

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."



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

Maristela Santos Araújo

PADRONIZAÇÃO DAS NORMAS NAS
COMISSÕES PERMANENTES

Brasília

2007

MARISTELA SANTOS ARAÚJO

**PADRONIZAÇÃO DAS NORMAS NAS
COMISSÕES PERMANENTES**

Monografia apresentada para
aprovação no curso de Especialização
em Processo Legislativo da Câmara dos
Deputados.

Orientador: Gardel Amaral

Brasília
2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Araújo, Maristela Santos.

Padronização das normas nas comissões permanentes [manuscrito] / Maristela Santos Araújo. -- 2007.

89 f.

Orientador: Gardel Amaral.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil.
3. Comissão permanente, normas, Brasil. I. Título.

CDU 342.537.4(81)

**PADRONIZAÇÃO DAS NORMAS NAS
COMISSÕES PERMANENTES**

Monografia – Curso de
Especialização em Processo Legislativo
da Câmara dos Deputados – 1º Semestre
de 2007.

Aluna: Maristela Santos Araújo

Banca Examinadora:

Gardel Amaral

José de Sousa Paz Filho

Brasília, 23 de março de 2007

Dedico este trabalho ao meu esposo, Eron, e
a meus pais, Lourdes e Jacinto.

Agradeço à Deus e a todos aqueles que colaboraram
para conclusão deste trabalho.

Resumo: Estudo sobre evolução do processo legislativo brasileiro e os sistemas de comissões legislativas. Análise da ausência das normas regimentais nas Comissões, subsidiadas com o uso, por analogia, de regras gerais do Plenário. Apresentação de casos factuais e a possibilidade de instituir o Regulamento Interno das Comissões.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Sistema de Comissões. Ausência das normas regimentais. Regulamento Interno das Comissões.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fórmula para cálculo do número de vagas por partido nas Comissões.....	52
Tabela 2 - Número de relatorias por partido na Comissão de Finanças e Tributação – CFT.....	54
Tabela 3 – Número de relatorias por partido na Comissão de Educação – CEC.....	55
Tabela 4 – Número de relatorias por partido na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC.....	56
Tabela 5 – Número de relatorias por partido na Comissão de Defesa do Consumidor – CDC	57
Tabela de respostas do questionário.....	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de relatorias e vagas por partido na CFT, em 2006.....	54
Gráfico 2 – Número de relatorias e vagas por partido na CEC, em 2006.....	55
Gráfico 3 – Número de relatorias e vagas por partido na CDEIC, em 2006.....	56
Gráfico 4 – Número de relatorias e vagas por partido na CDC, em 2006.....	57
Gráfico - Pesquisa de campo.....	65

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

CD – Câmara dos Deputados

CDC – Comissão de Defesa do Consumidor

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CEC – Comissão de Educação e Cultura

CF – Constituição Federal

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CPC – Código de Processo Civil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DECOM – Departamento de Comissões

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SGM – Secretaria Geral da Mesa

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo I	
1. Evolução do Processo Legislativo nas Constituições	12
1.1. Uma visão sistêmica do Processo Legislativo brasileiro	15
1.2. Requisitos e princípios do Processo Legislativo.....	17
Capítulo II	
2. Metodologia dos trabalhos nas comissões e a ausência regimental de normas nas comissões.....	19
2.1. Os sistemas de comissões e o poder de deliberação – a experiência internacional.....	20
2.2. Histórico do sistema de comissões no parlamento brasileiro	24
2.2.1. Estrutura das Comissões.....	24
2.2.2. Comissões na atual Constituição Federal (1988).....	25
Capítulo III	
3. O Regimento Interno no Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.....	27
3.1. Aplicação das normas do RICD nos trabalhos das comissões.....	27
3.2. Aplicação de normas de Plenário por analogia.....	30
3.3. Tramitação de proposições na Câmara dos Deputados.....	34
3.4. Estudos de casos do Processo Legislativo – lacunas normativas referentes ao trabalho das comissões.....	38
3.4.1. Ausência de norma para fixação de prazo com vistas a complementação de quorum na abertura de trabalhos de comissões.....	38
3.4.2. Indefinição do prazo para o exame das proposições com poder conclusivo.....	42
3.4.3. Adiamento de discussão de matéria urgente em trâmite nas comissões.....	44
3.4.4. Adiamento de votação de matéria urgente em trâmite nas comissões.....	47
3.4.5. Processo de votação nas comissões.....	49
3.4.6. Designação de relatores no âmbito da comissão	52
Conclusão	61
Recomendação final.....	63
Referências Bibliográficas.....	64
Anexo I – Pesquisa de campo	65

INTRODUÇÃO

Trata a presente monografia da ausência de regras específicas no desenvolvimento dos trabalhos das Comissões na Câmara dos Deputados, assunto polêmico que tem suscitado oportuno debate sobre a necessidade de instituição do Regulamento Interno das Comissões.

Apesar de o tema estar vinculado à complexidade do processo legislativo, neste trabalho abordaremos, tão somente, as normas aplicáveis ao funcionamento das Comissões. O problema focalizado diz respeito à aparente ausência de regras em alguns procedimentos, no âmbito desses colegiados, o que induz ao uso, por analogia, das regras gerais de Plenário.

O primeiro capítulo trata dos seguintes aspectos: a evolução do processo legislativo; o início da formação dos órgãos legislativos brasileiros; a experiência do processo legislativo nas Cartas Políticas editadas desde a Constituição Política do Império do Brasil (1824) até a atual Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Mais adiante, no segundo capítulo, procurou-se evidenciar a metodologia de trabalho nas Comissões, bem como o próprio conceito de *Comissão*, a origem do Sistema de Comissões, suas experiências em diversos países e a abordagem da estrutura de tais órgãos no interior do Parlamento brasileiro.

Em seguida, no terceiro capítulo, objetivou-se demonstrar os ritos processuais das proposições legislativas, aplicados no âmbito das Comissões, com a apresentação de estudos de casos factuais, visando subsidiar a abordagem do problema.

Por fim, mediante pesquisa realizada junto aos profissionais que atuam no processo legislativo, procurou-se firmar um posicionamento mais abrangente quanto à instituição do Regulamento Interno das Comissões.

Importa salientar a dificuldade em abordar o tema, uma vez que se constatou significativa carência de material de pesquisa; se por um lado, tal circunstância representou um considerável obstáculo para a realização deste trabalho, por outro, evidencia a necessidade

de se ampliar o conhecimento do processo legislativo, aprimorando seu estudo, numa perspectiva de transparência do *modus operandi* das Comissões.

Problema

A questão a ser abordada nesta monografia diz respeito à aparente ausência de regras, em algumas situações do processo legislativo na Câmara dos Deputados, verificadas no âmbito das Comissões. A depender do momento do processo legislativo, a ausência é suprimida com a aplicação, por analogia, de regras gerais do Plenário, sem critérios que discriminem a diferenciação desses colegiados em relação ao Plenário da Casa. Em outros casos, foi dada visibilidade à omissão das regras no RICD, em relação aos trabalhos das Comissões.

Hipótese

Há justificativa, prática e regimental, para a aprovação do Regulamento Interno das Comissões?

1. EVOLUÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO NAS CONSTITUIÇÕES

A formação e a estruturação dos órgãos legislativos brasileiros tem início ainda no Brasil-colônia, sob forte influência portuguesa. O Brasil implantou o seu sistema municipal copiando a experiência portuguesa, na qual esse sistema era composto por juizes de vilas e aldeias, presidentes natos das Câmaras municipais, e por vereadores eleitos pelos *homens bons da terra*. As atribuições das Câmaras municipais (conhecidas também como Senado da Câmara) eram, basicamente, de ordem policial e econômica, incluindo-se também as denominadas *funções judiciárias*¹.

Proclamada a Independência, tem início a fase constitucional brasileira com a Constituição do Império, outorgada por D. Pedro I. Nessa Carta, aplicou-se a distinção entre os poderes – os tradicionais Legislativo, Executivo, e Judiciário, aos quais foi acrescido o Poder Moderador - e, com isso, adotou-se a especialização das funções do Estado. Consagrou-se o bicameralismo, com a instituição da Assembléia Geral formada por duas Casas legislativas: a Câmara dos Deputados, composta por membros eleitos com mandato temporário e o Senado, cujos membros eram vitalícios e eleitos pelas províncias.

Em resumo, à Assembléia Geral competia a legislação, enquanto que o Poder Executivo tinha a iniciativa da proposição legislativa e o Poder Moderador se responsabilizava pela sanção e promulgação².

Na fase republicana do país, iniciada em 1889, necessitou-se de nova organização formal, expressa na primeira Carta concebida nesta nova forma de governo – a República – promulgada em 1891. Criou-se a figura da Federação, composta pela União Federal e pelos Estados-membros. A função legislativa, no âmbito federal, ficou a cargo do Congresso Nacional, mantido o bicameralismo (Câmara e Senado), e a sanção foi atribuída ao Chefe do Executivo. A promulgação, por seu turno, tanto poderia estar afeta ao Presidente da República quanto ao Presidente do Senado

¹ Silva, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. Malheiros Editores, 2ª edição, 2006, 66 p.

² idem.

Basicamente, estes mesmos princípios foram mantidos na Reforma de 1926, que durou pouco mais de quatro anos em razão da Revolução de 1930, e cuja principal iniciativa situou-se na esfera do aperfeiçoamento do instituto do veto. A Revolução de 1930, por sua vez, promoveu profundas mudanças no processo legislativo. Instituiu-se um governo com atribuições discricionárias, que era legislador e executor ao mesmo tempo, assim permanecendo até a eleição da Assembléia Constituinte, em 1934.

Nesse ano, a Constituição instituiu, de forma paralela, a representação popular e a representação classista, obtida esta última através de eleição indireta, promovida junto às associações profissionais. O bicameralismo foi mantido, embora com alterações nas suas funções. O Senado passou a desempenhar o papel restrito de colaborador do Poder Legislativo, apenas exercido pela Câmara dos Deputados, não mais funcionando como Casa Revisora.

O golpe de Estado ocorrido em 1937 estabeleceu no país um regime ditatorial. A função legislativa passou a ser exercida, teoricamente, pelo Parlamento Nacional, composto por duas instâncias: Câmara dos Deputados e Conselho Federal. Atribuiu-se, igualmente, função legislativa ao Conselho de Economia Nacional e, de forma a mais ampla possível, como é praxe nos regimes autoritários, ao Presidente da República. Este detinha, pois, poderes quase absolutos, exercidos livremente com a expedição de Decretos-Leis versando sobre a organização do governo e da administração federal, o comando supremo e a organização das Forças Armadas. Detinha, ainda, as prerrogativas de colocar em recesso o Parlamento e de dissolver a Câmara dos Deputados, em razão das necessidades do Estado. Desta forma, reduziu-se, consideravelmente, a função legislativa do Parlamento, que, na prática, em razão dos motivos elencados, nunca existiu de fato como órgão autônomo e atuante.

Com o processo de redemocratização do país, a nova Carta Constitucional, de 1946 contemplou as experiências legislativas dos anos de 1891, 1926 e 1934. O Congresso Nacional mantinha-se bicameral, composto de Câmara dos Deputados e Senado Federal. Os membros eram eleitos por escrutínio direto, secreto e universal, mas desta vez sem a influência classista da experiência ocorrida em 1934.

O processo legislativo ganhou significativo destaque a partir da Constituição de 1967. Embora o tempo de vigência dessa Constituição tenha sido curto – apenas três anos - foi nesta oportunidade que o processo legislativo ganhou um capítulo específico na Carta Magna, tratando, de forma mais disciplinada, do processo de elaboração das leis³. Além do que, inaugurou-se, segundo José Afonso, “o processo de formação das emendas constitucionais”.

Como vimos, ao longo da experiência brasileira, desde o Brasil-colônia, passando pela experiência de governos ditatoriais, e por fim, no Brasil mais contemporâneo, as sucessivas edições das Cartas Constitucionais proporcionaram evolução significativa nos procedimentos do trâmite processual de elaboração das leis.

Com a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, o texto aprovado determinava que as duas Casas formadoras do Congresso Nacional deveriam possuir Comissões destinadas ao exame das proposições legislativas, sendo que às mesmas competia instituir os seus respectivos Regimentos, conforme disposição do Art. 58:

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

A dinâmica do processo legislativo enfatiza a necessidade de aprimoramento contínuo do mesmo, proporcionando-lhe maior transparência, fator determinante num contexto de abertura democrática, conforme assinalou Márcia Azevedo⁴:

[...] As diferenças entre os regimes mais ou menos democráticos estão na liberdade, na transparência, na divulgação e acesso às informações, na legitimidade dos representantes políticos, na participação da sociedade, no equilíbrio entre os Poderes, entre outros.

³ Silva, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. Malheiros Editores, 2ª edição, 2006, 69 p.

⁴ Azevedo, Márcia Maria Corrêa de. Prática do Processo Legislativo – Jogo Parlamentar. Jurídico Atlas, 2001. 81 p.

1.1. Uma visão sistêmica do Processo Legislativo Brasileiro

O processo legislativo é um conjunto de atos coordenados, com o objetivo de garantir a constitucionalidade e o amparo jurídico necessário à elaboração de leis em um Estado Democrático⁵:

Processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto, promulgação e publicação) praticados pelos órgãos competentes na produção das leis e outras espécies normativas indicadas diretamente pela Constituição.

A falta de informações sobre a importância da atividade legislativa está implícita na percepção dos cidadãos sobre o processo legislativo. São eles, os cidadãos, afinal, que detêm a prerrogativa do exercício do voto direto, na escolha dos seus representantes no Parlamento. Porém, esses mesmos cidadãos, em sua maioria, desconhecem os ritos de elaboração das leis. Esse fato já foi, inclusive, objeto de estudos nos Estados Unidos, por parte de uma Comissão Especial composta por especialistas, que, ao final de seus trabalhos, publicou um livro com recomendações às Assembléias Legislativas norte-americanas, destinadas a disseminar a importância do papel do Poder Legislativo⁶, concluindo:

A falta de entendimento do que é o Poder Legislativo por parte do público é uma das maiores preocupações de qualquer órgão legislativo, seja ele municipal, estadual ou federal. Até nos EUA esse assunto é de maior relevância, tendo sido inclusive objeto de estudo, por dois anos, de uma Comissão Especial da National Conference of State Legislatures (NCSL). A percepção negativa do público é sempre recorrente. A NCSL concluiu seus estudos, publicando um livro de recomendações para as Assembléias Legislativas, a fim de incrementar o conhecimento público dos diversos papéis desempenhados por um órgão legislativo. (...) Eliminando as dúvidas, esclarecendo questões aparentemente sofisticadas, mostrando os caminhos da informação, debatendo a participação ativa do representante, dos grupos de interesse e do indivíduo, torna-se muito mais fácil desenvolver a cultura de cidadania e ensinar como exercê-la plenamente.

Portanto, nota-se que o desconhecimento do processo legislativo é um problema que atinge democracias já consolidadas, não estando restrito, apenas, às democracias emergentes, fato que enseja considerações, também, a respeito da estrutura do processo legislativo brasileiro.

⁵ Paulo, Vicente e Alexandrino, Marcelo. *Processo Legislativo*. Impetus, 2005, 18 p.

⁶ Azevedo, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do Processo Legislativo – Jogo Parlamentar*. Jurídico Atlas, 2001. 56 e 63 p.

O órgão onde se originam as leis é o Congresso Nacional, composto por duas Casas legislativas – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Seus membros são eleitos democraticamente, em eleição direta realizada a cada quatro anos para a Câmara dos Deputados, sendo que, em relação ao Senado Federal, a cada quadriênio são eleitos, alternadamente, 1/3 e 2/3 dos seus membros.

O Parlamento brasileiro é do tipo bicameral, conforme previsto no art. 65 da Constituição Federal, o qual determina que uma proposição aprovada em uma Casa será revisada pela outra e enviada à sanção ou promulgação. Ao Congresso Nacional é atribuída a prerrogativa de discussão, deliberação e aprovação dos atos normativos previstos no art. 59 da Constituição Federal:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

O Constituinte originário tratou de resguardar, no texto Constitucional (arts. 59 a 69), o processo legislativo, concebido para viabilizar a elaboração e discussão das proposições legislativas, dotando-o de segurança constitucional e estabilidade.

Há que se ressaltar que o procedimento legislativo não está resguardado na Constituição Federal como cláusula pétrea, ou seja, o trâmite do processo legislativo poderá ser alterado pelo Parlamento, mediante a aprovação de Proposta de Emenda à Constituição.

1.2. Requisitos e princípios do processo legislativo

A existência de um processo legislativo pressupõe o cumprimento de requisitos e princípios previstos no ordenamento jurídico, sob pena de invalidar o complexo conjunto de atos que compõem a formação de leis.

Os requisitos necessários para validade do produto legislativo são: a existência de um órgão independente; a apresentação de uma proposta de ato legislativo; a competência legislativa do Parlamento e a capacidade de iniciativa do proponente.

O primeiro requisito diz respeito à existência de um órgão independente encarregado da aprovação das leis, necessário em razão do princípio de divisão das funções ou segregação de poderes em um Estado de Direito, já que não se trata do exame de um texto com força de lei, mas de uma proposta que deverá ser analisada, discutida e, eventualmente, aprovada. Ressalte-se que a existência de um órgão com função legislativa não impede a edição de um ato normativo – como, por exemplo a Medida Provisória - que possui força de Lei.

O segundo requisito diz respeito à necessidade de apresentação de proposta de ato legislativo, para que possa tornar-se Lei.

O terceiro requisito – competência legislativa do Parlamento - é essencial no sentido de conferir legitimidade ao órgão criador de leis, para que este esteja revestido de poderes específicos, delineados no texto da Carta Magna.

E, por fim, José Afonso da Silva aponta como quarto requisito a legitimidade da pessoa, ou órgão, para apresentar a proposta legislativa. Os legitimados estão elencados no art. 61, *caput* da Carta Política:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Além dos requisitos⁷ essenciais para formação das leis, o processo legislativo moderno é composto por alguns princípios, segundo José Afonso da Silva (apud VICENTE, 2005, p. 9):

Princípio da publicidade; princípio da oralidade; princípio da separação, da discussão e da votação; princípio da unidade da legislatura e princípio do exame prévio do projeto por comissões permanentes.

Dos princípios observados por José Afonso destacam-se, para fins deste estudo: o da publicidade, que possibilita acesso de todos os cidadãos ao conteúdo e ao trâmite da proposta legislativa, salvo as sessões secretas do Parlamento; o da separação entre discussão e votação, relativo à distinção de dois momentos importantes do processo legislativo; e o do exame prévio do projeto por Comissões Permanentes, providência que norteia a tramitação das proposições.

⁷ Paulo, Vicente e Alexandrino, Marcelo. Processo Legislativo. Impetus, 2005. 19 p.

2. METODOLOGIA DOS TRABALHOS E AUSÊNCIA REGIMENTAL DE NORMAS NAS COMISSÕES

O desenvolvimento de várias tarefas, por um número considerável de pessoas e por meio da divisão do trabalho, possibilita o aprofundamento dos estudos e a sua realização com maior rapidez e segurança.

Trata-se de uma forma de organização dos trabalhos a partir de grupos menores, criados para o desenvolvimento de tarefas em diversas áreas, permitindo, assim, que diversas pessoas participem do processo e que se obtenha uma desejável especialização técnica sobre áreas temáticas distintas.

Aplicando essa metodologia de trabalho ao processo legislativo, chegamos ao conceito de Comissões, compreendidas como organismos internos às Casas legislativas e responsáveis pela apreciação técnica das proposições apresentadas no Parlamento. Elas são compostas por um número reduzido de parlamentares, constituindo-se foro adequado para analisar as proposições legislativas, conforme estabelece o princípio do exame prévio do projeto por Comissões⁸:

A proposta deve passar por comissões especializadas – em que se organiza o Parlamento – que estudam as matérias dela constantes emitem pareceres acerca de sua constitucionalidade, conveniência, aspectos técnicos etc. Esses pareceres são, depois, discutidos pelo Plenário e, em regra, acolhidos.

