da distribuição ou no caso de proposição do Poder Executivo já recebida com urgência constitucional (RICD, art. 24, II, “h”);</li> </ul> <p><b>II – Perda do poder conclusivo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Projetos de Lei</b> que tenham recebido <b>pareceres divergentes</b> das Comissões (RICD, art. 24, II, “g”);</li> <li>- <b>Projetos de Lei em regime de urgência:</b> durante a tramitação da proposição, quando for aprovado requerimento de urgência ou quando for solicitada urgência pelo Presidente da República (RICD, art. 24, II, “h”);</li> <li>- <b>Projetos de Lei sem parecer:</b> quando, esgotados os prazos, o Presidente da Câmara determina o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário (RICD, art. 52, § 6º);</li> <li>- <b>Apensação de proposição</b> conclusiva a proposição submetida à deliberação do Plenário ou o contrário.</li> </ul>

**Fonte:** quadro elaborado pela Autora, tomando por base o art. 24 do RICD c/c o art. 68, § 1º, da Constituição Federal.

O rito nas Comissões foi examinado, com detalhes, no subitem 3.6.3, quando se tratou da matéria sujeita ao Poder conclusivo das Comissões. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário seguem o mesmo rito, com algumas diferenças (principalmente no que se refere à apresentação de emendas), antes de serem apreciadas por aquele órgão decisório. **As proposições sujeitas à deliberação do Plenário não recebem emendas nas Comissões.** Por essa razão, não é aberto o prazo de cinco sessões, pois que o prazo de emendamento desses projetos corre em Plenário, durante a discussão da matéria. Nas Comissões, a possibilidade de emendar proposição sujeita à apreciação do Plenário é unicamente do Relator. Apenas o Relator poderá propor alterações ao projeto e apresentar, para isso, emendas ou substitutivo. Os demais Deputados deverão apresentar as suas emendas durante a discussão da proposição em Plenário.

<sup>226</sup> Na prática legislativa, costuma-se tratar o projeto de lei ordinária apenas como projeto de lei.

Emendada a proposição durante a discussão, retornará às Comissões competentes para que estas profiram parecer às Emendas de Plenário.

Encerrada a apreciação pelas Comissões, a matéria será encaminhada à Mesa e aguardará o interstício de 2 sessões para vir a ser incluída na Ordem do Dia. O interstício poderá vir a ser dispensado, a requerimento de um décimo dos Deputados, aprovado pelo Plenário, ou por acordo de lideranças, desde que haja a distribuição de avulsos com antecedência de, no mínimo, quatro horas.<sup>227</sup> Incluída a proposição em Ordem do Dia e havendo número para deliberar (maioria absoluta dos Deputados), passar-se-á à apreciação da matéria. Note-se que não havendo *quorum* para votação, o Presidente anunciará o debate das matérias em discussão.<sup>228</sup> Isso significa que para a discussão de proposição não é necessária a presença de maioria absoluta dos membros da Câmara, apenas para a votação propriamente dita.

As proposições em tramitação na Câmara subordinam-se a turno único de apreciação. Cada turno é constituído de discussão e votação. Já as propostas de emenda à Constituição e projetos de lei complementar subordinam-se a dois turnos. Como estamos tratando da tramitação de projeto de lei ordinária, examinaremos a discussão e votação em Plenário, em turno único de apreciação.

#### 3.6.4.2 *Discussão*

O debate parlamentar ocorre durante a discussão. Esta é a fase dos trabalhos destinada ao debate da matéria em Plenário, **que não poderá exceder quatro sessões, para discussão em primeiro turno ou turno único, e duas sessões, para discussão em segundo turno**, exceto no caso de projeto de Código.<sup>229</sup> Toda a discussão se faz sobre o conjunto da proposição, incluídas as proposições apensadas e todas as emendas apresentadas. Quando a matéria for muita extensa, o debate poderá ser feito por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos. O Presidente poderá, ainda, após a primeira sessão de discussão, ordená-la, ou seja, fixar a ordem dos que desejam debater a matéria e o número de sessões a serem realizadas, com as respectivas datas.

A **dispensa da discussão**<sup>230</sup> poderá ser requerida por Líder, submetido o requerimento à aprovação do Plenário, quando se tratar de proposição com todos os pareceres favoráveis. A dispensa de discussão não prejudica a apresentação de emendas, devendo o Presidente

---

<sup>227</sup> RICD, art. 150, parágrafo único.

<sup>228</sup> RICD, art. 82, § 3º.

<sup>229</sup> RICD, art. 168.

estabelecer até que momento elas poderão ser apresentadas. Por fim, a proposição cuja discussão foi encerrada na Legislatura anterior, terá sempre a discussão reaberta para receber novas emendas.<sup>231</sup>

Antes de ser iniciada a discussão da matéria pelo Presidente, havendo requerimento de **adiamento da discussão**<sup>232</sup> assinado por Líder, Autor ou Relator, será submetido à deliberação do Plenário. Se aprovado, o projeto terá sua discussão adiada, por prazo não superior a dez sessões. O adiamento a requerimento é possível uma única vez. No entanto, havendo erro na publicação da proposição, será possível novo adiamento para correção dos avulsos. Quanto às proposições em regime de urgência, é possível o adiamento da discussão por prazo não superior a duas sessões, desde que requerido por um décimo dos membros da Câmara ou Líderes que representem esse número, e aprovado pelo Plenário. Apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento da discussão, será votado, em primeiro lugar, o de prazo mais longo. A medida justifica-se por que se o requerimento for aprovado, a solicitação contida nos outros requerimentos já estará contemplada.

Os Deputados poderão discutir a matéria em Plenário<sup>233</sup>, após inscrição prévia junto à Mesa, antes do início da discussão, pelo prazo de cinco minutos, prorrogável pela metade, exceto quando houver três ou mais oradores inscritos ou se tratar de proposição em regime de urgência ou em segundo turno, casos em que o prazo de cinco minutos é improrrogável. Entretanto, quando a discussão da proposição se fizer por partes, o Deputado poderá falar, na discussão de cada parte, pela metade do prazo previsto para o projeto, ou seja, dois minutos e trinta segundos.

Haverá duas listas, uma para os oradores favoráveis e outra para os oradores contrários. Os Deputados terão a palavra na ordem de inscrição, alternadamente a favor e contra, permitida a permuta de inscrição entre os Deputados. Se todos forem favoráveis ou contrários, a palavra será dada pela ordem de inscrição, sem alternância. A discussão da proposição com todos os pareceres favoráveis deverá, necessariamente, ser iniciada pelo orador que a combata. **O aparte** configura pequena interrupção para indagação ou esclarecimento da matéria em debate. Sendo permitido o aparte pelo orador, descontar-se-á do tempo destinado a ele, subordinando-se às regras relativas à discussão. Não será admitido aparte nas hipóteses previstas no § 2º do art. 176.

---

<sup>230</sup> RICD, art. 167 e parágrafo único.

<sup>231</sup> RICD, art. 166.

<sup>232</sup> RICD, art. 177.

<sup>233</sup> RICD, arts. 171 a 176 (do uso da palavra durante a discussão).



Há três possibilidades de **encerramento da discussão**:<sup>234</sup> a) por ausência de oradores inscritos; b) pelo decurso dos prazos regimentais: quando, por exemplo, já se realizaram as quatro sessões para a discussão da matéria em turno único; c) por deliberação do Plenário: a requerimento de **cinco centésimos dos membros da Casa ou Líder** que represente esse número, com a condição de que a proposição tenha sido discutida pelo menos por quatro oradores. Se a discussão se proceder por partes, o encerramento de cada parte só poderá ser pedido depois de terem falado, no mínimo, dois oradores. Será permitido, ainda, o encaminhamento da votação do requerimento por cinco minutos, por um orador contra e um a favor.

#### 3.6.4.3 *Emendamento*<sup>235</sup>

Emenda é a proposição acessória, apresentada às proposições principais (projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar, proposta de emenda à Constituição, projeto de decreto legislativo e projeto de resolução), com o objetivo de suprimir, aglutinar, substituir, modificar ou adicionar. As emendas podem ser **supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas**. As emendas de Plenário, exceto as emendas aglutinativas, serão apresentadas durante a discussão da matéria em turno único ou primeiro turno, por qualquer Deputado ou Comissão. As **emendas aglutinativas**<sup>236</sup>, além de serem apresentadas pelos Autores das emendas objeto da fusão, ou por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número, podem ser apresentadas até a votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram. Veja que, no Brasil, não é possível ao Presidente da República oferecer emendas, como ocorre em outros Países.

Emendada a proposição principal, serão as emendas publicadas e distribuídas, uma a uma, para exame concomitante pelas Comissões competentes. A Comissão poderá apresentar **subemenda**, espécie de emenda apresentada em Comissão a outra emenda. As proposições urgentes só receberão emendas de Comissão ou subscritas por um quinto dos Deputados ou Líderes que representem esse número, devendo ser apresentadas até o início da votação da matéria.

As emendas, dependendo do tipo, podem ser apresentadas em momentos distintos. Vejamos as diferenças: a) Emendas supressivas, substitutivas, modificativas ou aditivas: podem ser apresentadas durante a discussão da matéria em Plenário. Encerrada a discussão, não é mais

---

<sup>234</sup> RICD, art. 178 (encerramento da discussão).

<sup>235</sup> RICD, arts. 118 a 125.

<sup>236</sup> RICD, art. 122.

possível apresentar emendas; b) Emendas aglutinativas: podem ser apresentadas até o momento da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram. Mesmo que esteja encerrada a discussão da matéria e a votação esteja iniciada, é possível apresentar emenda aglutinativa. Basta que a parte da proposição ou o dispositivo a serem aglutinados ainda não estejam em votação, para que seja possível o oferecimento de emenda aglutinativa; c) Emendas às proposições urgentes: podem ser apresentadas em Plenário até o início da votação da matéria. É possível que a discussão se encerre, sem que se inicie imediatamente a votação. Neste caso, é possível a apresentação de emendas até o momento do anúncio da votação da matéria, que pode se dar em outra sessão, desde que subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou Líderes que representem esse número ou sejam emendas de Comissão.<sup>237</sup> Há, ainda, o emendamento prévio, previsto no Ato da Mesa 177, para projetos tramitando com urgência constitucional. Neste caso, é aberto prazo de emendamento antes de o projeto ser encaminhado às Comissões, o que não impede que haja novo emendamento quando o projeto voltar ao Plenário, durante a discussão da matéria.

Não serão admitidas emendas que impliquem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (ressalvadas as emendas ao projeto de lei do Orçamento ou de diretrizes orçamentárias), e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. Ademais, o Presidente da Câmara poderá recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou que contrarie prescrição regimental.

#### *3.6.4.4 Destaques*

O **destaque** configura instrumento do processo legislativo, a ser utilizado durante a votação de matéria em Plenário. É um procedimento de votação, no intuito de permitir o parcelamento ou o fracionamento do processo de votação. Dependendo do tipo de destaque apresentado, tem diversas finalidades: retirada de parte da proposição, votação de emenda ou subemenda separadamente, tornar emenda ou parte da proposição projeto autônomo, dar preferência a um projeto sobre o outro ou suprimir dispositivo de proposição.

O Art. 161 do Estatuto Doméstico refere-se a cinco tipos de Destaques. O **Destaque para votação em separado – DVS**,<sup>238</sup> tem por objetivo votar em separado parte da proposição.

---

<sup>237</sup> RICD, art. 120, § 4º.

<sup>238</sup> RICD, art. 161, Inciso I.

A intenção deste destaque é suprimir o texto ou o dispositivo. O Requerimento precisa do apoio de um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número. No momento da votação, vota-se primeiro o requerimento de destaque. Concedido o destaque (pela aprovação do requerimento), vota-se, primeiramente, a matéria principal (o projeto de lei), sem a parte destacada (por exemplo, sem o art. 2º) e, em seguida, vota-se a parte destacada (o art. 2º), que somente integrará o texto se for aprovada. Ou seja, no exemplo, o art. 2º é suprimido do projeto de lei, porque foi objeto de DVS, e somente integrará o projeto de lei novamente se for aprovado em votação separada. Em votações que exigem *quorum* qualificado para aprovação, como projeto de lei complementar (maioria absoluta, atualmente 257 Deputados) e proposta de emenda à Constituição (3/5, atualmente 308 Deputados), o DVS ocupa papel de destaque na votação, porque inverte o ônus da aprovação. No momento da votação, é muito mais difícil incluir o texto destacado no projeto, porque serão necessários, nesses casos, *quorum* qualificado de maioria absoluta (257 Deputados para PLP) e 3/5 (308 Deputados para PEC). Já para retirar o texto do projeto por meio de DVS é mais fácil, por que apenas com um décimo das assinaturas dos Deputados (atualmente 52 Deputados) ou Líderes que representem esse número é possível apresentar o requerimento e, caso seja aprovado pelo Plenário, verificar-se-á a supressão por maioria simples.

**O Destaque de Emenda**<sup>239</sup> tem por objetivo votar emenda, subemenda, parte de emenda ou subemenda separadamente. A intenção é aprovar ou rejeitar a emenda ou subemenda, ou parte delas. O requerimento pode ser subscrito por qualquer Deputado. No momento da votação, vota-se o requerimento de destaque. Concedido o destaque (pela aprovação do requerimento), retira-se a emenda ou subemenda do grupo a que pertence. As emendas com todos os pareceres favoráveis e as emendas com todos os pareceres contrários são votadas sempre em grupo. Vota-se, primeiramente, o grupo das emendas com pareceres favoráveis e, após, o grupo das emendas com pareceres contrários. O destaque de emenda retira a emenda ou subemenda dos referidos grupos, para votá-las separadamente. Isso significa que o Autor do destaque tem a intenção de rejeitar a emenda, quando esta integra o grupo dos pareceres favoráveis, e aprovar a emenda, quando esta integra o grupo de pareceres contrários. Não é possível destacar emenda para constituir grupo diferente daquele a que pertença. O destaque é unicamente para votar a emenda separadamente. O pedido de destaque de emenda para ser votada separadamente, ao final, deve ser feito antes de ser anunciada a votação da matéria.

---

<sup>239</sup> RICD, art. 161, Inciso II.

**O Destaque para projeto autônomo**<sup>240</sup> tem por objetivo tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo. O requerimento pode ser subscrito por qualquer Deputado. A votação do requerimento de destaque para projeto autônomo ou projeto em separado deve preceder a deliberação da proposição principal. Concedido o destaque (pela aprovação do requerimento), o seu Autor, que será considerado também o Autor do projeto, terá o prazo de duas sessões para oferecer o texto do novo projeto, que terá a tramitação de proposição inicial. Não é possível destaque para projeto autônomo ou em separado quando a disposição a destacar seja de projeto do Senado ou quando a matéria não for passível de constituir proposição de curso autônomo.

**O Destaque para Preferência**<sup>241</sup> tem por objetivo votar primeiramente o projeto ou o substitutivo, ou parte deles, quando a preferência recair sobre o outro, ou sobre a proposição apensada. Na verdade, esse destaque se assemelha mais a um requerimento de preferência do que a um destaque propriamente dito. O requerimento pode ser subscrito por qualquer Deputado. Vota-se o requerimento de destaque. Concedido o destaque (pela aprovação do requerimento), vota-se: o projeto antes do substitutivo de Comissão (que tem preferência na votação sobre o projeto), ou o apensado antes do principal (que tem preferência sobre o apensado), ou parte do projeto para incluir no substitutivo da Comissão (aqui não se inverte a seqüência de votação, porque se vota primeiramente o substitutivo da Comissão; se aprovado, está prejudicado o projeto, com exceção de parte dele que poderá ser incluído no substitutivo, caso seja concedido o destaque) ou o substitutivo de Deputado antes do projeto ou do substitutivo de Comissão (substitutivo apresentado por Deputado não tem preferência sobre o projeto ou o substitutivo de Comissão).

**O Destaque Supressivo**<sup>242</sup> tem por objetivo suprimir, total ou parcialmente, dispositivo da proposição. O requerimento pode ser subscrito por qualquer Deputado. A intenção é a mesma do DVS, ou seja, suprimir o dispositivo, por isso pode ser confundido com ele. No entanto, o processamento da votação do destaque supressivo é contrário ao do DVS, porque não inverte o ônus da aprovação. Vota-se o requerimento de destaque. Se concedido o destaque (pela aprovação do requerimento), vota-se, primeiramente, a matéria principal (o projeto de lei, por exemplo) com a parte destacada (por exemplo, o art. 2º), que já estará aprovada. Em seguida, vota-se a parte destacada (o art. 2º), que será suprimida do texto se for rejeitada. Ou seja, vota-se

---

<sup>240</sup> RICD, art. 161, Inciso III.

<sup>241</sup> RICD, art. 161, Inciso IV.

<sup>242</sup> RICD, art. 161, Inciso V.

o projeto com o texto destacado, porque o destaque supressivo não tem o condão de suprimir a parte da proposição de imediato, como o faz o DVS quando o requerimento de destaque é aprovado. No caso do DVS, apenas com uma votação - a aprovação do requerimento de destaque - a parte do projeto já estará suprimida. No Destaque supressivo, são necessárias duas votações para suprimir. A votação e a aprovação do requerimento de destaque e a votação da própria parte destacada, que, se rejeitada, estará suprimida do texto.

Na prática de Plenário, os requerimentos de destaque previstos nos incisos II a V do art. 161 são denominados também de destaques simples, porque apresentados por qualquer Deputado, em oposição ao destaque de Bancada, de autoria dos Partidos.

O **Destaque de Bancada** surgiu em 1996, por meio da Resolução nº 5, como substituto do DVS. Na verdade, àquela época, o requerimento de DVS não era votado pelo Plenário, conforme determinava o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Apresentado o DVS, era automaticamente concedido o destaque e a parte da proposição destacada era suprimida imediatamente, sem necessidade de se votar o requerimento. Com o surgimento do Destaque de Bancada, o DVS, que era o destaque mais utilizado em Plenário nas votações das proposições, foi praticamente substituído pelo Destaque de Bancada, que pode ter o mesmo efeito. O que distingue o Destaque de Bancada é o fato de ser um destaque automático, que independe de aprovação do Plenário, observada a proporcionalidade prevista no § 2º do art. 161. Ou seja, apresentado o destaque por bancada de Partido e incluindo-se dentro da cota regimental, estará automaticamente concedido o destaque.

As cotas são as seguintes: a) Bancada de 5 até 24 Deputados: tem direito a um destaque de bancada; b) Bancada de 25 até 49 Deputados: tem direito a dois destaques de bancada; c) Bancada de 50 até 74 Deputados: tem direito a três destaques de bancada; d) Bancada de 75 ou mais Deputados: tem direito a quatro destaques de bancada. A bancada pode, então, fazer qualquer um dos cinco tipos de destaques existentes.

O Regimento Interno prevê regras para a apreciação de destaques. São elas: a) Apresentação: o requerimento deverá ser formulado até ser anunciada a votação da proposição, quando o destaque atingir alguma de suas partes ou emendas; b) Anúncio prévio dos destaques: antes de a Presidência iniciar a votação da matéria principal (projeto de lei, por exemplo), deverá dar conhecimento ao Plenário dos requerimentos de destaque que foram apresentados à Mesa. Não são necessárias a publicação dos destaques, nem a sua distribuição por cópias. Entretanto,

no caso de matérias muito polêmicas, em que o número de destaques é expressivo, a Mesa costuma distribuí-los por cópia aos Deputados, acompanhados, algumas vezes, de planilhas de votação; c) Restrições ao recebimento de destaques: não se admitirá **destaque de emendas para constituição de grupos diferentes daqueles a que pertençam** (restrição ao destaque de emenda); **de expressão cuja retirada inverta o sentido da proposição** ou a **modifique substancialmente**. Se a Mesa entender que o destaque inverte o sentido da proposição ou a modifica substancialmente, não receberá o destaque (restrição ao DVS e destaque supressivo); **de texto que não possa se ajustar à proposição em que deva ser integrado**. Ao se incluir o texto, é necessário que este forme sentido completo (restrição ao destaque de parte de emenda ou parte de projeto para incluir no substitutivo, ou vice-versa); **para projeto em separado quando a disposição a destacar seja de projeto do Senado** (restrição ao destaque para projeto autônomo); **quando a matéria for insuscetível de constituir projeto autônomo** (restrição ao destaque para projeto autônomo); d) Retirada: havendo a retirada do requerimento de destaque, a matéria destacada volta ao grupo a que pertencia. Se, por exemplo, for emenda com parecer favorável, volta a pertencer ao grupo das emendas com parecer favorável; e) Destaque insubsistente: considera-se insubsistente o destaque se, no momento do anúncio da votação do dispositivo ou da emenda destacada, não houver encaminhamento da votação pelo Autor do requerimento. Não o fazendo, a matéria volta ao texto ou grupo a que pertencia; f) Votação em globo dos requerimentos de destaque: quando houver mais de um requerimento de destaque, poderão ser votados em globo, se houver pedido nesse sentido de Líder e for aprovado pelo Plenário. É comum a votação em globo dos requerimentos de destaque denominados “simples”, aqueles previstos nos incisos II a V do artigo 161. São os requerimentos de destaque de autoria de qualquer Deputado. Esse procedimento é feito, normalmente, com o objetivo de rejeitar todos os requerimentos de destaque simples em apenas uma votação.

#### 3.6.4.5 Votação<sup>243</sup>

Encerrada a discussão da matéria, passar-se-á imediatamente à **votação**, que completa o turno regimental da discussão. Entretanto, caso a proposição tenha sido emendada durante a discussão em Plenário, encerrada a discussão, a proposição será encaminhada às Comissões competentes para proferirem parecer às emendas de Plenário. Após a publicação dos pareceres

---

<sup>243</sup> RICD, arts. 180 a 183.

sobre as emendas e a sua distribuição em avulsos, a matéria estará em condições de figurar em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental de duas sessões.<sup>244</sup>

Iniciado o processo de votação, este poderá ser interrompido unicamente por falta de *quorum*, mesmo que o tempo da sessão se encontre esgotado, uma vez que a sessão ficará automaticamente prorrogada pelo período necessário à conclusão da votação. Na votação das proposições em geral, adota-se o **processo simbólico**. Significa que o Presidente, ao anunciar a votação da matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.

A votação de projeto de lei ordinária se faz adotando-se o processo simbólico. **Presente a maioria absoluta dos membros da Câmara (atualmente 257 Deputados), verificado pelo sistema eletrônico de votação, a deliberação será tomada por maioria de votos.**<sup>245</sup> Mas, havendo votação divergente, o Presidente consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado, assegurando a possibilidade de se formular **pedido de verificação de votação**, a ser subscrito por seis centésimos dos Deputados ou Líderes que representem esse número.<sup>246</sup> Havendo procedido a uma verificação de votação, só será permitida **nova verificação antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado da última, a requerimento de um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número.**

Havendo empate na votação, caberá ao Presidente desempatá-la, uma vez que ainda não votou, porquanto o Presidente não participa das votações ostensivas em Plenário, exceto para desempatar votação.<sup>247</sup> Entretanto, se o Presidente se abster de desempatar votação, o substituto regimental o fará, ou seja, o Primeiro-Vice-Presidente ou o Segundo-Vice-Presidente.

---

<sup>244</sup> RICD, art. 179, parágrafo único.

