



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Natália Morato Camargos

**REGULAMENTO INTERNO DAS COMISSÕES: ANÁLISE SOBRE A OMISSÃO
LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Brasília
2018

NATÁLIA MORATO CAMARGOS

**REGULAMENTO INTERNO DAS COMISSÕES: A OMISSÃO LEGISLATIVA NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília
2018

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: ___/___/___

Camargos, Natália Morato.

Regulamento interno das comissões [manuscrito] : análise sobre a omissão legislativa na Câmara dos Deputados / Natália Morato Camargos. -- 2018.
73 f.

Orientador: André Rehbein Sathler Guimarães.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Comissão permanente, regulamentação, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Competência legislativa, Brasil. I. Título.

CDU 342.536(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: Regulamento interno das comissões: análise sobre a omissão legislativa na Câmara dos Deputados

Autor (a): Natália Morato Camargos

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: 1 - Gestão Pública no Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em 14 de maio de 2018.

Prof. Dr. André Sathler Guimarães
Presidente da Comissão (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda
Membro (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Thiago Lopes Carneiro
Membro (Câmara dos Deputados)

Dedico este trabalho aos meus pais, Cíntia e Carlos, pois sem eles nada seria possível.

A minha irmã Juliana, pelo carinho infinito desde o meu nascimento.

Ao meu esposo Gustavo, por todo amor e compreensão.

Às amigas Thais, Maísa e Raquel que tornaram essa jornada mais leve e muito divertida.

Resumo

Este trabalho oferece um estudo descritivo sobre a omissão legislativa na Câmara dos Deputados quanto ao Regulamento Interno das Comissões Permanentes. O estudo apresenta uma revisão bibliográfica com aspectos sobre o Poder Legislativo brasileiro, a estrutura das Comissões Permanentes, o modelo de gestão por processos e as regras formais e informais do Parlamento. Descrevem-se as alternativas criadas em resposta à omissão legislativa, levantando-se a utilização de acordos de procedimentos como principal ferramenta na tentativa de regulamentação individual das comissões. Discute-se a não obrigatoriedade, temporalidade, informalidade e multiplicidade da ferramenta. São comparadas, no ano de 2016, quantas comissões adotaram o acordo de procedimentos e sobre quais temas cada um deles tratava. No que se refere à percepção dos gestores da Casa quanto à omissão legislativa e seus impactos organizacionais, apresenta-se a análise dos questionários aplicados. O questionário procurou abordar a opinião dos sujeitos de pesquisa envolvidos diretamente no trabalho das Comissões Permanentes quanto aos aspectos administrativos e políticos, sendo eles: Diretoria do Departamento de Comissões, Diretoria da Coordenação de Comissões Permanentes e Secretários-Executivos das Comissões Permanentes. Busca-se avaliar o real motivo da não edição do Regulamento Interno das Comissões, mesmo após 28 (vinte e oito) anos da publicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. E, também, analisar quais os aspectos positivos e negativos de uma possível regulamentação, avaliar o impacto da omissão e a possibilidade de uma regulamentação por via administrativa, ainda que parcial. Por fim, essa dissertação apresenta suas conclusões, indicando que o grupo de respondentes do questionário de pesquisa enxerga a regulamentação como positiva para o melhor desempenho das atividades das Comissões Permanentes. Entretanto, não se verifica consenso entre os gestores quanto à possibilidade de regulamento institucional, sem iniciativa política.

Palavras-Chave: Regulamento Interno; Comissões Permanentes; Omissão Legislativa; Poder Legislativo; Câmara dos Deputados.

Abstract

This is a descriptive study about the legislative omission in the House of Representatives regarding the Rules of Procedure of the Permanent Committees. The study presents a bibliographical review regarding aspects about the Brazilian Legislative Branch, the structure of the Permanent Commissions, the model of process management and the formal and informal rules of the Parliament. The alternatives created in response to the legislative omission are described, with the use of Procedural Agreements being the main tool in attempting to regulate individual committees. It is discussed the non-obligatoriness, temporality, informality and multiplicity of the tool. In 2016, it is verified how many committees adopted the agreement of procedures and on which subjects each dealt with. Regarding the perception of the managers of the House regarding the legislative omission and its organizational impacts, the analysis of the questionnaires applied is presented. The questionnaire sought to address the opinion of the managers directly involved in the work of the Permanent Commissions regarding the administrative and political aspects, namely: Board of the Commissions Department, Board of Directors of the Permanent Committees and Executive Secretaries of the Permanent Committees. It seeks to assess the real reason for not issuing the Rules of Procedure of the Commissions, even after 28 (twenty-eight) years of publication of the Internal Rules of the House of Representatives. It should also examine the positive and negative aspects of a possible regulation, assess the impact of the omission and the possibility of administrative regulation, albeit partial. Finally, this dissertation presents its conclusions, indicating that the group of respondents of the research questionnaire sees the regulation as positive for the best performance of the activities of the Permanent Committees. However, there is no consensus among managers regarding the possibility of institutional regulation without political initiative.