É de fundamental importância o trabalho realizado pelas Comissões, a fim de oportunizar o debate democrático e a análise técnica da matéria, tanto assim que todas as proposições legislativas possuem, obrigatoriamente, trâmite pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados, o que, em determinados casos, completa o processo de apreciação, salvo recurso para apreciação do Plenário.

A ausência de regras de Comissão é o problema central a ser abordado neste estudo, em razão da relevância do trabalho desses colegiados, obedecidas as disposições constitucionais e regimentais delimitadoras do processo legislativo.

⁸ Paulo, Vicente e Alexandrino, Marcelo. Processo Legislativo. Impetus, 2005. Cit. de José Afonso da Silva, 23p.

A importância de que se reveste a apreciação das proposições nas Comissões reside no fato de que a discussão do detalhamento da matéria por uma numerosa assembléia de membros torna-se inviável, visto a dificuldade para se alcançar um consenso em torno de diversos aspectos que, normalmente, envolvem cada proposição.

O trabalho desenvolvido nas Comissões torna possível a concentração de pessoas com conhecimento específico das áreas temáticas. Assim, a matéria será deliberada por indivíduos com conhecimento técnico do campo temático a que se refere a proposta.

2.1. Os sistemas de comissões e o poder de deliberação – a experiência internacional.

Os estudos realizados por José Afonso da Silva, relativos ao processo legislativo composto por Comissões, estabelece a divisão dos denominados *sistemas de comissões* em: fracos, moderados e deliberantes.

No sistema de comissões identificado como fraco, as comissões dispõem de poder reduzido, visto que suas deliberações ocorrem no âmbito da minuciosidade da matéria, porquanto os pilares do projeto são examinados e deliberados pelo Plenário.

Nesse sistema, a atuação das Comissões tem caráter restrito, dado que o projeto principal é debatido no Plenário, e apenas posteriormente remetido às mesmas. Isso não impede que emendas lhe sejam apresentadas; contudo, a amplitude dessas emendas é limitada.

Atualmente, esse sistema é aplicado no Parlamento inglês, e ainda, em outros Parlamentos de países do leste europeu, como a Albânia, a Polônia e a República Tcheca. Observe-se que, segundo estudiosos do assunto, sua utilização nem sempre enfraquece o processo legislativo, podendo até mesmo agilizá-lo. Os Parlamentos desses países podem examinar e deliberar sobre as proposições sem que, necessariamente, haja manifestação das Comissões Permanentes.

No sistema intermediário moderado, as Comissões possuem poderes significativos, uma vez que são capazes de promover substanciais alterações no projeto original, chegando até à transformação total do mesmo. Este modelo, aplicado no Parlamento

francês, determina que todas as proposições legislativas devem ser submetidas, obrigatoriamente, ao exame das Comissões, antes da apreciação pelo Plenário da Casa legislativa.

Um ponto negativo no sistema intermediário moderado é a morosidade com que flui o processo, em razão do acúmulo de proposições em exame nas Comissões, ou ainda, por interesse político de seus membros. Tais fatores podem retardar o andamento do processo legislativo e, em geral, é o que ocorre.

No sistema intermediário forte, o trâmite legislativo confere relevantes poderes às Comissões, inclusive uma total independência em relação à Casa legislativa, a qual não dispõe do poder de interferir nos trabalhos legislativos desenvolvidos no âmbito daqueles colegiados.

Um exemplo de como se processa, na prática, o sistema intermediário forte encontra-se no Parlamento norte-americano, onde se destaca o poder atribuído aos presidentes de Comissões, os quais gozam da prerrogativa de pautar as proposições para deliberação.

Nesse sistema, o presidente da Comissão dispõe de vários dispositivos regimentais à sua disposição para, se for de seu interesse, promover o adiamento da apreciação da matéria, de tal sorte que, ainda que o projeto conte com a simpatia dos membros da Comissão, o correspondente debate só ocorrerá se houver expressa concordância do presidente neste sentido. Caso contrário, aplicar-se-ão dispositivos protelatórios de tal providência.

Os procedimentos envolvendo o exame e a discussão das proposições legislativas ocorrem, de forma quase exclusiva, no âmbito das Comissões, atribuindo-se ao Plenário da Casa legislativa a decisão final em torno da matéria sob exame.

Barthélemy (apud DA SILVA, 2006. p. 98), estudioso da matéria, define, com precisão, a necessidade de constituir Comissões frente a uma ampla assembléia:

A instituição das comissões corresponde a um princípio instintivo, espontâneo e comumente admitido, de método de organização do trabalho; surgiram por um imperativo da divisão do trabalho, e também sob o fundamento de que a

discussão dos pormenores é impossível a uma assembleia numerosa, o que torna difícil o manejo para debater qualquer coisa, a não ser nos princípios fundamentais.

Nos sistemas democráticos de governo são nomeados grupos menores para a discussão de assuntos de forma mais detalhada. A experiência dessa metodologia de trabalho foi aplicada na Câmara dos Comuns, no Parlamento inglês, onde os trabalhos legislativos eram subdivididos em Comissões que apreciavam a matéria antes da deliberação. Eram colegiados com número variado de membros, criados para debater assuntos específicos, dissolvidas ao final dos trabalhos. Posteriormente, nova Comissão era formada, mediante a apresentação de outro assunto.

Em seguida, os Parlamentos começaram a se organizar em Comissões Permanentes, divididas em várias áreas da administração pública e integradas por membros com conhecimento específico das respectivas áreas temáticas, sem prejuízo da criação de comissões de outra espécie, denominadas Comissões Temporárias, concebidas para o estudo de assuntos pré-determinados.

As comissões legislativas especializadas dos Parlamentos permitem um estudo prévio da matéria, processo fundamental na elaboração legislativa, em face de que, na maioria dos casos, são apresentados pareceres ou relatórios sobre o tema de que tratam, os quais irão subsidiar a decisão dos demais membros do Parlamento quando da votação em assembleia.

Segundo ainda Joseph Barthélemy (apud DA SILVA, 2006. p. 99),

O sistema de comissões assegura à organização parlamentar de que nenhuma decisão importante das assembleias se toma antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão.

As Comissões possuem importante papel na elaboração, discussão e votação de proposições por um colegiado reduzido, porém, dotado de características mais técnicas. O objetivo é subsidiar o Plenário para que seus membros possam decidir sobre a matéria, observado por Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (apud DA SILVA, 2006, p. 67)⁹:

Na Casa legislativa iniciadora, o projeto de lei passará, então, para a fase de instrução, sendo submetido à apreciação das Comissões. O professor José

Afonso da Silva refere-se à análise prévia do projeto por comissões parlamentares como verdadeiro princípio norteante do processo legislativo, no Brasil e no Direito Comparado. Conforme assinala o autor, desde o fim do século passado [séc. XIX] que os Parlamentos, em geral, se organizam em comissões permanentes, cuja função é estudar as propostas legislativas, emitindo pareceres que, em regra, são acolhidos pelo plenário.

Outros modelos de sistemas de comissões permitem não apenas a apreciação das matérias, mas revestem as Comissões de poderes mais amplos. Por exemplo, o modelo das Comissões americanas, em que lhes é delegado o poder de peticionar ao Parlamento com o objetivo de apresentar proposta legislativa sobre determinada matéria. A forma, a composição, e principalmente a delegação de poderes às Comissões envolvem peculiaridades que irão variar de país para país.

Na Itália, teve início um novo sistema denominado *Comissões Deliberantes*, em que foram atribuídos maiores poderes a esses órgãos. No denominado Sistema Italiano de Comissões podemos identificar a gênese do poder conclusivo, que dispensa a deliberação do Plenário do Parlamento, salvo recurso em contrário.

A Constituição italiana, em seu art. 72, atribuiu à Câmara dos Deputados nova prerrogativa de decidir quais matérias poderiam ser submetidas ao poder conclusivo das Comissões. Entretanto, esse dispositivo conclusivo é restrito quanto à matéria, e condicionado à não oposição do governo ou de, pelo menos, um décimo do Plenário da Câmara¹⁰.

O modelo italiano de comissões deliberantes foi adotado pelo Brasil no texto constitucional de 1988.

Atualmente, os Parlamentos democráticos adotam um dos sistemas descritos anteriormente; a diferença entre os sistemas encontra-se nos poderes atribuídos às Comissões.

¹⁰ Art. 40 do Regulamento Interno da Câmara dos Deputados Italiana.

2.2 Histórico do sistema de comissões no Parlamento brasileiro

2.2.1 Estrutura das Comissões

O processo legislativo brasileiro avança a partir da Carta Magna de 1988. O Constituinte originário conferiu às Comissões poderes para a descentralização do processo legislativo, proporcionando a análise técnica das proposições legislativas.

Neste contexto, cabe ressaltar a afirmativa, em discurso do relator da Subcomissão do Poder Legislativo, Constituinte José Jorge, ao final dos trabalhos de elaboração da Constituição Federal de 1988¹¹:

(...) Um Parlamento que orbita em torno apenas de seu Plenário está condenado à lentidão, à inércia e à ineficiência, perdido no tempo e no rumo de estagnação. (...) A solução – há muito conhecida por quantos parlamentares passaram por estas duas Casas – é o fortalecimento das comissões técnicas que devem ter novas funções, novas condições e principalmente novos poderes (...).

A idéia principal, contida nas declarações do Deputado-relator e expressa no Relatório da Subcomissão do Poder Legislativo¹², é dar condições ao Congresso de absorver novas prerrogativas:

Tais condições seriam dadas pela descentralização do seu trabalho entre as comissões, para que estas possam ter uma série de atribuições que não têm hoje.

Na nova Carta Magna foram conferidos poderes deliberativos às comissões legislativas, em destaque no novo texto constitucional,¹³ segundo pronunciamento do Deputado José Jorge:

Assim, as Comissões Técnicas da Câmara e do Senado, que nem são citadas na atual Constituição [1967], agora passam a ter um artigo específico que lhes confere uma série de atribuições, as quais, certamente farão com que tenham um papel fundamental no novo Congresso que se pretende construir.

¹¹ Extraído do Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento) de 20.05.1987, p. 84, col. 3.

¹² idem.

¹³ idem.

2. 2. 2 Comissões na atual Constituição Federal (1988)

A Constituição Federal, em seu art. 58, *caput*, determina que o Congresso Nacional e suas respectivas Casas terão Comissões Permanentes e Temporárias constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo Regimento.

Atualmente, a Câmara dos Deputados possui vinte Comissões Permanentes. A divisão se dá em razão de as matérias estarem distribuídas em campos temáticos (RICD, art. 32). As Comissões são compostas por um mínimo de dezessete e um máximo de sessenta e um Deputados, com conhecimentos específicos acerca da área de atuação de cada Comissão. Eles são indicados pelas respectivas lideranças dos partidos. A composição das Comissões resguarda, na medida do possível, a proporcionalidade partidária na Câmara dos Deputados, conforme determina a Constituição Federal, em seu art. 58, §1º.

Além das Comissões Permanentes, a Câmara dos Deputados possui, ainda, Comissões Temporárias subdivididas em: Comissões Especiais, Comissões Parlamentares de Inquérito e Comissões Externas.

As Comissões Especiais são destinadas a proferir pareceres sobre proposições de matérias específicas, como Proposta de Emenda à Constituição, alterações do Regimento Interno ou matérias complexas, submetidas a mais de três Comissões de mérito.

As Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) possuem poderes próprios de investigação das autoridades judiciais, e são constituídas para apurar fatos denunciados no Parlamento.

Por último, as Comissões Externas são propostas para cumprir missão temporária fora do recinto da Câmara dos Deputados.

As funções das Comissões da Câmara dos Deputados não se restringem apenas a essas atividades. Suas atribuições estão previstas no art. 58, §2º, da Constituição Federal, a saber:

Art. 58. (...)

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

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

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

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

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

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

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

3. O REGIMENTO INTERNO NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

3.1. Aplicação das normas do RICD nos trabalhos das Comissões

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, criado pela Resolução n° 17/1989, dispõe acerca de regras e procedimentos para elaboração de Leis e sobre a estrutura, organização e funcionamento da Câmara dos Deputados.

Para que as proposições legislativas sejam apresentadas e debatidas no âmbito das Comissões, além das macro diretrizes estabelecidas na Carta Política o trâmite processual deve seguir as regras estabelecidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

Tais regras instituem procedimentos que devem ser obedecidos, com vistas à juridicidade do produto legislativo, observando-se, a propósito, as palavras do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer (apud, AZEVEDO, 2001, p. 78):

As leis são feitas obedecendo a princípios e normas previstos na Constituição Federal e nos Regimentos Internos de cada Casa do Poder Legislativo, que definem o chamado processo legislativo.

O processo legislativo é emoldurado por regras constitucionais e regimentais, balizadoras da validade, no campo jurídico, das leis elaboradas, sob pena de questionar sua legalidade em instâncias superiores da Justiça.

As regras regimentais asseguram legitimidade ao produto legislativo, constituindo-se em garantia de que a Lei foi elaborada com resguardo dos princípios e requisitos do processo legislativo.

Para Márcia Maria Corrêa de Azevedo, o processo legislativo se assemelha a uma estrutura rígida, por onde deve fluir todo o processo, posição que não permite ausência de regras, conforme afirma¹⁴:

¹⁴ Azevedo, Márcia Maria Corrêa de. Prática do Processo Legislativo – Jogo Parlamentar. Jurídico Atlas, 2001, p. 26.

O procedimento legislativo está emoldurado por regras às quais o legislador deve obedecer para a elaboração, redação e consolidação das leis (...). O conjunto de regras a serem observadas no processo legislativo concreto é como estruturas rígidas, armações de ferro ou aço, por onde deve fluir o processo. Em linhas gerais, a moldura formal em que se processa a elaboração legislativa **serve para proteger princípios básicos, que garantam a legitimidade dos produtos legislativos**, o resguardo das liberdades, a prevenção das dificuldades e a preservação do sistema democrático. (grifo nosso).

Assim, não serão admitidos vácuos regimentais nas regras de elaboração das leis, não só pelo aspecto da validade jurídica, senão, principalmente, pela certeza de proporcionar o amplo debate democrático da matéria.

Além disso, aliados às normas que balizam o processo de elaboração das leis, concorrem também, no mesmo propósito, fatores políticos e partidários que se distinguem da tradicionalidade das normas.

Os fatores políticos são mutáveis a cada nova composição do Parlamento, fato este observado na Segunda Conferência Internacional sobre Desenvolvimento do Poder Legislativo¹⁵:

É importante compreender a relação da política com o tempo, **a relação da ação legislativa com o momento político**, a relação do possível com o imprevisível, porque no processo legislativo, a rapidez desnecessária, a inflexibilidade e a ênfase sobre a previsibilidade dos atos acabariam por fazer morrer o processo de barganha, através do qual se atingem os acordos. (grifo nosso).

Os dispositivos contidos no RICD aprimoram o debate político ao proporcionar a partidos e seus parlamentares intervenções na apreciação da matéria e no rito processual. Essas intervenções visam à melhoria da matéria apresentada, mas admitem dispositivos protelatórios utilizados pela parte contrária à aprovação da matéria.

As normas aplicadas no âmbito das Comissões da Câmara dos Deputados estão elencadas no art. 57 do Estatuto Doméstico, sem uma ordem cronológica dos fatos ocorridos durante o debate da matéria na Comissão.

¹⁵. Azevedo, Márcia Maria Corrêa de. Prática do Processo Legislativo – Jogo Parlamentar. Jurídico Atlas, 2001, p. 26.

As fases do processo legislativo - apresentação, discussão e votação - obedecem a uma sistemática que não encontra previsão no atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, conforme assinalado por Luciana Botelho¹⁶:

[...] O art. 57 do Regimento Interno contém a maioria das normas referentes à discussão e votação de proposições no âmbito de uma comissão. É, entretanto, mal sistematizado, misturando, a estas, outras normas, de caráter mais genérico, relativas a atos ou providências que podem preceder ou suceder a apreciação propriamente dita das proposições, e que certamente estariam mais bem alocadas em outros dispositivos.

Embora não seja objeto direto do estudo ora apresentado, a má sistematização dos dispositivos contidos no Regimento Interno é alvo do reconhecimento de Gardel Amaral e de Miguel Gerônimo, que entendem¹⁷:

Queremos salientar que a leitura corrida dos artigos, na ordem em que se apresentam, nem sempre é efetiva, em termos de absorção do conhecimento. O estudo de cada Título, isoladamente e tantas vezes quanto necessário, talvez seja bem mais eficiente, principalmente, se acompanhado da leitura de todas as remissões presentes nos artigos do Regimento.

Um exemplo de ordenação cronológica dos acontecimentos está expresso no Ato da Mesa n° 177/1989 que, em seu anexo, dispõe sobre a rotina de tramitação das proposições com poder conclusivo¹⁸.

As regras do RICD são importantes para o rito do processo legislativo. São condutoras da lisura do processo, mas não esgotam os acontecimentos decorrentes do acalorado debate político na apreciação das matérias, nas Comissões. Muitos são os dispositivos regimentais utilizados pelos membros das mesmas, na defesa do interesse político.

Entende-se que as normas insertas no art. 57 do RICD poderiam ser aprimoradas, de forma a proporcionar maior robustez ao processo legislativo realizado no âmbito das Comissões.

¹⁶ Pacheco, Luciana Botelho. A tramitação de Proposições na Câmara dos Deputados, série Monografias n° 1 – ASLEGIS, 2002. 93 p.

¹⁷ Amaral, Gardel e Gerônimo, Miguel. O processo legislativo na Câmara dos Deputados. Ed. Do Autor, 2001. 11 p.

¹⁸ Câmara dos Deputados. Normas Conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Publicações, 2ª edição, 2003, 106-107 p.

É um anseio que se faz presente após o estudo de algumas lacunas regimentais. Isto porque, havendo a ausência de regras próprias da Comissão, aplicam-se, por analogia nem sempre tão segura, regras pertinentes a situações semelhantes ocorridas no Plenário da Câmara.

Por oportuno, deve-se ressaltar que alguns parlamentares já se manifestaram favoráveis a uma ampla reforma do RICD. É o caso, por exemplo, da Deputada Luiza Erundina que, em pronunciamento no Pequeno Expediente¹⁹ de 06.02.2007, destacou:

[...] Outro tema que está recorrente no debate da Câmara é a necessidade de profunda e ampla reforma do Regimento Interno, para corrigir as distorções e os mecanismos que dificultam maior transparência e a democracia nesta Casa.

3.2 – Aplicação de normas de Plenário, por analogia

Na ausência de normas específicas, destinadas a orientar o procedimento das Comissões no âmbito do processo legislativo, ao legislador é facultado o emprego das regras reservadas ao Plenário da Câmara. Esse artifício, usado com frequência significativa – e que ensejou a elaboração do presente estudo – pode ser responsável por certo enfraquecimento do trabalho realizado pelas Comissões.

A aplicação, por analogia, das normas de Plenário é um dos temas abordados no conjunto de entrevistas realizadas, que agrupamos em tópico específico.

Com efeito, a aplicação dessas normas por analogia é decorrente do uso amplo e irrestrito das disposições do art. 24, §1º do RICD, independentemente da natureza de tramitação da matéria legislativa. Essa prática é questionável, porque o legislador limitou o uso por analogia, tão somente, à tramitação dos Projetos de Lei submetidos à deliberação conclusiva das Comissões, senão vejamos:

Art. 24 (...) §1º Aplicam-se à tramitação dos **projetos de lei submetidos à deliberação conclusiva das Comissões**, no que couber, a disposição prevista para as matérias submetidas à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. (grifo nosso)

¹⁹ Extraído das Notas Taquigráficas do Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados, Sessão 002.1.53.0, Fase PE de 06.02.2007.