<sup>245</sup> Há dois tipos de *quorum*: o **quorum de presença** (RICD, art. 79, § 2º), correspondente à décima parte do número total de Deputados, desprezada a fração (equivalente atualmente a 51 Deputados = 1/10, desprezada a fração), verificado para a abertura da sessão plenária e utilizado também para o debate das matérias em discussão; e o **quorum para votação** (CF, art. 47 c/c o art. 83, *caput*, do RICD): presente a maioria absoluta dos Deputados (equivalente atualmente a 257 Deputados), as deliberações serão tomadas por maioria dos votos (denominada maioria simples). A definição de maioria absoluta depende da composição da Câmara. Se o número de Deputados for par, a maioria absoluta corresponderá exatamente à metade mais um (Ex:  $512 / 2 = 256 + 1 = 257$ ). No entanto, quando o número de Deputados for ímpar, **a maioria absoluta** corresponderá ao primeiro número inteiro acima da metade ou “o número inteiro imediatamente superior à metade”, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal (Ex:  $513 / 2 = 256,5$ . A metade é 256,5. O primeiro número inteiro acima da metade é 257). Quanto à definição de aprovação por **maioria simples** significa o número de votos favoráveis superior ao número de votos contrários. Em outras palavras, presente a maioria absoluta dos Deputados (257 Deputados), o projeto de lei estará aprovado por qualquer número, desde que os votos favoráveis sejam superiores aos votos contrários, mesmo que só haja um voto a favor contra zero, e todos os outros Deputados se abstenham de votar.

<sup>246</sup> RICD, art. 185, § 3º.

<sup>247</sup> RICD, art. 17, § 1º.

Mas se os substitutos regimentais já tiverem votado, não poderiam votar novamente, pois estariam votando duas vezes. A solução seria repetir a votação.

Existe o voto denominado “**abstenção**”, que só é computado para efeito de *quorum*. A Abstenção consiste na recusa do Deputado em tomar parte na votação, registrando simplesmente “abstenção”. De outra parte, tratando-se de assunto que o Deputado tenha interesse pessoal, deverá dar-se por impedido e fazer comunicação à Mesa, sendo seu voto considerado em branco, para efeito de *quorum*.

O voto do Deputado será acolhido para todos os efeitos, mesmo que contrarie a orientação da respectiva bancada. Poderá, ainda, o Deputado fazer declaração escrita de voto, depois da votação ostensiva, para publicação, não podendo lê-la ou fazer a seu respeito qualquer comentário na Tribuna. Havendo votação nominal pelo sistema eletrônico de votação, terminada a apuração, o Presidente proclamará o resultado da votação, especificando os votos favoráveis, contrários, em branco e as abstenções. Os votos nulos só acontecem nas votações por cédulas.

Anunciada a votação, é permitido o uso da palavra para encaminhá-la, pelo prazo de cinco minutos. Encaminhar a votação<sup>248</sup> significa orientar os Deputados sobre como votar a matéria. O Regimento Interno prevê várias possibilidades de encaminhamento de votação: a) Quatro oradores (prazo - 5 minutos – uma única vez, exceto para Relator): dois oradores a favor, preferência para Autor da proposição principal ou acessória e de requerimento a ela pertinente e a Relator; dois oradores contrários, preferência para Autor da proposição principal ou acessória e de requerimento a ela pertinente e a Relator; b) Líder (Prazo - 1 minuto – uma única vez): cada Líder poderá manifestar-se para orientar a sua bancada ou indicar Deputado para fazê-lo em nome da Liderança; c) Relator (Prazo – 5 minutos – mais de uma vez): o Relator poderá falar mais de uma vez em encaminhamento de votação, de forma a esclarecer as razões do parecer; d) Relator substituto ou outro membro da Comissão: (Prazo – 5 minutos): se o Presidente julgar necessário, poderá convidar o Relator substituto ou outro membro da Comissão com a qual tiver mais pertinência a matéria para esclarecer as razões do parecer.

Na votação de um projeto por partes, é permitido o encaminhamento de votação de cada parte apenas por dois oradores, um a favor e outro contra, pelo prazo de cinco minutos, além dos Líderes, pelo prazo de um minuto. Já no encaminhamento de votação de emenda destacada, somente poderão falar o primeiro signatário da emenda, o Autor do requerimento de destaque e o

---

<sup>248</sup> RICD, art. 192 (encaminhamento de votação).



Relator. Quando houver mais de um requerimento de destaque para a mesma emenda, caberá ao Autor do requerimento apresentado em primeiro lugar o direito de encaminhar a votação.

O **adiamento da votação**<sup>249</sup> deverá ser solicitado antes de seu início, a requerimento de Líder, Autor ou Relator da matéria, por prazo não superior a cinco sessões, uma única vez. A votação de proposição em regime de urgência poderá ser adiada a requerimento de um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número, por prazo não excedente a duas sessões. Havendo mais de um requerimento de adiamento da votação, a adoção de um prejudicará os demais.

Quanto ao **processamento de votação**<sup>250</sup>, há uma variedade de regras acerca do assunto. São elas: a) a votação de proposição ou seu substitutivo se faz sempre em globo, ressalvada deliberação diversa do Plenário e toda a matéria destacada, que será votada separadamente; b) as emendas serão votadas em grupos. Primeiramente, o grupo das emendas com parecer favorável e, após, o grupo das emendas com parecer contrário quanto ao mérito, embora consideradas constitucionais e orçamentariamente compatíveis; as emendas com pareceres divergentes e as emendas destacadas serão votadas uma a uma, conforme sua ordem e natureza; c) não será submetida a votos emenda declarada inconstitucional ou injurídica pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ou financeira e orçamentariamente incompatível pela Comissão de Finanças e Tributação, ou se nesse mesmo sentido se pronunciar a Comissão Especial sobre esses aspectos, em decisão irrecorrida ou mantida pelo Plenário; d) o substitutivo da Câmara a projeto do Senado ou o Substitutivo do Senado a projeto da Câmara será considerado como série de emendas e votado em globo, exceto se houver pareceres divergentes das Comissões ou quando for aprovado requerimento para a votação de emenda destacadamente; e) o substitutivo de Comissão tem preferência na votação sobre o projeto. Se houver mais de um substitutivo, votar-se-á aquele apresentado por último, ou seja, o Regimento presume que o substitutivo da última Comissão de mérito é que prevalece.<sup>251</sup> A interpretação desse dispositivo originou na Casa a expressão “**Comissão de Mérito Maior**”. É a Comissão de mérito constante no final do despacho de distribuição, aquela que será ouvida por último. Essa Comissão reveste-se de maior importância porque eventual substitutivo que venha a apresentar terá preferência sobre aqueles oferecidos pelas outras Comissões.

Na votação das proposições, há uma ordem de votação. Vejamos os quadros seguintes:

---

<sup>249</sup> RICD, art. 193 (adiamento da votação).

<sup>250</sup> RICD, arts. 189 a 191.

**QUADRO 10**  
**Processamento da Votação no Plenário da Câmara dos Deputados**  
**Votação de Projeto sem Substitutivo**

<p><b>1 - Emendas com parecer favorável</b> (RICD, art. 189, § 1º, I)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- serão votadas em globo;</li> <li>- ordem: 1 - supressivas; 2 - aglutinativas; 3 - substitutivas; 4 - modificativas; 5 - aditivas (RICD, art. 191, VIII);</li> <li>- Incluem-se as emendas de Comissão, quando sobre elas não haja manifestação em contrário de outra Comissão.</li> </ul>
<p><b>2 - Emendas com parecer contrário</b> (RICD, art. 189, § 1º, II)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- serão votadas em globo;</li> <li>- ordem: 1 - supressivas; 2 - aglutinativas; 3 - substitutivas; 4 - modificativas; 5 - aditivas.</li> </ul>
<p><b>3 - Emendas com pareceres divergentes das Comissões</b> (RICD, art. 189, § 2º)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- serão votadas uma a uma;</li> <li>- ordem: 1 - supressivas; 2 - aglutinativas; 3 - substitutivas; 4 - modificativas; 5 - aditivas.</li> </ul>
<p><b>4 - Emendas destacadas</b> (RICD, art. 189, § 2º)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- serão votadas uma a uma;</li> <li>- ordem: 1 - supressivas; 2 - aglutinativas; 3 - substitutivas; 4 - modificativas; 5 - aditivas.</li> <li>- No entanto, se a emenda destacada se referir a dispositivo do projeto (por exemplo, o art. 2º) que foi destacado por DVS ou Destaque de Bancada - DVS, que tem o efeito de retirar o dispositivo do texto, essa emenda será votada após a votação do destaque ao texto (RICD, art. 191, XIV).</li> </ul>
<p><b>5 - Emendas com subemenda</b> (RICD, art. 191, IX, X e XI)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) de forma geral, a emenda é votada primeiro, com a ressalva da subemenda e, após, vota-se a subemenda;</li> <li>b) a subemenda terá preferência na votação sobre a emenda, nos seguintes casos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- quando se tratar de subemenda substitutiva;</li> <li>- quando se tratar de subemenda supressiva;</li> <li>- quando se tratar de subemenda substitutiva de artigo da emenda, e a votação da emenda se fizer artigo por artigo.</li> </ul> </li> <li>c) As emendas com subemenda poderão ser votadas em globo, nos grupos das emendas com parecer favorável ou contrário, por proposta de qualquer Deputado ou Comissão, aprovada pelo Plenário. No caso de aprovação, considera-se aprovada a emenda, com a modificação feita pela subemenda.</li> </ul>
<p><b>6 - Emendas com parecer para constituírem projeto em separado</b>  (RICD, art. 191, XII)</p>
<p><b>7 - PROJETO, ressalvados os destaques de texto</b>  (RICD, art. 191, V)</p>
<p><b>8 - Destaques ao texto do projeto</b> (RICD, art. 162, XIV).</p> <p>(segue-se a ordem dos artigos: vota-se primeiro o destaque ao art. 1º, ao art. 2º, etc...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antes de iniciar a votação da matéria principal, a Presidência dará conhecimento ao Plenário dos requerimentos de destaque apresentados à Mesa (RICD, art. 162, II); (mais correto seria se a Mesa anunciasse a existência dos destaques e votasse os requerimentos, deixando a matéria destacada para ser votada após a votação do projeto. No entanto, não é o que ocorre;</li> <li>- Havendo mais de um requerimento de destaque, poderão os pedidos ser votados em globo, a requerimento de Líder e deliberação do Plenário</li> </ul>
<p><b>OBS:</b> - A lógica da votação das emendas antes do projeto é a seguinte: dependendo do resultado da votação das emendas, os Deputados tem a opção de rejeitar o projeto, se, por exemplo, forem aprovadas emendas que o Parlamentar não concorde. Quando se vota o projeto, está, na verdade, se votando o projeto com as modificações das emendas. Se a votação fosse feita ao contrário, o Deputado aprovaria o projeto, sem saber o que realmente estaria aprovando, porque posteriormente poderiam ser aprovadas emendas com as quais ele não concordasse. A votação das emendas antes do projeto torna a votação mais segura, no sentido de sempre se saber o que se está aprovando.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A regra geral é a votação da proposição, ou seu substitutivo, em globo. Entretanto, o Plenário poderá deferir a votação da proposição por título, capítulo, seção, artigo ou grupo de artigos ou de palavras, é denominada “votação parcelada”. Neste caso, a solicitação deverá ser feita durante a discussão, salvo se o requerimento for de autoria do Relator ou tiver a sua aquiescência (RICD, art. 189, <i>caput</i> e §§ 4º e 5º).</li> <li>- Aprovada a votação do projeto por artigo, o texto do artigo deverá ser votado antes de eventual emenda aditiva apresentada a ele (RICD, art. 191, XV).</li> <li>- A regra geral é a votação das emendas em globo. No entanto, poderão ser votadas todas as emendas separadamente (uma a uma), a requerimento de qualquer Deputado, aprovado pelo Plenário (RICD, art. 189, § 3º).</li> </ul>

**Fonte:** quadro elaborado pela Autora tomando por base os arts. 162, 189 e 191, todos do RICD.

<sup>251</sup> RICD, art. 191, inciso III.

QUADRO 11  
Processamento da Votação no Plenário da Câmara dos Deputados  
Votação de Projeto com Substitutivo

APROVAÇÃO DO SUBSTITUTIVO	REJEIÇÃO DO SUBSTITUTIVO
<b>1 – SUBSTITUTIVO da última Comissão de mérito</b> (ou de outra Comissão, quando este for rejeitado – votado pela ordem inversa da apresentação) (RICD, art. 191, II e III) Se aprovado Substitutivo: estão prejudicados o Projeto, as emendas a este oferecidas, ressalvadas as emendas ao substitutivo e todos os destaques (RICD, art. 191, IV).	<b>1 – SUBSTITUTIVO da última Comissão de mérito</b> (ou de outra Comissão, quando este for rejeitado – votado pela ordem inversa da apresentação.) (RICD, art. 191, II e III) <u>Se rejeitado o Substitutivo:</u> estão prejudicadas as emendas a este oferecidas, ressalvadas as emendas ao projeto e todos os destaques (RICD, art. 191, V)
<b>2 - Emendas ao Substitutivo com parecer favorável</b> (serão votadas em globo)	<b>2 - Emendas ao projeto com parecer favorável</b> (serão votadas em globo)
<b>3 – Emendas ao Substitutivo com parecer contrário</b> (serão votadas em globo)	<b>3 – Emendas ao projeto com parecer contrário</b> (serão votadas em globo)
<b>4 – Emendas ao Substitutivo com pareceres divergentes das Comissões</b> (serão votadas uma a uma)	<b>4 – Emendas ao projeto com pareceres divergentes das Comissões</b> (serão votadas uma a uma)
<b>5 – Emendas destacadas</b> (serão votadas uma a uma)	<b>5 – Emendas destacadas</b> (serão votadas uma a uma)
<b>6 – Emendas ao Substitutivo com subemenda</b>	<b>6 – Emendas com subemenda</b>
<b>7 – Destaques ao texto do Substitutivo</b>	<b>7 – PROJETO, ressalvados os destaques de texto</b>
	<b>8 – Destaques ao texto do projeto</b>

**Fonte:** quadro elaborado pela Autora tomando por base os arts. 162, 189 e 191, todos do RICD.

A **redação final**<sup>252</sup> é o texto final do projeto com todas as modificações aprovadas em Plenário e integra o turno em que se concluir a apreciação da matéria. Completada a fase de votação em turno único, o projeto de lei será enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com todas as modificações advindas de emendas ou destaques, para a elaboração da redação final, com a apresentação, se necessário, de emendas de redação. Caso o projeto tenha sido examinado por Comissão Especial, esta será a Comissão competente para elaborar a redação final. Se o projeto ou o substitutivo forem aprovados sem alterações em Plenário, a Comissão poderá, em seu parecer, propor que esse texto seja considerado como a redação final, desde que em condições de ser adotado como definitivo.

A redação final será dispensada nos projetos de autoria do Senado Federal que tenham sido aprovados sem emendas na Câmara, salvo quando haja vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir. No entanto, sendo o projeto do Senado aprovado com emendas, a redação final limitar-se-á às emendas da Câmara, não as incorporando ao texto do projeto, exceto para corrigir defeitos evidentes de forma. Aprovado o projeto com modificações, o prazo para

<sup>252</sup> RICD, arts. 195 a 199 (redação final).

elaboração da redação final será de: a) 10 sessões: projetos em tramitação ordinária; b) 5 sessões: projetos em regime de prioridade; e c) 1 sessão: para os projetos em regime de urgência, prorrogável por outra sessão, excepcionalmente, por deliberação do Plenário.

A redação final será votada depois de publicada no Diário da Câmara dos Deputados – DCD ou distribuída em avulsos, observado o interstício regimental de duas sessões. No entanto, é possível proceder à imediata votação da redação final, dispensada a sua impressão, quando não tenha sido emendada na sua discussão final ou única. Se emendada a redação final, serão publicadas as emendas e o parecer da Comissão competente. A deliberação sobre a redação final obedecerá à seguinte ordem: a) iniciada a discussão, poderão debatê-la, uma vez e pelo prazo de cinco minutos cada um, o Autor de Emenda, um Deputado contra e o Relator; b) a votação da redação final terá início pelas emendas. Votam-se primeiramente as emendas e, logo após, o texto da redação final; c) Dispensa da votação da redação final: incluída a redação final na Ordem do Dia, se sua discussão for encerrada sem emendas ou retificações, será considerada definitivamente aprovada, sem necessidade de votação.

Quando, após a aprovação da redação final, verificar-se erro no texto, a Mesa procederá à correção, dando conhecimento ao Plenário, ao Senado ou ao Presidente da República, se o projeto já tiver sido encaminhado à sanção. Não havendo impugnação, considerar-se-á aceita a correção. Caso contrário, caberá ao Plenário decidir. Quando o erro se verificar em autógrafo recebido do Senado, a Mesa o devolverá a este, para correção, e dará conhecimento ao Plenário.

O art. 200 do Regimento Interno estabeleceu prazo até a segunda sessão seguinte para a proposição aprovada em definitivo pela Câmara ou por suas Comissões ser enviada em autógrafos à sanção ou ao Senado. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra.<sup>253</sup> Aprovada a proposição pela Câmara (Casa iniciadora), serão encaminhados os autógrafos ao Senado Federal (Casa revisora), até a segunda sessão seguinte, que poderá emendá-lo. Sendo o projeto emendado, retornará à Câmara (Casa iniciadora). De outra parte, aprovado projeto de lei de autoria do Senado Federal (Casa iniciadora) pela Câmara (Casa revisora), sem emendas, a matéria será encaminhada ao Presidente da República, para sanção. Se aprovado com emendas, retornará ao Senado Federal (Casa iniciadora), que deliberará sobre as emendas apresentadas pela Câmara (Casa revisora).

---

<sup>253</sup> CF, art. 65.

### 3.6.5 As Lideranças

No Brasil, ao contrário dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, existe uma direção colegiada em cada Casa do Congresso Nacional, denominada **Mesa Diretora**. À Mesa incumbe a direção dos trabalhos legislativos, bem como dos administrativos. Cada uma das Mesas, na qualidade de Comissão Diretora, compõe-se de Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, havendo quatro Suplentes de Secretários, para substituição dos titulares.<sup>254</sup> O mandato é de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente,<sup>255</sup> não se considerando recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.<sup>256</sup> O Congresso Nacional, quando reunido conjuntamente, possui sua própria Mesa, que será presidida pelo Presidente do Senado Federal, sendo os demais cargos exercidos, alternadamente, pelos ocupantes dos cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.<sup>257</sup>

As Mesas de ambas as Casas exercem um papel preponderante no processo de formação das leis. Na Câmara dos Deputados, à Mesa compete dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas, bem como outras atribuições previstas no Estatuto Doméstico. Dentre as vinte e nove atribuições previstas no art. 15 do Regimento, há três que têm relação direta com o processo legislativo: fixar o número de Deputados por Partido ou Bloco em cada Comissão Permanente; propor privativamente à Câmara projeto de resolução dispondo sobre sua organização; e elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os Presidentes de Comissões Permanentes, projeto de Regulamento Interno das Comissões que, aprovado pelo Plenário, será parte integrante do Regimento, matéria ainda não regulada.

Alteração importante promovida em fevereiro de 2007 refere-se à eleição da Mesa. Na composição da Mesa, a Constituição estabelece que será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares. Mas qual é a representação? A representação da data da eleição, da posse ou do dia da eleição? Diante do conflito, foi promulgada a Resolução n. 94/05, que passou a gerar efeitos a partir de 1º/02/07. Decidiu-se, então, pela data da eleição, ou seja, o número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação, de acordo com o resultado final das eleições proclamado pela Justiça Eleitoral, desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato. Essa alteração regimental foi de

---

<sup>254</sup> RICD, art. 14, §§ 1º e 2º; RISF, art. 46, §§ 1º e 2º.

<sup>255</sup> CF, art. 57, § 4º.

<sup>256</sup> RICD, art. 5º, § 1º.

<sup>257</sup> CF, art. 57, § 5º.

extrema importância para organizar a eleição da Mesa da Câmara e impedir mudanças partidárias de última hora com o intuito único de eleição de candidato de determinado partido.

Além das atribuições da Mesa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe de seção própria dispondo sobre a competência do seu **Presidente**.<sup>258</sup> Este é o representante da Câmara quando ela se pronuncia coletivamente, como também o supervisor dos seus trabalhos. Dentre as diversas atribuições previstas no Regimento Interno, **cabe ao Presidente decidir as questões de ordem e as reclamações**, competência importante, cujas decisões têm gerado precedentes e novas interpretações das regras regimentais. No entanto, atribuição de cunho vital para o processo legislativo é a **designação da ordem do dia das sessões**. Essa talvez seja uma das atribuições mais importantes do Presidente da Câmara, uma vez que é ele quem controla a pauta, quem decide o que será votado, de acordo com uma agenda mensal organizada juntamente com o Colégio de Líderes. Ressalte-se que o Colégio de Líderes não decide a pauta, ele é ouvido pelo Presidente, que poderá seguir ou não o que foi decidido junto com os Líderes. Isso já ocorreu na Presidência do Dep. Luiz Eduardo Magalhães, que decidia a pauta das Sessões, sem convocar reunião de Líderes.

Dentre outras, há ainda duas atribuições importantes que merecem a referência: quanto às proposições, **a distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Especiais**, ou seja, é o Presidente quem decide em quais Comissões as proposições deverão tramitar, observadas as competências de cada uma; e, **quanto às Comissões, é o Presidente quem designa seus membros titulares e suplentes**, mediante comunicação dos Líderes, ou, se expirado o prazo, de ofício.

Há ainda outros órgãos que exercem papel extremamente importante nos trabalhos legislativos: são as **lideranças partidárias**<sup>259</sup>. Os Deputados e Senadores poderão agrupar-se por representações partidárias ou Blocos Parlamentares. São as bancadas partidárias, que se organizam no início de cada Legislatura, podendo sofrer alterações com a transferência de membros para outra bancada, pelo fato da adoção de outra legenda partidária. Essa organização se faz com a indicação à Mesa de seus Líderes, eleitos por maioria absoluta dos integrantes da representação.

Na Câmara, o Partido terá liderança quando a sua representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Casa, ou seja, quando for igual ou superior a cinco Deputados.

---

<sup>258</sup> RICD, arts. 16 e 17; RISF, arts. 48 e 49.

Os partidos com bancada inferior poderão indicar um representante para expressar a posição do Partido. Os Líderes permanecerão no exercício de suas funções na Câmara até que nova indicação venha a ser feita pela respectiva representação. No Senado, a indicação dos Líderes é feita no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada Legislatura, ou seja, no primeiro e no terceiro ano da Legislatura. No entanto, o Líder poderá ser substituído em qualquer oportunidade por decisão da maioria absoluta dos membros da representação.

As lideranças têm papel de destaque no processo de formação das Leis. Inicialmente, o Líder é o representante de sua bancada e o canal de comunicação entre ela e os órgãos da Casa. Além disso, há atribuições importantes que surtem efeitos nos trabalhos legislativos, como, por exemplo, a indicação dos membros das Bancadas para integrarem as Comissões Permanentes ou Temporárias e a substituição desses membros quando da votação de matérias importantes. Não há um limite para o poder dos Líderes de indicação e substituição dos membros nas Comissões.