Keywords: Internal Regulation; Permanent Committees; Legislative omission; Legislative Power; House of Representatives.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Organograma da Câmara dos Deputados.....	20
Figura 2: Hierarquia dos processos	27
Tabela 1: Composição das Comissões Permanentes 2017	32
Tabela 2: Porcentagem de padronização dos critérios nas Comissões Permanentes Composição das Comissões Permanentes 2017	46

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Necessidade de elaboração do Regulamento Interno das Comissões Permanentes.....	38
Gráfico 2: Experiência anterior em Comissões Permanentes.....	39
Gráfico 3: Decorrência de fatores estritamente políticos.....	40
Gráfico 4: Acordo de Procedimentos em 2017.....	41
Gráfico 5: Publicação do Acordo de Procedimentos em sítio institucional.....	41
Gráfico 6: Fiel cumprimento dos Acordos de Procedimentos.....	42
Gráfico 7: Acordos de Procedimentos como documento vinculativo.....	42
Gráfico 8: Acordos de Procedimentos como regra informal.....	43
Gráfico 9: Regulamento Interno das Comissões como forma de padronização.....	43
Gráfico 10: Características do Acordo de Procedimentos.....	44
Gráfico 11: Impacto da falta de regulamentação na rotina de trabalho.....	45
Gráfico 12: Possibilidade de padronização por iniciativa dos gestores.....	45
Gráfico 13: Critérios padronizados nas Comissões Permanentes.....	46
Gráfico 14: Motivos para a falta do Regulamento Interno.....	47

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 Aspectos do Poder Legislativo Brasileiro	14
2.2 Estrutura das Comissões Permanentes	17
2.3 As Regras Informais e o Parlamento	20
2.4 Regulamento Interno das Comissões.....	23
2.5 Gestão por Processos e o Parlamento	24
2.6 Acordos de Procedimentos Adotados pelas Comissões Permanentes em 2016.....	29
3. METODOLOGIA.....	34
3.1 Tipo e Âmbito de Pesquisa.....	34
3.2 Coleta de Dados	36
3.3 Análise Comparativa das Comissões Permanentes	37
3.4 Análise e Resultado dos Questionários.....	38
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
4.1 Discussão dos Objetivos.....	51
4.2 Limitações da Pesquisa.....	55
REFERÊNCIAS	56
APÊNDICES	60
Apêndice A – Questionário de Pesquisa.....	60
Apêndice B - Íntegra das Respostas às Questões Abertas do Questionário	63
ANEXOS.....	65
Anexo A - Acordo de Procedimentos da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	65
Anexo B - Acordo de Procedimentos da Comissão de Seguridade Social e Família.....	68
Anexo C - Convite para análise da Minuta de Regulamento das Comissões enviado aos Chefes de Gabinetes das Lideranças.....	73

1. APRESENTAÇÃO

O papel das comissões nas casas legislativas brasileiras, Câmara dos Deputados e Senado Federal, foi ampliado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Entre outras questões, o contexto pós-militar e de redemocratização levou a esse aumento dos poderes decisórios das comissões, que, dentre outras competências, passaram a analisar conclusivamente grande parte das proposições legislativas, dispensada a competência do Plenário.

Assim, os Plenários das Casas deixaram de ser a única instância competente para decidir as proposições legislativas no âmbito do Poder Legislativo. Esperava-se, com essa medida, aumentar a celeridade processual das matérias em trâmite, além de incrementar o seu debate em comissões pertinentes com os seus temas. Outro objetivo da mudança era diminuir o volume de trabalho do Plenário e a sua incapacidade de decidir todas as proposições em tempo adequado, uma vez que muitas delas ficam durante anos, até mesmo décadas, sem discussão.

Ao promulgar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em 1989 (BRASIL, 1989), o legislador previu que a elaboração do Regulamento Interno das Comissões ocorresse no prazo de um ano a contar daquela data. No entanto, tal norma ainda não foi produzida, deixando uma lacuna quanto à normatização dos procedimentos das Comissões Permanentes da Casa. Esta omissão legislativa desencadeou a regulamentação particularizada e informal de procedimentos, definidos a cada nova sessão legislativa. Tal fenômeno pode suscitar consequências ao trabalho dos colaboradores envolvidos nas atividades no âmbito das comissões.

Além da análise das proposições, conclusivas ou não, as comissões são competentes para realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Ministro de Estado para prestar informações; encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado; receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão.

A função fiscalizatória das Comissões Permanentes também se encontra expressamente positivada no Regimento Interno. O Poder Legislativo, além de sua função legiferante amplamente conhecida, detém a função de controle dos atos exercidos pelo Poder Executivo.

Essa última competência foi prevista pelo legislador como forma de assegurar a

separação dos poderes. A função típica do Poder Legislativo é a produção de leis capazes de inovar a ordem jurídica e a ele foi atribuída constitucionalmente. Portanto, o exercício desta atividade pelo Poder Executivo, de forma atípica, deve ter caráter excepcional e não inovador. Caso tal preceito não seja respeitado, as Comissões Permanentes têm competência para propor a sustação desses atos, mantendo a ordem constitucional.

Mesmo passados vinte e oito anos após a promulgação do Regimento Interno, ainda não há dispositivo formal que regule os trabalhos das Comissões Permanentes. Tal omissão legislativa pode ter reflexos na rotina de trabalho das comissões. Uma hipótese desses reflexos é a diferenciação nas formas de discussão e decisão das proposições legislativas, o que, no mínimo, poderia ferir o princípio democrático da isonomia.