Sendo assim, decerto que seu uso de forma genérica e irrestrita contraria o referido dispositivo.

A prática de enxertar as lacunas regimentais das Comissões com dispositivos aplicados no âmbito do Plenário não condizem com uma prática legislativa segura. Podem ser perigosos os procedimentos que surgem neste momento, pois em não havendo uma regra de Plenário, diante do impasse é necessário encontrar uma saída. Significa um risco para o processo democrático, a considerar o amparo no Direito consuetudinário.

As regras do RICD, aplicáveis às Comissões, são limitadas e não contemplam todos os acontecimentos decorrentes do processo legislativo. No item 3.4 são abordadas situações às quais são emprestadas regras gerais do Plenário, aplicadas na ausência de regra específica para as Comissões.

A observância das lacunas regimentais enseja o regramento do processo legislativo nas Comissões. Estudiosos da matéria também já se posicionaram neste sentido, como é o caso de Luciana Botelho Pacheco²⁰, que afirma:

[...] A prática dos destaques nas votações das comissões firmou-se nas últimas legislaturas na ausência de regra específica que lhe regulasse os contornos. Tem sido aplicada, ainda hoje, sem critérios muito seguros, onde ora se tomam emprestadas mal e mal, as regras aplicáveis às votações de Plenário.

As lacunas regimentais são, assim, conseqüência da aparente falta de regras nas Comissões, ou ainda, da ausência do Regulamento Interno das Comissões, em que pese essa ser uma incumbência prevista - mas não debatida e nem concluída - no art. 2º da Resolução nº 17/1989, que aprovou o Regimento Interno e que transcrevemos a seguir:

Art. 2º Dentro de um ano a contar da promulgação desta Resolução, a **Mesa elaborará e submeterá à aprovação do Plenário o projeto de Regulamento Interno das Comissões** e a alteração dos Regulamentos Administrativo e de Pessoal, para ajustá-los às diretrizes estabelecidas no Regimento. (grifo nosso).

A instituição do Regulamento Interno das Comissões é, a propósito, um outro tema abordado no conjunto de entrevistas realizadas, e que se acham em capítulo à parte.

²⁰ Pacheco, Luciana Botelho. A tramitação de Proposições na Câmara dos Deputados, série Monografias nº 1 – ASLEGIS, 2002. 106 p.

Não há, no momento, nenhum Projeto de Lei ou qualquer outra propositura em tramitação na Câmara dos Deputados que disponha sobre o Regulamento Interno das Comissões, o que ocorre em prejuízo do aperfeiçoamento do processo legislativo, tornando-o carente de instrumentos adequados.

Não apenas autores de publicações especializadas e estudiosos da matéria, mas até mesmo a própria administração da Câmara se ressentem da falta de discussão e aprovação de um projeto relativo ao Regulamento Interno das Comissões. Prova do que aqui se afirma pode ser extraída do Ato da Mesa n° 177/1989, que dispõe sobre a tramitação de proposições com poder conclusivo:

ATO DA MESA N° 177, DE 1989

Dispõe sobre a tramitação de proposições e dá outras providências

A Mesa da Câmara dos Deputados, no uso das atribuições que lhe confere o inciso I do art. 15 do Regimento Interno e **até que seja aprovado o regulamento interno das Comissões**, previsto no art. 2° da Resolução n° 17, de 1989, resolve:

Art. 1° A tramitação as proposições na Câmara dos Deputados sobre as quais as Comissões tenham poder conclusivo corresponderá ao estabelecido no Regimento Interno e na “Rotina de Tramitação de Proposições” anexa, atendidas as seguintes instruções: [...]. (grifo nosso).

A discussão sobre a elaboração do Regulamento Interno das Comissões pode representar uma excelente oportunidade no sentido de se eliminar algumas lacunas regimentais. Esse debate poderia ser feito com base na experiência e na prática do processo legislativo.

É oportuno ainda, destacar a necessidade do cumprimento do disposto no art. 2° da Resolução n° 17/1989, considerando que a observância de tal dispositivo poderia dar ensejo a apresentação de proposição de anteprojeto que contemplasse as Comissões da Câmara dos Deputados com regras específicas para tramitação das proposições legislativas.

Convém destacar que, além da obrigatoriedade prevista na Resolução n° 17/1989, o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados é dotado de dispositivos que ensejam a propositura do anteprojeto do Regulamento Interno das Comissões.

Da leitura do art. 15 do RICD, que trata das competências da Mesa, destaca-se a obrigatoriedade de elaboração do referido Projeto, contida no inciso XI:

Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes:

.....
 XI – 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 deste Regimento;” (grifo nosso).

Historicamente, o processo legislativo passa por alterações que conduzem ao seu aprimoramento. Não se trata de uma particularidade desse conjunto de atos, mas sim da necessidade intrínseca a todos os procedimentos em uma determinada área, numa perspectiva de aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, e, principalmente, de adequação à evolução natural do conhecimento, contemplando metodologias contemporâneas.

Da prática natural do processo, extraímos experiências que resultam no seu aprimoramento e no reconhecimento de falhas a serem corrigidas, ou até mesmo, de ausência de balizamento para encaminhamento dos trabalhos.

É possível verificar-se essa preocupação no legislador, quando se percebe que este dotou o RICD de dispositivos destinados a melhorar a eficiência do processo legislativo:

Art. 42. Os Presidentes das Comissões Permanentes reunir-se-ão com o Colégio de Líderes sempre que isso lhes pareça conveniente, ou por convocação do Presidente da Câmara, sob a presidência deste, **para o exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo**. (grifo nosso).

Assim, diante da existência de dispositivos regimentais que demandam a elaboração do Regulamento Interno das Comissões, entende-se que a oitiva das pessoas que lidam diariamente com o processo legislativo, como por exemplo, parlamentares, assessores legislativos, secretários de comissões e estudiosos da matéria, pode contribuir para o amadurecimento do processo legislativo.

Nesta linha de entendimento, Sérgio Sampaio, Diretor Geral da Câmara dos Deputados, ao prefaciando a obra de André Carneiro, Luiz Cláudio e Miguel Gerônimo²¹,

²¹ Carneiro, André Corrêa de Sá; Santos, Luiz Cláudio Alves; Netto, Miguel Gerônimo da Nóbrega. Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Vestcon, 2006.

reconhece a importância de que se reveste a experiência de estudiosos do assunto e dos servidores que acumulam, no dia-a dia, sólidos conhecimentos sobre a matéria, na seguinte explicação:

[...] Para mim, as inúmeras incongruências, antinomias e mesmo lacunas das normas que orientam o rito de elaboração das leis, longe de serem fatores de desestímulo, serviram para que eu refletisse mais sobre o tema. Incontáveis foram as discussões travadas sobre a melhor forma de interpretar determinado artigo do Regimento Interno da CD.

É bom que se diga que a mera leitura do Regimento Interno da Câmara dos Deputados nunca auxiliou muito àqueles que buscam compreendê-lo. Assim sendo, durante muito tempo, sua vivência e prática eram meio quase que exclusivo para desvendá-lo, tornando-o restrito a alguns poucos parlamentares e funcionários da Casa.

Esse quadro era agravado pela escassez de estudos e publicações consistentes sobre o tema, até que recentemente esse quadro começou a mudar.

3.3 Tramitação de proposições na Câmara dos Deputados

Proposição, segundo o art. 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é toda matéria sujeita à deliberação daquela Casa legislativa apresentada por representante ou órgão revestido de legitimidade para fazê-lo. (Art. 61/ CF -1988).

Essa iniciativa é privativa do Presidente da República; de qualquer parlamentar e das Comissões do Congresso Nacional; do Presidente do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; do Procurador-Geral da República e, também, dos cidadãos, estes últimos, na forma do §2º do mesmo dispositivo.

As proposições submetidas à apreciação da Câmara dos Deputados estão elencadas no art. 100, §1º, do Regimento Interno, a saber: Proposta de Emenda à Constituição; Projeto; Emenda; Indicação; Requerimento; Recurso; Parecer e Proposta de fiscalização e controle.

Trata-se de uma lista que descreve tipos de proposições sujeitas a esse rito, uma vez que a Câmara dos Deputados delibera sobre outras matérias que não estão elencadas no citado dispositivo, conforme Luciana Botelho Pacheco²²:

²² Pacheco, Luciana Botelho. A tramitação de Proposições na Câmara dos Deputados, série Monografias n° 1 – ASLEGIS, 2002. 15 p.

A redação empregada no dispositivo (Art. 100 RICD) sugere, desde logo, o caráter flexível e aberto da enumeração: o parágrafo fala em ‘poderão consistir’, não em ‘consistem’. De outra parte, só o fato da Câmara ou suas comissões terem de deliberar sobre matérias ali não mencionadas é suficiente para se concluir no sentido de uma lista não exaustiva.

A presidência da Câmara dos Deputados procede à análise preliminar da matéria, com vistas a identificar aspectos mínimos de admissibilidade, como por exemplo, a forma básica de uma proposição legislativa. O seu texto deve ser articulado e objetivo e não deve configurar um discurso ou um manifesto. O autor da proposição, além de devidamente identificado, deve atentar para que a matéria verse sobre assunto de competência da Câmara dos Deputados.

Outros aspectos também serão observados, como a legitimidade do proponente e a verificação de que não se trata, a matéria proposta, de reedição de uma análoga, já apreciada e rejeitada durante a sessão legislativa em curso, salvo se a maioria dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional haja deliberado no sentido de nova apreciação na mesma sessão legislativa.

Têm igualmente prejudicada a sua admissibilidade, as matérias com vícios regimentais. Mesmo que disponham de amparo constitucional acabam por terem prejudicada a sua tramitação aquelas que contrariarem as normas previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Outro exemplo de inadmissibilidade refere-se às matérias cuja iniciativa é privativa da Mesa Diretora ou de Comissão Permanente e que, no entanto, são apresentadas por Deputados. As matérias cujo conteúdo difere de sua ementa, assim como matérias sem o apoio mínimo de Deputados, também são prejudicadas.

A proposta prejudicada liminarmente pela análise técnica da Presidência poderá ser objeto de recurso pelo autor junto ao Plenário da Casa, ouvindo-se a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Em caso de provimento, retornará à Presidência para continuidade do seu curso (RICD, art. 137, §2º).

Após proceder à análise técnica da proposta legislativa, e verificada sua consistência, a presidência da Câmara dos Deputados, preliminarmente, verificará a existência de outra proposição, de mesma matéria ou correlata, com o objetivo de apensar a nova proposta à outra já em deliberação, o que se denomina *apensação*.

A Presidência, não identificando uma proposição correlata, procederá à distribuição da proposição junto às comissões temáticas, a fim de que estas possam estudar a matéria proposta e emitir parecer, nos termos do Art. 132, §1º, do RICD:

Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das Comissões competentes para estudo da matéria [...].

Compete ao presidente da Comissão, após recebida a matéria, designar, de ofício, relatores dentre os membros que compõem o colegiado (RICD, art. 41, VI), a fim de que possam analisá-la e contemplar ou não as emendas ao texto, oferecidas por outros membros do órgão.

Ao final, o relator apresenta seu parecer sobre a proposição, submetendo-a à votação do Plenário da Comissão, respeitando-se prazos dos regimes de tramitação: cinco sessões para matéria em regime de urgência; dez sessões para regime de prioridade e quarenta sessões para regime de tramitação ordinária, nos termos do RICD, art. 52.

Apreciada a matéria, e sendo esta de sua competência, caberá às Comissões Permanentes discutir e votar a correspondente proposta legislativa. É o que ocorre, por exemplo, com os Projetos de Lei, em relação aos quais está “*dispensada a competência do Plenário*”. No entanto, existem exceções elencadas no art. 24, II, do RICD, que são os projetos que dependem de deliberação do Plenário da Casa.

Da prática legislativa nas Comissões é possível identificar algumas situações que irão demonstrar que, embora o RICD possua regras a serem aplicadas nas Comissões, as lacunas regimentais que surgem da prática legislativa podem ser estudadas e compiladas, de modo a ensejar a apresentação de um projeto que contemple o Regulamento Interno das Comissões, previsto na Resolução nº 17/1989 e com amparo regimental, conforme disposto no art. 51 do RICD:

Art. 51. As Comissões Permanentes poderão estabelecer regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos seus trabalhos, observadas as normas fixadas neste Regimento e no Regulamento das Comissões (...).

3.4 Estudos de casos do processo legislativo – lacunas normativas referentes ao trabalho das comissões

São apresentados, a seguir, estudos de casos em que é marcante a aplicação de normas de Plenário, ou mesmo casos para os quais se buscam *soluções práticas*, diante da ausência de norma específica aplicável.

3.4.1 Estudo de caso I – ausência de norma para fixação de prazo, com vistas a complementação de quórum na abertura dos trabalhos das Comissões.

Para que sejam realizadas as reuniões das Comissões, a Secretaria do órgão providencia comunicações prévias aos seus membros, informando o dia e o horário de início dos trabalhos, a fim de garantir a presença dos parlamentares para deliberação das proposições em pauta.

Em relação ao início dos trabalhos nas Comissões, observa-se no RICD a exigência de quórum mínimo, conforme dispõe o art. 50, *litteris*:

Art. 50. Os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita à deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea a, deste artigo [...]

Assim, algumas Comissões preocupam-se em, efetivamente, alcançar o quórum mínimo para início dos trabalhos. Não consideram, contudo, o tempo necessário para alcançá-lo, uma vez que, no teor do artigo destacado, não há menção quanto ao espaço temporal. Levam em consideração, tão somente, o número de parlamentares que assinaram o livro de presenças, o que não garante que, fisicamente, estejam presentes para abertura dos trabalhos, conforme dispõe o §2º do mesmo dispositivo:

Art. 50. [...]

.....
 §2º - Para efeito do quórum de abertura, o comparecimento dos Deputados verificar-se-á pela sua presença na Casa, e do quórum de votação, por sua presença no recinto onde se realiza a reunião. (grifo nosso).

É, portanto, necessário apenas que o parlamentar oficialize o seu comparecimento em livro de registro de presença, mas sua presença física não é exigida para

que se dê início aos trabalhos da Comissão. Essa prática, sem dúvida, enfraquece os debates sobre a matéria em pauta, dado que, ausente, obviamente o parlamentar não terá a oportunidade de debater a proposta em análise, ainda que tenha contribuído para o quórum de abertura.

Embora o artigo 46 do RICD estabeleça que as Comissões deverão reunir-se a partir das nove horas, de terça a quinta-feira, em nenhum momento, no que diz respeito às denominadas *regras de comissão*, é estabelecido um prazo temporal para que seja alcançado o quórum mínimo de abertura dos seus trabalhos.

Na prática do processo legislativo, a omissão quanto ao tempo que se deve aguardar para a obtenção de quórum mínimo que possibilite o início dos trabalhos nas Comissões é matéria controversa, como se pode observar na Questão de Ordem n° 10.117, de 24.11.1999. (51ª Legislatura).

DECISÃO

Presidente: Michel Temer (PMDB-SP)

Ementa:

Responde à questão de ordem suscitada pelo Deputado Gilmar Machado na sessão de 24 de novembro passado **sobre fixação de prazo para complementação de quórum para abertura de trabalhos de comissões**, nos seguintes termos: 1) não se pode aplicar por analogia, o estabelecido em dispositivo regimental relativo à abertura de sessões à reunião de comissão, tendo em vista a distinção de situações que se verificam nas comissões e no Plenário; 2) não compete ao Presidente da Casa imiscuir-se nos assuntos atinentes à organização das atividades das comissões, não podendo, portanto, estabelecer regras a respeito; 3) **recomenda às comissões que fixem em prazo para complementação de quórum para abertura dos trabalhos, diante da omissão do Regimento, baseado em norma regimental que faculta às comissões permanentes estabelecerem regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos trabalhos.** (grifo nosso).

Observe-se que a presidência da Casa reconheceu a necessidade de regulamentar o horário de início dos trabalhos nas Comissões; entretanto, a resposta da questão de ordem tratou de “[...] *recomendar às comissões que fixem um prazo para complementação de quórum para abertura dos trabalhos* [...]”, com o que, máxima *vênia*, perdeu-se a oportunidade de utilizar o questionamento do parlamentar como orientação técnica, com a finalidade de respaldar o cumprimento do já citado art. 2º da Resolução n° 17/1989.

Embora recomendado pela Presidência, e não obstante a obrigatoriedade de regulamentação dos trabalhos das Comissões, prevista na Resolução em foco, até o momento as Comissões da Câmara dos Deputados não dispõem de regras específicas acerca do início dos trabalhos. Isso ocasiona, não raras vezes, questões de ordem²³.

A falta de regulamentação e a dúvida pairante sobre a matéria ensejaram, mais recentemente, a Questão de Ordem n° 168, de 21.08.2003, formulada pelo Deputado Inaldo Leitão, pendente de decisão:

Questão de ordem

Presidente: Inocêncio Oliveira (PFL-PE)

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

O fato de não haver regulamentação definitiva quanto ao prazo para complementação de quórum, com vistas a abertura dos trabalhos nas Comissões, e ainda, a existência de questão de ordem pendente de decisão sobre o mesmo tema, suscitam esforços no sentido de dar cumprimento ao disposto no art. 2° da Resolução n° 17/1989.

Na pesquisa da Questão de Ordem n° 168, de 21.08.2003, as notas taquigráficas revelam a aplicação, por analogia, do disposto no §3°, art. 79, do RICD²⁴:

Questão de Ordem 168 (52ª Legislatura)

Texto Integral

O SR. INALDO LEITÃO – Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) – Tem V. Exa a palavra.

O SR. INALDO LEITÃO (Bloco/PL-PB. Questão de ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, a questão de ordem tem fundamento no art. 51 do

²³ RICD Art. 95. Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

²⁴ Art. 79. (...)

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

Regimento Interno, a respeito do tempo de espera pelas Comissões Permanentes e Especiais para a formação do quórum e abertura dos trabalhos. A exemplo do que aconteceu hoje na Comissão Especial da Reforma Tributária, em que o Presidente da Comissão, Deputado Mussa Demes, **estabeleceu o tempo de 30 minutos, em analogia ao art. 79, §3º do Regimento Interno. A citada norma é aplicável ao Plenário da Câmara dos Deputados e não das Comissões já que o art. 51 é completamente omissa em relação ao tempo de espera para a composição do quórum no funcionamento, tanto das Comissões Permanentes, quanto das Especiais.** Devo dizer a V. Exa. que por intermédio da Questão de Ordem nº 10117, formulada pelo Deputado Gilmar Machado ao então Presidente da Câmara dos Deputados Deputado Michel Temer, a questão de ordem foi respondida – na minha opinião – vagamente, porque apenas recomendou que cada Comissão estabelecesse o tempo de espera para a abertura dos trabalhos. Apresento, então, a minha questão de ordem na atual legislatura para que a Mesa, de forma mais objetiva, interprete corretamente o art. 51 do Regimento Interno, e, se for o caso, faça analogia com o art. 79, §3º do Regimento Interno. (grifo nosso).

É uma situação a ser estudada. Essa lacuna regimental confere ao presidente da Comissão a prerrogativa de aguardar o tempo que achar conveniente para a abertura dos trabalhos. Portanto, certo lhe é o poder de postergar ou encerrar o trabalho da Comissão quanto a uma matéria de interesse. Não há uma regra específica estabelecendo um tempo de tolerância para alcançar o quórum mínimo exigido, fato este destacado nas entrevistas realizadas, transcritas em tópico específico.