Assunto recorrente na literatura é a referência à existência do Colégio de Líderes. Segundo Figueiredo e Limongi<sup>260</sup>, o Colégio de Líderes surgiu da experiência da Assembléia Constituinte. Na última fase da elaboração da Constituição de 1988, após uma reinterpretação do Regimento que impossibilitou o alcance de maiorias para aprovação tanto do texto-base, como dos textos alternativos, os trabalhos de Plenário passaram a ser precedidos pelos acordos de lideranças, em outras palavras, reuniões preparatórias entre os líderes para montar alternativas de apreciação de matéria pelo Plenário. Essa prática foi fundamental para a finalização do processo Constituinte. Assim, a manifestação do Plenário foi sendo intermediada pela ação dos Líderes Partidários na preparação da Pauta.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, promulgado em 1989, instituiu o **Colégio de Líderes**,<sup>261</sup> formado pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Estabeleceu que os Líderes dos Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo não terão direito a voto, apenas a voz. Determinou, ainda, que as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes, sempre que possível, prevalecendo o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica da Bancada.

---

<sup>259</sup> RICD, arts. 9º a 13; RISF, arts. 61 a 66.

<sup>260</sup> FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa*, n. 5. São Paulo: CEBRAP, 1996, p. 31.

<sup>261</sup> RICD, art. 20.

No entanto, na prática, houve um descolamento da norma regimental no processo político. Desde a instituição da norma, não se tem notícia de reunião do Colégio de Líderes nos moldes regimentais, mas reuniões convocadas pelo Presidente da Câmara com os Líderes Partidários, denominadas “Reuniões de Líderes”, em que todos os assuntos são pautados e intermediados pelo Presidente. Assim, o Colégio de Líderes é uma instituição prevista regimentalmente, mas que nunca chegou a se reunir conforme determina o Estatuto Doméstico, em outras palavras, nunca se reuniu de forma autônoma, sem a interferência do Presidente da Câmara. No entanto, o que deve ser ressaltado é a importância dos Líderes no contexto legislativo, detentores que são de inúmeras prerrogativas regimentais, que lhes garantem um papel fundamental no cenário político.



## CAPÍTULO 4

# PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO BRASILEIRO

## ANÁLISE DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA

### DA LEGISLATURA 95/99 (1º ANO DO GOVERNO FHC)

#### 4.1 Considerações gerais

Tratar de Produção Legislativa do Parlamento é matéria complexa, uma vez que há dois tipos de produção: a positiva, aquela em que a proposta é aprovada nas Casas ou em uma das Casas do Congresso, podendo ser transformada em norma jurídica ou não, caso haja veto total, e a produção negativa, aquela em que o Parlamento obsta a aprovação da matéria, em Plenário ou no âmbito das Comissões, arquivando-a definitivamente. Como tratado no Capítulo 3, a proposição passa por uma fase introdutória, composta por três momentos: a apresentação do projeto, o juízo de admissibilidade, a ser feito pelo Presidente da Casa, e a distribuição às Comissões. Segue-se então a fase deliberativa, que engloba a discussão e a votação da proposição pelas Comissões, a apresentação de emendas e destaques e, quando for o caso, a deliberação pelo Plenário. A diferença se dá quando a matéria é aprovada, em que a fase de anuência ou de oposição não mais se desenrola no Congresso Nacional, mas no âmbito do Poder Executivo, quando o Presidente da República sanciona ou veta, total ou parcialmente, o projeto de lei.

Para aprovar ou rejeitar proposição é necessário que se cumpram essas duas fases, **introdutória e deliberativa**. Nesse sentido, tanto para a matéria aprovada, quanto para a matéria rejeitada, há uma tramitação da proposição, com discussão, apresentação de emendas e votação que origina uma produção legislativa que designaremos como “positiva” e uma produção legislativa que denominaremos “negativa”. Essa segunda produção vem sendo menos estudada pela literatura, talvez devido ao grande volume, embora seja de extrema importância, principalmente no âmbito das Comissões. Primeiro, porque a produção negativa caracteriza a maior produção legislativa do Congresso, como veremos em seguida. Segundo, porque ao ser analisada juntamente com a produção positiva, permite uma análise real e completa do trabalho desenvolvido no Parlamento, que não está adstrito apenas ao que é transformado em norma jurídica. Por fim, matérias que foram rejeitadas em determinadas Legislaturas, poderão ser

aprovadas e transformadas em norma jurídica em Legislaturas seguintes. Talvez naquele momento não tenha sido profícua a discussão, ou por falta de amadurecimento, ou por interesses políticos distintos, mas em outro momento a discussão da matéria poderá ser novamente levantada.

Segundo a Constituição de 1988,<sup>262</sup> o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. O presente trabalho analisa a produção legislativa tendo por recorte a deliberação nas Comissões, a par da deliberação no Plenário. Por essa razão, serão examinadas, além das matérias aprovadas em Plenário, todas as proposições cuja deliberação foi conclusiva nas Comissões, em outras palavras, cuja deliberação não precisou passar pelo Plenário. O exame limitado apenas aos projetos de lei ordinária justifica-se pelo fato de o exame conclusivo das matérias pelas Comissões se dar unicamente sobre projetos de lei ordinária, por força regimental, com exceção dos projetos de decreto legislativo de rádio e TV, conforme já mencionado.

Nesse sentido, foram examinados os projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (período compreendido entre 15 de fevereiro de 1995 a 14 de fevereiro de 1996, uma vez que a 2ª Sessão Legislativa iniciou-se em 15 de fevereiro de 1996), correspondente, em grande parte, ao primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso. Justifica-se tal análise porque é no primeiro ano da Legislatura que o maior número de proposições é apresentado. Ademais, examinando o primeiro ano, teremos o maior número de resultados (projetos aprovados e rejeitados), em face de o tempo de tramitação ser mais longo, evitando assim o arquivamento definitivo ao final da Legislatura. Por fim, nesse período, a Medida Provisória não tramitava ainda na Câmara e no Senado, a sua tramitação restringia-se ao âmbito do Congresso Nacional, não sobrestando a pauta de ambas as Casas, o que contribui para uma visão completa da produção legislativa das duas Casas, sem interferência das Medidas Provisórias.

Para proceder a essa análise, construiu-se um Banco de Dados de Produção Legislativa que, depois de alimentado com todas as proposições aprovadas e rejeitadas na 1ª Sessão Legislativa, tornou possível a emissão de relatórios contendo estatísticas acerca do pesquisado. O Banco de Dados contém todas as informações necessárias a respeito da proposição, como o número na Câmara dos Deputados, autor (órgão de origem), ementa, despacho inicial

(distribuição às Comissões), número da lei e existência de veto, tipo de apreciação (Plenário ou Conclusivo), situação da proposição (aprovado/rejeitado), tipo de tramitação (urgência, prioridade ou tramitação ordinária), área ou assunto da proposição, data de entrada e saída na Casa, tramitação nas Comissões (contendo as Comissões, a conclusão da Comissão, se é Comissão de mérito ou não, o nome do Relator, a relação do Relator com o Governo, o nome do Presidente da Comissão e a relação do Presidente com o Governo).<sup>263</sup>

Essas informações foram colhidas nas tramitações das proposições constantes dos Bancos de Dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No entanto, houve algumas dificuldades para uma coleta íntegra e segura das informações. Em 1995, o atual Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados não havia sido implantado ainda e diversas informações importantes não constavam das fichas de tramitação, como, por exemplo, o tipo de apreciação (Plenário ou conclusivo), o regime de tramitação (urgência, prioridade, ordinária), o nome de alguns Relatores, dentre outras. Para suprir a falta de informações, tornou-se necessária a análise detalhada da tramitação das 1525 proposições, com a utilização de várias estratégias: se houve abertura de prazo de emendamento nas Comissões quando a matéria foi rejeitada (o que pode configurar o poder conclusivo das Comissões, uma vez que para a matéria submetida a Plenário, não se abre prazo de emendamento nas Comissões);<sup>264</sup> a existência de requerimento de urgência aprovado; a autoria do projeto ou se regulamentava dispositivo constitucional (para verificar se tramitou em regime de prioridade).<sup>265</sup> Além disso, em alguns casos foi necessário consultar a íntegra do projeto, dos pareceres das Comissões e até mesmo das publicações no DCD.

## 4.2 Produção Legislativa

Na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (de 15/02/95 a 14/02/96, o que inclui eventuais prorrogações e/ou convocações extraordinárias), foram apresentados, na Câmara dos Deputados, 1525 projetos de lei ordinária. Comparando três Legislaturas (95/99, 99/03 e 03/07), verificamos que o maior número de proposições apresentadas ocorreu no primeiro ano das três Legislaturas pesquisadas. Vejamos:

---

<sup>262</sup> CF, art. 59.

<sup>263</sup> Alguns dados do Bando de Dados de Produção Legislativa foram colhidos junto à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. São eles: nome dos Parlamentares que tomaram posse nas Legislaturas 95/99, 99/03, 03/07, e início da Legislatura 07/11, com os respectivos partidos e mudanças partidárias; nome de todas as Comissões Permanentes e Especiais das quatro últimas Legislaturas; e nome e mandato dos Presidentes de Comissão.

<sup>264</sup> V. itens 3.6.3.6 e 3.6.4.3 (emendamento).

<sup>265</sup> V. item 3.6.3.4 (prazos).

TABELA 3  
PROPOSIÇÕES APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
LEGISLATURAS 95/99, 99/03 E 03/07  
(Projetos de Lei Ordinária)

	1ª Sessão Legislativa	2ª Sessão Legislativa	3ª Sessão Legislativa	4ª Sessão Legislativa	TOTAL
<b>50ª Legislatura (95/99)</b>	1525	1224	1428	737	<b>4914</b>
<b>51ª Legislatura (99/03)</b>	2445	1669	1925	1475	<b>7514</b>
<b>52ª Legislatura (03/07)</b>	2985	1764	1893	1086	<b>7728</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6955</b>	<b>4657</b>	<b>5246</b>	<b>3298</b>	<b>20156</b>

**Fonte:** Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI).

**OBS:** as sessões legislativas até 15/02/06, data da publicação da Emenda Constitucional n. 50/06, ocorriam de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. No entanto, poderia haver prorrogação da sessão em julho, caso não houvesse a aprovação da LDO, como também convocações extraordinárias, que poderiam levar os trabalhos legislativos até 14 de fevereiro do ano seguinte, exceto no último ano da Legislatura, quando os trabalhos deveriam finalizar em 31 de janeiro, haja vista que a posse dos novos Deputados se dá em 1º de fevereiro. Assim, optamos por incluir nas sessões legislativas pesquisadas os projetos apresentados durante eventuais prorrogações ou convocações extraordinárias, muito comuns até a promulgação da Emenda 50/06, quando ficou vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão de convocação. Dessa forma, contemplamos toda a Legislatura, tornando as comparações mais didáticas, sem a necessidade de fazer separação por sessão legislativa ordinária e extraordinária (convocação).

A Tabela 3 mostra que o maior número de proposições apresentadas se deu na 1ª Sessão Legislativa de cada Legislatura. Revela, ainda, que o número de projetos de lei ordinária apresentados aumentou significativamente da 50ª para a 51ª Legislatura, um aumento de 53%, permanecendo estabilizado da 51ª para a 52ª Legislatura, com um aumento de apenas 3%.

Dos 1525 projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99), verificamos que apenas 28,6% deles foram aprovados ou rejeitados no Parlamento, pelas duas Casas do Congresso ou individualmente. Considerou-se como **aprovação** a matéria aprovada em pelo menos uma das Casas legislativas, que não tenha sido rejeitada pela outra Casa. Quanto aos demais, 71,4% deles tiveram outro resultado, qual seja, foram arquivados definitivamente ao final da Legislatura,<sup>266</sup> prejudicados<sup>267</sup> (em razão de haverem perdido a oportunidade ou em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão em outra deliberação), apensados,<sup>268</sup> devolvidos ao Autor,<sup>269</sup> retirados pelo Autor,<sup>270</sup> transformados em projeto de lei complementar ou continuaram em tramitação. Vejamos a Tabela 4:

<sup>266</sup> RICD, art. 105; RISF, art. 332.

<sup>267</sup> RICD, art. 164; RISF, art. 334.

<sup>268</sup> V. nota sobre apensação no subitem 3.6.2.3 (Distribuição às Comissões).

<sup>269</sup> V. nota sobre devolução de proposição no subitem 3.6.2.2 (Juízo de Admissibilidade).

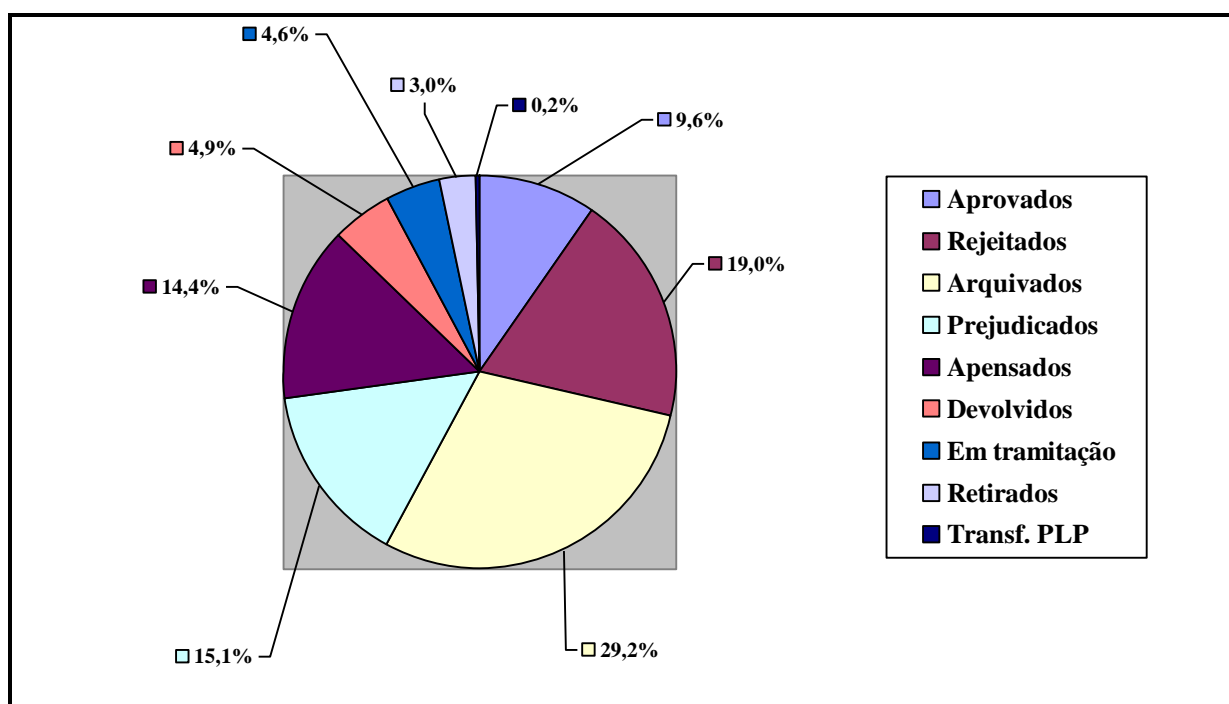
<sup>270</sup> RICD, art. 104; RISF, art. 256.

TABELA 4  
**RESULTADO DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99**  
**(Projetos de Lei Ordinária)**

RESULTADO	N	%
Aprovados	147	9,6
Rejeitados	289	19,0
Arquivados definitivamente	445	29,2
Prejudicados	231	15,1
Apensados	219	14,4
Devolvidos	74	4,9
Em tramitação *	69	4,6
Retirados pelo Autor	47	3,0
Transformados em projeto de lei complementar	4	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>1525</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI).

\* Proposições em Tramitação: pesquisa realizada até 30/05/09.



**Figura 1** – Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99).

#### 4.2.1 Produção Legislativa: Comissões x Plenário

Como já mencionado, os trabalhos legislativos no Brasil, após a promulgação da atual Carta e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não estão mais centralizados no Plenário, **mas descentralizados nas Comissões**, sendo a regra a tramitação

conclusiva nas Comissões e a exceção a deliberação de matéria pelo Plenário, por força constitucional<sup>271</sup> e regimental.<sup>272</sup>.

Assim, os dados obtidos na 1ª Sessão Legislativa da Legislatura 95/99 confirmam a constatação acima, quando mostram que a produção legislativa foi maior nas Comissões, em contraposição ao Plenário, tanto para matérias aprovadas, quanto para matérias rejeitadas. Vejamos a tabela seguinte:

TABELA 5  
**PROPOSIÇÕES POR TIPO DE APRECIÇÃO (PLENÁRIO/COMISSÕES)**  
1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99  
(Projetos de Lei Ordinária)

(Projetos de Lei Ordinária)				
	APROVADOS		REJEITADOS	
	Comissões (Conclusivo)	Plenário	Comissões (Conclusivo)	Plenário
	76	71	265	24
SUBTOTAL	147		289	
TOTAL	436			

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

A tabela 5 mostra que, no tocante à hipótese de que **há produção legislativa significativa nas Comissões, em contraposição ao Plenário, ela se confirmou** para os projetos de lei ordinária apresentados na 1ª Sessão Legislativa da Legislatura 95/99. Verifica-se que tanto na produção “positiva”, quanto na “negativa”, ela foi maior nas Comissões. A matéria rejeitada nas Comissões foi 91% superior à matéria rejeitada em Plenário, valor significativo numericamente, enquanto que a matéria aprovada foi 6,5% maior nas Comissões.

Ao lado da importância numérica, é necessário analisar se as matérias aprovadas nas Comissões têm relevância temática, similar às matérias aprovadas em Plenário. O problema que se coloca é a definição do que seja efetivamente relevante. Para o Executivo, por exemplo, relevante pode ser a matéria econômica e administrativa, haja vista o grande número de proposições aprovadas nessas áreas. Para o Legislativo, relevante pode ser a matéria social. Uma análise detalhada das proposições seria necessária para verificar se aquelas matérias de importância para o Executivo e o Legislativo foram aprovadas nas duas instâncias decisórias. No entanto, não foi possível nesta pesquisa fazer um aprofundamento acerca da relevância, mas pretendemos ressaltar alguns aspectos sobre o assunto, que poderão ser objeto de futuras análises: **a)** verificou-se que proposições referentes ao mesmo assunto, de interesse do Executivo

<sup>271</sup> CF, art. 58, § 2º, inciso I.

<sup>272</sup> RICD, art. 24, inciso II; RISF, art. 91.

e do Legislativo, foram aprovadas no âmbito do Plenário e das Comissões, como, por exemplo, matérias administrativas (transformação de cargos, alteração de gratificação); matérias tributária, penal, trabalhista e previdenciária; **b)** proposições de autoria dos Poderes Executivo e Judiciário, como também do Ministério Público, foram aprovadas no âmbito do Plenário e das Comissões; **c) matérias que aparentemente não seriam consideradas relevantes, como a denominação de rodovias, foram aprovadas em Plenário com urgência e nas Comissões, sob o poder conclusivo.** Esses aspectos podem levantar suposições de que matérias relevantes podem ter sido aprovadas tanto em Plenário, quanto no âmbito das Comissões, sem distinção.<sup>273</sup>

Observou-se, ainda, na tabela 5, **que a descentralização do padrão decisório, promovida pela Constituição de 1988, surtiu efeitos na produção legislativa.** Quanto às proposições aprovadas, a repartição entre Plenário e Comissões restou parecida (aprovação 6,5% maior nas Comissões), praticamente meio a meio, mostrando uma maior independência das Comissões, que aprovam matéria legislativa sem a deliberação do Plenário. Quanto às proposições rejeitadas, há uma preponderância das Comissões (91% superior), o que sugere que as Comissões brasileiras possuem um papel importante no que toca à sustação de matérias legislativas, quando bloqueiam matérias indesejadas.

Por outro lado, **o alto percentual de matérias arquivadas ao final da Legislatura**<sup>274</sup>, quase 30% delas foram arquivadas definitivamente por falta de pareceres das Comissões, **sugere que as Comissões engavetam proposições informalmente até o seu arquivamento formal ao final da legislatura, semelhante ao poder das Comissões norte-americanas.** A diferença está no fato de que esse poder, no Brasil, não é ilimitado, pois que poderá haver a retirada de matéria do poder conclusivo das Comissões para a deliberação do Plenário pela interposição de recurso ou pelo instrumento da urgência. Ou seja, é muito fácil desengavetar matérias que estejam nas Comissões, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos. Esse “possível” engavetamento pode nos sugerir duas hipóteses: **a)** o grande número de proposições apresentadas impede que as Comissões deliberem sobre todas elas; **b)** e/ou as Comissões realmente engavetam as propostas que são indesejáveis, pois o processo assim o permite, com as possibilidades de retirada acima descritas.

---

<sup>273</sup> V. detalhamento das proposições aprovadas em Plenário e nas Comissões no Anexo I, contendo número da proposição, tipo de tramitação, assunto e tipo de alteração.

<sup>274</sup> V. Tabela 4.