Este estudo tem como objetivo geral identificar os procedimentos adotados pelas 25 Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. E, além disso, verificar a possibilidade de padronização e eventual institucionalização dos procedimentos. Os principais atores envolvidos com o tema são: colaboradores lotados nas secretarias de cada Comissão Permanente, assessores regimentais e parlamentares que atuam nas reuniões e audiências públicas no âmbito das comissões e deputados membros dos colegiados, titulares ou suplentes.

Como objetivos específicos, pode-se destacar: definir, a partir da análise de procedimentos adotados formal ou informalmente pelas comissões, quais são os critérios que as diferem quanto às suas formas de execução dos trabalhos e das atividades; investigar e comparar os critérios estabelecidos; verificar se há unanimidade em determinados critérios ou se todos eles divergem entre as vinte e cinco comissões; a partir da análise dos critérios, verificar se há alguma possibilidade alternativa de padronização que independa da iniciativa política, sendo debatida, planejada e construída a partir dos gestores da Casa; dimensionar os impactos e reflexos da omissão no dia a dia dos principais atores envolvidos.

A inexistência do Regulamento Interno das Comissões gera uma consequência indesejável para os diversos atores envolvidos: a indeterminação institucional. Como forma de superar a omissão legislativa e criar regras no âmbito das comissões, o que se percebe na prática é o estabelecimento individual de procedimentos dentro de cada comissão a cada nova sessão legislativa.

Esse acordo “informal” de procedimentos não é obrigatório, mas quando existente é proposto pelo Presidente da comissão nas primeiras reuniões deliberativas da sessão legislativa, podendo ser colocado em votação ou não. Quando votado, caso haja total concordância, o regulamento é aprovado em seu inteiro teor, caso haja discordância, é votada a sugestão apresentada. Definidas as regras, estas serão adotadas ao longo do ano de sua aprovação.

O acordo, se aprovado, não tem caráter vinculativo, pois trata-se de decisão discricionária do Presidente e dos membros adotá-lo ou não. Vê-se comumente, na prática, o descumprimento dos procedimentos, mesmo quando aprovado legitimamente pelo colegiado.

Nota-se um caráter de temporariedade nesta ação. Segundo o art. 39 do Regimento Interno da Casa, os Presidentes terão mandato “até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente” (BRASIL, 1989). É uma solução encontrada para suprir a falta da norma regulamentadora formalmente prevista na promulgação do Regimento. No mínimo, são verificados quatro problemas nessa solução: informalidade; não obrigatoriedade; caráter temporário; existência de múltiplos procedimentos não padronizados.

Este estudo terá maior enfoque quanto ao último problema, a multiplicidade de procedimentos existentes. Como visto anteriormente, existem atualmente na Câmara dos Deputados vinte e cinco Comissões Permanentes instaladas e em funcionamento. Isso significa que, conseqüentemente, podem existir também vinte e cinco diferentes rotinas de trabalho sendo adotadas, que podem convergir ou divergir em determinados aspectos, sejam eles formais ou informais.

Tal fato dificulta sobremaneira a atuação das assessorias e dos Parlamentares, que, na grande maioria das vezes, atuam em diversas comissões simultaneamente. Os assessores regimentais, colaboradores vinculados às Lideranças Partidárias, trabalham, em regra, em mais de uma comissão, pois o quantitativo de pessoal das lideranças usualmente não permite que haja um assessor específico para cada comissão.

Esse número pode variar de acordo com o tamanho da bancada partidária, que define o número de cargos que cada liderança terá disponível. Em partidos menores, um assessor acompanha inúmeras comissões simultaneamente, enquanto em partidos maiores, um assessor pode acompanhar uma ou duas comissões, dependendo de como a equipe foi dividida para desempenhar tal atividade.

Já os assessores parlamentares, que têm vínculo de Secretários Parlamentares subordinados diretamente aos Gabinetes dos Deputados, os acompanham nas comissões em que atuam como membros, titulares ou suplentes. Por isso, a quantidade de comissões em que esses assessores atuam depende do número de comissões de que seus parlamentares sejam membros.

Espera-se que, a partir deste estudo, seja possível identificar a visão que os diversos colaboradores envolvidos nas rotinas de atividades das Comissões Permanentes, sejam eles relacionados à área política ou administrativa da Casa, têm da necessidade de regulamentação, e consecutiva padronização, das Comissões. Entre as futuras contribuições a serem desenvolvidas a partir deste estudo, insere-se a possibilidade padronização e eventual

institucionalização dos procedimentos adotados pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ASPECTOS DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

O legislativo brasileiro foi definido como poder autônomo, independente e bicameral pela Constituição Federal de 1988. Esta estabelece que o “Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1988).

A promulgação da Lei Maior ocorreu em período de redemocratização do Brasil, após mais de duas décadas de regime militar. Diante desse cenário, o novo texto constitucional visava maior descentralização do poder entre as instituições como forma de assegurar a democracia.

No âmbito do Poder Legislativo, esse movimento de descentralização do poder manifestou-se, entre outros elementos, pela extensão do poder decisório quanto às proposições para as Comissões Permanentes. Tal mudança teve destaque no novo texto promulgado.

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

(...)

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

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. (BRASIL, 1988).

Assim, os Plenários das Casas deixaram de ser a única instância competente para decidir as proposições legislativas. Esperava-se, com essa medida, aumentar a celeridade processual das matérias em trâmite, incrementar o debate em comissões pertinentes com os temas e diminuir o volume de trabalho do Plenário.