Questiona-se até que ponto o presidente, em razão da ausência de uma regra específica na Comissão, poderia interferir no andamento processual da matéria. É uma situação verificada na prática diária do processo legislativo nas Comissões.

Em estudos específicos da ausência de regra, depara-se com um dispositivo semelhante e que, decerto, estabelece um prazo temporal para o alcance do quórum mínimo para início dos trabalhos nas Comissões, regra contida no art. 79, §3º, do RICD – regras de Plenário.

3.4.2 Estudo de caso II – indefinição do prazo para o exame das proposições com poder conclusivo.

Para um melhor entendimento, é importante distinguir as matérias sujeitas às deliberações do Plenário daquelas cuja tramitação nas Comissões ocorre em caráter conclusivo.

No art. 24, inciso II, do RICD, estão delineados os projetos que dependem, obrigatoriamente, de decisão do Plenário da Casa, assim definidos:

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

Portanto, destaca-se a importância do trabalho realizado no âmbito das Comissões, uma vez que alguns Projetos estão submetidos ao que se denomina poder conclusivo destas, fato também abordado nas entrevistas realizadas, como se observa no tópico específico a elas dedicado. (Anexo I).

Trata-se, portanto, de Projetos apreciados no âmbito das Comissões, sem a obrigatoriedade de manifestação do Plenário da Casa. O Projeto, contudo, perderá sua conclusividade nas Comissões, nos seguintes casos:

- a) pareceres divergentes;
- b) aprovação de recurso contra a conclusividade;
- c) no caso de perda de prazo das comissões em analisar o projeto, prerrogativa do Presidente da Câmara dos Deputados;

- d)aprovação de requerimento de urgência para apreciação do projeto;
- e)apensação de projeto a outro dependente da deliberação do Plenário.

Para que as comissões da Câmara dos Deputados deliberem sobre as matérias que lhes são submetidas, existem prazos regimentais. Estes são contados a partir do número de sessões ordinárias do Plenário da Casa, e não das reuniões das Comissões. O que determina o prazo é a natureza da matéria - definida no art. 151 do RICD - dividida em: urgentes (cinco sessões), prioritárias (dez sessões) e ordinárias (quarenta sessões).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 58, §2º, inciso I, conferiu às comissões legislativas a competência de deliberação em caráter conclusivo, salvo recurso contra essa conclusividade. Embora importante inovação do processo, o legislador não cuidou de estipular um prazo específico para a tramitação das matérias em caráter conclusivo.

Por uma análise sistêmica, por exclusão, podemos afirmar que não se trata de regime de urgência, sob pena de perda da conclusividade; nem tampouco trata-se de regime de prioridade, em razão do prazo exíguo de deliberação, compreendido em cinco sessões para apresentação de emendas e cinco sessões para apresentação do parecer do relator.

Exauridas as dez sessões, não haveria prazo para discussão e votação, restando, assim, o regime de tramitação ordinária, de quarenta sessões que, decerto, poderia estender o prazo em razão da atribuição extra da Comissão, em substituição à deliberação do Plenário.

Da mesma forma, Luciana Botelho reforça o entendimento de que o legislador não cuidou de diferenciar os prazos de tramitação, ficando omissos em relação às matérias com poder conclusivo:

O fato de a regra do art. 52 não ter diferenciado os prazos aplicáveis a projetos sujeitos à apreciação do Plenário daqueles aplicáveis aos sujeitos à apreciação conclusiva das comissões, acabou, na prática, tornando mais reduzidos esses últimos, quando, na verdade, deveria até tê-los alargado, já que os órgãos técnicos, nessa hipótese, têm a atribuição extra de substituir a deliberação do Plenário. Isso só vem denotar, como já assinalado anteriormente, a pouca atenção dedicada pelo Regimento às especificidades do regime conclusivo de apreciação.

3.4.3. Estudo de caso III – adiamento de discussão de matéria urgente em trâmite nas Comissões.

Nos comentários a respeito do regime de tramitação, observa-se que toda proposição legislativa poderá estar sujeita ao regime de urgência. Os casos de urgência estão assim definidos:

- a) pela própria natureza da matéria tratada na proposição;
- b) em se tratando de matéria constitucional, quando a urgência é requerida pelo Presidente da República;
- c) Nos demais casos, por requerimento aprovado pelo Plenário da Casa; para aprovação desse requerimento é necessário maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. (art. 183, *caput* e art. 56, §2º RICD).

Aprovado o requerimento de urgência, a matéria segue seu curso inicial do despacho do presidente da Câmara às Comissões, sendo encaminhada pela Secretaria Geral da Mesa às Comissões de mérito, simultaneamente. A Comissão passa a ter o prazo mais exíguo (de cinco sessões) para emitir parecer sobre a matéria, remetendo-a para deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Se ao final do prazo de cinco sessões não houver a manifestação de uma das Comissões de mérito, o presidente da Casa poderá avocar, imediatamente, a deliberação do Plenário sobre a matéria em regime de urgência pendente de manifestação da Comissão, nos termos do art. 157, §2º do RICD.

Note-se a importância dada à matéria que é objeto de apreciação em regime de urgência, com um rito processual especial, em que se requer exigüidade dos prazos para apreciação.

Urgente é tudo aquilo que se precisa realizar com rapidez, sem perda de tempo. Aplicado ao processo legislativo, podemos afirmar que as matérias urgentes são destacadas pelo seu relevante e inadiável interesse nacional. Na prática, representa tramitação mais célere, com a dispensa de determinadas formalidades regimentais.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe de vários dispositivos regimentais com o fito democrático de oportunizar as tendências políticas, e diversas são as opções para defesa dos interesses político-partidários, dentre as quais se destaca o adiamento da discussão, que é uma forma protelatória de apreciação.

Após manifestação das Comissões de mérito, ou findo o prazo de cinco sessões para deliberação nas Comissões, a proposição em regime de urgência é encaminhada para deliberação do Plenário da Casa. Durante a discussão do Plenário, há previsão regimental para o adiamento da discussão por duas sessões, nos termos do art. 177, §1º.

As normas contidas no art. 57 do RICD tratam do desenvolvimento dos trabalhos nas Comissões. Na verdade, elas não se harmonizam com a hipótese de adiamento de discussão da matéria tramitando nas Comissões em regime de urgência, que é tratada apenas em seu inciso VII. Possuem, entre outros aspectos, o uso da palavra pelo autor e pelo relator e a apresentação de requerimento de encerramento da discussão; porém, o legislador não tratou a respeito do adiamento de discussão, nos casos de urgência.

Ocorre que, pela natureza da tramitação da matéria - caráter de urgência – a rigor não se justifica essa hipótese de protelação em torno de sua discussão, já que o que se deseja é a apreciação com a maior brevidade possível, em razão dos motivos já elencados.

Há de se destacar, ainda, que o prazo de que dispõe a Comissão para deliberar matéria urgente é de cinco sessões, sob pena de a deliberação do Plenário se efetivar sem parecer técnico da Comissão.

Assim, como considerar a hipótese de adiamento de discussão de matéria urgente na Comissão? Diante da ausência de regra, a rigor, não há como aplicá-la nas Comissões.

Ocorre que, embora ausente a regra de adiamento de discussão em matéria urgente nas Comissões, tem-se usado a regra do dispositivo aplicado exclusivamente no Plenário da Casa, expresso no art. 177, §1º do RICD, sujeito a requerimento de um décimo dos 513 membros da Câmara (Plenário), ou líderes que representem esse número, qual seja, 52 membros. Portanto, é necessário um décimo dos membros da Comissão; para a maior

Comissão Permanente da Câmara, composta de 61 membros, esse número corresponde a seis Deputados.

Dessa forma, adia-se uma matéria de relevante interesse nacional por duas sessões. Não parece razoável essa hipótese, pois estaremos excluindo duas sessões de um total de cinco sessões que a Comissão possui para se manifestar a respeito da matéria.

A propósito, a falta de proporcionalidade do quórum foi abordada nas entrevistas realizadas, como consta do tópico específico, ou seja, o Anexo 1 deste trabalho.

Por sua vez, o dispositivo que diz respeito ao pedido de vista do processo concede ao seu requerente o prazo de duas sessões para estudo mais detalhado, mediante solicitação do membro da Comissão. Entretanto, por vezes, essa manobra tem sido mais aplicada no sentido de se protelar a discussão e a votação do que propriamente aprofundar o conhecimento da matéria pelo requerente.

Assim, o legislador bem cuidou de impossibilitar o pedido de vista, na hipótese de matéria urgente, preservando o prazo que dispõe a Comissão, na forma do art. 57, XVI (RICD):

Art. 57. (...)

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

Melhor entendimento, no entanto, seria aquele que apontasse no sentido de preservar o prazo de que a Comissão dispõe para se manifestar tecnicamente sobre a matéria em regime de urgência. Assim, não haveria o risco de perda do prazo de deliberação, o que submeteria a matéria ao Plenário indubitavelmente, com a manifestação técnica da Comissão. Ao assegurar os prazos regimentais da discussão no colegiado, preservar-se-ia o fim primordial do órgão subsidiário do Plenário.

Ao discorrer sobre a questão, estudou-se a hipótese de se aprimorar o processo legislativo com a discussão do projeto de Regulamento Interno das Comissões, oportunidade

em que sugere-se a proposta de vedação expressa do adiamento de discussão de matéria urgente nas Comissões.

3.4.4. Estudo de caso IV – adiamento de votação de matéria urgente em trâmite nas Comissões.

A votação de uma proposição é uma das etapas mais importantes do processo legislativo. Pelo princípio da separação da discussão e da votação, é nesta última fase que o colegiado decidirá pelo juízo de valor relativo ao parecer emitido pelo relator, que irá subsidiar a decisão final do Plenário da Casa.

O processo de votação, aplicado no âmbito das Comissões, possui regra específica disposta no art. 56, §2º, do RICD, que determina a apuração da votação por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros e, em caso de empate, prevalece o voto do relator.

As regras dispostas no art. 57 do RICD não contemplam o dispositivo regimental denominado *adiamento de votação de proposição em regime de urgência*, pois essa prescrição visa postergar, pelo prazo de duas sessões, a votação da matéria.

O legislador não cuidou de tratar deste procedimento no âmbito das Comissões, o que corrobora a tese de existência de uma lacuna regimental. As Comissões adotam a regra estabelecida para o Plenário da Casa, conforme dispõe o art. 193, §3º do RICD:

Art. 193. O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado por Líder, pelo Autor ou Relator da matéria.

.....
 § 3º Não admite adiamento de votação a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou Líderes que representem este número, por prazo não excedente a duas sessões.

No Plenário, são exigidos um décimo dos membros da Câmara, ou líderes que representem 51 membros. Nota-se profunda semelhança com o que ocorre no caso de adiamento de discussão, relatado anteriormente.

Como uma matéria em regime de urgência poderá, neste caso, ser adiada por decisão de um décimo de membros da Comissão? Mais uma vez, considerando a representatividade menor do colegiado, não seria admissível postergar a apreciação de uma matéria urgente.

As razões que levam a refletir sobre a questão evocam o cerne da questão: o porquê de determinadas matérias tramitarem em regime de urgência. Não nos parece razoável admitir a hipótese de adiar uma votação de matéria com esta característica, da mesma forma como anteriormente expusemos ponto de vista análogo, no caso do adiamento de discussão.

De qualquer forma, tal procedimento parece decorrer do prazo exíguo para que as Comissões de mérito se pronunciem sobre a matéria urgente, produzindo, acessoriamente, o inconveniente de privar o Plenário de importante parecer técnico para subsidiar sua decisão final.

Não há, portanto, regra específica do rito processual ocorrido na Comissão que discorra sobre o adiamento de votação em matéria urgente. A ausência de regra que impede tal adiamento é que acaba por induzir ao uso, por analogia, de dispositivo semelhante ao aplicado no Plenário da Casa.

Nada mais correto, portanto, do que se pensar em resguardar o cumprimento dos prazos regimentais para manifestação das Comissões, ainda mais no caso de matéria urgente, não apenas pela relevância da matéria, mas também, pela exigüidade do prazo para preparação e votação do parecer, restrito a cinco sessões.

O propósito regimental é o de que as Comissões temáticas produzam seus pareceres para subsidiar o Plenário quanto à decisão final da matéria. Por isso, não é possível endossar a prática de uso, ainda que por analogia, de regras do Plenário. Entre outras razões, porque proporcionam o retardamento da apreciação final.

Ora, se os órgãos subsidiários do Plenário necessitam de tempo para analisar tecnicamente a matéria, como conceber institutos regimentais protelatórios na fase das Comissões?

A ocorrência desses fatos, no rito processual das Comissões, se dá em razão da lacuna regimental existente sobre o adiamento de discussão e de votação da matéria urgente nesses órgãos.

3.4.5. Estudo de caso V – o processo de votação nas Comissões.

O processo de votação que ocorre nas Comissões em muito se assemelha às votações do Plenário da Câmara. Em regra, as votações nas Comissões são ostensivas, caso em que o voto é aberto e de conhecimento de todo o Plenário.

A votação simbólica, prevista no art. 185 do RICD, ocorre a partir do questionamento do Presidente quanto à concordância dos membros sobre a matéria. É solicitado que permaneçam como se encontram. Os contrários à matéria devem se manifestar. O presidente da Comissão, através da percepção visual, proclamará o resultado, estando o procedimento sujeito, entretanto, ao pedido de verificação de votação de seis centésimos dos componentes do colegiado, ou de líder que represente esse número – RICD art. 185, §3º.

A votação nominal consiste na chamada individualizada dos membros da Comissão, para que se manifestem, um a um, expondo sua posição - favorável ou não - quanto à votação da matéria. O processo de votação nominal é utilizado nos casos definidos no art. 186 do RICD:

Art. 186. O processo nominal será utilizado:

I - nos casos em que seja exigido quórum especial de votação;

II - por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado;

III - quando houver pedido de verificação de votação, respeitado o que prescreve o § 4º do artigo anterior;

IV - nos demais casos expressos neste Regimento.

§ 1º O requerimento verbal não admitirá votação nominal.

§ 2º Quando algum Deputado requerer votação nominal e a Câmara não a conceder, será vedado requerê-la novamente para a mesma proposição, ou para as que lhe forem acessórias.

A última modalidade de votação, no processo legislativo brasileiro, refere-se à votação por escrutínio secreto. Consiste na votação individualizada, por processo eletrônico, onde será manifestada a posição de cada um quanto ao mérito da apreciação da matéria, como por exemplo, a suspensão de imunidade parlamentar.

Excetuados os casos em que são exigidas votações nominais, constantes do art. 186 do RICD, as demais votações realizadas no âmbito das Comissões ocorrem pelo processo simbólico.

O quórum de presença, no momento da votação simbólica, não é o que está demonstrado com a presença física dos membros no recinto do Plenário da Comissão, mas sim, o que se verifica através das assinaturas dos parlamentares, constantes da lista de presenças. Dessa forma, pode-se considerar obtida a maioria absoluta dos membros, observando-se o registro de presenças na lista da Comissão, permitindo a abertura dos trabalhos, mas isto não significa que estará efetivamente votando aquela totalidade de membros indicada como fisicamente existente no recinto do órgão.

Essa prática tem afrontado o que dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, relativamente ao processo de votação, em curso no âmbito da Comissão. A regra é precisa e clara quanto à obrigatoriedade da presença física do membro da Comissão no momento da votação, seja ela simbólica ou, quando é mais necessária sua presença, no caso de votação nominal, sendo, portanto, cristalino o dispositivo do RICD, art. 50, §2º:

Art. 50. Os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea a, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:

.....
 § 2º Para efeito do quórum de abertura, o comparecimento dos Deputados verificar-se-á pela sua presença na Casa, **e do quórum de votação por sua presença no recinto onde se realiza a reunião.** (grifo nosso).

O mesmo entendimento aponta no sentido da obrigatoriedade da presença do membro da Comissão, no ato da votação do parecer. O RICD exige que os votos proferidos passem a constar da conclusão da matéria na Comissão, conforme disposto no art. 57, X:

Art. 57. [...]

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

Por semelhança, o Regimento Interno do Senado Federal – RISF - exige o mesmo procedimento de votação nominal nas deliberações terminativas nas Comissões daquela Casa. A presença efetiva do parlamentar no ato da votação é exigida conforme disposto no art. 109 do RISF:

As deliberações terminativas, nas comissões serão tomadas pelo processo nominal e maioria de votos, presente a maioria de seus membros.

As regras do rito processual ocorrido nas Comissões devem prevalecer sobre as regras aplicadas em Plenário. Enquanto ausente o Regulamento Interno das Comissões, discute-se que, na falta de regras específicas da Comissão, sejam utilizadas, subsidiariamente, as regras do Plenário. Registre-se - *apenas na ausência de regras específicas* - o que, efetivamente, não é o caso do processo de votação no âmbito das Comissões.

Sobre o tema, destacamos que já foi objeto de consulta ao Presidente da Câmara qual seria o quórum correto para votação nas Comissões: se o constante da lista de presenças da Comissão ou se o quórum demonstrado pela presença física dos membros, no recinto onde ocorre a reunião.

Orientação Técnica n° 7/1996, que responde a Questão de Ordem do Presidente da Comissão de Defesa Nacional:

Questão de Ordem

A questão que desejamos colocar a Vossa Excelência, em grau de consulta e com a necessidade de urgente resposta, tem objetivo de ver claramente definido qual o procedimento que as comissões devem seguir, nas suas deliberações plenárias, quanto ao quórum:

- a) a presença no livro?
- b) a presença no recinto?

Em resposta, a Presidência da Câmara declinou o seguinte entendimento, exarado no Ofício SGMP n° 835/1994, do qual destaca-se:

Ora, no que diz respeito ao processamento de votação, o Regimento consigna normas específicas para as Comissões, que devem prevalecer sobre as disposições previstas para o Plenário, já que estas apenas são aplicáveis subsidiariamente.

.....
Em primeiro lugar, as Comissões apenas podem deliberar verificada a presença, no recinto, no momento da votação da maioria absoluta de seus membros.

Exigindo o Regimento presença no recinto, é evidente que tal requisito não poderá ser considerado atendido pela simples assinatura de livro de comparecimento.

.....
Assim, a sistemática adotada pelo Regimento para as deliberações das Comissões no que concerne à apreciação de pareceres implica o colhimento dos votos individuais dos Deputados, por processo nominal, a fim de que possa constar, do parecer da Comissão, os respectivos nomes e votos.

.....
Finalmente, destaque-se que tal conclusão aplica-se apenas à apreciação de pareceres relativos a proposições, quer submetida a poder conclusivo ou não. Nada impede que a Comissão delibere acerca de requerimentos ou outras matérias em votação simbólica, aplicando-se, nestes casos, as regras regimentais referentes ao pedido de verificação de votação.

O estudo do processo de votação, considerando-se esta realizada no âmbito das Comissões, demonstra que, diferentemente dos estudos de casos anteriores, desta vez a regra do rito processual no colegiado tem amparo regimental.

As regras para as deliberações, em geral não têm sido interpretadas de forma a mais adequada, à vista do disposto no RICD. Isto, por certo, poderia ser didaticamente esclarecido por um grupo de estudos do Regulamento Interno das Comissões.

3.4.6. Estudo de caso VI – designação de relatores no âmbito da Comissão.

A distribuição das vagas das Comissões, aos partidos que elegeram representantes no Parlamento, nos termos da Resolução n° 34/2005²⁵, e a composição numérica das vagas dos partidos, em cada Comissão, serão mantidas durante toda a Legislatura, fortalecendo, dentre outros aspectos, a vontade popular representada pelos parlamentares eleitos e a fidelidade partidária.