### 4.2.2 Produção Legislativa: aprovação x rejeição

Na Tabela 6, faz-se um detalhamento do resultado final das matérias legislativas aprovadas; em outras palavras, se foram aprovadas e transformadas em norma jurídica (TNJR), se foram aprovadas com alterações ou não, se foram vetadas parcialmente ou totalmente, se foram arquivadas ou prejudicadas ou se continuam em tramitação.<sup>275</sup> Vejamos:

TABELA 6  
**PROPOSIÇÕES APROVADAS POR TIPO DE APRECIACÃO (PLENÁRIO/CONCLUSIVO)**  
**1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99**  
**(Projetos de Lei Ordinária)**

Resultado	PLENÁRIO		Resultado	COMISSÕES (CONCLUSIVO)	
	Câmara (Casa iniciadora)	Senado (Casa iniciadora)		Câmara (Casa iniciadora)	Senado (Casa iniciadora)
Aprovado e TNJR*	12	-	Aprovado e TNJR*	8	1
Aprovado, vetado parcialmente** e TNJR	-	1	Aprovado, vetado parcialmente e TNJR	-	1
Aprovado e vetado totalmente	-	-	Aprovado e vetado totalmente	1	-
Aprovado com alterações e TNJR (sem veto)	36	-	Aprovado com alterações e TNJR (sem veto)	20	1
Aprovado com alterações, vetado parcialmente e TNJR	11	-	Aprovado com alterações, vetado parcialmente e TNJR	3	-
Aprovado com alterações e vetado totalmente	1	-	Aprovado com alterações e vetado totalmente	4	1
Aprovado na Câmara e arquivado no Senado	6	-	Aprovado na Câmara e arquivado no Senado	19	-
Aprovado na Câmara e tramitando no Senado	2	-	Aprovado na Câmara e tramitando no Senado	4	-
Aprovado na Câmara e no Senado e tramitando na Câmara (Emendas do SF)	-	-	Aprovado na Câmara e no Senado e tramitando na Câmara (Emendas do SF)	4	-
Aprovado no Senado e na Câmara e tramitando no Senado (Emendas da CD)	-	-	Aprovado no Senado e na Câmara e tramitando no Senado (Emendas da CD)	-	3
Aprovado na Câmara e prejudicado no Senado	-	-	Aprovado na Câmara e prejudicado no Senado	6	-
Aprovado na Câmara e retirado no Senado pelo Executivo	2	-	Aprovado na Câmara e retirado no Senado pelo Executivo	-	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>70</b>	<b>1</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>69</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>		<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	

**Fontes:** Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

\* TNJR – Transformado em norma jurídica (Lei)

\*\* Veto mantido pelo Congresso Nacional

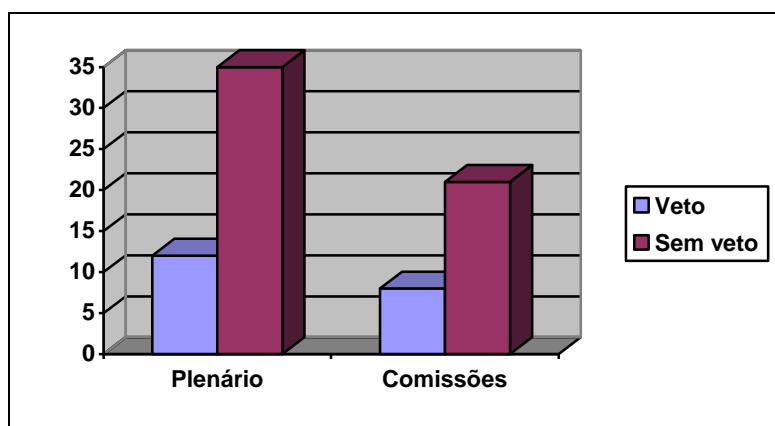
**OBS:** Há regras diferentes de arquivamento na Câmara e no Senado. **As proposições oriundas do Senado não são arquivadas na Câmara, ou seja, continuam sua tramitação, mesmo que finalizada a legislatura** (RICD, art. 105, inciso III). No Senado, as proposições oriundas da Câmara têm regramento diferente. Elas não são arquivadas ao final da Legislatura, mas essa regra somente vale para a primeira Legislatura, pois elas serão arquivadas automaticamente se estiverem em tramitação na Casa há duas Legislaturas, exceto se houver requerimento de continuidade de 1/3 dos Senadores no prazo mencionado no Regimento e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário, elas poderão tramitar por mais uma Legislatura, quando então serão definitivamente arquivadas, se não tiverem a sua tramitação concluída (RISF, art. 332). No entanto, a Presidência do Senado tem dado seguimento, de

<sup>275</sup> V. detalhamento das proposições aprovadas em Plenário e Comissões nos Anexos I e II, contendo número da proposição, tipo de tramitação, assunto e tipo de alteração.



ofício, às proposições de autoria do Senado Federal, que foram aprovadas nas duas Casas e retornaram ao Senado para exame das emendas da Câmara. Essa possibilidade de arquivamento das matérias da Câmara no Senado, o que inexistia na Câmara, foi o motivo para o arquivamento no Senado de 19 proposições aprovadas na Câmara.

Verifica-se, na tabela 6, que das 71 proposições aprovadas em Plenário, 61 delas foram enviadas à sanção. Dessas 61, 48 foram aprovadas com alterações, sendo que 1 foi vetada totalmente e 11 foram vetadas parcialmente. Das proposições que foram aprovadas sem alterações, 1 foi vetada parcialmente. Ou seja, **das 48 proposições aprovadas em Plenário com alterações e enviadas à sanção, 12 sofreram veto e 35 não**. Nas Comissões, das 76 proposições aprovadas, 40 foram enviadas à sanção. Dessas, 29 foram aprovadas com alterações, sendo que 3 foram vetadas parcialmente e 5 foram vetadas totalmente. Das proposições que foram aprovadas sem alterações, 1 foi vetada parcialmente e 1 foi vetada totalmente. Ou seja, **das 29 proposições aprovadas nas Comissões com alterações e enviadas à sanção, 8 sofreram veto e 21 não**. Vejamos esses dados representados na Figura 2:



**Figura 2** – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas com alterações, em Plenário e nas Comissões, enviadas à sanção, que receberam ou não veto, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99).

Diante dos dados acima apresentados, observamos que o Legislativo exerceu um papel importante na produção legislativa apresentada, de agregação de valores e/ou aperfeiçoamento das matérias legislativas. Para verificar se realmente houve um aperfeiçoamento das propostas aprovadas, seria necessário examinar o conteúdo das alterações, o que não foi objeto deste estudo. Entretanto, pelo grande número de alterações promovidas por meio de substitutivo, instrumento destinado, na prática legislativa, a promover alterações substanciais, podemos lançar suposições, que poderão fazer parte de pesquisas futuras, de que o Legislativo, ao promover alterações, em número expressivo, por meio de substitutivo, possa estar realizando um intenso trabalho de aperfeiçoamento das matérias legislativas.

O fato de o Parlamento haver promovido alterações nas proposições não significou a aposição de veto na mesma medida. Isso pode sugerir duas hipóteses, que podem ocorrer simultaneamente: **a)** há um intenso processo de negociação que se desenrola no âmbito do Congresso Nacional, com a participação do Executivo, por intermédio dos Líderes da Coalizão de Governo, e do Legislativo, por intermédio dos seus Presidentes e dos Líderes da oposição; nesse processo, o Legislativo exerce verdadeiro papel agregador e aperfeiçoador das propostas legislativas, tornando o veto desnecessário, pois que a negociação se processou no âmbito do Parlamento e as alterações têm o consentimento dos dois Poderes; **b)** há matérias de interesse do Executivo (econômicas, que têm impacto financeiro, matérias administrativas) e há matérias de interesse do Legislativo nas quais o Executivo não interfere, deixando a cargo do Legislativo a negociação com a sociedade (por exemplo, matérias trabalhista, eleitoral, sindical, relacionadas a direito penal, direitos individuais, meio-ambiente, saúde e assistência social, que são tipicamente legislativas e, se não geram impacto financeiro, o Executivo não interfere na sua deliberação).

Quanto à produção “negativa”, o número de matérias rejeitadas conclusivamente é significativo, em outras palavras, a produção “negativa” é preponderante nas Comissões. É importante observar que as matérias sujeitas à deliberação do Plenário podem ser rejeitadas já no âmbito das Comissões. Na Câmara dos Deputados, isso acontece na hipótese de haver parecer terminativo das Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria, e na hipótese de haver parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela inadequação financeira e orçamentária da proposição, ou parecer da Comissão Especial quanto aos dois aspectos.<sup>276</sup> Em havendo o parecer terminativo, diferente do parecer conclusivo - porque, neste caso, há o encerramento da tramitação da matéria, exceto se houver recurso -, as proposições são rejeitadas e arquivadas definitivamente.<sup>277</sup> Vejamos a tabela seguinte:

---

<sup>276</sup> RICD, art. 54.

<sup>277</sup> **Poder conclusivo** (nome utilizado no âmbito da Câmara dos Deputados) e **Poder terminativo** (nome utilizado no âmbito do Senado Federal) é a designação que se dá à discussão e votação de projeto de lei ordinária pelas Comissões, sem a deliberação do Plenário. Nesse sentido, elas podem aprovar ou rejeitar projeto de lei ordinária, dispensada a competência do Plenário, desde que não haja recurso da minoria, provido pelo Plenário. Esclareça-se que, ao contrário do que dispõe a literatura, não é possível generalizar o termo para Poder terminativo, pois a Câmara utiliza designação diversa, diferente daquela utilizada no Senado Federal. Na Câmara, **será terminativo** o parecer emitido apenas pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania e de Finanças e Tributação, ou pela Comissão Especial, quando tem ambas as competências, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, ou sobre a adequação financeira e orçamentária, respectivamente. Havendo parecer contrário quanto às preliminares, a matéria será arquivada, exceto se houver recurso provido pelo Plenário (RICD, art. 54).

TABELA 7  
**PROPOSIÇÕES REJEITADAS POR TIPO DE APRECIÇÃO (PLENÁRIO/CONCLUSIVO)**  
**1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99**  
**(Projetos de Lei Ordinária)**

(Projetos de Lei Ordinária)				
	Rejeitados na Câmara		Rejeitados no Senado*	
	Conclusivo	Plenário	Conclusivo	Plenário
	254	22	11	2
SUBTOTAL	276		13	
TOTAL	289			

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

\* A rejeição no Senado Federal não contempla as proposições apresentadas por Senadores, apenas as proposições iniciadas na Câmara, mas que foram rejeitadas no Senado. No entanto, as proposições rejeitadas na Câmara contemplam todas aquelas iniciadas na Câmara, como também aquelas iniciadas no Senado e rejeitadas na Câmara.

Após exame detalhado das 289 proposições rejeitadas, verificaram-se duas particularidades que devem ser observadas: a) grande número de rejeições se deu pela aprovação de parecer contrário pela inadequação financeira e orçamentária: houve 80 pareceres contrários da Comissão de Finanças e Tributação, ou seja, 28% das proposições rejeitadas o foram por inadequação financeira e orçamentária. Esses dados sugerem que a Comissão de Finanças e Tributação tornou-se uma Comissão de extrema importância no jogo político, particularmente para o Executivo, que direciona seus esforços para controlar a Presidência e as relatorias nessa Comissão. Já a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, antes denominada Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, aprovou 27 pareceres pela inconstitucionalidade e/ou injuridicidade, ou seja, 9 % do total. A maioria das rejeições se deu nas Comissões de mérito, ou seja, 63%. Vejamos:

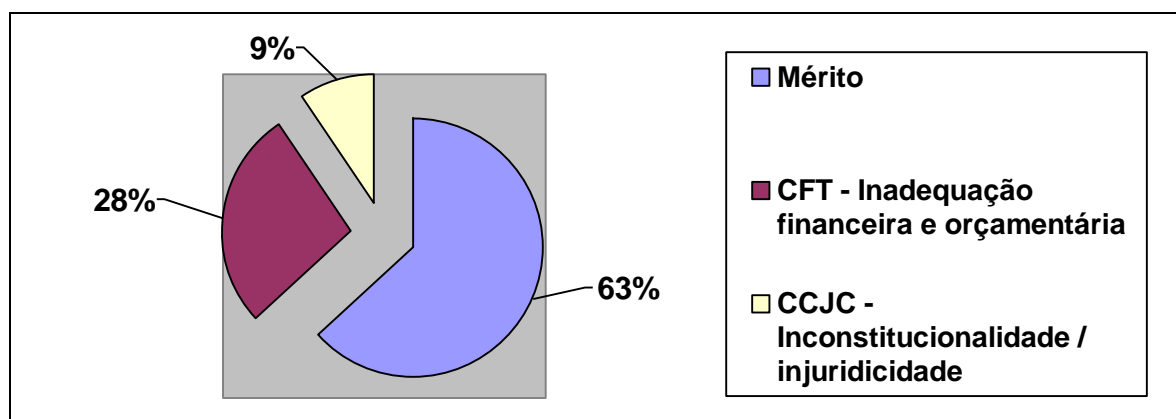


Figura 3 – Gráfico representativo do percentual das proposições rejeitadas nas Comissões da Câmara dos Deputados (Comissões de mérito, CFT e CCJC), na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99).

O Gráfico mostra que a maioria das rejeições se deu nas Comissões de mérito. No entanto, há um percentual considerável de rejeições na Comissão de Finanças e Tributação, que pode funcionar como um filtro para matérias que aumentem a despesa pública, por exemplo.

Outro aspecto importante, no caso da rejeição de matérias, é o fato de que as Comissões, quando não concordam com o parecer do Relator, rejeitam-no e nomeiam outro Relator para redigir o parecer vencedor. Essa estratégia é utilizada pelo Legislativo e pelo Governo, para rejeitar matérias que são relatadas, por exemplo, pela Oposição, cujo parecer é contrário aos interesses do Executivo ou do próprio Legislativo. Essa estratégia política pode, algumas vezes, diminuir a importância do papel do Relator que, mesmo fazendo uso estratégico da informação, é vencido na Comissão. Segundo Santos e Almeida<sup>278</sup>, embora tido como um dos atores principais no processo decisório, o Relator não tem poderes formais suficientes para influenciar a decisão final da Comissão, e esse tipo de estratégia parece mostrar isso.

#### ***4.2.3 Produção Legislativa: alterações promovidas nas proposições aprovadas***

Este trabalho não tem por objetivo analisar detidamente as alterações promovidas pelos Parlamentares nas proposições aprovadas, particularmente naquelas de autoria do Executivo, mesmo porque isso teria que ser objeto de nova pesquisa. Entretanto, no momento do exame das proposições, verificou-se que o número de alterações, formais ou não, promovidas nas matérias aprovadas pelo Legislativo foi extraordinariamente grande, o que justificou a elaboração do presente subitem. Vejamos:

TABELA 8  
**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS COM E SEM ALTERAÇÕES**  
1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99  
(Projetos de Lei Ordinária)

	Proposições aprovadas sem alterações		Proposições aprovadas com alterações			
	Plenário	Comissões	Plenário		Comissões	
	16	19	Substitutivo	Emenda	Substitutivo	Emenda
			38	17	32	25
			55		57	
TOTAL	35		112			

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

<sup>278</sup> SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n. 4, 2005, p. 694.

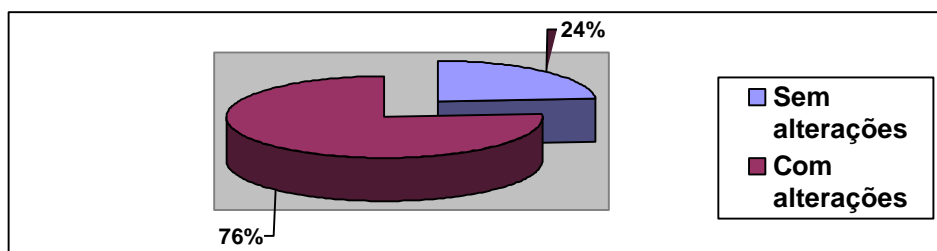


Figura 4 – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas, com e sem alterações, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99).

A Figura 4 mostra que 76% das proposições foram aprovadas com alterações, número significativo. Já a Tabela 8 mostra que o número de alterações em Plenário e nas Comissões é praticamente o mesmo, não havendo diferenciação entre os referidos órgãos. A distinção entre substitutivo e emenda foi utilizada uma vez que o substitutivo provoca a alteração substancial ou formal da proposição, em seu conjunto. Segundo o RICD, considera-se formal a alteração quando visa exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.<sup>279</sup> Neste estudo, não podemos comprovar se a alteração foi substancial ou formal, ou seja, se alterou apenas aspectos de forma, de técnica legislativa, mas podemos confirmar a hipótese de que, na Sessão Legislativa observada, o Legislativo alterou a maioria das proposições, 76% delas. Se as alterações foram substanciais ou formais, dependeria de estudo mais aprofundado. No entanto, é possível afirmar que a maioria das proposições aprovadas são alteradas no Legislativo, fato que poderá vir a contribuir para sustentar a hipótese de que o Legislativo exerce um papel importante de aperfeiçoador das propostas legislativas.

#### ***4.2.4 Produção Legislativa: urgência x prioridade x ordinária***

Conforme examinado no item 3.6.3.4, o RICD prevê três tipos de regime de tramitação geral de proposições: urgência, tramitação com prioridade e tramitação ordinária. O Regime de tramitação é o modo como a proposição tramita em cada Casa ou o ritmo com que a matéria pode tramitar dentro do processo legislativo, que pode ser mais célere ou não. Há prazos diferenciados nas Comissões para deliberação das matérias, dependendo do regime de tramitação (5 sessões para urgência; 10 sessões para regime de prioridade e 40 sessões para tramitação ordinária). No caso da urgência, além do prazo diferenciado nas Comissões, há a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, exceto a publicação e a distribuição em

<sup>279</sup> RICD, art. 118, § 4º.

avulsos ou por cópia da matéria, os pareceres das Comissões ou de Relator designado em substituição às Comissões e o *quorum* para deliberação.<sup>280</sup>

A **tramitação com urgência** pode ocorrer por diversos motivos<sup>281</sup>: a) matérias consideradas urgentes pela sua própria natureza, como, por exemplo, sobre declaração de guerra, suspensão das imunidades de Deputados na vigência do estado de sítio, requisição de civis e militares, etc.; b) proposições oriundas de Mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos internacionais, a partir da sua aprovação pela Comissão competente<sup>282</sup>; c) matérias de iniciativa do Presidente da República, com solicitação de urgência, que denominaremos de “urgência constitucional”, porque prevista na Constituição Federal;<sup>283</sup> e d) matérias reconhecidas, por deliberação do Plenário, de caráter urgente, com base no Regimento Interno.<sup>284</sup>

A última hipótese, referente às matérias reconhecidas por deliberação do Plenário como de caráter urgente, contém duas possibilidades: a primeira é a **urgência prevista no art. 154 do RICD**, quando o requerimento é submetido à deliberação do Plenário se apresentado por dois terços dos membros da Mesa ou um terço dos Deputados ou Líderes que representem esse número ou dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição; esta urgência é pouco utilizada, porque há uma limitação regimental que impede que se vote outro requerimento de urgência caso estejam em tramitação na Casa duas matérias em regime de urgência nos termos do art. 154<sup>285</sup>.

No caso da **urgência urgentíssima**, o requerimento deverá ser apresentado pela maioria absoluta dos Deputados ou Líderes que representem esse número e aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição do requerimento de urgência do art. 154, ou seja, o Plenário poderá votar quantos requerimentos de urgência urgentíssima achar necessários. A diferença fundamental entre este e aquele, além do *quorum* de apresentação, é que não se exige *quorum* qualificado para votação do requerimento de urgência com base no art. 154 do RICD, enquanto que no requerimento de urgência urgentíssima é necessário o *quorum* qualificado de maioria absoluta, atualmente 257 Deputados. Esta urgência, denominada urgência urgentíssima, com base no art. 155 do RICD, foi utilizada para a quase totalidade dos projetos aprovados em regime de urgência analisados neste estudo.

---

<sup>280</sup> RICD, art. 152.

<sup>281</sup> RICD, art. 151, inciso I.

<sup>282</sup> RICD, art. 151, inciso I, alínea “j”.

<sup>283</sup> CF, art. 64, § 1º.

<sup>284</sup> RICD, art. 151, inciso I, alínea “o”.

<sup>285</sup> RICD, art. 154, § 2º.

A **tramitação com prioridade**<sup>286</sup> ocorre no caso de projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos, como também no caso de projetos de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional e suas alterações, além de projetos de lei com prazo determinado, de regulamentação de eleições e suas alterações e de alteração ou reforma do Regimento Interno. Todos os outros projetos de lei não compreendidos nas hipóteses anteriores têm **tramitação ordinária**.<sup>287</sup>

Por essa razão, neste trabalho faremos a distinção entre os três tipos de tramitação existentes. Antes, é importante esclarecer que a matéria em regime de urgência, por força regimental, não está submetida à apreciação conclusiva das Comissões, devendo necessariamente ser apreciada pelo Plenário.<sup>288</sup> Quanto às matérias em regime de prioridade e tramitação ordinária, poderão ser submetidas ao poder conclusivo das Comissões ou à deliberação do Plenário, dependendo do assunto. Vejamos:

TABELA 9  
**PROPOSIÇÕES APROVADAS POR REGIME DE TRAMITAÇÃO (Urgência x prioridade x ordinária)**  
1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99  
(Projetos de Lei Ordinária)

(Projetos de Lei Ordinária)						
	PLENÁRIO			COMISSÕES		
	Urgência	Prioridade	Ordinária	Urgência	Prioridade	Ordinária
	65	4	2	-	24	52
SUBTOTAL	71			76		
TOTAL	147					

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

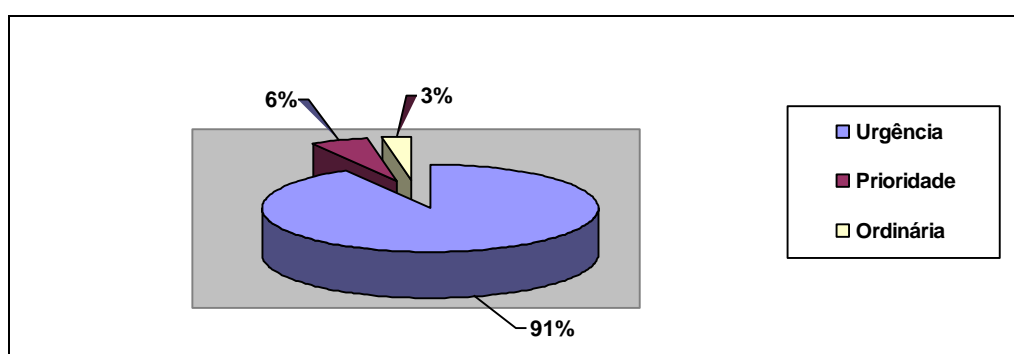


Figura 5 – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas em Plenário em regime de urgência, prioridade e tramitação ordinária, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99).

<sup>286</sup> RICD, art. 151, inciso II.

<sup>287</sup> RICD, art. 151, inciso III.

<sup>288</sup> RICD, art. 24, inciso II, alínea “h”.

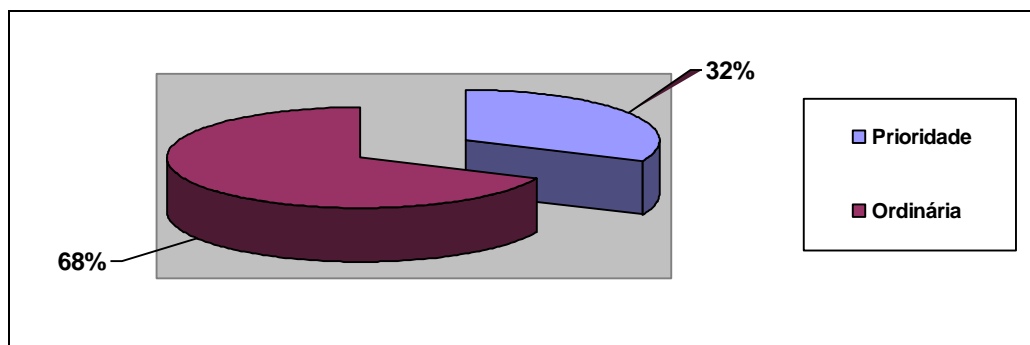


Figura 6 – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas nas Comissões em regime de prioridade e tramitação ordinária, na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99).

A tabela 9 mostra que, das 71 matérias aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados, 65 delas tramitaram em regime de urgência. Dessas, apenas 1 tramitou em regime de urgência solicitada pelo Presidente da República, a denominada urgência constitucional.<sup>289</sup> Todas as outras tramitaram em regime de urgência urgentíssima, requerida pelos Líderes e aprovada pelo Plenário, ou seja, 91% das proposições aprovadas em Plenário tramitaram em regime de urgência, conforme revela a Figura 5. O fato de a maioria das proposições haver tramitado em regime de urgência significa que não foram unicamente matérias de interesse do Executivo que tramitaram com urgência, mas também matérias de interesse do Legislativo. Assim, se a maioria das matérias de Plenário foi aprovada com urgência, independentemente de se mencionar a questão da autoria, isso pode sugerir que o instrumento da urgência não é utilizado apenas pelo Executivo, mas também pelo Legislativo, para aprovar a sua própria agenda. No entanto, para que essa hipótese possa ser realmente comprovada, é necessário que se faça uma análise de um período mais longo, aplicando-se o mesmo método. Como o presente estudo recai sobre um período muito curto, de apenas um ano, podemos lançar a suposição de que a urgência possa ser um instrumento legislativo utilizado, na verdade, para se incluir matéria na pauta de Plenário.