Essa nova metodologia de apreciação foi denominada “conclusiva” na Câmara dos

Deputados (BRASIL, 1989) e “terminativa” no Senado Federal (BRASIL, 1970). Como o locus deste estudo é a Câmara Baixa e suas Comissões Permanentes, será abordado o termo “conclusivo” para as referências aos projetos que são decididos nas comissões.

É importante ressaltar que cabe às comissões não apenas a análise dos projetos conclusivos, mas também dos não-conclusivos, que terão o Plenário como instância final de decisão, conforme preconiza o inciso II do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989). Não são todos os tipos de matérias que podem ser decididas conclusivamente nas comissões, conforme disposto nas alíneas do parágrafo segundo do referido artigo.

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

(...)

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

- a) de lei complementar;
- b) de código;
- c) de iniciativa popular;
- d) de Comissão;
- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
- f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;
- h) em regime de urgência. (BRASIL, 1989).

Não obstante o poder conclusivo das comissões, o Regimento Interno prevê a possibilidade da perda da conclusividade se houver recurso de, pelo menos, 52 Deputados (um décimo dos membros da Casa). Tal procedimento está previsto no art. 132, §2º, do texto regimental (BRASIL, 1989).

Art. 132) (...)

§ 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara. (BRASIL, 1989).

O fato de o Plenário não perder seus poderes de maneira absoluta não é característica antidemocrática. Na verdade, apenas reafirma o caráter democrático da maioria. É no Plenário que todos os Deputados se reúnem e decidem em número global, diferentemente das comissões,

onde se encontram apenas pequena parcela dos membros, variando o número em cada uma delas. A composição das Comissões Permanentes é fixada por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura, respeitados o limite máximo de treze centésimos e mínimo de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração (BRASIL, 1989).

Além da análise das proposições, conclusivas ou não, as comissões são competentes para realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Ministro de Estado para prestar informações; encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado; receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão.

A função fiscalizatória das Comissões Permanentes também se encontra expressamente elencada no referido dispositivo. O Poder Legislativo, além de sua função legiferante amplamente conhecida, detém a função de controle dos atos exercidos pelo Poder Executivo.

As comissões são competentes para acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta; determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta; exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Essa última competência foi prevista pelo legislador como forma de assegurar a separação dos poderes. A função típica do Poder Legislativo é a produção de leis capazes de inovar a ordem jurídica e a ele foi atribuída constitucionalmente. Portanto, o exercício desta atividade pelo Poder Executivo, de forma atípica, deve ter caráter excepcional e não inovador. Caso tal preceito não seja respeitado, as Comissões Permanentes têm competência para propor a sustação desses atos, mantendo a ordem constitucional.

Como visto, além das atividades que envolvem diretamente as proposições em trâmite, as comissões têm caráter fortemente fiscalizatório das políticas públicas e da gestão dos governantes. Um exemplo dessa função de controle é a convocação de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos no âmbito das comissões sobre assuntos de sua responsabilidade.

Além dos papéis formais previstos no Regimento Interno, as comissões desempenham importante ferramenta de exercício de poder na Câmara dos Deputados. As presidências e vagas dos colegiados são fatores de disputa na Casa. Os partidos com maior representação numérica escolhem quais comissões desejam presidir, sendo a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regra, a de maior interesse, devido a sua importância e complexidade no processo legislativo.

2.2 ESTRUTURA DAS COMISSÕES PERMANENTES

O estudo do Poder Legislativo enquanto instituição teve destaque marcadamente após 1970. Com o advento das teorias neoinstitucionalistas, o estudo passou a ser aprofundado, sobretudo nos Estados Unidos, sendo fundado em perspectivas econômicas de racionalidade e otimização (MAYHEW, 1974). No Brasil, a análise do legislativo como objeto de estudo ainda é incipiente. Comumente, este Poder é tido como instituição meramente política, em detrimento da sua estrutura organizacional.

No entanto, este modelo se mostra obsoleto diante da complexidade existente na gestão da Administração Pública. Segundo Bastos (1975, p. 98), “o esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro, onde cada poder, de certa forma, exercite as três funções jurídicas do Estado”.

Devido à necessidade de extrapolar a visão restrita dada aos órgãos legislativos, observou-se o desenvolvimento dos estudos legislativos neoinstitucionalistas, que significaram um avanço em relação às perspectivas sociológicas e institucionalistas (POLSBY; SCHIKLER, 2002). Para Braga e Miranda:

O neoinstitucionalismo dos estudos legislativos é uma perspectiva de análise focada sobretudo no funcionamento do Congresso a partir de seus próprios condicionantes internos, em especial suas regras de funcionamento, podendo-se compreendê-lo como a análise de um jogo: importam as regras de ação e de interação entre os jogadores; objetivos pessoais (preferências) são tidos como dados; e o conhecimento das regras do jogo e da ação dos outros participantes é um pressuposto. (BRAGA; MIRANDA, 2013, p. 10).

A partir dos estudos neoinstitucionalistas, três principais teorias de funcionamento do legislativo foram criadas: a distributivista, a partidária e a informacional (LIMONGI, 1994;

CARVALHO, 2003). As tradicionais teorias foram desenvolvidas com o objetivo de identificar quais são as razões, as motivações, que norteiam as ações e a postura dos políticos no Parlamento.