Para se chegar ao número de vagas que os partidos políticos terão nas Comissões é utilizada a regra disposta no art. 27 do RICD:

Art. 27. A representação numérica das bancadas em cada Comissão será estabelecida com a divisão do número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, aferindo na forma do §4° do art. 8° deste Regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado

²⁵ Resolução n° 34/2005 – Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.

quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão.

§1º As vagas que sobrarem, uma vez aplicado o critério do Caput, serão destinadas aos Partidos ou Blocos Parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário da maior para menor.

A fim de melhor esclarecer a maneira como é calculado o número de vagas a que cada agremiação partidária tem direito nas Comissões, exemplifica-se abaixo:

Dados do cálculo

Total de Deputados Federais: 513

Comissão “X”: 51 vagas

Partido “Z”: elegeu 110 Deputados Federais

Tabela 1 – Fórmula para cálculo do nº de vagas por partido, nas Comissões

Fórmula	Cálculo
Total Deputados Federais / quantidade de vagas na Comissão X	$513 / 51 = 10,05$ (quociente partidário)
Total Deputados do partido “Z” / quociente partidário	$110 / 10,05 = 10,94$ (10 vagas na Comissão “X” e 0,94 torna-se sobra)

Pelo exemplo acima, observa-se que o partido “Z” obteve 10 vagas na Comissão “X”. A sobra de 0,94 será aplicada no critério previsto no §1º do art. 27 do RICD. A composição total da Comissão será obtida repetindo-se o cálculo para os demais partidos ou Blocos Parlamentares.

Após a definição do número de vagas de cada partido, faz-se necessária a indicação dos Deputados que irão ocupar as vagas obtidas, dando-se prioridade, quando possível, a parlamentares com formação ou conhecimento específico do campo temático da Comissão, a fim de preservar o caráter técnico da apreciação das matérias que lhe são submetidas.

A Comissão, uma vez inteiramente composta, completada a indicação de seus membros, elegerá o seu Presidente, o qual detém, entre outros poderes, a prerrogativa de designar, de ofício, relator(es) para a apreciação de matéria submetida à mesma, nos termos do art. 41, VI:

Art. 41. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões:

.....
VI - designar Relatores e Relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas;

Note-se que o poder discricionário do Presidente, regimentalmente previsto nas regras do processo legislativo, confere-lhe autonomia para a designação do relator da matéria. De certa forma, garante a entrega da proposição a um parlamentar que detenha conhecimentos mais específicos. Por outro lado, não se pode excluir a hipótese de que, por decisão do Presidente da Comissão, muitas proposições legislativas tenham os respectivos relatores designados levando-se em conta tendências político-partidárias.

Diante desta constatação, procedeu-se a estudo estatístico sobre a designação das relatorias de matérias despachadas no exercício de 2006. Os dados foram extraídos da página da Intranet²⁶ da Câmara, referentes às seguintes Comissões:

- a) Comissão de Finanças e Tributação;
- b) Comissão de Educação e Cultura;
- c) Comissão de Desenvolvimento, Económico, Indústria e Comércio;
- d) Comissão de Defesa do Consumidor.

²⁶ Plataforma de rede independente, conectando os membros de uma organização, utilizando protocolos padrões de Internet.

Tabela 2 – Número de relatorias por partido na Comissão de Finanças e Tributação – CFT

Partido	Relatorias	Vagas
PMDB	43	14
PFL/PRONA	37	11
PSDB	28	10
PT	25	9
PP	13	6
PDT	12	3
PSB	8	3
PTB	4	3
PPS	3	2
PSC	3	1
PTC	2	1
PL	1	1
PV	1	1
	180	65

Presidência: PMDB

1ª Vice: PT

2ª. Vice: PSDB

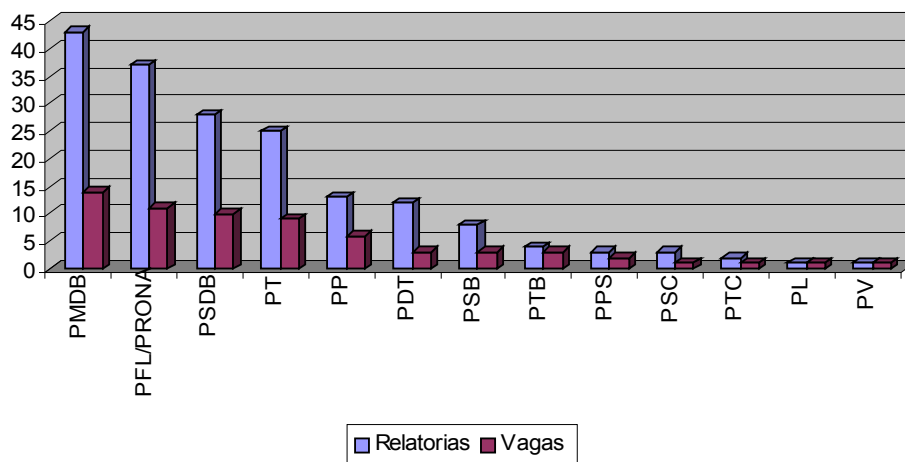
Total de Vagas da CFT: 65

Total de relatorias em 2006: 180

Fonte: Página de intranet da Câmara dos Deputados

Gráfico1

Número de Relatorias e vagas por Partido na CFT em 2006



No ano de 2006, a Comissão de Finanças e Tributação foi presidida pelo PMDB, com 43 relatorias ao longo do ano. Os dados da Comissão demonstram uma disparidade entre partidos com a mesma representatividade. É o caso do PTB, que possui três vagas na Comissão para 4 relatorias, enquanto que o PSB, com o mesmo número de vagas, relatou o dobro de proposições.

Tabela 3 - Número de relatorias por partido na Comissão de Educação e Cultura – CEC

Presidência: PT

1ª Vice: PFL

2ª. Vice: PMDB

Total de Vagas da CEC: 60

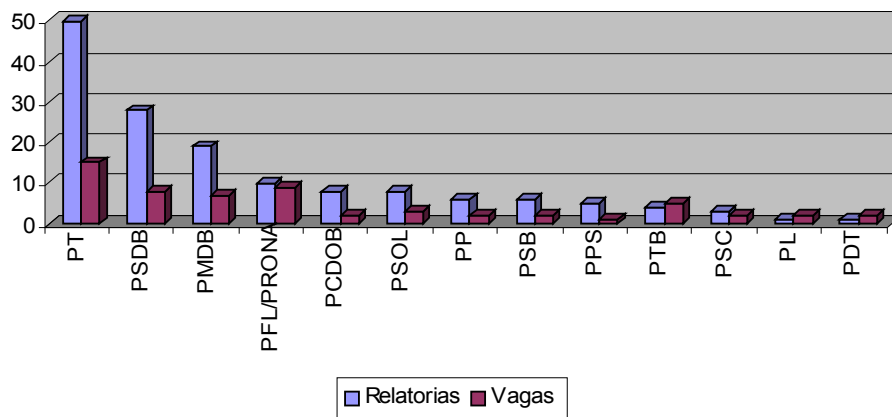
Total de relatorias em 2006: 149

Partido	Relatorias	Vagas
PT	50	15
PSDB	28	8
PMDB	19	7
PFL/PRONA	10	9
PCDOB	8	2
PSOL	8	3
PP	6	2
PSB	6	2
PPS	5	1
PTB	4	5
PSC	3	2
PL	1	2
PDT	1	2
	149	60

Fonte: Página de intranet da Câmara dos Deputados

Gráfico 2

Número de Relatorias e vagas por Partido na CEC em 2006



Ao analisar os dados da distribuição das relatorias na Comissão de Educação e Cultura em 2006, é significativo o desequilíbrio das relatorias. O partido a que o presidente da Comissão é filiado relatou 50 proposições de um total de 149, ou seja, em um único partido concentra-se mais de um terço do total de relatorias.

Tabela 4 - Número de relatorias por partido na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC

Presidência: PSDB

1ª Vice: PFL

2ª. Vice: PTB

Total de Vagas da CDEIC: 30

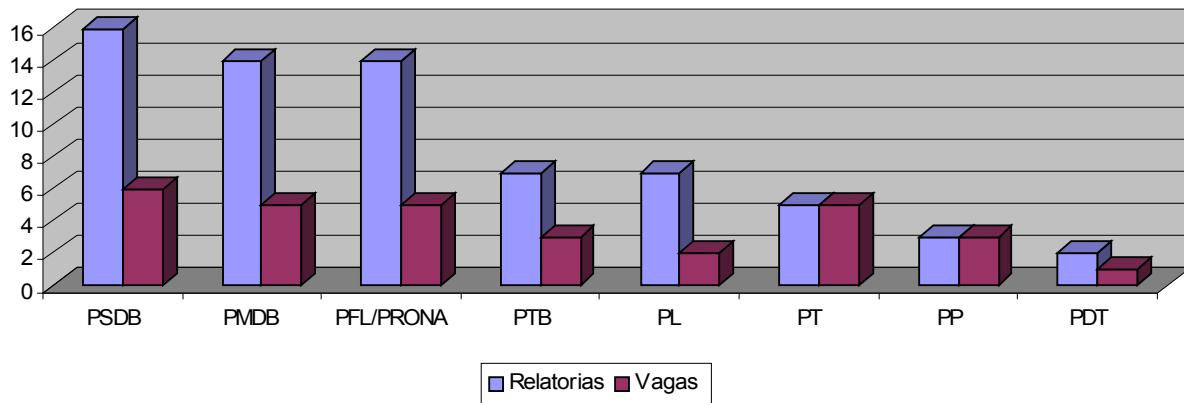
Total de relatorias em 2006: 68

Partido	Relatorias	Vagas
PSDB	16	6
PMDB	14	5
PFL/PRONA	14	5
PTB	7	3
PL	7	2
PT	5	5
PP	3	3
PDT	2	1
	68	30

Fonte: Página de intranet da Câmara dos Deputados

Gráfico 3

Número de relatorias e vagas por Partido na CDEIC em 2006



Até entre os partidos com menor representatividade foi possível constatar um desequilíbrio na distribuição das relatorias. Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, partidos como o PMDB e o bloco PFL/PRONA, ambos com 5 vagas, relataram, cada um, 14 relatorias. Enquanto isso o PT, com o mesmo número de vagas, relatou, tão somente, 5 proposições. A discrepância se acentua, ao verificar-se que o PL, com 2 membros (3 a menos que o PT), relatou 7 matérias.

Tabela 5 - Número de relatorias por partido na Comissão de Defesa do Consumidor - CDC

Presidência: PT

1ª Vice: PSB

2ª. Vice: PMDB

Total de Vagas da CDC: 39

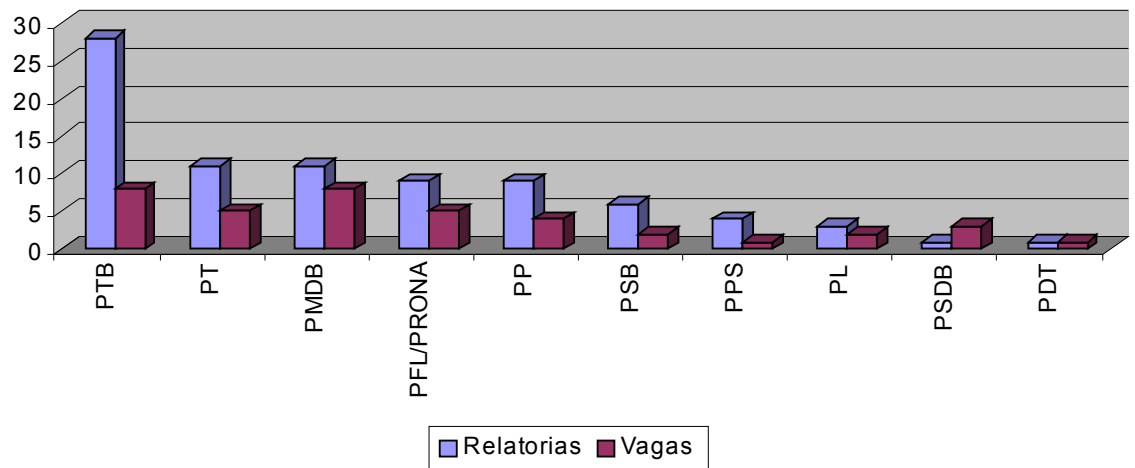
Total de relatorias em 2006: 83

Partido	Relatorias	Vagas
PTB	28	8
PT	11	5
PMDB	11	8
PFL/PRONA	9	5
PP	9	4
PSB	6	2
PPS	4	1
PL	3	2
PSDB	1	3
PDT	1	1
	83	39

Fonte: Página de intranet da Câmara dos Deputados

Gráfico 4

Número de relatorias e vagas por Partido na CDC em 2006



Embora a presidência da Comissão de Defesa do Consumidor, no ano de 2006, estivesse a cargo do PT, o partido com maior número de relatorias foi o PTB, com 28 de 83 relatorias. Nesta Comissão, observou-se significativa discrepância na distribuição das relatorias. A título ilustrativo, pode-se citar o PPS que, com apenas 1 membro, relatou 4 proposições. Enquanto isso, outros partidos com maior densidade relataram um número menor de proposições. (PL: 2 vagas, 3 relatorias e PSDB: 3 vagas, 1 relatoria).

Após a apresentação dos dados envolvendo o número de relatorias relativas a quatro Comissões no ano de 2006, observa-se que o poder discricionário do presidente da Comissão impossibilita participação mais equânime dos membros do colegiado, ao concentrar as relatorias em um grupo mais restrito, valendo-se de critérios nem sempre compreensíveis.

A praxe na Câmara dos Deputados é a de que a liderança do partido observe, tanto quanto possível, o conhecimento e a formação acadêmica do Deputado, ao indicá-lo para determinada Comissão, ou seja, se são compatíveis com a área temática daquela para a qual está sendo designado, obviamente respeitando o número de vagas no colegiado, destinadas ao partido. Isto porque, para a composição da Comissão deve ser observada a representação parlamentar de cada partido na Câmara dos Deputados, por força de exigências de ordem constitucional e regimental, CF/88, art. 58, §1º e RICD, art. 26, respectivamente. Então, visando a uma participação mais democrática de todos os membros da Comissão, representantes eleitos pelos cidadãos, por que não se estabelecer um critério que preveja o rodízio de relatorias na Comissão?

A proposta de um rodízio na relatoria das matérias não é algo inovador. O Senado Federal e o Poder Judiciário já tratam do assunto de forma disciplinar. O Senado Federal, em seu Regimento Interno – RISF – especificamente no art. 126²⁷, prevê a relatoria alternada entre os membros que compõem a representação partidária da Comissão.

A experiência do Poder Judiciário nos traz reflexões mais amplas sobre o tema. O Código de Processo Civil, em seu art. 252²⁸, define que todos os processos judiciais que ingressam para manifestação do Poder Judiciário são autuados e distribuídos aos Juízes.

A distribuição obedece a um rodízio aleatório, cujo objetivo é o de não viciar a relatoria do processo a um juiz que tenha qualquer tipo de ligação com as partes, ou até mesmo, com o conteúdo da matéria, preservando assim, a isenção necessária para a lisura do andamento processual, até a decisão final.

²⁷ RISF art. 126. A designação de relator, independente da matéria e de reunião da comissão, obedecerá à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes, será alternada entre os seus membros e far-se-á em dois dias úteis após o recebimento do projeto, salvo nos casos em que este Regimento fixe outro prazo.

²⁸ CPC art. 252. Será alternada a distribuição entre juízes e escrivões, obedecendo a rigorosa igualdade.

Ao tecer comentários a respeito do rodízio aplicado nas relatorias dos processos que ingressam no Poder Judiciário, relacionamos essa experiência com o poder discricionário do presidente da Comissão, que este efetivamente exerce ao designar, de ofício, o(s) relator(es) da proposição.

O primeiro ponto abordado é a determinação contida no RICD, no sentido de preservar, tanto quanto possível, a representação partidária do Plenário da Casa. Assim, tendo-se uma composição heterogênea na Comissão, nada mais democrático do que possibilitar a todos a oportunidade de se manifestar sobre os trabalhos de responsabilidade da mesma.

Decerto que os membros da Comissão não teriam, numa perspectiva de equanimidade, o mesmo número de relatorias ao fim de uma Sessão Legislativa, em razão da quantidade de relatorias disponíveis. Entretanto, ao estudar a possibilidade de implementar um rodízio entre os relatores, de forma democrática, levamos em consideração que todos os membros da Comissão teriam, teoricamente, a mesma oportunidade de relatar uma matéria no órgão para o qual foram indicados em função de seu conhecimento técnico ou de sua formação acadêmica.

CONCLUSÃO

A proposta aqui abordada surgiu da rotina legislativa pertinente aos trabalhos realizados nas Comissões da Câmara dos Deputados. A prática diária do Regimento Interno (RICD) demonstra que suas regras não esgotam todos os problemas decorrentes do embate político.

Não se trata, apenas, de uma hipótese levantada pela experiência adquirida, mas também, a interlocução com outros profissionais que atuam na área, e que demonstram sua preocupação com o processo legislativo no âmbito das Comissões, de acordo com as observações destacadas nas entrevistas realizadas. (Anexo 1)

Do exercício regimental diário, resultou a inclusão, neste trabalho, de estudos de casos de ausência normativa aplicada na Comissão. Por analogia, nem sempre tão criteriosa, são utilizadas as regras gerais do Plenário da Câmara, mas o uso amplo e irrestrito do art. 24, parágrafo 1º do RICD é um confronto a essa norma. Isso porque, a redação do dispositivo prevê a aplicação exclusiva a matérias de poder conclusivo nas Comissões.

A ausência de regras específicas para Comissão é uma situação que, do ponto de vista regimental, não deveria ocorrer, já que estudos poderiam preceder e ensejar o cumprimento da Resolução nº 17/1989 da Câmara dos Deputados, que trata da proposição de Projeto de Resolução com vistas ao Regulamento Interno das Comissões.

A competência da Mesa da Câmara dos Deputados, inserta no art. 15, I do RICD, é objetiva em relação à sua prerrogativa de tomar providências quanto à regularidade dos trabalhos legislativos:

Art. 15 (...) I – dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e **tomar providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos**, ressalvada a competência da Comissão Representativa do Congresso Nacional. (grifo nosso).

A prerrogativa de propor Projeto de Resolução com vistas à regulamentação das Comissões pertence à Mesa. Os profissionais legislativos lidam, diariamente, com a

prática do RICD. Neste caso, poderiam envidar esforços no sentido de sugerir medidas visando aprimorar o processo legislativo. Eles possuem o conhecimento efetivo da matéria e da problemática que envolve a ausência de regras das Comissões, subsidiando a Mesa para o cumprimento de uma das suas obrigações, inserta no inciso VIII do Art. 15, constante do RICD:

VIII – adotar medidas adequadas para promover e valorizar o Poder Legislativo e resguardar o seu conceito perante a Nação

Não basta que a Mesa seja instada a efetivar a obrigatoriedade que lhe foi atribuída na Resolução n° 17/1989. Sabe-se que o processo legislativo é dinâmico, inúmeras são suas facetas, em razão da composição partidária ou do momento político do país.

O trabalho proporciona ir adiante. O dinamismo do processo legislativo enseja propor a criação de um grupo de estudos permanente, com vistas ao exame das normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A composição deve contemplar servidores efetivos da Casa que lidam com o processo legislativo, seja ele no Plenário ou nas Comissões, de modo a possibilitar o aprimoramento da norma regimental, anseio detectado, por exemplo, nas entrevistas realizadas, e que se acham presentes neste trabalho em tópico específico, a que já aludimos.

Em atendimento à hipótese proposta na Introdução, o desenvolvimento do presente estudo aponta no sentido de que é real a necessidade de se elaborar um Regulamento Interno das Comissões, embora não se tenha ainda construído a oportunidade político-legislativa para tanto.