Diante dessa suposição, diversos poderiam ser os motivos para que esse fato aconteça. O número de proposições prontas para a Ordem do Dia é muito superior à capacidade de o Plenário deliberar sobre elas. Apenas para exemplificar, atualmente há 1201 proposições prontas para a Ordem do Dia, ou seja, prontas para a deliberação do Plenário.<sup>290</sup> Ademais, o Legislativo brasileiro não tem um calendário legislativo, por matérias, como o tem o Parlamento norte-americano, o que dificulta a escolha das proposições que integrarão a pauta de Plenário. Por fim, não há a obrigatoriedade de o Presidente da Casa colocar uma ou outra matéria que está pronta

<sup>289</sup> V. detalhamento das proposições aprovadas em Plenário e nas Comissões nos Anexos I e II, contendo número da proposição, tipo de tramitação (urgência, prioridade, ordinária), ementa (assunto) e tipo de alteração (emenda, substitutivo).

<sup>290</sup> Informação da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (maio/2009).



para a Ordem do Dia na pauta, configurando um poder discricionário do Presidente da Câmara a elaboração da Ordem do Dia das sessões.<sup>291</sup> Nesse sentido, a urgência poderia configurar instrumento legislativo destinado a incluir matéria na pauta de Plenário. Essa inclusão não estaria relacionada unicamente à agenda do Executivo, mas também à agenda do Legislativo e da própria sociedade. Poderia, ainda, estar relacionada ao fato político, em outras palavras, à forma como o Legislativo dá uma resposta rápida à sociedade quanto a determinado assunto.

Um exemplo claro, advindo da análise das proposições que foram aprovadas em Plenário, é o caso daqueles projetos que trataram de alterações no Código Penal e que estiveram ligados a fatos ocorridos à época, a crimes que chocaram a sociedade. O Legislativo, sensibilizado e precisando dar uma resposta rápida à sociedade, utilizou-se do instrumento da urgência para fazer aprovar a matéria, com a anuência do Executivo.

Note-se que no Brasil as Comissões não têm o condão de incluir matéria na pauta de Plenário, como ocorre no Parlamento norte-americano. A pauta é ditada pelo Presidente da Casa, com a oitiva dos Líderes, haja vista haver inúmeras matérias em regime de urgência que aguardam a inclusão em pauta. No entanto, quanto às proposições sujeitas à deliberação conclusiva, são os Presidentes daqueles colegiados que ditam a pauta das Comissões, independente do Presidente da Casa Legislativa.

De outro lado, verifica-se que, dentre as 147 proposições aprovadas, 65 matérias foram aprovadas com urgência em Plenário (44% delas) e 82 foram aprovadas sem urgência, em regime de prioridade ou tramitação ordinária (56% delas), sendo que apenas 6 das que tramitaram sem urgência o foram em Plenário, todas as outras 76 tramitaram nas Comissões, mostrando um intenso trabalho legislativo no âmbito das Comissões, o que pode sugerir a hipótese de que as Comissões talvez não sejam tão fracas como sustenta a literatura.

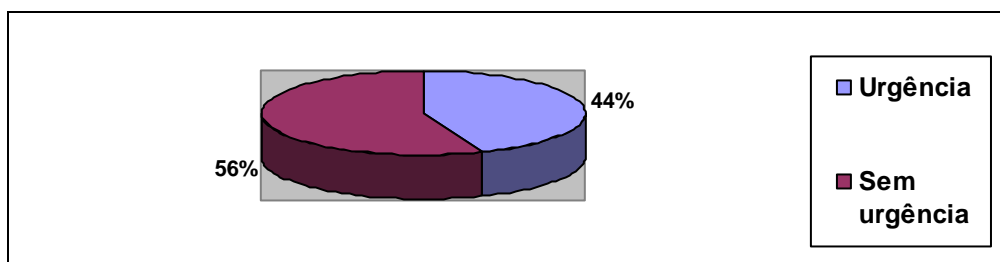


Figura 7 – Gráfico representativo do resultado das proposições aprovadas com e sem urgência (prioridade/ordinária), na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99).

<sup>291</sup> RICD, art. 17, inciso I, alíneas “s” e “t”.

#### 4.2.5 Produção Legislativa: Executivo x Legislativo x Judiciário x MPU

Trata-se neste subitem da autoria das proposições, em que se faz um cruzamento com as matérias aprovadas em Plenário e nas Comissões e com o regime de tramitação. Analisam-se, então, quais as matérias que foram de autoria do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público da União. Quanto a este último, cabem alguns esclarecimentos.

O Ministério Público, conforme mandamento constitucional,<sup>292</sup> é a instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Um dos princípios institucionais do Ministério Público é a independência funcional. Isso significa que a referida instituição não integra o Poder Executivo, em que pese o fato de haver, às vezes, certa confusão quanto a esse aspecto. Talvez isso se dê, conforme examinado no item 3.6.2.1, pelo fato de o Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União, ser detentor da iniciativa concorrente com o Presidente da República para apresentação de projeto de lei sobre a organização do Ministério Público. Em face disso, neste estudo os dados do Ministério Público serão analisados separadamente dos dados do Poder Executivo.

A tabela 10 mostra um detalhamento das proposições aprovadas por autoria no âmbito do Plenário e das Comissões. Vejamos:

TABELA 10  
**PROPOSIÇÕES APROVADAS POR AUTORIA (Plenário x Comissões)**  
**1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99**  
**(Projetos de Lei Ordinária)**

	EXECUTIVO		LEGISLATIVO		JUDICIÁRIO		MINISTÉRIO PÚBLICO	
	Plenário	Comissões	Plenário	Comissões	Plenário	Comissões	Plenário	Comissões
	35	7	34	62	1	5	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>		<b>96</b>		<b>6</b>		<b>3</b>	

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

Analisando os dados acima, verifica-se que o maior número de proposições aprovadas é de origem do Legislativo, seguido pelo Executivo, Judiciário e Ministério Público. Entretanto, grande parte das proposições aprovadas de origem do Executivo o foi em Plenário, ao contrário das proposições de origem do Legislativo, em que a maioria foi aprovada nas Comissões. Mas isso não significa que não houve aprovação de projetos de autoria do Legislativo em Plenário, ao

<sup>292</sup> CF, art. 127.

contrário, o número de projetos aprovados em Plenário de autoria do Legislativo é praticamente idêntico ao número de projetos de autoria do Executivo, 34 do Legislativo contra 35 do Executivo. Os dados mostram uma produção significativa do Legislativo, tanto no Plenário, quanto no âmbito das Comissões.

Na Tabela 11, faz-se um detalhamento das proposições aprovadas de autoria do Executivo, no âmbito do Plenário e das Comissões, conforme o rito de tramitação (urgência/prioridade). Conforme tratado no item 4.2.4, as proposições de autoria do Executivo, Judiciário e Ministério Público tramitam, inicialmente, em regime de prioridade, exceto se houver urgência aprovada ou solicitada pelo Presidente da República para projetos de sua autoria. Vejamos:

TABELA 11  
**PROPOSIÇÕES APROVADAS DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO**  
(Plenário x Comissões e urgência x prioridade)  
1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99  
(Projetos de Lei Ordinária)

	<b>PODER EXECUTIVO</b>		
	<b>Plenário</b>		<b>Comissões</b>
	Urgência	Prioridade	Prioridade
	32	3	7
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>		<b>7</b>

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

A tabela 11 mostra que as proposições de autoria do Poder Executivo foram, em sua maioria, aprovadas em regime de urgência. Apenas 3 proposições do Executivo foram aprovadas sem urgência em Plenário e 7 proposições nas Comissões. Note-se que, como dito anteriormente, proposições de autoria do Executivo sempre tramitam na Câmara dos Deputados em regime de prioridade, caso não haja urgência.

Na tabela 12, faz-se um detalhamento dos projetos de autoria do Poder Legislativo. Vejamos:

TABELA 12  
**PROPOSIÇÕES APROVADAS DE AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO**  
(Plenário x Comissões e urgência x prioridade x ordinária)  
1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99  
(Projetos de Lei Ordinária)

	<b>PODER LEGISLATIVO</b>				
	<b>Plenário</b>			<b>Comissões</b>	
	Urgência	Prioridade	Ordinária	Prioridade	Ordinária
	31	1	2	10	52
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>			<b>62</b>	

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

Os dados acima mostram, assim como ocorreu com as proposições de autoria do Poder Executivo, que a maioria das proposições aprovadas no Plenário de autoria do Poder Legislativo o foi no regime de urgência urgentíssima. Os dados confirmam a hipótese, colocada anteriormente, de que o instrumento da urgência é usado para aprovar projetos de iniciativa do Executivo, como do Legislativo. Em consequência, poderíamos supor que a urgência é utilizada também para aprovar matérias em Plenário de forma célere, sejam elas de autoria do Executivo ou do Legislativo. Note-se que as proposições de autoria do Poder Legislativo podem tramitar em regime de urgência, mas também em regime de tramitação com prioridade, quando a proposição tratar de matéria eleitoral, por exemplo, ou outras previstas no Regimento Interno que requerem esse tipo de tramitação, e em regime de tramitação ordinária.

Na tabela 13, faz-se um detalhamento das proposições aprovadas de autoria do Poder Judiciário e do Ministério Público. Vejamos:

TABELA 13  
**PROPOSIÇÕES APROVADAS DE AUTORIA DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO**  
(Plenário x Comissões e urgência x prioridade)  
1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99  
(Projetos de Lei Ordinária)

	PODER JUDICIÁRIO		MINISTÉRIO PÚBLICO	
	Plenário	Comissões	Plenário	Comissões
	Urgência	Prioridade	Urgência	Prioridade
	1	5	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>		<b>3</b>	

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

A tabela mostra que, apesar do reduzido número de matérias, o número de proposições aprovadas de autoria do Poder Judiciário e do Ministério Público é maior no âmbito das Comissões.

#### ***4.2.6 Produção Legislativa: Relatorias – Coalizão x Oposição***

Conforme examinado no item 3.6.3.5, recebida a proposição, é designado, pelo Presidente da Comissão, um Relator para proferir parecer à matéria. Uma proposição pode ser distribuída para mais de uma Comissão na Câmara, o que é muito comum na prática legislativa. Assim, para relatar as 436 proposições aprovadas e rejeitadas analisadas neste estudo, foram designados 1038 Relatores na Câmara dos Deputados, que não correspondem a 1038 Parlamentares, porque vários Deputados relataram mais de uma matéria. Para verificar se os Relatores designados integravam a Coalizão de Governo ou a Oposição, utilizamos duas classificações acerca do assunto, elaboradas por Figueiredo, que mostram a composição

partidária das Coalizões de Governo<sup>293</sup>, como também da Oposição<sup>294</sup>, de 1º de janeiro de 1995 até 31 de janeiro de 2007.

Segundo Figueiredo, a força da Oposição depende do seu tamanho, mas também da sua posição no espectro ideológico. A principal característica da Oposição parlamentar ao governo Lula, que a diferencia da Oposição ao governo FHC, é a sua posição central no espectro partidário. Assim, os partidos que não participam da Coalizão de Governo não podem ser necessariamente identificados como Oposição, pois nem todos se definem como tal. Ou seja, aqueles que se posicionam como Oposição e que, de fato, desempenham o papel sistemático de Oposição, por seu comportamento em Plenário, serão tratados como Oposição. Em consequência, Figueiredo identifica como Oposição ao governo FHC o PT e os demais partidos de esquerda e, no governo Lula, o PSDB e o PFL.<sup>295</sup>

Quanto às Coalizões, Figueiredo identifica a participação no Governo levando em conta apenas as posições ministeriais, mas também se os seus ocupantes fazem parte do Governo representando o partido a que pertencem.<sup>296</sup> Vejamos o Quadro seguinte, contendo a composição partidária das Coalizões de Governo, com o evento que lhes deu origem e a sua duração:

---

<sup>293</sup> Para a classificação dos Partidos como sendo da Coalizão de governo, utilizamos o excelente estudo de Argelina Cheibub Figueiredo, in *Government Coalitions in Brazilian Democracy. Brazilian political Science Review*, vol. 1, n. 2, jul-dez 2007, p. 182-216.

<sup>294</sup> Para a classificação dos Partidos como sendo da Oposição, utilizamos o estudo de FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições*. In LIMA, Maria Regina Soares de (Org.), *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

<sup>295</sup> Ibid, p. 8-9

<sup>296</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Government...*, op. cit., p. 187

QUADRO 12  
COALIZÕES DE GOVERNO – FHC E LULA  
(01/01/95 a 31/01/07)

COALIZÃO / PRESIDENTE	PARTIDO DO PRESIDENTE	PARTIDOS DA COALIZÃO	DATA DA COALIZÃO		EVENTO DE INÍCIO DA NOVA COALIZÃO
			INÍCIO	FIM	
Cardoso I1	PSDB	PSDB, PFL, PMDB, PTB	01/01/95	25/04/96	Eleição presidencial e legislativa
Cardoso I2	PSDB	PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB	26/04/96	31/12/98	Entrada PPB
Cardoso II1	PSDB	PSDB, PFL, PMDB, PPB	01/01/99	05/03/02	Eleição Presidencial e legislativa
Cardoso II2	PSDB	PMDB, PSDB, PPB	06/03/02	31/12/02	Saída do PFL
Lula I1	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS, PV	01/01/03	22/01/04	Eleição presidencial e legislativa
Lula I2	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PPS, PV, PMDB	23/01/04	31/01/05	Entrada do PMDB e saída do PDT
Lula I3	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PV, PMDB	01/02/05	19/05/05	Saída do PPS
Lula I4	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PMDB	20/05/05	22/07/05	Saída do PV
Lula I5	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PP, PMDB	23/07/05	31/01/07	Entrada PP

Fonte: transcrito parcialmente de FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Government Coalitions in Brazilian Democracy. Brazilian political Science Review*, vol. 1, n. 2, jul-dez 2007, p.190.

Dos 1038 Relatores designados para proferir parecer às proposições, 523 eram da Coalizão de Governo e 128 eram da Oposição. Os outros 387 Relatores não eram nem da Coalizão de Governo, nem da Oposição. No entanto, é importante observar que os Partidos de fora da base do Governo que não eram da Oposição, ou seja, dos partidos de esquerda, estavam muito mais próximos ideologicamente dos partidos da base do Governo. Vejamos o seguinte gráfico:

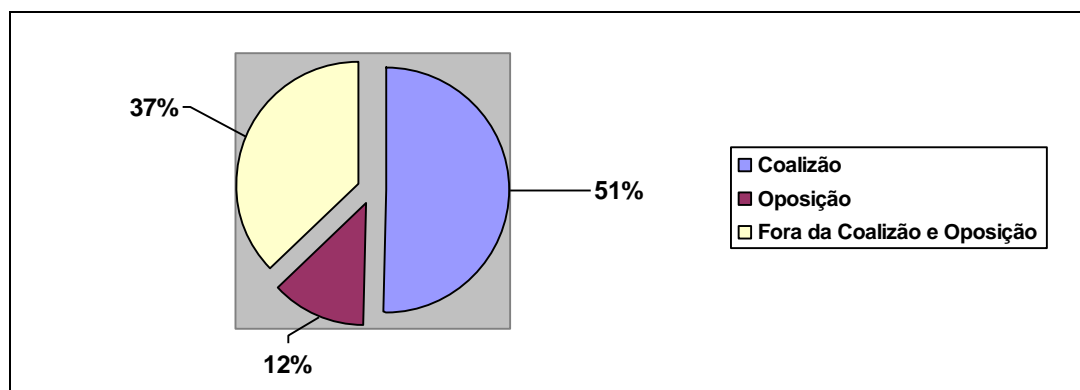


Figura 8 – Gráfico representativo do percentual de Relatorias, por Coalizão de Governo, Oposição e fora da Coalizão e Oposição, para todas as matérias aprovadas e rejeitadas.

Verifica-se, ao examinar a figura 8, que o número de relatorias conferidas à Oposição é extremamente pequeno, apenas 12% para toda a produção legislativa examinada. Isso significa que uma parcela significativa das proposições aprovadas e rejeitadas o foi com pareceres da Coalizão, sugerindo que há um controle da Coalizão de Governo sobre as relatorias de proposições que tramitam no âmbito do Plenário, como também das Comissões. Isso pode sugerir que a interferência do Executivo no Legislativo não se dá apenas no âmbito do Plenário, mas também das Comissões, em que a indicação das Relatorias é feita por seus Presidentes.

Na tabela 14, faz-se um detalhamento de quantas matérias foram relatadas pela Oposição nos projetos aprovados no Plenário e no âmbito das Comissões, de autoria do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Vejamos:

TABELA 14  
**PROPOSIÇÕES APROVADAS RELATADAS PELA OPOSIÇÃO**  
1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99  
(Projetos de Lei Ordinária)

(Projetos de Lei Ordinária)								
	PLENÁRIO				COMISSÕES			
	Executivo	Legislativo	Judiciário	MPU	Executivo	Legislativo	Judiciário	MPU
	6	5	-	-	2	25	2	1
	11				30			
TOTAL	41							

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

Os dados mostram que dentre as 147 proposições aprovadas, 41 matérias foram relatadas pela Oposição. Dentre as 71 proposições aprovadas em Plenário, 11 foram relatadas pela Oposição, enquanto que das 76 proposições aprovadas nas Comissões, 30 receberam pareceres da Oposição. Vejamos os gráficos seguintes com os percentuais:

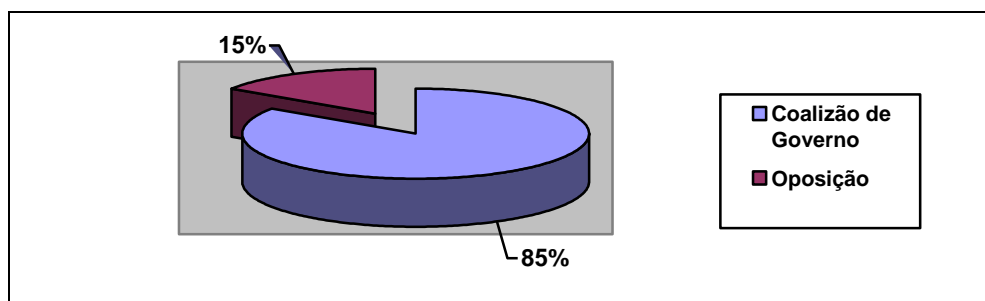


Figura 9 – Gráfico representativo do percentual de Relatorias da Coalizão de Governo e da Oposição nas proposições aprovadas em Plenário.

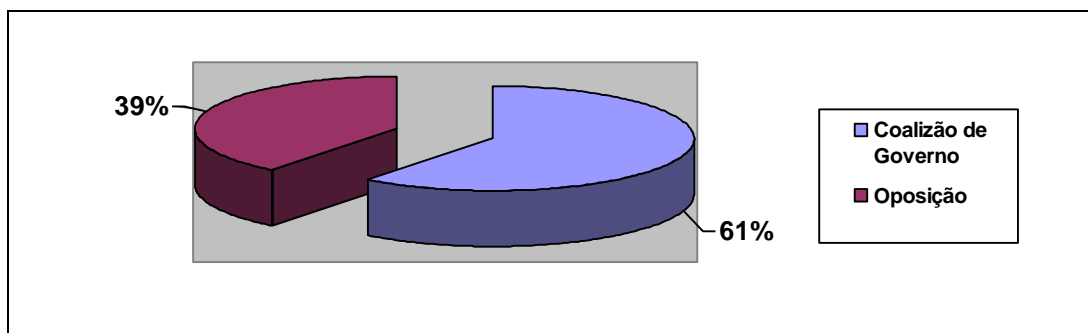


Figura 10 – Gráfico representativo do percentual de Relatorias da Coalizão de Governo e da Oposição nas proposições aprovadas nas Comissões.

Os percentuais acima mostram que o número de relatorias da Oposição nas proposições aprovadas nas Comissões é muito superior às relatorias da Oposição nas proposições aprovadas em Plenário, principalmente no que toca às matérias de autoria do próprio Legislativo. Isso parece significar que a Oposição consegue ser mais atuante nas Comissões, quando se trata de relatoria de proposição. Ao contrário, em Plenário prevalecem as relatorias da Coalizão de Governo, mesmo para projetos de autoria do Legislativo, o que pode sugerir que o Executivo tem um controle maior das matérias que são aprovadas em Plenário, mas não tem o mesmo desempenho quando se trata das Comissões.

Ao contrário do Parlamento norte-americano, em que uma segunda relatoria somente é conferida ao Parlamentar quando todos os outros membros da Comissão receberam a sua primeira relatoria, no Brasil, particularmente na Câmara dos Deputados, não há regra estabelecendo essa limitação, o que pressupõe que as relatorias são conferidas pelos Presidentes das Comissões de forma discricionária, atendendo aos interesses dos Líderes Partidários. Isso significa que um mesmo Parlamentar pode ser relator de uma infinidade de matérias, enquanto outros não conseguem sequer relatar matérias nas Comissões, ou relatam apenas 1 ou 2 em toda a Legislatura. Segundo Santos e Almeida, em estudo acerca da seleção de Relatores na Câmara dos Deputados, à medida que aumentam ou o tamanho do partido na Comissão ou a sua taxa de fidelidade ao partido ou, ainda, o seu tempo de filiação ao partido, maior será a probabilidade de o Deputado obter uma relatoria do projeto do Executivo.<sup>297</sup>

Analisando as proposições aprovadas e rejeitadas, verificou-se que a maioria dos Relatores recebeu apenas um projeto para proferir parecer, enquanto outros receberam de 10 a 30 projetos para relatar. Vejamos os Parlamentares detentores do maior número de relatorias:

<sup>297</sup> SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. *Teoria Informacional...*, op. cit., p. 724.



TABELA 15  
**NÚMERO DE RELATORIAS POR PARLAMENTAR**  
**1ª Sessão Legislativa – Legislatura 95/99**  
**(Projetos de Lei Ordinária)**

PARLAMENTAR	RELATORIAS
Nilson Gibson – PSB*	28
Ibrahim Abi-Ackel – PPB	14
Sandro Mabel – PMDB	11
Manoel Castro – PFL	10
Arnaldo Madeira – PSDB	10
Régis de Oliveira – PFL	10
Jofran Frejat – PPB	9
José Pimentel – PT	9

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

OBS1: Quando houve mudança de partido, optou-se por colocar o último partido do Parlamentar na Legislatura.

OBS2: Embora os projetos tenham sido apresentados na 1ª Sessão Legislativa da Legislatura 95/99, este estudo acompanhou a tramitação das proposições até 30/05/2009, logo, o número de relatorias refere-se ao período de 15 de fevereiro de 1995 a 30/05/2009, data limite desta pesquisa.

Um fato importante, que deve ser registrado, é o de que muitas vezes um determinado Parlamentar, mesmo não fazendo parte da Coalizão de Governo ou até mesmo fazendo parte da Oposição, possui grande credibilidade dentro do Congresso que o capacita para receber uma relatoria, por ser um especialista no assunto. É o caso da Deputada Maria da Conceição Tavares, da Oposição, que foi relatora diversas vezes na Comissão de Finanças e Tributação, porque era especialista na matéria financeira e tributária. Já o Deputado Ibrahim Abi-Ackel, pertencente à Coalizão de Governo, era o Relator da Subcomissão de matéria penal, tendo relatado a maioria dos projetos na área de Direito Penal.