A teoria distributiva (WEINGAST; MARSHALL, 1983) preconiza que os parlamentares atuam de acordo com interesses e motivações pessoais, como a reeleição. Segundo Limongi (1994), no modelo distributivista as políticas públicas preferidas pelos congressistas são aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a partir de uma clientela eleitoral claramente identificada.

A teoria partidária (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991) não ignora o objetivo de reeleição dos parlamentares, mas acredita que o fortalecimento do partido político é que a impulsiona. Enquanto na teoria distributiva as casas legislativas são consideradas estruturas que favorecem os ganhos de troca, para o modelo partidário, essas estruturas existem para atender aos anseios dos próprios partidos.

A terceira teoria, informacional (KREHBIEL, 1992), considera a produção e a disseminação de informações como estratégia para aumentar a qualidade das decisões e diminuir as incertezas. O objetivo de reeleição não é fundamental para este modelo. A partir dele, é possível identificar as razões para as estruturas e para o funcionamento das casas legislativas, que seriam criadas para diminuir as incertezas entre a definição das normas e os efeitos delas decorrentes.

Tais modelos dialogam com a teoria do principal-agente, segundo a qual um principal delega tarefas para um agente, de modo que o bom funcionamento da relação depende de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes (NASCIMENTO, 2009). O principal varia de acordo com o ponto de vista.

“Para a teoria informacional, o principal é a Câmara dos Deputados ou o plenário; para a teoria distributivista, as comissões devem servir ao propósito de seus membros e; para a teoria partidária, é o partido majoritário que assume a função do principal” (AGUIAR, 2013, p. 140).

As Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados são divididas em campos temáticos ou áreas de atividade. O número de comissões pode ser alterado ao longo do tempo, pois elas podem ser criadas ou extintas por meio de Resolução.

Em 2018, existem vinte e cinco comissões na estrutura da Casa. As mais recentes delas são a “Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa”, com 22 (vinte e dois) membros titulares e igual número de suplentes, e a “Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher”, com igual número de membros.

A composição das Comissões Permanentes é fixada por ato da Mesa, ouvido o Colégio

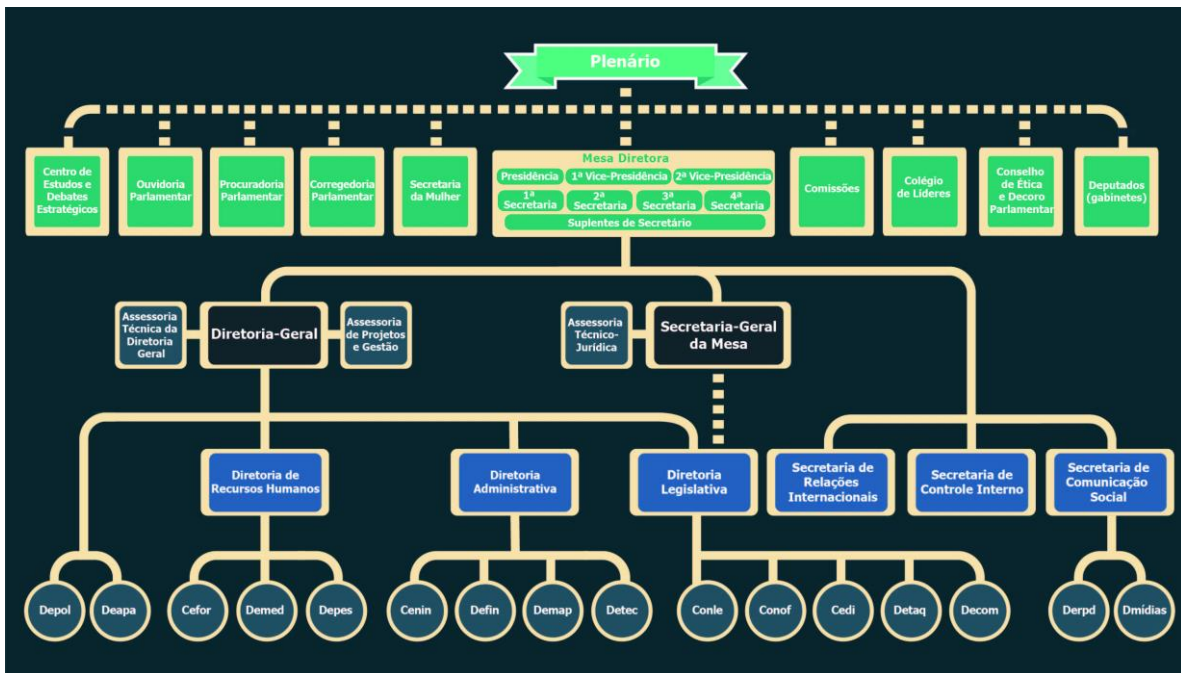
de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura, respeitados o limite máximo de treze centésimos e mínimo de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração (BRASIL, 1989). Cada Partido ou Bloco Parlamentar tem direito a tantos Suplentes quantos forem os seus membros efetivos em cada Comissão (BRASIL, 1989).

Nesta 55^a Legislatura, o mínimo de membros titulares possíveis por comissão foi de 18 (dezoito) Deputados e o máximo foi de 66 (sessenta e seis). Nesta sessão legislativa, as comissões com menor composição numérica são a de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; a de Desenvolvimento Urbano; de Direitos Humanos e Minorias; a de Legislação Participativa; e a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Como historicamente tem ocorrido na Casa, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) deteve a maior composição numérica de membros (BRASIL, 2017).