RECOMENDAÇÃO FINAL

Na hipótese de se instituir um grupo de estudos permanente, visando avaliar, aprimorar, reformular as normas do RICD, sugere-se constar, do ato de criação, dispositivo que preveja a realização de análises que tenham por finalidade propor à Mesa da Câmara um anteprojeto de Regulamento Interno das Comissões, em cumprimento ao disposto no art. 2º da Resolução nº 17/1989, subsidiando-a com elementos suficientes para o aprimoramento do processo legislativo, o que, aliás, é de sua competência exclusiva, consoante art. 15, XI, do RICD.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Gardel e GERÔNIMO, Miguel. *O Processo Legislativo na Câmara dos Deputados*. Brasília: Ed. do autor, 2001.
- AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa. *Prática do Processo Legislativo*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 7 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- BRASIL. Congresso. *Regimento Comum: Resolução n° 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2002*. Legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 26 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno: Resolução n° 93, de 1970*. Brasília: Senado Federal, 2003.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá, SANTOS, Luiz Claudio Alves dos e NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Vestcon, 2006
- CEGALLA, Domingos Paschoal. *Novíssima Gramática da Língua Portuguesa*. 40 ed. São Paulo: s/e. 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5 ed. ver. Ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio: O Dicionário da Língua Portuguesa*. 6 ed. Ver. atual. Curitiba: Positivo, 2005.
- PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: Do início à fase das Comissões*. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002.
- PAULO, Vicente e ALEXANDRINO Marcelo. *Processo Legislativo*. Niteroi: Impetus, 2005.
- A BIBLIA SAGRADA. Traduzida em português por João Ferreira de Almeida. Revista e Atualizada no Brasil. 2 ed. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.
- VIEGAS, Waldyr. *Fundamentos de Metodologia Científica*. Brasília: Paralelo 15, Editora Universidade de Brasília, 1999.

ANEXO I – PESQUISA DE CAMPO

A restrição do número de publicações sobre o processo legislativo motivou a realização de pesquisa de campo, a partir de um questionário piloto, o qual aborda temas relacionados ao processo legislativo, como a importância do trabalho das Comissões no Parlamento, a elaboração do Regulamento Interno das Comissões e a questão do poder discricionário do presidente na distribuição das relatorias nas Comissões.

O questionário foi aplicado entre os dias 16 de fevereiro e 05 de março de 2007, dirigido a servidores da Câmara dos Deputados envolvidos diretamente com o processo legislativo desenvolvido na Casa. O resultado da pesquisa está demonstrado no gráfico adiante exposto.

QUESTIONÁRIO

1. Na sua opinião, qual a importância dos trabalhos das Comissões no processo de elaboração de leis?

[A] - Importante para a melhoria do produto legislativo, pois é avaliado com mais tempo e de forma mais técnica por um colegiado específico;

[B] - A importância é relativa, porque não representa a opinião de todos os membros da Casa;

[C] - Imprescindível para a análise técnica do parecer das matérias que irão a Plenário, assim como as outras matérias com poder conclusivo nas Comissões.

2. A Resolução n° 17/1989 determina, em seu art. 2° , a elaboração e aprovação do Regulamento Interno das Comissões, a fim de ajustar as diretrizes do RICD aos trabalhos das Comissões. Em sua opinião:

[A] - A atual ausência de um Regulamento Interno das Comissões não prejudica o andamento processual;

[B] - As regras de Plenário utilizadas na Comissão, por analogia, contemplam todas as ausências de regras, em que pese o quantitativo diferenciado do colegiado, como por exemplo, no caso do quórum e da celeridade das matérias urgentes;

[C] – É necessário criar um Grupo de Estudos para elaborar e apresentar projeto de Regulamento Interno das Comissões, visando exaurir as lacunas regimentais, contribuindo para o aprimoramento do processo legislativo.

3. Em relação à distribuição das relatorias das proposições, no âmbito das Comissões, o poder discricionário do Presidente em delegar, de ofício, a relatoria a um membro da Comissão, representa:

[A] - Autonomia não compatível com um ambiente democrático;

[B] - Autonomia necessária para manter a independência do Presidente no comando dos trabalhos da Comissão;

[C] - Existe a necessidade de se promover alterações no RICD, a fim de adotar regras específicas para a distribuição das relatorias, propiciando, assim, a participação de todos os membros da Comissão.

4. Caso fosse estabelecida uma regra para a distribuição das relatorias nas Comissões, em sua opinião:

[A] - Deveria haver critério que considerasse a proporcionalidade partidária na Comissão, ou seja, quanto maior a bancada, maior o número de relatorias a ela destinadas;

[B] - O critério deveria estar relacionado à formação acadêmica do membro da Comissão, escolhido entre aqueles com maior conhecimento da matéria;

[C] – Deveria ser estabelecido um rodízio automático em que se garantiria a participação de todos os membros, por ocasião da escolha da relatoria, uma vez que os membros são indicados pelas lideranças partidárias, preservando, tanto quanto possível, seus conhecimentos da área temática da Comissão.

Gráfico

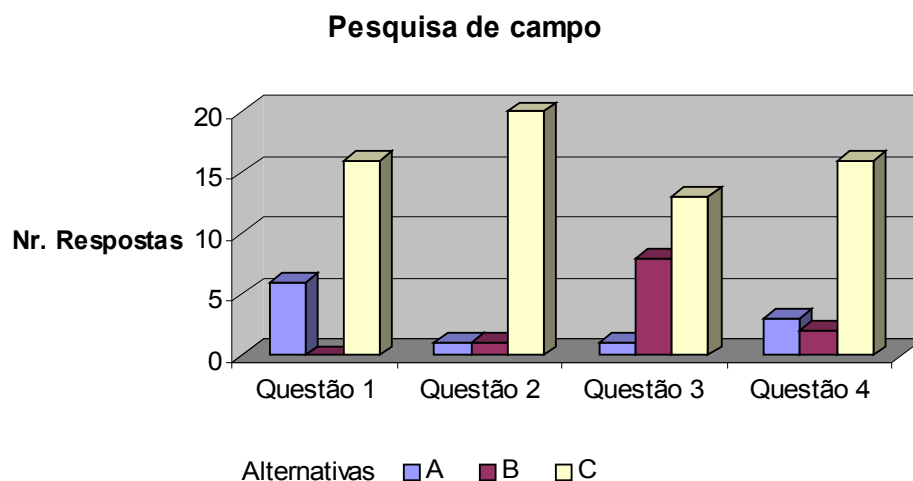


Tabela de respostas do questionário

Alternativas	A	B	C
Questão 1	6	0	16
Questão 2	1	1	20
Questão 3	1	8	13
Questão 4	3	2	16

ENTREVISTAS

As entrevistas, a seguir transcritas, tiveram como fio condutor, obviamente, o tema da monografia. E, por uma questão de coerência metodológica, o que foi indagado dos entrevistados corresponde aos itens do questionário acima referido e detalhado.

A contribuição dos entrevistados, de certa forma, superou as expectativas, dado o aprofundamento de suas considerações e das opiniões expressas, em muito enriquecendo o trabalho e colaborando para que se tenha uma visão muito mais ampla do problema e, de uma maneira mais específica, do relevante papel desempenhado pelas Comissões no conjunto da atividade legislativa.

▪Entrevista I

Eu diria que as Comissões são a espinha dorsal do Poder legislativo e do processo legislativo da Câmara dos Deputados.

Muitas vezes, pelo fato de receber maior divulgação da parte dos órgãos de comunicação, o trabalho desenvolvido no Plenário da Câmara assume uma relevância aparentemente maior, já que, seguramente, o Plenário é o maior órgão da Casa, pois é lá que se decide. É instância decisória, e uma instância que julga, que vota, que encaminha, quando a matéria é de sua competência.

Já o trabalho de elaboração de pareceres, o estudo da matéria, as audiências a respeito da mesma e as sugestões do relator acontecem na Comissão. O fórum adequado para instruir o relator são as Comissões Técnicas; daí a sua importância.

Eu diria, então, que as Comissões Técnicas têm tanto ou mais importância que o Plenário da Casa. E elas têm a força de Plenário, quando se trata de matéria de poder conclusivo.

A atual Constituição atribuiu às Comissões o poder de votar matérias e encaminhá-las para o Senado, sem que precisem ir a Plenário. Neste caso, as matérias só irão à apreciação do Plenário caso haja recurso subscrito por 10% dos membros da Casa.

Portanto, as Comissões, realmente, têm o poder de examinar, de deliberar e, eventualmente, até sancionar um Projeto, para que ele se transforme em Lei, sem passar pelo Plenário da Casa.

Isto, por si só, dá a exata medida do valor e da importância das Comissões Técnicas: uma Lei é publicada e sancionada sem passar pelo Plenário, mas apenas pelas Comissões.

Ainda em relação às Comissões, até como decorrência dessa importância de que dispõem – e passaram a ter ainda mais com o advento do poder conclusivo – o legislador viu a necessidade de que haja um regulamento específico para elas.

Assim, em 1989, ao se elaborar o Regimento Interno, adequando o anterior ao novo texto constitucional, foi inserido um artigo em que se determinava que, dentro de certo tempo, deveria ser criado o Regulamento das Comissões Técnicas. Esse Regulamento ainda não está disponível, porém, é mais do que necessário, por existirem inúmeras questões que ocorrem no âmbito das Comissões e que acabam tendo que ser resolvidas por meio de questões de ordem, seja no âmbito das Comissões, seja por meio de recursos ao Presidente da Câmara. Ou seja, há dúvidas, e alguns casos ficam pendentes.

Enquanto não se disponibiliza o Regulamento, o serviço de apoio às Comissões, o assessoramento a esses colegiados, seja por intermédio do próprio Departamento de Comissões, seja pela Secretaria-Geral da Mesa, elaborou um trabalho que visa buscar a uniformização de procedimentos. Tal providência tem sido bem aceita e tem funcionado, mas é bom mencionar que não é norma. O funcionário, o assessor, não tem poder de baixar normas. Então, enquanto o funcionamento não é questionado, está tudo bem.

O trabalho executado pelos assessores é louvável, ajudou muito, mas não supre a necessidade de haver um Regulamento, baixado por resolução aprovada em Plenário, permitindo um melhor funcionamento das Comissões.

Será, portanto, de todo salutar que esse Regulamento Interno das Comissões venha a existir no mais breve espaço de tempo possível.

▪Entrevista II

Vamos discutir o primeiro item do questionário: *“Na sua opinião, qual é a importância dos trabalhos das Comissões no processo de elaboração das leis?”*.

O trabalho das Comissões, principalmente depois da Carta Política de 1988, tornou-se importantíssimo, de forma especial devido ao poder conclusivo que lhes foi conferido para tratar de alguns tipos de Projetos de Lei definidos regimentalmente.

Antes de mais nada, vale ressaltar que as Comissões, na qualidade de órgãos técnicos integrados por Deputados que são especializados em determinadas áreas, têm papel fundamental na apreciação das proposições. Por quê? Porque sendo especializados e estando em um órgão menor, os parlamentares dispõem de maior facilidade para tratar dos assuntos. Observe-se que, numa sessão com 513 Deputados, é muito mais difícil a discussão e a participação de todos, e é muito mais fácil que isto ocorra no contexto de uma reunião com um colegiado menor e composto por pessoas especializadas no assunto em debate.

Esta é, portanto, a grande vantagem das Comissões e que delinea a sua importância: permitir que as matérias, nos seus diversos temas, possam ser analisadas com maior profundidade, com maior percuciência, permitindo que a elaboração de normas jurídicas desenvolvidas pelo Congresso Nacional possa alcançar os objetivos esperados pela sociedade, ou seja, que se tornem Leis bem feitas, bem estruturadas, atendendo a necessidade social.

A questão do poder conclusivo também aumenta a importância das Comissões. Por quê? Porque pode ser desobrigado o Plenário de deliberar sobre determinadas matérias, salvo em caso do recurso previsto no Regimento, em seu art. 132, § 2º.

Observe-se que isto também imprime maior celeridade à apreciação de proposições, na medida em que desafoga o Plenário da Casa, possibilitando a apreciação de outros tipos de matérias. Essa medida, do mesmo modo, aumenta a importância e o valor dos trabalhos das Comissões.

Passando para a questão relativa ao Regulamento Interno das Comissões, que está preconizado no art. 2º da Resolução nº 17, de 1989, que estabelece, inclusive, um prazo para que esse Regulamento seja elaborado, percebe-se que sua ausência se dá em prejuízo da normatização do tratamento do processo legislativo no âmbito das Comissões.

Como se pode avaliar por meio do exame do Regimento Interno, existem vários procedimentos bem definidos para o processo legislativo no âmbito das sessões do Plenário da Câmara e que não têm aplicação adequada para o trabalho das Comissões.

O art. 24, § 1º, permite que se use, para o que não está disciplinado em relação ao trabalho das Comissões, as regras de Plenário, ainda que apenas para as proposições sujeitas ao poder conclusivo. Quanto às demais, não há norma regimental que defina o processo. Por exemplo, no tocante a um projeto que teve o regime de urgência aprovado, se ele antes dispunha do poder conclusivo, agora não dispõe mais, dado que a urgência é um dos fatores ensejadores da quebra de conclusividade. Como, então, esse projeto será tratado no âmbito das Comissões, se não existem regras específicas para essa situação?

De forma que, de fato, há essa carência de disposições para regular o trabalho das Comissões. Por conseguinte, há realmente a necessidade de que esse Regulamento Interno seja elaborado.

Poder-se-ia criar um grupo de estudos para analisar a questão e sistematizar todos esses procedimentos. O que vemos, na prática, é que, bem ou mal, algumas regras são aplicadas. Por exemplo, o art. 177 que trata do adiamento de discussão. Para requerer esse adiamento, no Plenário, é necessário um décimo dos membros da Casa, o que é um número elevado, mas, em Comissão, dependendo do número de parlamentares que a integram, esse número é pequeno. Tal circunstância deturpa um pouco o instituto do adiamento de discussão. Veja-se, a propósito, que, em alguns casos, apenas dois Deputados podem requerer o adiamento da discussão, enquanto que, se não houvesse uma aplicação literal do que dispõe o Regimento para o Plenário, esse número seria, seguramente, maior.

Quando se aplica esse adiamento – que está no § 1º do art. 177 e para o qual prevalece a regra de um décimo para o adiamento de discussão de matéria com caráter urgente e prorrogação por duas sessões – o que acontece? Acontece que, quando se transfere esses 10%, transportando-se a regra de Plenário para a Comissão, embora se mantenha a proporcionalidade, na Comissão esse percentual torna-se muito mais fácil de ser obtido, com reflexos no adiamento do processo em bases muito mais simples.

Assim, por exemplo, numa Comissão de dezoito membros, basta que dois Deputados peçam esse adiamento de discussão e depois, adiamento de votação, e já se terá obtido um total de quatro sessões, sendo que o prazo para apreciação de proposição urgente é de cinco sessões.

Mais uma vez, deparamo-nos com a questão dos prazos constantes do Regimento e que, na prática, não são respeitados. Regimentalmente, se forem obedecidos, pode haver recurso e a matéria segue direto para o Plenário, sem que as Comissões tenham oportunidade de se pronunciar sobre a mesma, o que enfraquece o papel desses órgãos.

Portanto, outro aspecto que talvez mereça ser revisto diz respeito aos prazos estabelecidos no Regimento, como o de apreciação de matéria urgente, que é de cinco sessões. Na elaboração de normas, de Leis, não se deve pensar em produzi-las o mais rápido possível.

A Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional não são fábricas de Leis. E não deveríamos ter esse número tão grande de normas jurídicas como temos. É preferível ter poucas Leis, mas instrumentos adequados às necessidades da sociedade – poucas Leis, porém bem feitas, bem elaboradas e adequadas.

Neste contexto, a Câmara dos Deputados deve ser uma Casa também preocupada em apreciar, com detalhes, as proposições, de modo a produzir boas Leis, necessárias e adequadas à realidade do país.

A questão da urgência, da exigüidade dos prazos, e, sobretudo, da ausência de normas para o seu trabalho, acaba por enfraquecer o papel das Comissões e provocar a elaboração de Leis e normas jurídicas carentes de uma adequada análise quanto ao seu mérito para atender aos anseios da sociedade.

▪Entrevista III

A primeira pergunta do questionário refere-se à importância dos trabalhos das Comissões no processo de elaboração das Leis. Esse trabalho é, de fato, de extraordinária relevância. A Constituição de 1988 conferiu às Comissões uma importância até então inexistente, em especial atribuindo-lhe o poder de concluir a apreciação de determinadas matérias no seu âmbito, o que lhes garante maior competência.

Sem dúvida, é no interior das Comissões que se processam as grandes discussões. É lá que a sociedade participa, de maneira mais ampla, mediante as reuniões de audiência pública. E é lá que são dadas as contribuições aos Projetos. Como é lá, também, que o parlamentar tem mais tempo para analisar e discutir as proposições, sobretudo quando se compara o tempo disponível ao concedido em Plenário.

A análise técnica dos Pareceres, que às vezes convergem para o Plenário, ocorre de maneira bem mais criteriosa nas Comissões, com maior possibilidade de estudo e debate, de tal forma que a norma aprovada seja a melhor possível para o cidadão.

Não há que se questionar acerca da importância do trabalho das Comissões, no contexto do processo de elaboração das Leis. Sua atuação, além de importantíssima, é imprescindível.

Quanto à elaboração do Regulamento Interno das Comissões, com o fito de ajustar as diretrizes do Regimento Interno ao trabalho desenvolvido nas mesmas, parece-nos muito interessante a idéia de se criar um grupo de estudos, que é melhor do que se criar um grupo de trabalho. Um grupo de estudos bem sistematizado e com calendário, de preferência oficializado pela Casa e com um coordenador, de modo que, ao seu final, possa trazer, até o nível político, alguns parâmetros e convergências no que respeita ao trabalho das Comissões.

Hoje, em relação a determinados aspectos do processo, algumas Comissões agem de uma maneira e outras de um modo inteiramente diferente. Então, é preciso que se desenvolva um trabalho sério e criterioso. Sou favorável a que se estude isso. Pode haver quem pense que tal medida vai enterrar procedimentos, politicamente. Acredito que não. Pode ser até que melhore a atuação. Há, evidentemente, alguns pontos que suscitam sempre dúvidas e questionamentos, e por isso precisam ser ajustados.

Sempre haverá espaço para os Deputados atuarem nas Comissões e, quanto mais adequadamente seu funcionamento estiver regulamentado, seja pelo Regimento Interno, seja por Regulamento específico das mesmas, mais incentivo à sua participação. E um Deputado bem engajado no processo não vai perder o brilho se tiver de atuar da mesma forma em todas as Comissões. Ele terá espaço político para o debate e para a sua atuação parlamentar.

A elaboração e a aprovação de um Regulamento para as Comissões, bem estruturado, só trará benefícios para o Parlamento, em termos gerais.

Quanto à indagação acerca da relatoria e da composição das Comissões, é interessante que o Presidente da Comissão, que foi eleito para tanto, tenha o poder de escolher o relator das matérias. Mas, por outro lado, poder-se-ia estabelecer alguns critérios para que houvesse um rodízio, considerando a possibilidade de alguns parlamentares acabarem sendo preteridos nessa escolha.

Não é incompatível com a democracia a faculdade de o Presidente escolher, desde que haja critérios, como por exemplo o rodízio aqui proposto, que nos parece muito interessante. Tal instrumento pode ser aperfeiçoado, sem tirar a liberdade do presidente da Comissão quanto à distribuição das matérias.

Muitas vezes, a matéria interessa ao governo, e integrando o Presidente a sua base de apoio, parece-nos incoerente entregar a relatoria da matéria para a oposição. Porém, independentemente dessa circunstância, seria interessante que houvesse critérios, para que houvesse a participação de todos, evitando-se que um determinado Deputado se sentisse frustrado por nunca ter a oportunidade de relatar uma matéria mais relevante.