Esse comportamento de distribuição de Relatorias na Câmara dos Deputados acaba por contribuir para centralizar o poder informacional nas mãos de poucos Parlamentares, denominados “notáveis”, em detrimento da maioria do corpo legislativo. Como não há um sistema de senioridade no Brasil, importante para a consolidação de carreiras dedicadas ao Legislativo, esse comportamento pode ser a explicação para a baixa taxa de especialização nas Comissões brasileiras. No entanto, essa matéria necessita de um estudo mais sistemático para conclusões mais consistentes.

#### ***4.2.7 Produção Legislativa: instrumentos regimentais***

No curso do processo legislativo, há vários instrumentos regimentais que podem ser utilizados para auxiliar na aprovação ou rejeição de matéria legislativa. O instrumento mais conhecido pela literatura é a urgência urgentíssima, muito utilizada pelo Governo, mas também pelo Legislativo, conforme demonstrado acima. Entretanto, há uma série de outros instrumentos

que são utilizados, mas às vezes ignorados nesse processo. Nesse sentido, foram identificados os seguintes instrumentos regimentais na tramitação das proposições examinadas:<sup>298</sup>: a apensação de proposição, a desapensação, a redistribuição, a audiência, a questão de ordem, o recurso contra poder conclusivo, dentre outros.

Esses instrumentos foram utilizados 148 vezes pelos Parlamentares, por meio de requerimento. Os principais dentro do processo legislativo são a urgência urgentíssima e a apensação e a desapensação de matéria. Desses, 60 foram utilizados pela Coalizão de Governo para aprovar matéria, principalmente o instrumento da urgência urgentíssima, e 29 foram utilizados para rejeitar matéria. Em outras palavras, o Governo utilizou-se de instrumentos regimentais como a urgência urgentíssima e a apensação para auxiliar na aprovação e na rejeição de proposições. Quanto à Oposição, utilizou apenas 8 instrumentos regimentais para aprovar matéria e 2 para rejeitar matéria.

No caso da urgência, o processo de deliberação torna-se mais célere, contribuindo para a aprovação da matéria. No caso da apensação, a proposição do Executivo pode estar, por exemplo, iniciando a tramitação na Casa e vir a ser apensada a outra que está pronta para a ordem do dia de Plenário, com todos os pareceres, pois o Regimento Interno assim o permite. Esse procedimento acelera a tramitação da proposição que não mais precisará passar pelas Comissões, pois os pareceres do projeto principal estendem-se à proposição apensada. Assim, esse instrumento auxilia na aprovação ou rejeição da matéria. Vejamos:

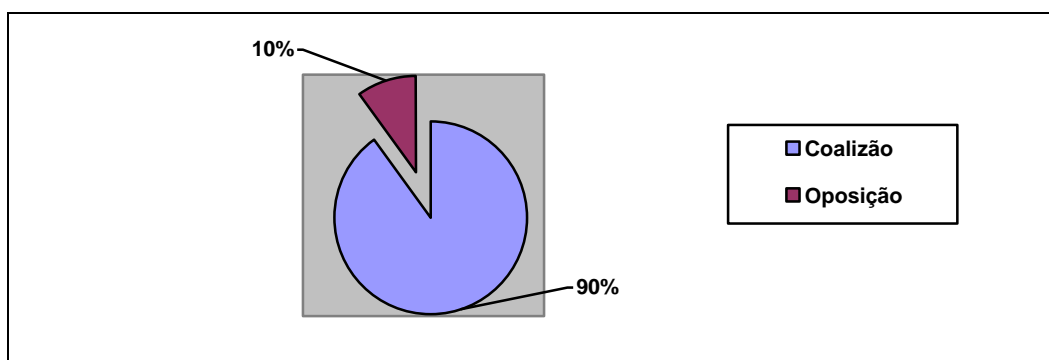


Figura 11 – Gráfico representativo do percentual de instrumentos regimentais utilizados por Coalizão de Governo e Oposição.

Verifica-se, pelos dados acima, que a Coalizão de Governo utilizou-se da maioria dos instrumentos regimentais disponíveis, ao contrário da Oposição. Cabe aqui ressaltar que o instituto do Recurso contra poder conclusivo é um dos instrumentos menos utilizados. Isso

<sup>298</sup> V. subitem 3.6.2.3 (Distribuição às Comissões).

acontece porque não há a obrigatoriedade de se colocar o Recurso na pauta de Plenário. Como dito anteriormente, cabe ao Presidente da Casa, juntamente com os Líderes, decidir quais as matérias integrarão a pauta de Plenário. Como não há dispositivo regimental que obrigue o Presidente a colocar esses Recursos na pauta, eles são apresentados e ficam esquecidos, ou seja, as matérias legislativas pendentes da deliberação do Recurso contra poder conclusivo de Comissão são informalmente “engavetadas”. Assim, essas matérias objeto de recurso acabam por ficar no limbo e a efetividade do recurso torna-se praticamente nula.

#### ***4.2.8 Considerações finais***

Examinamos neste Capítulo a Produção Legislativa do Parlamento, dividida entre uma produção positiva, aquela em que a proposta foi aprovada nas duas Casas ou pelo menos em uma das Casas do Congresso, transformada em norma jurídica ou não, e a produção negativa, aquela em que o Parlamento obsteu a aprovação da matéria, arquivando-a definitivamente.

Verificamos que praticamente 30% dos projetos de lei ordinária apresentados no âmbito da Câmara dos Deputados (e isso inclui todas as proposições apresentadas por Deputados, Executivo, Judiciário, Ministério Público e aquelas aprovadas no Senado Federal), no período examinado, foram aprovadas ou rejeitadas. A partir daí, procuramos testar a hipótese de produção significativa nas Comissões, de várias formas: comparando os dados das Comissões com o Plenário, detalhando o tipo de aprovação e rejeição, verificando o montante de alterações promovidas nas proposições aprovadas, verificando quantas matérias tramitaram em regime de urgência, examinando a autoria das proposições e onde a aprovação de matérias de autoria do Executivo e Legislativo é mais expressiva, tratando das relatorias e separando-as por Coalizão de Governo e Oposição, bem como dos instrumentos regimentais utilizados para auxiliar na aprovação ou rejeição de matéria legislativa.

Dessa forma, ao nos debruçarmos sobre as atividades das Comissões, procuramos mostrar, com os dados examinados, que há um intenso trabalho no âmbito das Comissões que necessita de estudo mais detalhado, em que se discuta qual é a importância desses órgãos no processo decisório brasileiro.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, procuramos enfatizar o papel das Comissões no processo decisório brasileiro. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma importante inovação foi introduzida no processo de formação das leis, quando se delegou às Comissões a competência para discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a deliberação do Plenário.<sup>299</sup> Essa nova competência, denominada “poder conclusivo das Comissões” na Câmara dos Deputados e “poder terminativo das Comissões” no Senado Federal, provocou a descentralização dos trabalhos no Parlamento brasileiro, quando a aprovação e a rejeição de matérias não ocorrem apenas no Plenário, mas também no âmbito das Comissões. A diferença marcante entre este trabalho e as pesquisas existentes sobre produção legislativa é o foco no poder conclusivo / terminativo, como também nas proposições iniciadas pelo Legislativo, a par das proposições de autoria do Executivo.

Nesse sentido, as Comissões passaram a exercer um novo papel no Parlamento, de órgãos consultivos para órgãos deliberativos, e, em consequência, vêm aos poucos ocupando um lugar importante no cenário político. A novidade vem então transformando as Comissões brasileiras, que não podem mais ser consideradas “fracas”, haja vista o novo papel que vêm desempenhando nestes últimos vinte anos. Se, por um lado, elas não possuem a força das Comissões norte-americanas, que podem modificar e engavetar proposições sem qualquer controle do Executivo, embora, a partir de 1970, esse poder haja sido reduzido pela possibilidade de retirada da proposição das Comissões por meio da *discharge petition* ou por meio do *calendar Wednesday procedures*, as Comissões brasileiras possuem o poder de aprovar e rejeitar proposições, sem a necessidade de deliberação do Plenário, poder que as Comissões norte-americanas não têm, embora seja possível a retirada da proposição das Comissões por meio do recurso ou da urgência.

Essa denominação das nossas Comissões como “fracas”, semelhante ao caso da Inglaterra, estaria ultrapassada, pois atualmente temos um Sistema de Comissões deliberantes, que alteram as proposições, as aprovam ou as rejeitam, e até mesmo as engavetam, o que por si só descartaria a possibilidade de considerá-las “fracas”, em face do poder conclusivo/terminativo de que dispõem, introduzido pela Carta.

---

<sup>299</sup> CF, art. 58, § 2º, inciso I.

Diante desse novo panorama, o nosso objetivo foi examinar a produção legislativa das Comissões, em contraposição ao Plenário, de forma a testar a hipótese de que há produção legislativa significativa nas Comissões. Para isso, escolhemos a 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura (95/99), período compreendido entre 15 de fevereiro de 1995 a 14 de fevereiro de 1996 (esse período alcança eventuais prorrogações ou convocações extraordinárias), correspondente, em grande parte, ao primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso. Diversas foram as razões para essa escolha: é no primeiro ano da Legislatura que o maior número de proposições é apresentado; além disso, o período reúne o maior número de resultados (projetos aprovados e rejeitados); e não houve interferência das Medidas Provisórias nesse período, pois elas tramitavam no âmbito do Congresso Nacional. Optamos, ainda, por analisar apenas projetos de lei ordinária, haja vista que apenas estes tramitam sob o poder conclusivo / terminativo das Comissões.

Construído o Banco de Dados de Produção Legislativa e analisadas as informações, obtivemos os seguintes resultados: primeiro, dos 1525 projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados no período examinado, apenas 28,6% deles foram aprovados ou rejeitados no Parlamento, pelas duas Casas do Congresso ou individualmente, totalizando 436 projetos. Desses, 147 foram aprovados e 289 foram rejeitados. A matéria rejeitada nas Comissões foi 91% superior à matéria rejeitada em Plenário, valor significativo numericamente, enquanto que a matéria aprovada foi 6,5% maior nas Comissões. Esses dados confirmam a hipótese de produção significativa nas Comissões, em comparação com o Plenário, tanto para a produção “positiva”, quanto para a produção “negativa”.

A par da importância numérica, procuramos analisar se as matérias aprovadas nas Comissões tinham relevância temática, similar às matérias aprovadas em Plenário. No entanto, não nos foi possível aprofundar, neste trabalho, essa discussão. Não obstante isso, levantamos algumas questões a respeito do assunto, que podem auxiliar em futuras pesquisas: verificamos que as proposições referentes ao mesmo assunto foram aprovadas nas duas instâncias decisórias, como, por exemplo, matérias administrativas (transformação de cargos, gratificação, etc.), matérias tributárias, assuntos relacionados a direito penal, trabalhista e previdenciário, dentre outros. Além disso, proposições de autoria do Poder Executivo foram aprovadas no âmbito do Plenário e das Comissões, embora em número menor. De outra parte, matérias que aparentemente não seriam consideradas relevantes, como a denominação de rodovias, por exemplo, foram aprovadas em Plenário, com urgência, e nas Comissões, sob o poder conclusivo / terminativo. Esses aspectos nos permitem supor que podem ter sido aprovadas matérias

relevantes ou não no Plenário, como também nas Comissões. Se isso ocorreu, a produção legislativa das Comissões não teria apenas importância numérica, mas igualmente importância temática, similar à de Plenário.

Observou-se, ainda, que a descentralização do padrão decisório, promovida pela Constituição de 1988, surtiu efeitos na produção legislativa. Quanto às proposições aprovadas, a repartição entre Plenário e Comissões restou parecida (aprovação 6,5% maior nas Comissões), mostrando uma maior independência das Comissões, que aprovam matéria legislativa sem a deliberação do Plenário. Quanto às proposições rejeitadas, há uma preponderância das Comissões (91% superior), o que sugere que as Comissões brasileiras possuem um papel importante no que toca à sustação de matérias legislativas, quando bloqueiam matérias indesejadas.

Segundo, analisamos se houve alteração nas matérias aprovadas e se essas alterações foram acompanhadas, em igual medida, de veto do Poder Executivo, parcial ou total. Verificamos que das 61 proposições aprovadas no Plenário e enviadas à sanção, 48 foram alteradas pelo Legislativo e transformadas em norma jurídica, mas apenas 12 sofreram veto e 35 não. Nas Comissões, das 76 proposições aprovadas, 40 foram enviadas à sanção. Dessas, 29 foram aprovadas com alteração, mas apenas 3 foram vetadas parcialmente e 5 foram vetadas totalmente, ou seja, 8 sofreram veto e 21 não. Verificou-se que o fato de o Parlamento haver promovido alterações não significou, no período examinado, a aposição de veto na mesma medida. Isso pode sugerir que há um intenso processo de negociação que se desenrola no interior do Congresso Nacional, entre Executivo e Legislativo e, nesse caso, o Legislativo poderia estar exercendo um papel agregador e aperfeiçoador das propostas legislativas, o que tornaria o veto desnecessário.

Assim, o Legislativo alterou a maioria das proposições aprovadas, 76% delas, sendo que o percentual de alterações em Plenário e nas Comissões é praticamente o mesmo. Essas alterações foram feitas, em sua maioria, por meio de substitutivo, instrumento destinado a alterar substancialmente ou formalmente uma proposição. Embora não tenha sido objeto deste estudo a análise detalhada das alterações promovidas, há alguns aspectos importantes a serem ressaltados: se o instrumento que foi utilizado pelo Legislativo para alterar os projetos de lei foi o substitutivo e se ele é comumente utilizado para alterar substancialmente uma proposição, podemos supor, caso se comprove que as alterações foram substanciais, que o Legislativo exerce um papel muito mais importante que aquele já observado pela literatura. Os Parlamentares talvez

não sejam tão pouco participativos como se apregoa mas, ao contrário, participem ativamente do processo legislativo influenciando a legislação.

Por outro lado, procedendo-se à análise das proposições aprovadas por autoria, restou claro que há matérias de interesse do Executivo, como as referentes à área econômica e administrativa, e matérias de interesse do Legislativo, como as matérias trabalhista, eleitoral, sindical, referentes a direito penal, direitos individuais, meio-ambiente, saúde e assistência social. Observou-se, ainda, no que toca às proposições de interesse do Legislativo, cuja aprovação não gerou impacto financeiro, não haver o Executivo interferido na sua aprovação.

Quanto à produção negativa, verificou-se que, na Câmara dos Deputados, 63% das proposições foram rejeitadas pelas Comissões de mérito, 28% pela Comissão de Finanças e Tributação e 9% pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quando aprovaram pareceres pela inadequação financeira e orçamentária e pela inconstitucionalidade e/ou injuridicidade da matéria, respectivamente. O percentual considerável de rejeição na Comissão de Finanças e Tributação sugere estar essa Comissão funcionando como um filtro para matérias que aumentem a despesa pública, por exemplo. Outro aspecto importante revela-se quando, no caso de rejeição de matérias, as Comissões usam a estratégia de rejeitar o parecer do Relator, nomeando outro para redigir o parecer vencedor. Verificam-se, claramente, neste caso, aspectos da Teoria Partidária, quando a vontade da maioria prevalece sobre a vontade do Relator. De outra parte, muitos dos pareceres aprovados foram dos Relatores originais, o que evidencia aspectos da Teoria Informacional, quando os Relatores fizeram uso estratégico da informação, influenciando as decisões finais da Comissão.

Terceiro, quanto à urgência, verificou-se que a maioria das matérias, 91%, tramitou em regime de urgência urgentíssima no Plenário, requerida pelos Líderes Partidários, em outras palavras, não foram apenas matérias de interesse exclusivamente do Executivo que tramitaram em regime de urgência, mas também matérias de interesse do Legislativo. Assim, se a maioria das matérias de Plenário tramitou em regime de urgência, independente da autoria, isso pode sugerir que a urgência configura instrumento legislativo destinado, principalmente, a incluir matéria na pauta de Plenário, de utilização tanto do Executivo, quanto do Legislativo.

De outra parte, a maioria das matérias aprovadas tramitou no Legislativo sem urgência, ou seja, 65 proposições (44% delas) tramitaram em regime de urgência e 82 proposições (56% delas) tramitaram sem urgência, a maioria nas Comissões. Logo, a pauta de Plenário foi

praticamente toda composta de matérias com urgência, ditadas pelo Presidente da Casa, ouvidos os Líderes. Quanto às Comissões, os Presidentes daqueles colegiados ditaram a própria pauta de deliberações, mostrando um intenso trabalho legislativo.

Note-se que o Parlamento norte-americano tem algumas regras parecidas com as nossas, como a apresentação ilimitada de proposições, a distribuição múltipla às Comissões, o fato de o trabalho naqueles colegiados configurar o coração do processo legislativo, com a possibilidade de realizar audiências, oferecer emendas, reescrever o projeto, etc. Há, ainda, um instrumento na *House*, muito parecido com a nossa urgência, porque suspende os procedimentos normais de Plenário, denominado “*Suspension-of-the-rules procedure*”, que necessita de 2/3 dos votos dos membros daquela Casa para a suspensão das formalidades, para projetos com custo estimado abaixo de 100 milhões de dólares. Esse instrumento tem sido muito utilizado no Parlamento norte-americano, assim como a urgência urgentíssima no Parlamento brasileiro.

Quarto, quanto à autoria das proposições, verificou-se que o maior número de projetos de lei aprovados é de autoria do Legislativo, seguido pelo Executivo, Judiciário e Ministério Público. Grande parte das proposições de autoria do Executivo foi aprovada em Plenário, ao contrário das proposições de origem do Legislativo, em que a maioria foi aprovada nas Comissões. No entanto, isso não significou que não houve aprovação de projetos de autoria do Legislativo em Plenário, ao contrário, o número de projetos aprovados em Plenário de autoria do Legislativo é praticamente idêntico ao número de projetos de autoria do Executivo (34 do Legislativo contra 35 do Executivo), mostrando uma produção significativa do Legislativo em Plenário, como também nas Comissões.

Quinto, no que toca às relatorias, verificou-se que o número de relatorias conferidas à Oposição foi extremamente pequeno, apenas 12% para toda a produção legislativa examinada, contra 51% da Coalizão de Governo e 37% de partidos que não integravam nem a Coalizão, nem a Oposição. Separando por instância decisória, a Oposição relatou 15% apenas das proposições aprovadas em Plenário e 39% da produção positiva das Comissões. Os percentuais mostraram que o número de relatorias da Oposição nas proposições aprovadas nas Comissões foi muito superior às de Plenário, principalmente quanto às matérias de autoria do próprio Legislativo. Os dados sugerem que o Executivo tem um controle maior das matérias aprovadas em Plenário, mas não tem o mesmo desempenho quando se trata das Comissões.



Sexto, quanto aos instrumentos regimentais utilizados para aprovação e rejeição de matéria, verificou-se que a maioria deles (urgência urgentíssima e apensação, por exemplo) foi usado pela Coalizão de Governo para auxiliar na aprovação e rejeição de matéria legislativa.

Por fim, o exame comparado dos Parlamentos norte-americano e brasileiro restou extremamente importante. Inicialmente, verificamos que houve mudanças significativas no processo legislativo norte-americano a partir da década de 70: a abertura das sessões das Comissões para o público, o enfraquecimento do princípio da *Seniority* (com a eleição dos Presidentes de Comissão e subcomissão por votação secreta) e a institucionalização das subcomissões, tudo isso contribuiu para reduzir a autoridade dos Presidentes de Comissão. Verificamos, ainda, que a par do bem desenvolvido processo legislativo norte-americano, o processo brasileiro caracteriza-se igualmente pela sua complexidade, em que várias fases se sucedem e o processo de emendamento é extremamente amplo e democrático, com possibilidades regimentais que auxiliam na aprovação e rejeição de proposições.

De outra parte, ao analisar as tramitações das proposições, verificamos que muito está por se fazer no Legislativo brasileiro. Em que pese à discussão sobre uma ampla reforma política no sistema de representação, torna-se importante discutir a necessidade de mudanças institucionais relacionadas à organização do Parlamento. Examinando o trâmite regimental em sua prática legislativa, verificou-se haver algumas falhas no processo legislativo, as quais impedem que as proposições sigam o seu curso normal, paralisando a tramitação de matérias por muitos anos e prejudicando o andamento dos trabalhos legislativos.

A primeira dessas falhas, que paralisa os trabalhos nas Comissões, é o fato de a duração do mandato dos Presidentes de Comissão e seus vices na Câmara dos Deputados equivaler ao período de um ano.<sup>300</sup> Some-se a isso o fato de os membros da Comissão não serem detentores de mandato fixo, podendo os Líderes indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões e, a qualquer tempo, substituí-los. Assim, o Parlamentar poderá integrar uma Comissão por um dia e ser substituído no outro ou integrar a Comissão pelo tempo máximo de um ano, similar ao mandato da presidência da Comissão.<sup>301</sup> Essa duração tão curta dos mandatos dos membros da Comissão, como também de seus Presidentes, paralisa os trabalhos legislativos, gerando inúmeros prejuízos, uma vez que a substituição de Relatores é rotineira. Apenas para exemplificar, uma proposição poderá ter vários Relatores designados em apenas uma Comissão.

---

<sup>300</sup> RICD, art. 39.

<sup>301</sup> RICD, art. 10 c/c art. 28.

A sugestão seria um mandato de dois anos para a Presidência das Comissões e seus membros, como ocorre com as Mesas das Casas Legislativas, o que evitaria esse rodízio de relatores e aumentaria a especialização nas Comissões, haja vista que certo grau de estabilidade é essencial para isso.

Outro problema referente ao processo legislativo, particularmente na Câmara dos Deputados, é a possibilidade de desarquivamento de proposição no início da Legislatura.<sup>302</sup> Esse instituto do desarquivamento causa uma perda de tempo enorme na tramitação legislativa. As proposições são arquivadas ao final da Legislatura, depois desarquivadas no início da Legislatura subsequente e, até retornarem à sua tramitação normal, vários meses restaram perdidos. Assim, muitas matérias aprovadas nas Comissões terminaram arquivadas ou prejudicadas no Senado, em face da demora na aprovação de projetos na Câmara. A maioria das proposições, no período examinado, tramitou de três a oito meses no Senado Federal e de dois a 15 anos na Câmara. Seria melhor que as regras fossem as mesmas na Câmara e no Senado, ou seja, o arquivamento ocorrer apenas ao final de duas Legislaturas, com a possibilidade de uma prorrogação, como ocorre no Senado.<sup>303</sup>

Examinando os Bancos de Dados das Casas Legislativas, verificou-se não estarem as informações acessíveis aos cidadãos, porque, embora a ficha de tramitação contenha todos os dados referentes à tramitação da proposição, essas informações não são inteligíveis, em face da complexidade do processo legislativo. Ademais, uma tramitação complexa, em que se exige, para aprovação da proposição, a tramitação pelo menos pelas duas Casas do Congresso, o acesso a essas tramitações é complicado, haja vista ser necessário acessar Bancos de Dados distintos, tornando-se um verdadeiro quebra-cabeça para o usuário e/ou pesquisador. Diante disso, sugere-se a criação de um Banco de Dados único do Congresso Nacional, em que cada Casa seria responsável pelas suas informações, e no qual o usuário pudesse obtê-las de uma só vez, de maneira clara, com a disponibilização da tramitação completa, mas também de uma tramitação resumida e explicativa, contendo apenas as informações mais importantes, o que tornaria a ficha de tramitação legislativa mais acessível aos cidadãos.