A CCJC tem grande visibilidade para os parlamentares, sendo composta, geralmente, pelos seniores, pois é onde todas as proposições deverão obrigatoriamente passar. Segundo o Regimento Interno, art. 53, III, todas as proposições, conclusivas ou não, deverão ser apreciadas pela CCJC “para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso” (BRASIL, 1989).

No organograma da Casa, as Comissões Permanentes estão vinculadas ao Plenário. Cabe ao Departamento de Comissões (Decom) prestar apoio administrativo e assessoramento técnico, regimental e constitucional a elas. Não há uma relação direta de hierarquia estabelecida entre essas duas instâncias, pois o Decom pertence à estrutura administrativa da Casa.

Figura 1 – Organograma da Câmara dos Deputados



Fonte: Brasil (2017)

Segundo Mintzberg (2012), acadêmico na ciência da Administração, que se dedica a estudar os tipos de estratégias gerenciais que uma organização pode adotar para obter ganho competitivo, a definição da estrutura de uma organização reflete diretamente no que ela representa. O conhecimento do seu design é, portanto, fundamental. A estrutura pode ser considerada como a soma total das maneiras que o trabalho é dividido em tarefas distintas e como ocorre a coordenação entre elas.

O autor propôs cinco configurações básicas de estrutura organizacional: estrutura simples; burocracia mecanizada; burocracia profissional; forma divisionalizada; adhocracia. As Comissões Permanentes, segundo as suas reuniões, são exemplos da “adhocracia precária”. A influência política é muito forte e a temporalidade é uma de suas principais características.

2.3 AS REGRAS INFORMAIS E O PARLAMENTO

Onde existe interação entre pessoas e grupos, pode existir dois tipos de comunicação ou regra: as formais e as informais. Tal característica está presente em todos e setores e aspectos das relações humanas.

Primeiramente, é importante destacar a diferença conceitual entre organização e instituição. Maximiano (1992) definiu organização como uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa.

De acordo com o conceito, a Câmara dos Deputados constitui uma organização. E, como organização, possui missão, visão e valores. A missão da Câmara é “representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de promover a democracia e o desenvolvimento nacional com justiça social” (BRASIL, 2016).

A visão definida é “consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos” (BRASIL, 2016). Os valores adotados por esse Parlamento são: ética, busca pela excelência, independência do Poder Legislativo, legalidade, pluralismo e responsabilidade social.

Já as instituições são as regras formais de um grupo. Regras definidas por um indivíduo ou um grupo de indivíduos (LAUTH, 2004). Ao aprovar um projeto de lei, por exemplo, o Congresso Nacional estabelece regras formais a serem seguidas por um grupo ou por toda a sociedade. Ao estabelecer que matar alguém é um crime contra a vida (artigo 121), o Código Penal (BRASIL, 1940) define que nenhum cidadão é livre para tirar a vida de outra pessoa e, caso incorra no crime, terá como pena a reclusão. Logo, a lei que proíbe o homicídio é uma instituição. Esta é uma regra absorvida pela sociedade atualmente, mas nem sempre o homicídio foi interpretado como crime pelas sociedades. Ou seja, foi necessário a criação da regra para coibir a violência.

Por também ter aspecto formal, inclusive com previsão e definição na Magna Carta, a Câmara dos Deputados também é uma instituição. Assim, possui diversas normas e regras que a compõem, a define e, até mesmo, a limita. “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1988).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é clássico exemplo de norma que regulamenta as atividades políticas e administrativas por ela exercidas. O regimento foi aprovado por meio de norma, a Resolução nº 17, de 1989, que assim estabeleceu:

A Câmara dos Deputados, considerando a necessidade de adaptar o seu funcionamento e processo legislativo próprio à Constituição Federal, resolve:

Art. 1. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar na conformidade do texto anexo.

Art. 2. 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. (BRASIL, 1989).

A concepção de instituição foi que deu origem aos estudos neoinstitucionalistas. Para Braga e Miranda (2013), a teoria neoinstitucionalista é um avanço em relação às perspectivas sociológicas e institucionalistas (POLSBY; SCHIKLER, 2002). Só com o advento da teoria, na década de 1970, o Congresso passou a ser analisado sob enfoque funcional e a partir de suas regras.

Os conceitos de organização e de instituição se assemelham, mas não necessariamente estão vinculados. Enquanto as instituições são criadas e definidas por regras e pelas pessoas, as organizações são agentes de mudança (NORTH, 1990).

Essa mudança pode abranger diversos aspectos e segmentos: “*political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers)*” (NORTH, 1990, p. 5). Portanto, partidos políticos, igrejas, bancos, clubes são exemplos de organizações.

Dentro de toda instituição existem dois tipos de relações: as formais e as informais. Sendo as primeiras leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção (NORTH, 1990), e as segundas, normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade (NORTH, 1990).

Tendo a Câmara dos Deputados como objeto deste trabalho, fica evidente a distinção entre instituição formal e informal ao tratar do objetivo desta pesquisa, a falta de regulamentação formal das comissões permanentes. Ao prever a publicação posterior do Regulamento Interno na Resolução nº 17, de 1989 (BRASIL, 1989), a norma estabeleceu que as atividades das comissões deveriam ser elaboradas e aprovadas pela Mesa da Casa.