Passando ao próximo item – “*caso fosse estabelecida uma regra para a distribuição das relatorias nas Comissões*” – acredito que deveria haver critérios que levassem em conta a proporcionalidade partidária. Ou seja, quanto maior a bancada, maior o número de relatorias, como ocorre em quase todas as situações no Congresso, conforme estabelecido na Constituição. A ocupação de cargos estratégicos, em nível de Congresso Nacional, em especial na Câmara, com poucas exceções, leva em consideração o tamanho das bancadas, ou seja, a composição partidária. Então, conclui-se que esta é outra maneira de se tentar promover o equilíbrio na distribuição das matérias.

Acerca da utilização, no que couber, das regras do Plenário para as Comissões, é de se observar que nem sempre tal procedimento garante o melhor resultado, já que existem situações de quórum, prazos, etc. que acabam interferindo no tempo destinado às Comissões para discutir, elaborar o parecer e votar, apesar de se saber que, na prática, não necessariamente são observados os prazos estabelecidos no Regimento, em especial para as Comissões. Porém, quanto mais possibilidade houver – e vejo isto com muito bons olhos – de uma efetiva elaboração e aprovação do Regulamento Interno das Comissões, melhor para o processo legislativo, melhor para o processo democrático e melhor para o cidadão, que, em última análise, é o beneficiário do que for discutido e aprovado no âmbito do Congresso Nacional.

Um aspecto interessante na analogia entre Plenário e Comissão, considerando que não há um Regulamento Interno das Comissões, é o art. 79, que, em seu § 3º, menciona que, não havendo o quórum mínimo no Plenário – 51 deputados, número correspondente a um décimo do total dos parlamentares em atuação na Casa – o Presidente aguardará por até meia hora para que o quórum se complete. Decorrido esse tempo, não sendo alcançado o quórum mínimo, o Presidente declara que não haverá sessão.

Quanto às Comissões, muitas adotam esse procedimento por analogia, mas outras não o fazem. Então, os assessores, responsáveis pelo desenvolvimento de um trabalho altamente significativo na Casa, muitas vezes ficam sem saber como orientar o parlamentar de forma adequada, dado que não existe padronização de procedimentos. Mesmo conhecendo as regras adotadas em cada Comissão, é forçoso reconhecer que a cada ano muda o seu Presidente, a sua composição e até mesmo, em alguns casos, o Secretário, e aí o assessor encontra dificuldades para orientar, convenientemente, o parlamentar. Não que o assessor não conheça o Regimento, mas é que não há padronização e as Comissões, em consequência, agem da maneira que mais convém à sua direção.

Este é um aspecto que a existência de um Regulamento Interno das Comissões viria a solucionar, com o que não haveria transtornos para o parlamentar. Ao contrário, contribuiria, em muito, para a organização dos trabalhos das Comissões. Assim, independentemente de quem fosse o Presidente, o Vice-Presidente, o Secretário ou o membro da Comissão, o trabalho obedeceria à mesma norma.

▪Entrevista IV

Sobre a importância das Comissões Permanentes, diria que elas são imprescindíveis à análise técnica dos pareceres das matérias destinadas a Plenário. Em tese, as Comissões são compostas por pessoas qualificadas, ou seja, que dispõem de sólidos conhecimentos acerca dos assuntos objeto de deliberação na Comissão. Assim, podem as Comissões preparar os pareceres para que, quando a matéria chegar ao conhecimento do Plenário – no caso de ela ir ao Plenário – os outros Deputados tenham como base uma opinião qualificada sobre o assunto e possam decidir em face do que já foi tratado.

Hoje, a própria presidência da Casa tem reduzido a importância das Comissões ao agendar várias sessões de Plenário, focando muito o trabalho em Plenário e, de alguma forma, atrapalhando um pouco o bom andamento das matérias nas Comissões.

Com relação à Resolução nº 17, de 1989, acredito que deva ser criado um grupo de estudos com o objetivo de apresentar um projeto de Regulamento Interno das Comissões, já que a aplicação analógica das regras do Plenário, às vezes pode ocasionar algum problema. Exatamente por isso, existe subdivisão entre as Comissões e o Plenário. Senão, não haveria necessidade de haver Comissão. Se tudo fosse regido pelas matérias de Plenário, não haveria essa necessidade.

Então, é bom que haja uma norma própria, não muito diferente daquilo que se pratica em Plenário, mas principalmente adaptada às condições, para que se possa manter também uma identificação em todo o processo legislativo.

Com relação à distribuição das relatorias, acredito que haja a necessidade de se promover alterações. Não creio antidemocrático o fato de caber a escolha ao Presidente. Afinal de contas, ele foi eleito pela própria Comissão e ocupa o lugar também em virtude de uma escolha por parte da representatividade dos partidos, da proporcionalidade partidária. Acredito, porém, haver a necessidade de que todos os membros da Comissão tenham a oportunidade de relatar as matérias, já que todos eles estão lá, nas Comissões, por uma indicação das lideranças partidárias e porque têm capacidade para tanto. É sabido, no entanto,

que as matérias mais relevantes – ou que possam conferir ao parlamentar um pouco mais de destaque – são sempre distribuídas aos membros do partido do Presidente, ou a quem tenha interesse direto nelas.

Então, se for possível instituir uma norma segundo a qual todos possam participar, o resultado é que o processo torna-se mais igual. Qual seria esse critério? Na minha opinião, o da proporcionalidade partidária. É, por sinal, o que já acontece na Comissão. As bancadas que dispusessem de maior número de Deputados teriam, também, maior número de relatorias. Já o critério de formação acadêmica ficaria muito difícil. Quem faria esse julgamento? O Presidente? Ou será que cada um defenderia que isto é da sua competência? O rodízio automático também seria falho, pois poderia ocorrer de um mesmo relator ficar de posse das matérias mais importantes, ao passo que aos outros restariam apenas as matérias mais simples.

Portanto, quanto à questão da aplicação analógica da regra de Plenário na Comissão, acredito que essa utilização não seria de todo ruim, embora capaz de gerar problemas como o de quórum de um décimo para matérias tramitando em regime de urgência, o que faz com que, dependendo do número de membros da Comissão, apenas dois ou três parlamentares possam adiar o trâmite da proposição. E isso é problemático, porque, nesta hipótese, mais uma vez a Comissão estará fragilizada, dado que, no caso das matérias com urgência, é comum que haja pressão para que elas sejam votadas em Plenário, onde as coisas acontecem muito rapidamente.

Assim, prescindir da competência e da capacidade da Comissão é fator gerador de problemas, já que as matérias chegam ao Plenário sem o devido exame e parecer da Comissão. Além do que, muitas vezes, o relator da matéria é substituído no Plenário por estar ausente, ou por alguma outra razão. E quando a matéria chega ao Plenário, existe uma tendência de que todos queiram opinar sobre ela e todos queiram, de alguma forma, participar.

Então, as Comissões não podem abrir mão de seu direito de emitir parecer sobre as matérias, especialmente aquelas em regime de urgência, que tramitam concomitantemente por todas as Comissões.

Seria necessário que, ao entrar a matéria na Ordem do Dia do Plenário, a Comissão sobre ela já tivesse se manifestado.

Quanto à importância do trabalho das Comissões Permanentes no processo de elaboração das Leis, vale dizer que as Comissões em geral, sejam elas Permanentes ou Temporárias, são fundamentais pelo caráter técnico-especializado que possuem.

Assim, a Comissão de Constituição e Justiça conta, em sua grande maioria, com parlamentares dotados de latente experiência jurídica, o que permite que as Leis sejam produzidas, constitucional e juridicamente, com plena adequação. Na Comissão de Educação há parlamentares oriundos de carreiras da Educação – professores, mestres e doutores – capazes de debater as questões do setor e propor uma legislação mais adequada para a área. As demais Comissões seguem o mesmo exemplo.

A idéia das repúblicas gregas, em que o povo ia às Assembléias e decidia as próprias leis, é bonita, mas impossível nos Estados atuais. Por isso, foi criado o sistema representativo. Ou seja, um número de parlamentares representa o povo, que é o detentor de todo o poder. Porém, mesmo no Parlamento, esse número de representantes – no caso da Câmara dos Deputados, 513 – impossibilitaria a discussão de todas as matérias que passam por ali.

As Comissões têm a vantagem de selecionar um número específico de parlamentares para discutir determinados assuntos. E é claro que isso não impede que todos discutam a matéria. As Comissões estão abertas a que qualquer parlamentar participe de suas discussões, mesmo no caso de matérias submetidas ao poder conclusivo das mesmas, ou seja, que não serão, em princípio, deliberadas pelo Plenário – caso haja o interesse de um décimo dos deputados, elas poderão ser levadas sim, a Plenário, por meio de recurso.

Desta forma, as Comissões Técnicas especializadas acabam gerando um produto legislativo de melhor qualidade. Nelas, há oportunidade de debate por um espaço de tempo mais prolongado. O Plenário não oferece muito tempo e espaço para se discutir as proposições, embora haja a fase de discussões. É mais um momento de decisão, é um ambiente acalorado, de muito conflito. Nas Comissões, por outro lado, esse conflito é abrandado, porque há oportunidade de um direcionamento mais técnico para a matéria, oferecendo o necessário subsídio à decisão do Plenário, no caso de matéria que passe pelo Plenário, ou mesmo aos membros da própria Comissão, no caso de matérias mais simples, que não precisam ser apreciadas por todos os parlamentares.

A Resolução nº 17, de 1989, em seu art. 2º, determina que a Mesa elabore e submeta ao Plenário o projeto de Regulamento Interno das Comissões. A verdade, porém, é que, de 1989 para cá, passaram-se 17 anos de Regimento Interno e de falta de Regulamento das Comissões.

As Comissões da Câmara têm funcionado independentemente da existência desse Regulamento. Agora, é claro que essa ausência dificulta a tomada de algumas decisões, remetendo para o campo discricionário das Presidências das Comissões determinadas deliberações, e os Secretários, por vezes, vêm-se obrigados a recorrer ao Diretor do Departamento, em busca de alguma orientação.

Muitas vezes, ocorre de alguns Secretários não se submeterem às orientações fornecidas pelo Departamento, ou mesmo de os Presidentes não quererem se submeter a essa orientação. O resultado é que há aplicações distintas de normas, de uma Comissão para outra.

As regras de Plenário, utilizadas por analogia nas Comissões, contemplam todas as ausências de regra, por exemplo, no caso do quórum e da celeridade das matérias urgentes? Devemos lembrar que o quantitativo desses colegiados é diferenciado. Se recorrermos ao art. 24, § 1º, iremos observar que o Regimento previu a aplicação de regras do Plenário apenas para os casos de matérias sujeitas à apreciação conclusiva das Comissões. Por quê? Porque como essas matérias não passam pelo Plenário, torna-se interessante que algumas regras de Plenário a elas sejam aplicadas, no que couber.

Aliás, a expressão “no que couber” transfere a responsabilidade para os Presidentes das Comissões ou para o Presidente da Câmara, ou mesmo para o Plenário da Casa, no caso de questão de ordem, para agir com certa discricionariedade. Embora uma decisão acerca de questão de ordem seja justificada, essa decisão acaba por vincular futuras decisões, não obstante o Regimento não prever expressamente tal vinculação. As decisões de questões de ordem não se tornam regras regimentais aplicáveis a todos os casos, mas, de certa forma, as justificativas apresentadas criam um vínculo com a interpretação dada a determinados dispositivos.

Nem toda aplicação de uma regra do Plenário é cabível no âmbito da Comissão. E, às vezes, a expressão “no que couber” gera dificuldades, porque cada Presidente, cada Secretário ou cada parlamentar pode interpretar a regra à sua maneira.

Por exemplo, uma regra de Plenário difícil de ser aplicada, dado que comporta uma série de implicações, é aquela segundo a qual, iniciada a nova Legislatura, as matérias com discussão encerrada serão reabertas em Plenário, o que permite, inclusive, a apresentação de novas emendas. É possível ou não aplicar essa regra em Comissão? Há dissenso em torno dessa aplicação, há opiniões divergentes sobre o assunto e outras implicações também, pois se decidirmos não aplicar essa regra, estaremos indicando que os novos membros da Comissão não terão oportunidade de, num caso extremo, discutir a matéria, que já teve sua discussão

encerrada e estava pronta para votação. Representa dizer que esses novos membros nem poderão apresentar emendas nem discutir a matéria, mas, tão somente, votá-la.

É correto o Parlamento apenas votar, sem poder opinar sobre aquilo que está votando? Alguns podem argumentar que se poderia levar essa matéria para o Plenário, onde ela poderia ser decidida.

Se, por outro lado, é possível reabrir o prazo para apresentação de emendas e para discussão, a grande questão é: no Plenário essa regra existe, mas o fato é que o Plenário não está sujeito a prazo algum para apreciação de matérias, exceto nos casos constitucionais, ou seja, aqueles em que os prazos são estabelecidos pela própria Constituição Federal, sendo que, para os Projetos de Lei, em geral esse prazo não existe. Nas Comissões, contudo, existe um prazo para apreciação; conforme o regime de tramitação, a matéria tem prazo para ser deliberada. O resultado é que reabrir a discussão e a fase de emendas implica alteração desse prazo. E não há nenhuma regra no Regimento prevendo essa reabertura de prazo, essa recontagem dos prazos na Comissão.

Deve ser criado um grupo de estudos para elaborar e apresentar um projeto de Regulamento Interno das Comissões, com vistas ao aprimoramento do processo legislativo? A previsão da Resolução nº 17 era a de que, dentro de um ano a contar de sua promulgação, a Mesa da Câmara elaborasse e submetesse à apreciação do Plenário o projeto de Regulamento Interno das Comissões.

Para a criação de um grupo de estudos, objetivando a elaboração desse Regulamento, torna-se indispensável consultar a Mesa que acaba de ser eleita, buscando-se o entendimento que a mesma tem acerca da importância desse Regulamento. Porque criar um grupo de estudos apenas formado por técnicos, e a Mesa não ter o menor interesse no Regulamento, poderá resultar num trabalho perdido. Então, é necessário que haja um trabalho prévio, expondo algumas dificuldades concernentes ao processo e, também, a necessidade de criação desse Regulamento Interno das Comissões, a fim de, primeiramente, convencer a Mesa, que é o órgão que detém a competência de apresentação desse projeto. E é claro que, corroborando o significado dessa medida, a Mesa incumbiria alguns de seus membros – ou outros parlamentares, com o apoio de todos – desta tarefa.

Recorde-se que, no caso da reforma do próprio Regimento Interno, foi criada uma Comissão Especial com esse objetivo, e o trabalho não prosperou. Por isso, torna-se necessário identificar os entraves políticos – porque, certamente, esses entraves não são de natureza técnica – para a reestruturação do Regimento Interno porque, talvez, isto se aplique à criação de um Regulamento das Comissões.

Quanto ao poder discricionário dos Presidentes das Comissões, o Regimento Interno, em seu art. 41, inciso VI, diz que compete ao Presidente designar relatores e relatores-substitutos, distribuir a matéria sujeita a parecer ou avocá-la dessa forma. Pelo teor do dispositivo regimental, a competência é discricionária, ou seja, o Regimento não vinculou essa escolha de relatores a nenhum critério, como por exemplo, a obediência ao princípio da proporcionalidade partidária ou a um rodízio que possibilite que todos os membros da Comissão tenham a oportunidade de relatar a mesma quantidade de matérias. Não há nenhuma vinculação neste sentido.

Então, é um poder discricionário do Presidente. Num ambiente democrático e político, onde regras como o princípio da proporcionalidade partidária são obedecidas na composição das Comissões, ou seja, em que todos os partidos estão proporcionalmente representados nas Comissões, e esses membros que representam os partidos escolhem o Presidente por meio de eleição, é bastante viável – e é admissível – que o Presidente proceda à escolha dos relatores das matérias.

Claro que esta é uma decisão política, dado que o ambiente é político, mas, se fosse estabelecido o rodízio, haveria o risco de as matérias não caírem nas mãos dos relatores mais preparados para relatá-las. Mesmo que as Comissões sejam temáticas e tenham, portanto, áreas específicas de atividade, há, nessas áreas, especialidades. Há especialistas para determinados tópicos do mesmo assunto.

Ao se estabelecer o rodízio, poderia ocorrer de uma matéria extremamente importante, em relação à qual existe grande interesse da sociedade e da Casa, e em torno da qual há conflito, ter como relator alguém não tão preparado como outros membros da Comissão. Daí porque, havendo essa discricionariedade do Presidente, este pode considerar o momento e a conjuntura política, assim como as questões que envolvem a matéria e, neste contexto, escolher, entre os membros da Comissão, o relator que lhe parecer o mais indicado; não necessariamente o mais qualificado do ponto de vista técnico, porém, o mais indicado politicamente, ou seja, alguém que consiga resolver os conflitos e os dissensos entre as várias representações partidárias, um relator que tenha credibilidade junto aos diversos partidos e blocos parlamentares. Um relator capaz de obter consenso em torno de matéria em que esteja predominando o dissenso.

Na Justiça, há rodízio na distribuição das matérias para os juízes, mas não sei se seria o caso de se aplicar idêntico procedimento no Parlamento, posto que, no Poder Judiciário, o que está em jogo são interesses privados. Ou seja, há o conflito a ser resolvido entre duas partes específicas, com interesses privados. Neste caso, o critério de rodízio, objetivando a

imparcialidade, da parte dos juízes, parece-nos plenamente justificável. No Parlamento não. No Parlamento, o que se tem em vista é a elaboração de Leis – e Leis que, por sua própria definição, têm caráter geral, isto é, serão válidas para toda a sociedade brasileira – e, nesta perspectiva, essa imparcialidade não tem razão de ser. E, por serem de caráter geral, as Leis já são imparciais: o que vai servir para mim, servirá também para o parlamentar que a está elaborando, assim como para toda a sociedade.

Portanto, da forma como se encontra, a regra não “engessa” o processo; ao contrário, garante ao Presidente flexibilidade para analisar o teor das matérias e o momento político, abrindo a possibilidade de escolha do melhor relator. Em alguns casos, determinados parlamentares, pela competência técnica e pela experiência política de que são dotados, irão, certamente, relatar um número maior de matérias e, talvez, as mais importantes. Mas esta é uma questão inerente ao jogo político.

Quanto à escolha por partidos, trata-se de algo bastante discutível. É impossível imaginar uma sociedade democrática que não tenha partidos. E os próprios partidos acabam por influenciar a escolha das Presidências. O Presidente de uma Comissão não é escolhido aleatoriamente, mas com base no posicionamento das bancadas partidárias, que indicam os nomes e articulam com os demais membros no sentido de que tais nomes sejam escolhidos.

Para que um parlamentar chegue à condição de assumir uma liderança partidária, é certo que ele carrega uma bagagem. Seguramente, já foi militante do partido, já adquiriu experiência através do exercício de cargos no partido e na própria esfera de governo, seja no Executivo, seja no Legislativo, no âmbito federal, estadual ou municipal. E, se foi escolhido Presidente, é porque tem méritos e competência para entender e avaliar o momento político que o habilitam à tarefa de designar os relatores mais adequados para as matérias que precisam ser examinadas.

Quanto à aplicação das regras de Plenário, o art. 79, § 3º do Regimento Interno, dispõe sobre o quórum e estabelece um tempo de espera para que este se complete. No caso das Comissões, esse procedimento é adotado por algumas delas, mas não por sua totalidade. A regra do Plenário, no que diz respeito à presença de parlamentares para o início da sessão ordinária prevê que, não havendo quórum suficiente, que é de um décimo dos Deputados, aguardar-se-á por até meia hora para que se complete, a fim de que a sessão seja aberta.