Por fim, um dos maiores problemas a se resolver refere-se à pauta de Plenário. O instituto da urgência, conforme examinado, utilizado para a maioria das proposições aprovadas em Plenário, tornou-se um instrumento regimental para incluir matéria em pauta. Isso não seria tão

---

<sup>302</sup> RICD, art. 105, parágrafo único.

<sup>303</sup> RISF, art. 332.

necessário se o Legislativo brasileiro adotasse um calendário legislativo, similar ao calendário norte-americano, em que as matérias seriam distribuídas por dia determinado durante o mês. Esse instrumento resolveria o problema do recurso, ao se criar um dia determinado para apreciação desse instrumento regimental, praticamente inócuo atualmente, pela inexistência de regra que obrigue a sua inclusão em pauta. Resolveria, ainda, o problema das Emendas do Senado a projetos da Câmara, atualmente paralisadas nessa Casa do Congresso Nacional.

Em conclusão, procuramos neste trabalho analisar as atividades das Comissões, em comparação com o Plenário, de forma a mostrar que as Comissões brasileiras vêm exercendo um novo papel no processo decisório. De Comissões aparentemente “fracas”, temos Comissões deliberantes, altamente produtivas. De parlamentares fracos e pouco participativos, temos um Legislativo com produção legislativa significativa, levada a efeito não somente no Plenário, mas também nas Comissões. Muitas questões, certamente, merecem ser objeto de maior aprofundamento, particularmente para que tenhamos um Legislativo fortalecido e cômico da sua importância no cenário político e, conseqüentemente, para o fortalecimento da democracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988.
- AMES, Barry. **The Deadlock of Brazilian Democracy**. Ann Arbor: Michigan Univ. Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. Agenda Power in Brazil's, Câmara dos Deputados 1989-98. *World Politics*, 55 (julho 2003): p. 550-78, 2003.
- AMORIM NETO e SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso – entre a paróquia e a Nação *in* WERNECK VIANNA, organizador, **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- AMORIM NETO e SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados brasileiros. *Dados–Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n. 4, p. 661-697, 2003.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO PROCESSO LEGISLATIVO*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano 1, 2005, 256p.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- BAILEY, Christopher J. **The US Congress**. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 26. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.
- BRASIL. **Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, v. 1 e v. 2.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19**, de 4 de junho de 1998. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008, p. 232-243.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 32**, de 11 de setembro de 2001. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008, p. 287-289.
- BRASIL. **Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, v. 1.
- BRASIL. **Constituições estrangeiras**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, v. 5.

BRASIL. **Regimento Comum**: Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 1994. Legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 5ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, 1995.

BRASIL. Resolução nº 22, de 31 de março de 2004. **Diário da Câmara dos Deputados, Suplemento**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 01 abr. 2004, p. 3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. Mandado de Segurança nº 21.239. Origem: Fórum da Comarca de Rancharia. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 5 de junho de 1991. **STF**, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.STF.gov.br/processos/htm>>. Acesso em 10 de novembro de 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CORRÊA, Elanita Maria Lima. **Manual de Elaboração Legislativa: modelos e informações**. Elaborado pelos Consultores Legislativos da Câmara dos Deputados: Elanita Maria Lima Corrêa, Adilson Conceição, Waldemar Villas Boas Filho; organização de Marcos Magro Nardon. 3. ed. rev. e ampl. / por Maria Diogenilda de Almeida Vilela. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Tradução: Hermínio A. Carvalho, 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000. v.1.

\_\_\_\_\_. **Do Processo Legislativo**. 5ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Government Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian political Science Review**, vol. 1, n. 2, p. 182-216, jul-dez 2007.

\_\_\_\_\_. Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições in LIMA, Maria Regina Soares de (Org.), **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa**, n. 5. São Paulo: CEBRAP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2006.

LIMONGI, Fernando. O novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Norte-americana recente. **BIB–Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 37, 1994.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, **Plenarium**, Câmara dos Deputados, Ano 1, n. 1, 2004.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introdução de J.W.Gough, tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven, Yale Un. Press, 1974.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Apresentação : Renato Janine Ribeiro, tradução de Cristina Murachco. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 97-122.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Introdução à Filosofia Política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2007.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Curso de Direito Constitucional**, 1991.

PLANO, Jack C.; GREENBERG, Milton. **The American Political Dictionary**. 8<sup>th</sup> ed. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1990.

POLSBY, Nelson. **The Institutionalization of the U.S. House of Representatives**. American Political Science Review, vol. 62, p. 144-168, 1968.

SAMUELS, David. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. New York, Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**, Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2001.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 48, n. 4, pp. 693 a 735, 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, v. III.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-27, 1992.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 7ª ed. ampl. e rev., de acordo com a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

**UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES**. Disponível em <http://www.house.gov.thml>. Acesso em: 10 nov. 2008.

WEINGAST, B. e MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? **Journal of Political Economy**, vol. 96, 1983.

## ANEXO I

### DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS EM PLENÁRIO

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas sem alteração e TNJR</b>		
PL 259/95 <u>urgência</u>	Altera a redação do § 1º, do art. 52, da Lei 8078/90 (determinando que as multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a 2% do valor da prestação)	--
PL 276/95 *(PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a transferência do controle acionário da Companhia Siderúrgica da Amazônia – SIDERAMA	--
PL 719/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados (considerando bens sensíveis os bens de aplicação bélica, os bens de uso público e os bens de uso na área nuclear, quím. e biol.)	--
PL 725/95 (PE)	Altera dispositivos do Código Penal (incluindo dispositivos que qualificam como crime o roubo, furto, receptação, remarcação, desmanche e transporte de veículos para outras regiões do País e exterior)	--
PL 978/95 (PE) <u>urgência</u>	Denomina “Rodovia Ingo Hering” o trecho federal da BR 470, compreendido entre a cidade de Navegantes e a divisa SC/RS, no Estado de Santa Catarina	--
PL 1087/95 (PE) <u>urgência</u>	Dá nova redação à Lei 6880/80 – Estatuto dos Militares (revogando o dispositivo que autorizava o militar a exercer cargo público, cujas funções sejam de magistério; e estabelecendo que todo militar que exercer cargo ou emprego público permanente será imediatamente demitido <i>ex-officio</i> e transferido para a reserva não remunerada)	--
PL 1230/95 (PE) <u>urgência</u>	Fixa o efetivo da Polícia Militar do DF (aumentando o efetivo da PM em 4155 policiais militares)	--
PL 1235/95 (PE) <u>urgência</u>	Ratifica a recriação do Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	--
PL 1285/95 (PE) <u>urgência</u>	Ratifica o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ, na forma do disposto no art. 6º da Lei 8173/91.	--
PL 1318/95 (PE) <u>urgência</u>	Cria gratificação temporária devida aos servidores ocupantes do cargo de patrulheiro rodoviário federal (estabelecendo que a gratificação temporária devida aos patrulheiros rodoviários será paga no percentual de 14% calculada sobre o vencimento básico)	--
PL 1352/95 (PE) <u>urgência</u>	Ratifica o Fundo de Imprensa Nacional, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso e o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	--
PL 1353/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre o desmembramento e a reorganização da carreira da Polícia Civil do Distrito Federal, fixa remuneração de seus cargos	--
<b>Proposição aprovada sem alteração, vetada parcialmente e TNJR</b>		
PL 1369/95 *** (SF) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a administração da área de proteção ambiental – APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, localizada no DF	--
<b>Proposições aprovadas com alterações e TNJR</b>		
PL 10/95 <u>urgência</u>	Dispõe sobre a instituição do ano de 1995, como o “Ano Zumbi dos Palmares”, em homenagem ao tricentenário de sua morte	Emenda na Câmara
PL 102/95 <u>urgência</u>	Acrescenta § 4º ao art. 457 da CLT, para excluir do salário do trabalhador rural liberalidades concedidas nas condições que menciona	Substitutivo na Câmara
PL 121/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a distribuição de efetivo da aeronáutica em tempo de paz	Emenda substitutiva na Câmara



**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS EM PLENÁRIO**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas com alterações e TNJR</b>		
PL 154/95 ****(MPU) <u>urgência</u>	Dispõe sobre os vencimentos dos membros do MPU	Emenda na Câmara
PL 194/95 <u>urgência</u>	Altera a redação dos arts. 12 e 53 da Lei 6815/80 – Situação jurídica do estrangeiro no Brasil (determinando que o prazo de validade do visto de turista será de até 5 anos e proporcionará múltiplas entradas no País, com estadas não excedentes a 90 dias, prorrogáveis por igual período, totalizando o máximo de 180 dias por ano)	Emendas na Câmara
PL 199/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis 8212 e 8213, ambas de 1991	Substitutivo na Câmara
PL 200/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programas de computador, sua comercialização no País	Substitutivo na Câmara Emendas no Senado
PL 330/95 <u>urgência</u>	Dispõe sobre a regulamentação do profissional de educação física e cria seus respectivos Conselhos Federal e Regionais	Substitutivo na Câmara
PL 335/95 <u>urgência</u>	Dá nova redação ao art. 89 da Lei 7210/84 – Lei de Execução Penal (determinando que as penitenciárias de mulheres sejam dotadas de seção para gestantes e parturientes e de creches para os menores cuja responsável esteja presa)	Subemenda substitutiva na Câmara Emendas no Senado
PL 426/95 (PE) <u>urgência</u>	Altera dispositivos da Lei 5540/68, da Lei 6420/77, da Lei 7177/83, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários	Emenda de redação
PL 532/95 (PE) <u>urgência</u>	Autoriza o Poder Executivo a utilizar estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria	Substitutivo na Câmara
PL 534/95 <u>urgência</u>	Anistia débito dos eleitores que deixaram de votar nas eleições de 3 de outubro e 15 de novembro de 1992 e 1994	Substitutivo na Câmara
PL 605/95	Altera a redação do art. 8º da Lei 9034/95, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas	Emenda na Câmara
PL 610/95 <u>urgência</u>	Dispõe sobre proteção de testemunha de crime	Substitutivo na Câmara
PL 622/95 <u>urgência</u>	Altera a Lei 6404/76 – Sociedades por ações (Objetivando facilitar a abertura de capital pelas empresas, assim como reforçar os direitos dos acionistas minoritários, especialmente os possuidores de ações sem voto ou com voto restrito)	Substitutivo na Câmara
PL 637/95 <u>urgência</u>	Altera os artigos 128 e 130 da Lei 8213/91 – benefícios da Previdência Social (estabelecendo o rito sumário e isenção de custas às ações judiciais que tiverem por objeto matéria previdenciária; fixando critérios para pagamento de crédito previdenciário e extinguindo o precatório)	Substitutivo na Câmara
PL 667/95 <u>urgência</u>	Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de renda mínima associados a ações sócio-educativas	Substitutivo na Câmara Substitutivo no Senado
PL 686/95 <u>urgência</u>	Altera o nome do aeroporto internacional de Brasília para aeroporto Juscelino Kubitschek	Emenda na Câmara
PL 726/95 (PE)	Altera dispositivos do Código Penal (visando à facilitação de cobrança de multa criminal, afastando obstáculos que, presentemente, têm conduzido à prescrição dessa modalidade de sanção)	Emendas na Câmara
PL 821/95 <u>urgência</u>	Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda 8/95	Substitutivo na Câmara

**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS EM PLENÁRIO**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas com alterações e TNJR</b>		
PL 869/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre o reconhecimento como mortas de pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 (estabelecendo que a indenização à família consistirá no pagamento de valor único igual a três mil reais, multiplicado pelo número de anos correspondente à expectativa de sobrevivência do desaparecido político)	Emenda de redação na Câmara
PL 929/95 <u>urgência</u>	Altera os artigos 132, 203 e 207 do Código Penal (Define como crimes condutas que favorecem ou configuram trabalho forçado e escravo)	Emenda substitutiva na Câmara
PL 1059/95 ** (PJ) <u>urgência</u>	Cria as carreiras dos servidores do Poder Judiciário, fixa os valores de sua remuneração (criando o adicional de padrão judiciário – APJ, as funções comissionadas, escalonadas de FC-1 a FC-10, e a gratificação de atividade judiciária – GAJ)	Emendas na Câmara
PL 1088/95 (PE) <u>urgência</u>	Autoriza a criação de subsidiária da ELETROBRÁS (procedendo ao desmembramento da Light)	Emendas na Câmara
PL 1156/95 (PE) <u>urgência</u>	Regulamenta o inciso XII, parte final, do artigo 5º da Constituição Federal (possibilitando a realização de escuta telefônica através da quebra de sigilo e da interceptação das comunicações telefônicas, quando se tratar de investigação criminal, desde que autorizadas por juiz)	Substitutivo na Câmara
PL 1178/95 (PE) <u>urgência</u>	Autoriza a União a delegar aos Estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias, de trechos de rodovias, ou de obras rodoviárias federais	Emenda substitutiva aglutinativa na Câmara Emendas no Senado
PL 1229/95 (PE) <u>urgência</u>	Altera a Lei 7565/86, para incluir hipótese de destruição de aeronave (estabelecendo que esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil, ficando sujeita à medida de destruição ou desmanche, criando a Lei do Abate)	Substitutivo na Câmara
PL 1240/95 <u>urgência</u>	Altera os artigos 1º e 20 da Lei 7716/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor, e acrescenta § ao art. 140 do Código Penal	Emenda substitutiva
PL 1265/95 <u>urgência</u>	Acrescenta parágrafo único ao art. 10, dispõe sobre a aplicação dos arts. 49, 56, incisos III e IV e 57, inciso III, da Lei 9096/95 – Partidos Políticos – e dá nova redação ao § 1º do art. 1º da Lei 1533/51	Substitutivo na Câmara
PL 1275/95 <u>urgência</u>	Dispõe sobre o serviço voluntário	Emenda na Câmara
PL 1286/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a criação de cargos efetivos de Agentes Penitenciários na Carreira Policial Civil do DF	Substitutivo na Câmara
PL 1325/95 <u>urgência no 2º turno CD</u>	Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Registro e Proteção de Cultivares – CNRPC, institui o direito de proteção de cultivares	Substitutivo na Câmara Emendas no Senado
PL 1409/96 (PE) <u>urgência</u>	Autoriza o Poder Executivo a contratar com a ITAIPU pagamento de débito junto ao Tesouro Nacional com títulos da dívida externa brasileira, no valor correspondente a até cento e quarenta milhões de dólares dos EUA	Emendas na Câmara
PL 1435/96 (PE) <u>urgência</u>	Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, nas condições que menciona	Emendas na Câmara
PL 1487/96 <u>urgência</u>	Dispõe sobre prorrogação de prazo para renovação de certificado de entidades de fins filantrópicos e de cadastramento junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e anulação de atos emanados do INSS, contra instituições que gozavam de isenção da contribuição social, pela não-apresentação do pedido de renovação do certificado em tempo hábil	Emendas na Câmara

**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS EM PLENÁRIO**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas com alterações e TNJR</b>		
PL 1525/96 (PE) <u>urgência</u> <u>constitucional</u>	Concede, a título de indenização decorrente de responsabilidade civil da União, pensão especial aos dependentes de José Ivanildo Sampaio de Souza	Substitutivo na Câmara
<b>Proposições aprovadas com alterações, vetadas parcialmente e TNJR</b>		
PL 180/95 <u>urgência</u>	Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996	Substitutivo na Câmara Emendas no Senado
PL 233/95 (PE) <u>urgência</u>	Fixa a remuneração dos cargos em comissão e de natureza especial e das funções de direção, chefia ou assessoramento que menciona	Emenda na Câmara
PL 373/95 <u>urgência</u>	Autoriza o parcelamento do recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pelas empresas concessionárias de serviço público federal e a transação e remissão de débitos	Substitutivo na Câmara
PL 913/95 (PE) <u>urgência</u>	Altera a legislação do Imposto de renda das pessoas jurídicas (reduzindo a alíquota do IRPJ para 15%, possibilitando a dedução, para efeitos da apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre lucro líquido, os juros pagos ou creditados a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio...)	Substitutivo na Câmara
PL 1125/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário	Subemenda substitutiva na Câmara
PL 1131/95 <u>urgência</u>	Altera a redação de dispositivos da Lei 8212/91 – Seguridade Social (estabelecendo a responsabilização pessoal de servidores públicos pelo pagamento de multas pelo descumprimento de dispositivos desta Lei, e a obrigatoriedade de apresentação de documentos relativos ao INSS quando pedido alvará de construção e de carta de habite-se junto à autoridade municipal)	Substitutivo na Câmara
PL 1153/95 <u>prioridade</u>	Regulamenta o inciso VII, do §1º, do art. 225, da Constituição Federal, que estabelece procedimentos para o uso científico de animais	Substitutivo na Câmara
PL 1159/95 <u>urgência</u>	Altera dispositivos da Lei 6354/76 – relações de trabalho de atleta profissional de futebol – e da Lei 8672/93 – normas gerais sobre desporto (objetivando a extinção do instituto do passe na legislação desportiva nacional, criando a Lei Pelé)	Substitutivo na Câmara
PL 1236/95 (PE) <u>urgência</u>	Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas (estabelecendo que o saldo do imposto a pagar quando dividido em cotas será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do sistema especial de liquidação e de custódia – SELIC, para títulos federais)	Substitutivo na Câmara
PL 1287/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a exploração do serviço móvel celular e sobre telecomunicações por satélites (assegurando à União o direito de cobrar pelas concessões ou permissões para exploração de serviços de telecomunicações e pelo uso de radiofrequências)	Substitutivo na Câmara
PL 1355/95 (PE) <u>urgência</u>	Reorganiza as classes da carreira policial federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram	Emendas no Senado
<b>Proposição aprovada com alterações e vetada totalmente</b>		
PL 600/95 <u>urgência</u>	Concede anistia de multas cominadas pelo TST a entidades sindicais em virtude de sentença judicial	Substitutivo na Câmara
<b>Proposições aprovadas na Câmara e arquivadas no Senado</b>		
PL 469/95 <u>urgência</u>	Estabelece medidas de proteção ao trabalho do menor	Substitutivo na Câmara

**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS EM PLENÁRIO**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas na Câmara e arquivadas no Senado</b>		
PL 518/95 <u>urgência</u>	Dispõe sobre a incidência da COFINS, da CSLL e do PIS-PASEP nas operações de compra e venda de veículos automotores usados, realizados por pessoas jurídicas cujo objeto social principal é a compra e venda de veículos	Substitutivo na Câmara
PL 642/95 <u>urgência</u>	Redireciona recursos para o SUS	Substitutivo na Câmara
PL 1243/95	Dispõe sobre a transferência de recursos federais destinados aos programas de alimentação escolar e do livro didático e ao programa do leite	Substitutivo na Câmara
PL 1354/95 (PE) <u>urgência</u>	Dispõe sobre a remuneração da Polícia civil dos extintos Territórios Federais	--
PL 1417/96 <u>urgência</u>	Dispõe sobre jogo de bingo	Emenda na Câmara
<b>Proposições aprovadas na Câmara e tramitando no Senado</b>		
PL 1210/95 <u>urgência</u>	Altera a redação da Lei 2004/53 – Política nacional do petróleo (definindo as atividades que constituem monopólio da União Federal; possibilitando a realização de associação contratual com outras empresas que queiram fazê-lo, regulamentando a CF e a EC 9)	Substitutivo na Câmara
PL 1333/95 <u>urgência</u>	Dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagem no transporte coletivo rodoviário de passageiros	Substitutivo na Câmara
<b>Proposições aprovadas na Câmara e retiradas no Senado pelo Executivo</b>		
PL 533/95 (PE) <u>urgência</u>	Dá nova redação ao artigo 2º da Lei 8844/94 (Possibilitando à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional utilizar-se do aparato administrativo e judicial da CEF para a recuperação dos créditos do FGTS)	--
PL 724/95 (PE) <u>prioridade</u>	Define os crimes de especial gravidade e altera dispositivos do Código Penal (incluindo dentre os crimes de especial gravidade o narcotráfico e a formação de quadrilha ou bandos armados)	--
<b>TOTAL: 71</b>		

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

\* PE – Proposições de autoria do Poder Executivo

\*\* PJ – Proposições de autoria do Poder Judiciário

\*\*\* SF – Proposições de autoria do Senado Federal

\*\*\*\* MPU – Proposições de autoria do Ministério Público

OBS: no caso de ter havido alteração na Casa revisora, consta deste quadro apenas aquela alteração que foi mantida pela Casa iniciadora.