A inexistência de tal dispositivo legal acarretou diferentes formas de suprir a omissão legislativa. O acordo de procedimentos é um deles. Uma forma de superar um déficit institucional de maneira informal. Aparentemente, o acordo de procedimentos, quando existente, se assemelha aos processos formais. São votados, legitimados pelos membros das comissões e publicados nas páginas oficiais. Entretanto, essa votação não é nem mesmo registrada, não constando seu processo de votação em qualquer sistema. Como dito, não é obrigatório nem tampouco tem caráter vinculante. Ao ser descumprido, não há mecanismos de um Parlamentar contestar a decisão.

Observa-se, na prática, um empoderamento dos Presidentes das comissões, que decidem se haverá ou não o procedimento durante seu mandato, o qual equivale a uma sessão legislativa.

Quando opta pelo acordo, acaba tendo grande participação na elaboração do texto e podendo respeitá-lo ou não na rotina das reuniões deliberativas e audiências públicas.

Para Aguiar (2015, p. 22), “enquanto a aprovação e a desaprovação das instituições formais são sancionadas pelo Estado, as instituições informais são fundamentadas somente no fato de sua existência e efetividade”.

2.4 REGULAMENTO INTERNO DAS COMISSÕES

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi aprovado a partir da Resolução nº 17 de 1989 (BRASIL, 1989) em um contexto pós-militar e de redemocratização. Em suas disposições iniciais, o texto previa que, dentro de um ano a contar de sua promulgação, a Mesa iria elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os presidentes das Comissões Permanentes, o projeto de Regulamento Interno das Comissões.

No entanto, mesmo passados vinte e oito anos após a promulgação do Regimento Interno, ainda não há dispositivo formal que regule os trabalhos das Comissões Permanentes.

Tal omissão por parte dos legisladores pode acarretar desdobramentos na rotina de trabalho das comissões. A falta de padronização acarreta diferentes formas de discussão e decisão das proposições legislativas, o que, dependendo da situação específica, pode vir a ferir o princípio democrático da isonomia. Um mesmo projeto de lei pode ser aprovado ou rejeitado com maior facilidade em uma comissão e com maior dificuldade em outra, por exemplo.

Os principais atores envolvidos são: colaboradores lotados nas secretarias de cada Comissão Permanente, assessores regimentais e parlamentares que atuam nas reuniões e audiências públicas no âmbito das comissões e deputados membros dos colegiados, titulares ou suplentes.

Sob o prisma do trabalho das secretarias das comissões, a regulamentação se apresenta como hipótese de padronização, como para o estabelecimento de prazos e procedimentos, dias e horários das reuniões e audiências públicas, antecedência mínima para divulgação das pautas e o prazo para inclusão de requerimentos nas pautas e para pedidos de designação de relatores.

Para a assessoria, regimental e parlamentar, e também para os Deputados, o regulamento padronizaria ferramentas utilizadas durante as reuniões e audiências públicas, como

obrigatoriedade ou não da presença do relator para votação de uma matéria, número de faltas possíveis a um relator, existência da figura do relator *ad hoc*, número de requerimentos possível por parlamentar e qual o momento de apresentação (inversão, preferência, retirada), tempo do uso da palavra e forma de votação dos requerimentos, se em globo ou individualmente.

Gomes (2011) definiu as instâncias de decisão legislativa como os locais onde as proposições legislativas são deliberadas. No sistema brasileiro, foram considerados como instâncias os plenários e as comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para o autor, as instâncias da Câmara dos Deputados têm maior relevância, não só pelo maior número de parlamentares que a compõe, mas principalmente pelo número de proposições que delibera, por ser uma casa iniciadora.

Definiu ainda dois tipos de recursos: os legislativos e os não-legislativos. “Os recursos disponíveis aos atores influem em sua capacidade de explorar as potencialidades existentes em cada instância de decisão” (GOMES, 2011, p. 63). Como exemplos de recursos não-legislativos, o autor apresenta os seguintes fatores: tempo, recursos materiais, recursos humanos e recursos informacionais.

Como recursos legislativos, diretamente relacionados à produção legislativa, o autor enumera as seguintes ferramentas: quebra do interstício de uma hora para nova verificação de votação; retirada da proposição de pauta; verificação de votação; votação pelo processo nominal; adiamento da discussão; discussão por partes; encerramento da discussão; adiamento da votação; votação de proposição artigo por artigo, ou de emendas, uma a uma; votação dos destaques simples em globo; destaques de bancada; e emendas aglutinativas.

Tais ferramentas podem servir para duas finalidades: aprimoramento do debate ou obstrução da tramitação. Seja qual for a intenção, os recursos disponíveis são diretamente afetados pela falta do Regulamento Interno das Comissões, sendo que os recursos não-legislativos estão mais relacionados aos atores que trabalham na secretaria das comissões e os legislativos aos demais atores, assessores e Parlamentares.

2.5 GESTÃO POR PROCESSOS E O PARLAMENTO

Assim como ocorre no mercado privado, o cliente do setor público, o cidadão, avalia constantemente a prestação do serviço que lhe é oferecido. Portanto, a busca pela qualidade e

excelência se torna imperiosa em um contexto de valorização da democracia e maior participação social. O controle societal das ações do Estado foi denominado *accountability vertical*.