Essa regra poderia ser aplicada para as reuniões de Comissão? Ou seja, é possível estabelecer que, para o início da reunião, será necessário a presença de um décimo dos membros da Comissão e que, além disto, haverá um tempo de espera para que este quórum se complete? É difícil aplicar essa regra nas reuniões de Comissão. Primeiro, porque são 20

Comissões Permanentes e inúmeras Comissões Temporárias e o Plenário é o local principal de reunião dos parlamentares. É lá que se reúnem os 513 deputados, com o objetivo de debater as matérias. Tudo o que ocorre no Plenário é muito importante. Já nas Comissões, algumas matérias não são tão importantes, embora haja muitas matérias de indiscutível relevância.

Temos Comissões Permanentes e Temporárias. O § 2º do art. 46 dispõe que as reuniões das Comissões Temporárias não deverão ocorrer concomitantemente com as reuniões ordinárias das Comissões Permanentes, porém, na prática, é impossível agendar uma reunião de Comissão Temporária que não coincida com o horário de uma reunião da Comissão Permanente.

Então, como os Deputados integram o Plenário, e como as Comissões Permanentes e Comissões Temporárias não são uma nem duas, e ainda, como os parlamentares não têm o dom da ubiqüidade, fica claro que não podem estar em todos os lugares, ao mesmo tempo, precisando, isto sim, se deslocar, rapidamente, de uma reunião para outra. Ir, por exemplo, do Plenário 5 para o Plenário 8, ou mesmo para um Plenário do Senado Federal, onde esteja acontecendo uma reunião de Comissão Mista, o que representa um trajeto considerável, exigindo, no mínimo, uns 10 minutos de caminhada. E isto acaba por impor ao parlamentar dificuldades para o cumprimento da íntegra de sua agenda.

Assim, muitas vezes os Presidentes vêem-se na contingência de agendar uma reunião para determinado horário e manter uma tolerância que pode chegar a uma hora para o seu início.

Cada Comissão deve ter autonomia para estabelecer regras próprias. Prevê o Regimento a possibilidade de as Comissões Permanentes estabelecerem regras específicas para a organização e bom andamento de seus trabalhos, observadas, é claro, as regras fixadas no Regimento Interno. Portanto, independentemente da existência do Regulamento das Comissões, é a elas facultado, com base no Regimento, estabelecer regras próprias para o seu bom funcionamento.

Se a Comissão de Ciência e Tecnologia, por exemplo, achar por bem estabelecer uma regra de meia hora, porque conhece o perfil e a agenda de seus parlamentares, ou se eles próprios, que conhecem as suas agendas, entenderem por bem estabelecer essa regra, excelente. Estabelece-se essa regra e ela passa a vigorar no âmbito daquela Comissão. Já a Comissão de Educação, por seu turno, pode entender que tal regra não traz benefícios ao andamento de seus trabalhos e, então, formulará uma outra. Cada colegiado tem autonomia para estabelecer regras próprias.

Na minha opinião, deve manter-se o que está previsto no Regimento. Essa regra de Plenário não deve ser aplicada à Comissão, e cada uma deve decidir a melhor forma de conduzir os seus trabalhos. Na verdade, o que se objetiva e o que se precisa extrair é o princípio da regra, ou seja, é preciso fazer a coisa funcionar. O Plenário estabelece um horário de funcionamento, até porque as sessões plenárias ordinárias são utilizadas na contagem dos prazos. Então, para que não se corra o risco de uma tolerância exagerada – 3 horas, por exemplo – para que o prazo seja ou não contado, impõe-se a regra de se aguardar por até meia hora antes de cancelar a reunião. Na Comissão, a reunião não produz qualquer efeito para a contagem dos prazos, e o Presidente pode achar por bem adotar o critério de maior tolerância em determinadas situações, como por exemplo, na hipótese de haver uma reunião da Comissão prevista para ocorrer à tarde e que acabe sendo prejudicada em face de um atraso maior, causado por outros compromissos assumidos pelos parlamentares. Essa maior tolerância será, então, fundamental para que os membros da Comissão possam chegar ao recinto e a reunião, de fato, ocorrer.

Em relação à necessidade de regras, um outro aspecto a ser considerado é que existem duas maneiras de se melhorar ou complementar as já existentes e que são referentes aos trabalhos das Comissões. Uma dessas maneiras consiste na alteração do próprio Regimento Interno, de modo a tornar algumas regras mais claras e incluindo outras que facilitem o trabalho no interior das Comissões. A outra maneira é criar o Regulamento, como já previsto.

Independentemente de se alterar o Regimento e de se criar o Regulamento Interno das Comissões, tem-se como um bom ponto de partida analisar as Questões de Ordem existentes na Casa, relativas aos trabalhos das Comissões. O art. 95, em seu § 10, dispõe:

as decisões sobre questões de ordem serão registradas e indexadas em livro especial, a que se dará ampla divulgação; a Mesa elaborará projeto de resolução propondo, se for o caso, as alterações regimentais delas decorrentes, para aplicação em tempo hábil, antes de findo o biênio.

A Mesa não tem catalogado as Questões de Ordem em livro próprio, embora elas estejam no sistema e disponibilizadas na Internet – portanto, em parte o dispositivo está cumprido. Mas a Mesa não tem elaborado Projetos de Resolução propondo alterações decorrentes de Questões de Ordem. E, em muitos casos, a decisão é clara, está pacificada na Casa, como por exemplo, a Questão de Ordem que indaga se membros de Subcomissão precisam ou não ser membros da Comissão Permanente. Isto foi decidido em Questão de

Ordem, e essa regra poderia muito bem ser incorporada ao Regimento Interno ou ao Regulamento Interno das Comissões.

Como, porém, a Mesa não tem executado esse trabalho, talvez um ponto de partida pudesse ser analisar as Questões de Ordem, efetuando um levantamento de todos os assuntos, identificando os pontos polêmicos – e, de fato, algumas decisões são contraditórias – verificando, ainda, o que se tornou consensual na Casa, e que é aplicado diariamente no processo legislativo como uma regra válida, embora sem fundamento regimental. E, a partir daí, promover-se as alterações necessárias.

▪Entrevista VI

Quanto à importância do trabalho das Comissões, no processo de elaboração das Leis, é preciso ressaltar que as matérias ficam por um tempo maior nesses colegiados. Apesar de ser um colegiado menor, em regra as proposições passam por, no mínimo, três Comissões, incluindo-se aí a Comissão de Constituição e Justiça, onde têm a admissibilidade analisada.

Em relação às ditas Comissões Permanentes, que às vezes englobam também a apreciação do mérito das matérias a elas distribuídas, há que se reconhecer que essa é a instância em que há discussão com maior propriedade, até em razão do tempo. Também é nelas que, muitas vezes, há a participação da sociedade, por intermédio de entidades representativas, como por exemplo o meio acadêmico ou empresarial.

Sem dúvida, o processo é mais rico nas Comissões, tanto para as matérias em relação às quais se tem apenas o poder de opinião, por serem matérias ditas de Plenário, como, e sobretudo, naquelas em que atuam com competência de Plenário, a chamada competência conclusiva. Nessas matérias, as Comissões substituem o Plenário.

Há sempre a possibilidade de recurso em torno dessas decisões - sejam elas no sentido da aprovação, sejam no sentido da rejeição - obrigando o envio das matérias ao Plenário. Isto, porém, não reduz a importância das Comissões no processo de elaboração legislativa.

Há quem considere que as proposições passam pelas Comissões sem que recebam muita atenção dos parlamentares, até mesmo quando se trata de matéria de competência exclusiva. A ressalva que faço - estabelecendo uma comparação com o que ocorre no Senado – é no sentido de que este mantém maior rigor nos casos de matérias que, naquela Casa, são denominadas terminativas. É apenas uma questão de semântica: o Senado dá o nome de matéria terminativa e adota processo de votação nominal, enquanto que a Câmara realiza votação simbólica, não obstante o Regimento apontar para a outra modalidade de votação em

todas as matérias, inclusive aquelas em que as Comissões apenas opinam. No processo nominal, há necessidade de indicação dos votos.

No Plenário, nem sempre ocorre o debate, até em razão do tempo e do reduzido número de Deputados que têm oportunidade de se pronunciar sobre as matérias. Então, a decisão nessa instância é muito mais política do que no ambiente das Comissões. A tensão no Plenário é maior do que nas Comissões, onde as matérias são examinadas com mais propriedade – tanto as de poder conclusivo como as de Plenário.

Também nas Comissões é possível abrir o debate para a sociedade. Lá, como já foi dito, há possibilidade de serem ouvidos os segmentos representativos, o que, sem dúvida, enriquece o processo de discussão e deliberação.

Já temos, com a ajuda dos meios de comunicação da Casa, como a TV Câmara, a divulgação, em termos reais, do que ocorre no âmbito das Comissões. E isto tem propiciado reflexos, inclusive na atuação parlamentar. Há Deputados que sentem que sua participação no âmbito das Comissões está se refletindo na sociedade, o que tira um pouco de sua ânsia de participar das discussões em Plenário, onde o tempo de que dispõem para debater é muito curto.

Nas audiências públicas realizadas nas Comissões, o parlamentar tem maior oportunidade de se pronunciar. E todos os Deputados podem participar regularmente dos trabalhos das Comissões, mesmo daquelas das quais não façam parte. A restrição existe, apenas, em relação ao direito a voto. O Deputado só vota na Comissão que efetivamente integra.

Portanto, é muito importante o trabalho das Comissões.

Quanto à não existência de um Regulamento, cuja elaboração está prevista no próprio Regimento, no art. 2º da Resolução nº 17, de 1989, é até compreensível. Quando se instalou a nova ordem, por meio da Constituição de 1988, e houve a atualização do texto do Regimento um ano depois, concedendo o prazo de um ano para a elaboração do Regulamento Interno das Comissões, a preocupação maior foi com uma novidade introduzida pela Constituição: o poder de decisão das Comissões. Além disso, foram alterados alguns pontos, como a convocação de autoridades, sendo dada, ainda, certa liberdade, ou autonomia, para a consecução de seus trabalhos.

Houve uma primeira tentativa de regular os trabalhos das Comissões por meio do Ato da Mesa nº 177, de 1989, destinado, especificamente, a essa alteração introduzida no processo de elaboração legislativa das matérias de competência exclusiva das Comissões.

O Regulamento faz falta, porque a aplicação subsidiária das regras de Plenário, ainda que apenas nos casos de proposições sujeitas a competência conclusiva, não é precisa. Ou é omissa ou é imprecisa. E, no campo da aplicação analógica, a subjetividade está presente.

Há necessidade, também, de reforma do Regimento. Desde a instituição do Ato da Mesa de nº 177, sobre apreciação conclusiva das Comissões, parlamentares têm cobrado a edição desse Regulamento. Mas, na prática, o que se verifica é que o próprio Regimento precisa ser atualizado, reformado.

Na linha de hierarquia das normas, o Regulamento terá um conteúdo de normas coercitivas inferior à do Regimento. E aí está a dificuldade. O Regimento é aprovado por meio de Resolução do Plenário. O Regulamento terá que ser aprovado também pelo Plenário? E qual norma terá mais força? Pela lógica da elaboração legislativa, o Regulamento teria força inferior ao Regimento. Assim, por princípio, o Regulamento não poderia inovar no tocante ao regramento legislativo, mas, tão somente, regulamentar, justificar as regras já existentes.

Existe, então, a necessidade, primeiro, de se reformular o Regimento, de forma a atualizá-lo para, depois, suscitar as regras já existentes e aquelas que forem objeto de alteração. É grande a dificuldade no processo das Comissões. E, quanto mais brevemente surgir esse Regulamento, maior contribuição trará ao trabalho realizado no âmbito das Comissões, tanto das Permanentes quanto das Temporárias, dado que o processo é, basicamente, o mesmo.

A aplicação analógica das regras de Plenário ao trabalho das Comissões, em face da necessidade de reforma do Regimento e da ausência do Regulamento das Comissões, torna-se mais difícil na medida em que reconhece-se a existência dessa divisão, dessa dicotomia no processo de elaboração legislativa, que não existe no Plenário – o Plenário praticamente apenas vota, delibera. Nas Comissões, porém, estão presentes as duas situações. Elas apenas opinam sobre determinadas matérias, mas, em relação a outras matérias, as Comissões votam nos mesmos moldes que o Plenário.

Assim, quando as Comissões funcionam como instância plenária, com poder de decisão, na forma definida pelo art. 24, inciso II, a proposição, depois de apresentada, será objeto de decisão das Comissões com competência plenária. Então, com raríssimas exceções, as regras do Plenário deveriam ser adotadas nas Comissões, nos casos das proposições de competência conclusiva, como remete o art. 24, em seu § 1º.

A aplicação analógica, portanto, é sempre complicada, graças a essa dicotomia no processo de elaboração legislativa nas Comissões. E isto, tanto para as matérias sujeitas a competência conclusiva quanto para as matérias em que elas, as Comissões, apenas opinam.

Há necessidade – e isto é evidente – de reforma do Regimento, complementada com a instituição do Regulamento das Comissões, contribuindo, ambas as providências, para o bom andamento do processo de elaboração legislativa.

Cito o exemplo de matéria com *urgência*, em exame numa Comissão. Para o adiamento de sua discussão, qual o quórum necessário? Há divergências entre as determinações do Regimento acerca dessa situação. Matéria em regime de urgência, segundo o Regimento, não se sujeita à competência conclusiva das Comissões. E aplicar, analogicamente, as regras de Plenário no âmbito das Comissões para as matérias não previstas no inciso II do art. 24 é sempre difícil, porque há polêmica a respeito. Essa disposição não deveria ser aplicada nas Comissões.

Então, reveste-se de alguma temeridade a aplicação das regras de Plenário, em se tratando de matérias previstas no § 1º do art. 24, inciso II. Segundo esse dispositivo, é aplicado analogicamente o Regimento Interno:

Art. 24 (...)

§ 1º. Aplicam-se à tramitação dos projetos de lei submetidos à deliberação conclusiva das Comissões, no que couber, as disposições previstas para as matérias submetidas à apreciação do Plenário da Câmara.

Quando as Comissões atuam com competência do Plenário, aí sim é permitido que se aplique essas regras, por analogia. Afora isso, é sempre difícil fazê-lo. Na prática, o que se percebe é a necessidade de atualização do Regimento. É possível, porém, que se estabeleça uma certa confusão nessa aplicação. Haverá sempre alguma polêmica. A tradição, por seu turno, é seguir as disposições específicas previstas para o trabalho das Comissões.

Quanto ao início dos trabalhos nas Comissões, o Regimento é omissivo. Apenas indica o dia da semana e o horário para o início dos trabalhos. Nesse aspecto, o Presidente de cada Comissão define, no início de sua gestão, as regras de procedimento, dentro do que permite o Regimento.

Desta forma, a aplicação analógica do Regimento em relação ao início das sessões plenárias e ao início das reuniões de Comissão é objeto de grande polêmica, principalmente no âmbito das Comissões. E, salvo engano, já foi também objeto de Questão de Ordem na gestão do Deputado Michel Temer, suscitada pelo Deputado Gilmar Machado, do PT de Minas Gerais. Refiro-me à Questão de Ordem nº 10.117. No item 3º de sua decisão, o Presidente recomenda às Comissões que fixem um prazo para obtenção de quórum para a

abertura dos trabalhos, diante da omissão do Regimento, baseado em norma regimental que faculta às Comissões Permanentes estabelecerem regras e condições específicas para o bom andamento dos trabalhos.

Essa não é uma determinação, mas uma recomendação às Comissões, dentro do princípio da razoabilidade, para que, na medida do possível, cada Presidente fixe um limite temporal para o início dos trabalhos. A regra de Plenário é esperar até 30 minutos para a complementação do quórum. Transcorrido esse tempo, se a ausência de quórum persistir, a reunião deixa de se efetivar.

No entanto, mais recentemente, tem ocorrido de sessões da Câmara dos Deputados terem início sem o quórum previsto no Regimento. E, no âmbito das Comissões, tem havido dificuldades na contagem dos prazos com base nas sessões realizadas. Há dúvidas sobre a validade de algumas sessões, para efeito da contagem de prazos, pois o Regimento veda a realização de sessões sem quórum.

De certa forma, isso flexibiliza a determinação de que, não havendo o quórum mínimo para abertura dos trabalhos, deverá ser observado um intervalo de até meia hora para que ele se complete. Por decisão recente da presidência da Casa, têm ocorrido sessões sem esse número.

No âmbito das Comissões, como o Regimento é omissivo e como o assunto tem sido levado à apreciação da presidência da Casa, a recomendação é no sentido de que cada Presidente de Comissão se utilize do bom senso e estabeleça um limite. Hoje, portanto, não existe regra que defina o tempo de espera para que o quórum se complete. Fica a critério de quem estiver presidindo a abertura dos trabalhos a aplicação desse princípio de razoabilidade. Trata-se de tema polêmico e, enquanto não for criada uma regra para o ordenamento dos trabalhos nas Comissões, estas estarão sujeitas a essa circunstância da junção do bom senso com a razoabilidade.

O Regimento permite - e o Presidente, respondendo a Questão de Ordem, indicou essa possibilidade contida no Regimento. Assim, basicamente, é preciso manter bom senso enquanto não for preenchida essa lacuna no Regimento ou enquanto não surgir o Regulamento Interno das Comissões.

Quanto à autonomia conferida aos Presidentes de Comissões, com vistas à designação de relatorias – refiro-me, especificamente, às Comissões Permanentes – todos os integrantes, sejam titulares ou suplentes, de forma igualitária, devem ter a oportunidade de relatar matérias. E, em algumas Comissões, tem surgido a possibilidade de o suplente relatar matéria. Em uma ou outra Comissão pode ter havido reação contrária à autonomia do Presidente,

quanto à designação de relatores, o que, a rigor, é importante que ocorra, já que, por meio dessa reação, pode-se evitar ingerência política exagerada, da parte do Presidente. Às vezes, o Presidente, sendo vinculado a um partido político e pertencendo a uma bancada, pode tender a privilegiá-la.

O princípio da razoabilidade na indicação é, portanto, a regra. Porém, o Regimento é também omissivo quanto a este aspecto, não informando que princípio deverá ser adotado na indicação de relatores para as matérias em tramitação na Comissão. O Presidente tem a liberdade de indicar, a seu bel-prazer, mas há o princípio da proporcionalidade partidária a ser observado, conjugado com o bom senso.

Portanto, de certa forma, é uma decisão de caráter mais político do que técnico. Isso porque, havendo – como há – a omissão do Regimento, o Presidente tem a liberdade para indicar, a seu talante, as relatorias para todas as matérias.

O que temos visto, no entanto, é um equilíbrio razoável nessa distribuição, apesar da omissão do Regimento. Na minha opinião, a autonomia do Presidente deve continuar a existir, dado que evita o “engessamento” do trabalho nas Comissões. Guardadas as proporções, o Presidente da Comissão tem a mesma competência atribuída ao Presidente da Câmara, no tocante à distribuição das proposições apresentadas.

Quanto à sugestão de se estabelecer um rodízio para garantir a participação de todos os Deputados membros da Comissão, na relatoria de matérias, trata-se de uma idéia interessante, e não vemos como isso possa ferir a autonomia do Presidente. O que se observa, na maioria das decisões de Presidentes de Comissão Permanente, no que diz respeito à designação de relatores, é que há respeito ao princípio da proporcionalidade partidária. E, independentemente da coloração partidária, os Presidentes têm tido, em geral, a preocupação de alternar a designação dos relatores. Não se tem verificado a preponderância de nenhum partido ou grupo. É claro que um bloco que tem maior número de componentes tem maior probabilidade de relatar matérias, e é razoável que isso ocorra, já que não fere a autonomia do Presidente, relativamente à designação de relatores, mas, pelo contrário, até a reforça.