## ANEXO II

### DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS NAS COMISSÕES

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas sem alteração e TNJR</b>		
PL 39/95 *(PE) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre a assunção, pela União, de operações de crédito contratadas pela Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE junto a Bancos franceses, bem como de obrigações previstas nos respectivos contratos comerciais, firmados para o financiamento da construção da Usina Termelétrica de Candiota III – Unidade 1	--
PL 57/95	Acrescenta inciso ao art. 473 da CLT (caracterizando como falta justificada, sem prejuízo do salário, o trabalhador que comprovar a realização de exame vestibular para ingresso em estabelecimento de ensino superior)	--
PL 88/95 **(PJ) <u>Prioridade</u>	Altera a Lei 8457/92 (criando um Conselho de Administração para deliberar sobre matéria administrativa da Justiça Militar, conforme dispuser o regimento)	--
PL 241/95	Dispõe sobre o exercício do direito de queixa pela mulher	--
PL 269/95	Dispõe sobre feriados (estipulando que são feriados civis os declarados em lei federal e a data magna do Estado fixada em Lei estadual e que os feriados religiosos, de acordo com a tradição local, declarados em Lei municipal, não poderão exceder a quatro, incluindo a Sexta-feira da paixão)	--
PL 370/95	Revoga a Lei 7700/88 (extinguindo o adicional de tarifa portuária)	--
PL 474/95	Acrescenta parágrafo único ao artigo 4º da Lei 6015, de 31 de dezembro de 1973 – Registros Públicos (determinando que os livros notariais, em folhas fixas ou soltas, sejam abertos, numerados, autenticados e encerrados pelo tabelião)	--
PL 925/95	Altera o artigo 82 da Lei 7210/84 – Lei de execução penal (concedendo à mulher e ao maior de 60 anos o direito de estar recolhido separadamente em estabelecimento próprio e adequado à sua condição pessoal)	--
PL 1293/95 *** (SF) <u>Prioridade</u>	Determina seja dada maior publicidade aos editais, avisos, anúncios e quadro geral de credores na falência, na concordata e na insolvência civil	--
<b>Proposição aprovada sem alteração, vetada parcialmente e TNJR</b>		
PL 435/95 (SF) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre o resgate de quotas da União pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND	--
<b>Proposição aprovada sem alteração e vetada totalmente</b>		
PL 37/95 (PJ) <u>Prioridade</u>	Dá nova redação ao art. 190 do Código Penal Militar (determinando que o militar que não se apresentar ao comando militar competente até o 8º dia da partida do navio ou aeronave de que é tripulante ou deslocamento da unidade ou força em que serve, terá pena de 6 meses a 2 anos, aumentando em 1/3 se sargento, subtenente ou suboficial, e de metade se oficial)	--
<b>Proposições aprovadas com alteração e TNJR</b>		
PL 109/95	Acrescenta incisos ao art. 3º da Lei 8171/91 – política agrícola (incluindo dentre os objetivos da política agrícola, a promoção da saúde animal e vegetal, a idoneidade dos insumos e serviços, a garantia da qualidade dos produtos agropecuários, seus derivados e resíduos de valor econômico, a concorrência leal entre os agentes e a melhoria da renda e da qualidade de vida no meio rural)	Emenda na Câmara
PL 110/95	Altera os artigos 4º e 8º da Lei 8171/91 – política agrícola (estabelecendo que os instrumentos de política agrícola deverão orientar-se pelos planos de safra e plurianuais)	Substitutivo na Câmara

**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS NAS COMISSÕES**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas com alteração e TNJR</b>		
PL 111/95	Acrescenta artigo à Lei 8171/91 – política agrícola (estabelecendo que o Poder Público procederá à identificação das áreas desertificadas, as quais somente poderão ser exploradas mediante a adoção de um plano de manejo, com emprego de tecnologia capaz de interromper o processo de desertificação)	Emenda na Câmara
PL 113/95	Acrescenta inciso I ao artigo 6º da Lei 8171/91 – política agrícola (fixando a competência do governo federal em estabelecer a orientação normativa, as diretrizes nacionais e a execução das atividades estabelecidas em Lei)	Substitutivo na Câmara
PL 290/95 (PE) <u>Prioridade</u>	Cria cargos de agentes penitenciários na carreira policial civil do DF (criando 50 cargos de agente penitenciário)	Emendas na Câmara
PL 517/95	Prorroga a vigência da Lei 8989/95, que “Dispõe sobre a isenção do IPI na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física e aos destinados ao transporte escolar)	Emenda na Câmara
PL 579/95	Altera a redação do artigo 467 da CLT (obrigando o empregador, em caso de controvérsia sobre o motante das verbas rescisórias, a pagar ao trabalhador a parte incontroversa dessas verbas, sob pena de ser condenado a pagá-la em dobro)	Substitutivo na Câmara
PL 716/95	Dá nova redação ao inciso III do artigo 82 da Lei 5869/73 - Código de Processo Civil (incluindo dentre as competências do Ministério Público a intervenção em todas as fases processuais que envolvam litígios coletivos pela posse da terra urbana e rural)	Substitutivo na Câmara
PL 720/95 ****(MPU) <u>Prioridade</u>	Altera para 285% o limite máximo da gratificação extraordinária devida aos servidores da categoria funcional de técnico do Ministério Público da União	Emenda no Senado
PL 755/95	Inclui ferrovias na relação descritiva do Plano Nacional de Viação	Emenda na Câmara
PL 917/95	Dispõe sobre o protesto de títulos	Substitutivo na Câmara
PL 976/95 (PE) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre a condução de veículo oficial (autorizando os servidores públicos federais a dirigirem veículos oficiais, no interesse do serviço e no exercício de suas próprias atribuições, quando houver insuficiência de servidores ocupantes do cargo de motorista oficial)	Emenda na Câmara
PL 989/95 (SF) <u>Prioridade</u>	Padroniza o volume de áudio das transmissões de rádio e televisão nos espaços dedicados à propaganda	Substitutivo na Câmara
PL 1086/95 (PE) <u>Prioridade</u>	Altera dispositivos da Lei 2180/54, que “Dispõe sobre o Tribunal Marítimo” (alterando a jurisdição e competência do Tribunal Marítimo)	Emendas na Câmara
PL 1096/95	Determina a obrigatoriedade de as edificações possuírem sistema de aterramento e instalações elétricas compatíveis com a utilização de condutor-terra de proteção, bem como torna obrigatória a existência de condutor-terra de proteção nos aparelhos elétricos que especifica)	Substitutivo na Câmara
PL 1124/95 (MPU) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre a criação da Escola Superior do MPU	Emendas na Câmara
PL 1180/95	Dispõe sobre a inserção, nas fitas de vídeo gravadas, destinadas à venda ou aluguel no País, da seguinte mensagem: “Faça sexo seguro. Use camisinha.”	Emendas na Câmara
PL 1402/95 (PJ) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre a transformação de um cargo em comissão na Secretaria do TSE.	Substitutivo na Câmara
PL 1403/95 (PJ) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre a transformação de um cargo em comissão na Secretaria do TSE.	Substitutivo na Câmara

**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS NAS COMISSÕES**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas com alteração e TNJR</b>		
PL 1461/96 (PE) <u>Prioridade</u>	Denomina “Rodovia Governador Antonio Mariz” o trecho federal da BR-230, entre a cidade de Cajazeiras e João Pessoa - Paraíba	Emenda na Câmara
PL 1521/96	Regulamenta a radiodifusão livre e comunitária (rádio comunitária)	Substitutivo na Câmara
<b>Proposições aprovadas com alterações, vetadas parcialmente e TNJR</b>		
PL 54/95	Dá nova redação ao artigo 11 da CLT (estendendo o direito à reclamação trabalhista aos sucessores definidos no Código Civil e também aos dependentes econômicos do empregado falecido)	Substitutivo na Câmara
PL 340/95	Institui a Carteira Nacional de Prevenção do Câncer Ginecológico e Mamário	Substitutivo na Câmara
PL 693/95 (PE) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre jornada de trabalho de médico, médico de saúde pública, médico do trabalho e médico veterinário, da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais (fixando a jornada de trabalho dos médicos, servidores públicos, em 4 horas diárias, podendo cumprir duas jornadas diárias correspondentes ao mesmo cargo)	Substitutivo na Câmara
<b>Proposições aprovadas com alterações e vetadas totalmente</b>		
PL 85/95	Reconhece a capoeira como um desporto genuinamente brasileiro (estabelecendo que os capoeiristas que tenham 20 anos ou mais de prática do ensino de capoeira se utilizem do título de “Mestre de Capoeira”)	Substitutivo na Câmara
PL 131/95	Dispõe sobre a indenização da concubina, no caso de acidente do trabalho do companheiro	Substitutivo na Câmara
PL 1022/95	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação dos índices de evasão e repetência dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio	Emendas na Câmara
PL 1043/95 (PJ) <u>Prioridade</u>	Acrescenta inciso ao artigo 9º da Lei 8457/92, que “organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares” (incluindo na competência do Presidente do STM a designação de militar da ativa posto à disposição da Corte, para exercer função de confiança junto aos Gabinetes de Ministros oriundos das Forças Armadas)	Substitutivo na Câmara
PL 1290/95 (SF) <u>Prioridade</u>	Altera a Lei 6360/76, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneamentos e outros produtos	Substitutivo na Câmara
<b>Proposições aprovadas na Câmara e arquivadas no Senado</b>		
PL 77/95	Dispõe sobre as operações de sub-rogação de direitos e obrigações no SFH (garantindo aos novos adquirentes de casa própria, as mesmas condições dos respectivos contratos em que se sub-rogarem)	Emendas na Câmara
PL 145/95	Dispõe sobre revogação do artigo 318 da CLT (revogando o dispositivo que proibia o Professor de ministrar mais de quatro aulas consecutivas ou seis intercaladas em um mesmo estab. de ensino)	--
PL 266/95	Dispõe sobre o depósito e venda de veículo apreendido pelos DETRANs, em todo o território nacional (determinando que os veículos apreendidos pelo DETRAN que não forem procurados pelos proprietários ou seguradoras no prazo de 6 meses serão colocados à disposição de órgãos públicos ou vendidos em leilão)	Emenda na Câmara
PL 352/95	Permite o registro de união, como casamento, após 5 anos de vida em comum	Substitutivo na Câmara
PL 459/95 <u>Prioridade</u>	Regula o disposto no inciso II do artigo 20 da Constituição Federal, dispondo sobre as terras devolutas sob domínio da União	Emendas na Câmara

**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS NAS COMISSÕES**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas na Câmara e arquivadas no Senado</b>		
PL 588/95	Altera dispositivos da Lei 7644/87, que “dispõe sobre a atividade de mãe social”, adequando-a à Lei 8069/90 – ECA (Alterando as seguintes denominações: casas-lares por lares substitutos institucionais; menor por criança e adolescente e menor abandonado por criança e adolescente em situação de risco)	Substitutivo na Câmara
PL 626/95	Altera a Lei 8913/94 – municipalização da merenda escolar (inclui dispositivos visando à simplificação da gestão, do programa de alimentação escolar, com a vantagem de promover a aplicação local de recursos, estimulando a economia municipal)	--
PL 676/95 <u>Prioridade</u>	Regulamenta o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, dispondo sobre a gestão democrática do ensino público	Substitutivo na Câmara
PL 730/95 <u>Prioridade</u>	Regulamenta o artigo 213 da Constituição Federal, definindo escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas para fins de recebimento de recursos públicos	Emendas na Câmara
PL 826/95	Dispõe sobre o julgamento das contas dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos	--
PL 897/95	Acrescenta parágrafo ao art. 162 da CLT, para responsabilizar solidariamente pelo cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho as empresas contratantes de prestadoras de serviços	Substitutivo na Câmara
PL 1075/95	Dispõe sobre a responsabilidade do Estado em educação pública	--
PL 1078/95	Acrescenta parágrafo único ao art. 95 da Lei 9099/95 – Juizados Especiais Cíveis e Criminais (autorizando os Tribunais de Justiça a utilizarem os recursos humanos e materiais já existentes, na instalação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais)	--
PL 1080/95	Dispõe sobre a obrigação dos fabricantes de lâmpadas de informarem o tempo de vida útil do produto	Emendas na Câmara
PL 1097/95	Altera o artigo 1º da Lei 6454/77 - denominação de logradouros, obras, serviços e monumentos públicos (proibindo a mudança de nome do bem público e só permitindo em caso de retorno à antiga denominação)	Emendas na Câmara
PL 1147/95	Altera dispositivos da Lei 8971/94 e da Lei 3071/16 – Código Civil, para garantir a(o) companheira(o) o direito à meação dos bens reunidos na constância da união	--
PL 1176/95 (PE) <u>Prioridade</u>	Estabelece os princípios e as diretrizes para o Sistema Nacional de Viação (Dispondo que o Sistema Federal de Viação – SFV constitui parcela estruturante do Sistema Nacional de Viação – SNV e abrange os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário)	Substitutivo na Câmara
PL 1301/95	Dispõe sobre a obrigatoriedade de participação em curso de prevenção ao uso de drogas e álcool aos motoristas que, alcoolizados ou sob efeito de outra substância química, provoquem acidente de trânsito	--
PL 1314/95	Altera o art. 83 da Lei 8069/90 – ECA (incluindo o adolescente na exigência de autorização dos pais ou responsáveis para viajar)	Emenda na Câmara
<b>Proposições aprovadas na Câmara e tramitando no Senado</b>		
PL 56/95	Acrescenta dispositivo à Lei 8078/90 – consumidor (determinando que vencida e não paga a prestação, o adquirente faz jus à devolução de todas as importâncias pagas, acrescidas de juros e correção monetária, bem como indenização por benfeitorias)	Substitutivo na Câmara
PL 765/95	Acrescenta parágrafo ao art. 71 do Decreto-Lei n. 37/66 - Imposto de Importação, reorganiza os serviços aduaneiros (estabelece que quando o regime aduaneiro especial for aplicado à mercadoria destinada a integrar bem cuja indústria sofra influência de fatores cíclicos, o prazo definido em no mínimo 2 anos, poderá ser prorrogado até por período de 5 anos)	Substitutivo na Câmara



**DETALHAMENTO DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS NAS COMISSÕES**  
(continuação)

PROPOSIÇÃO	EMENTA (ASSUNTO)	ALTERAÇÃO
<b>Proposições aprovadas na Câmara e tramitando no Senado</b>		
PL 1122/95	Dá nova redação ao § 5º do art. 5º da Lei 1060/50 – assistência judiciária aos necessitados (equipara os advogados que patrocinam causas na Justiça Judiciária gratuita, aos defensores públicos, concedendo-lhes contarem todos os prazos em dobro)	Substitutivo na Câmara
PL 1411/96	Fixa normas gerais para a prática do naturismo (criando espaços naturistas onde será praticado o nudismo)	Substitutivo na Câmara
<b>Proposições aprovadas na Câmara e no Senado e tramitando na Câmara (Emendas do Senado)</b>		
PL 360/95	Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de colete à prova de bala por profissionais nas condições que especifica	Emenda na Câmara Substitutivo no Senado
PL 687/95	Dispõe sobre a política pesqueira nacional, regula a atividade pesqueira	Substitutivo na Câmara Substitutivo no Senado
PL 770/95	Dispõe sobre a obrigatoriedade de as instituições privadas de educação, beneficiárias de isenção de impostos, terem em seus conselhos fiscais representante do corpo discente	Emendas no Senado
PL 885/95	Institui o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais com Mulheres	Substitutivo na Câmara Substitutivo no Senado
<b>Proposições aprovadas no Senado e na Câmara e tramitando no Senado (Emendas da Câmara)</b>		
PL 434/95 (SF) <u>Prioridade</u>	Torna obrigatória a menção do quesito “cor” em documentos e procedimentos que especifica	Substitutivo na Câmara
PL 580/95 (SF) <u>Prioridade</u>	Dispõe sobre a nomeação dos representantes oficiais do País em organismos internacionais de caráter oficial	Emendas na Câmara
PL 1238/95 (SF) <u>Prioridade</u>	Altera a Lei 5809/72 – dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União (permitindo que o companheiro ou a companheira que viva em união estável receba, quando em serviço no exterior, os mesmos benefícios do cônjuge, desde que a união exista há mais de 5 anos)	Emenda na Câmara
<b>Proposições aprovadas na Câmara e prejudicadas no Senado</b>		
PL 172/95	Altera o parágrafo único do artigo 6º da Lei 8742/93 – dispõe sobre a organização da assistência social (atribuindo ao MPAS a coordenação da Política Nacional de Assistência Social)	--
PL 190/95	Proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas ao longo das rodovias federais, salvo em perímetros urbanos	Emendas na Câmara
PL 302/95	Dispõe sobre a cassação da Carteira Nacional de Habilitação (determinando que na segunda vez em que o condutor for flagrado dirigindo em estado de embriaguez alcoólica será cassada a carteira)	Emenda na Câmara
PL 405/95	Institui direito de precedência de atendimento em repartições públicas e estabelecimentos privados à clientela que especifica (garantindo prioridade no atendimento a idosos com mais de 65 anos, deficientes físicos, mulheres grávidas ou acompanhadas de crianças até 3 anos)	Substitutivo na Câmara
PL 1016/95	Dispõe sobre atendimento preferencial a idosos, gestantes e portadores de deficiência para marcação de consultas e exames no SUS	Emendas na Câmara
PL 1277/95	Acrescenta dispositivo à parte geral do Código Penal, relativo às circunstâncias agravantes	Substitutivo na Câmara
<b>TOTAL: 76</b>		

Fontes: Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CORPI-CEDI); Banco de Dados de Produção Legislativa da Autora.

\* PE – Proposições de autoria do Poder Executivo

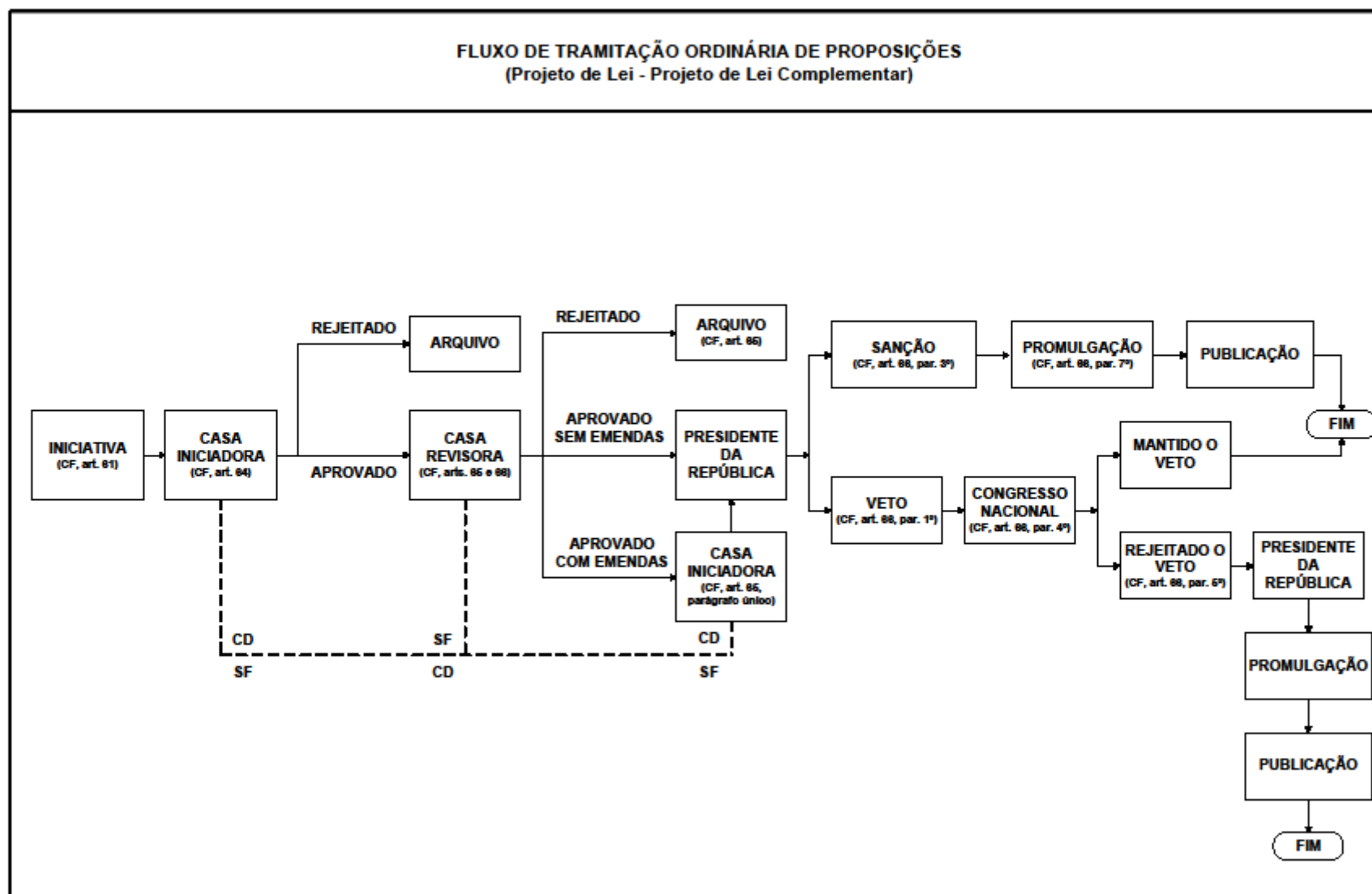
\*\* PJ – Proposições de autoria do Poder Judiciário

\*\*\* SF – Proposições de autoria do Senado Federal

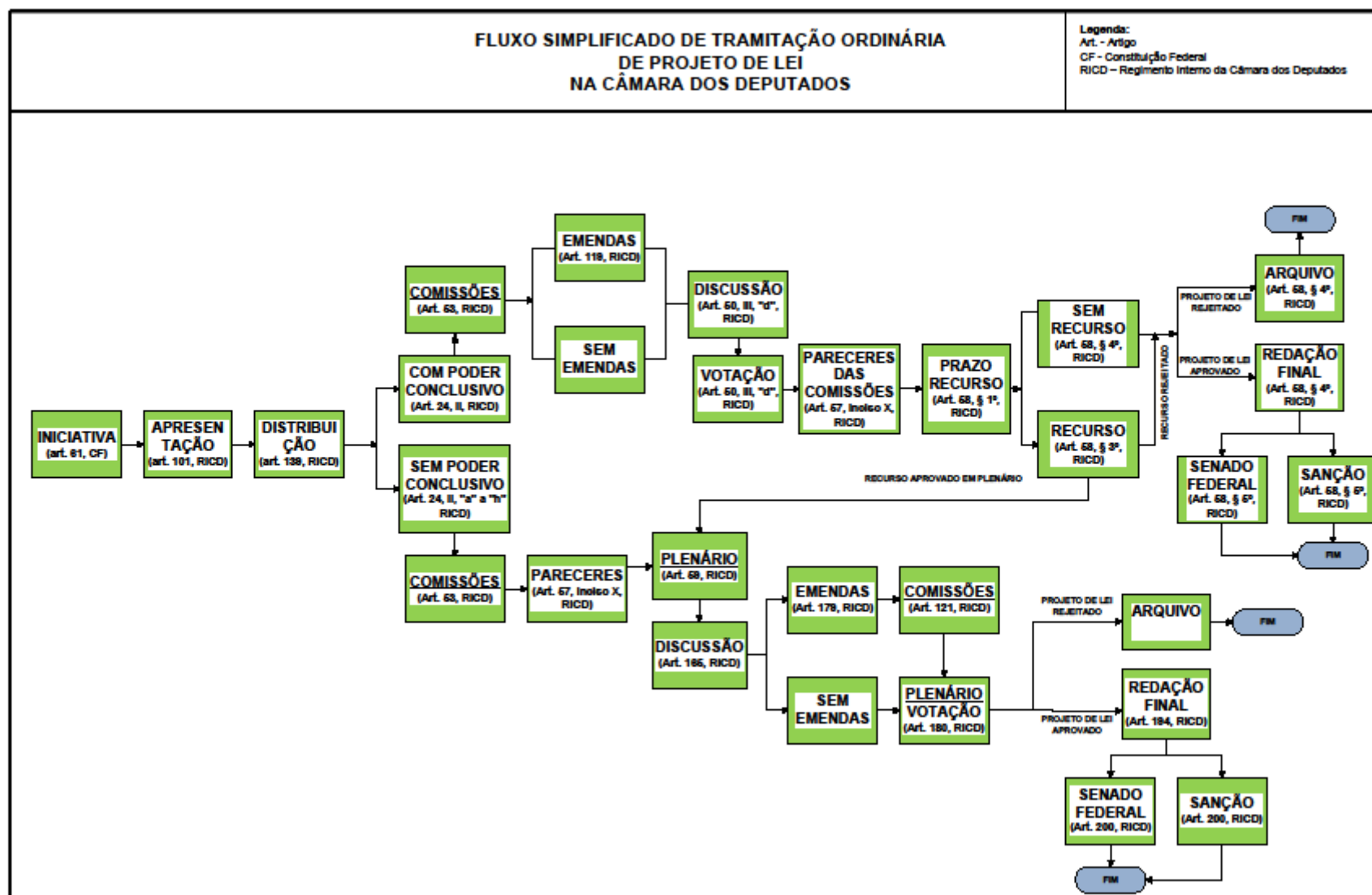
\*\*\*\* MPU – Proposições de autoria do Ministério Público

OBS: no caso de ter havido alteração na Casa revisora, consta deste quadro apenas aquela alteração que foi mantida pela Casa iniciadora.

**ANEXO III**  
**FLUXOS DE TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA**



Fonte: Fluxograma elaborado por Ana Regina Villar Peres Amaral ([ana.amaral@camara.gov.br](mailto:ana.amaral@camara.gov.br))



Fonte: Fluxograma elaborado por Ana Regina Villar Peres Amaral ([ana.amaral@camara.gov.br](mailto:ana.amaral@camara.gov.br))