Para O'Donnell (1998), *accountability vertical* são as atividades de controle e fiscalização dos cidadãos que envolvem principalmente o processo eleitoral; os instrumentos de democracia direta, como plebiscitos, referendos e consultas públicas; o acesso à informação; e as ações de organizações da sociedade civil e da mídia que busquem expor irregularidades cometidas por agentes públicos no exercício do poder.

Notadamente, a partir da década de 1990, teve início a reforma administrativa do Estado no Brasil. Desde que Margareth Thatcher e Ronald Reagan iniciaram seus projetos de reforma do Estado, no Reino Unido e nos Estados Unidos, a maior parte dos países passou a se preparar para enfrentar reorganizações políticas e burocráticas de suas estruturas estatais, como assinala Costa (1998).

O Brasil enfrentava uma crise fiscal, econômica, administrativa e política. Em suma, havia urgência em reformular os modelos de governança e governabilidade existentes à época. O cenário imposto pela crise e pela globalização, que quebrou as barreiras geográficas e reformulou o modelo competitivo mundial, obrigou os governos a redefinirem as funções do Estado e da sua burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A adoção de inovações tecnológicas e administrativas teve início nas organizações privadas, entretanto foram absorvidas pelo setor público ao longo do tempo com as adaptações necessárias, pois o modelo gerencial puro, totalmente apolítico, se mostrou inadequado (RUA, 1996).

Nesse contexto, surgiram diversas ferramentas de gestão. Uma delas foi a gestão por processos. Segundo Fiel Filho, Kanaane e Ferreira (2010), a gestão por processos permite “conhecer, fazer funcionar, avaliar, controlar e melhorar continuamente os resultados dos processos na organização” (FIEL FILHO; KANAANE; FERREIRA, 2010, p. 128).

Para analisar as características e objetivos da gestão por processos, primeiramente se faz necessário conceituar o que é um processo. Diversos autores se empenharam nesse sentido. Sintetizando as principais ideias convergentes entre eles, pode-se definir um processo como um grupo de tarefas interligadas e ordenadas no tempo e no espaço, com início, meio, fim, entradas e saídas bem definidas, que agrega valor ao longo da sua cadeia para ser útil e eficaz a um cliente final (HARRINGTON, 1993; DAVENPORT, 1994; JOHANSSON; MICHUGH, 1995; RUMMLER; BRACHE, 1994).

De maneira mais simples, pode ser conceituado como “qualquer atividade, ou conjunto

de atividades, que usa recursos para transformar insumos (entradas) em produtos (saídas)” (ABNT, 2005).

Existem três tipos de processo na literatura: primários, de apoio e gerenciais. Os processos primários envolvem o desenvolvimento dos produtos e serviços, a geração de pedidos, o atendimento dos pedidos e o atendimento aos clientes (ADAIR; MURRAY, 1996). Eles são responsáveis por agregar valor ao cliente e impulsionar o crescimento da organização.

Os processos de apoio dão suporte aos processos fundamentais e envolvem os processos jurídicos, financeiros e de recursos humanos. Esses processos são atividades internas e, geralmente, não são visualizadas pelos clientes finais.

Já os processos gerenciais coordenam as demais atividades, primárias e de apoio. Estão diretamente relacionados ao objetivo da organização e são responsáveis por definir a sua estratégia. Por isso, também são conhecidos como “processos de pilotagem” ou “finalísticos”.

Trazendo os conceitos para a prática de uma comissão permanente, pode-se considerar como processo primário o pedido de um Parlamentar para relatar determinada proposição. Como processo de apoio, a gestão de recursos para realização de eventos, como o convite para participação de uma audiência pública, envolvendo gastos com passagens, hospedagem e transporte. A reunião deliberativa é um nítido processo gerencial, pois tem impacto direto na atividade legiferante, podendo ser determinante na aprovação ou rejeição de uma proposição.

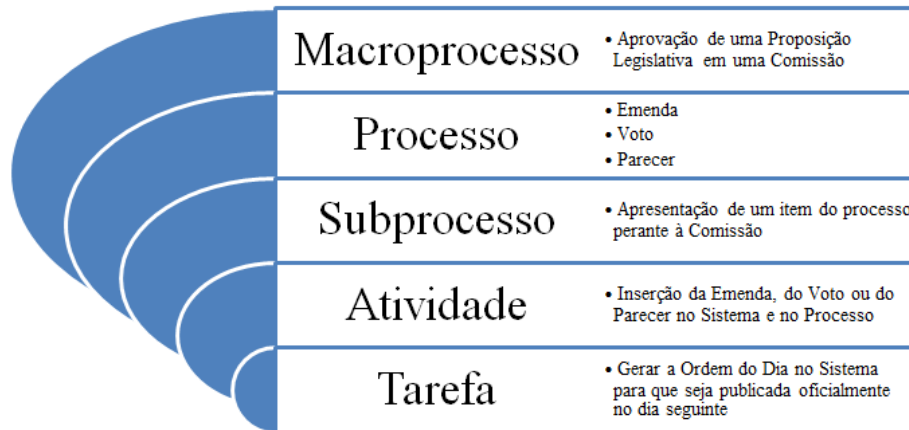
Os processos também podem ser hierarquizados da seguinte maneira, segundo Harrington (1993):

- Macroprocesso: maior nível de processo dentro de uma organização. Tem impacto na missão organizacional;
- Processo: é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas) (ABNT, 2005);
- Subprocesso: parte específica de um processo;
- Atividades: constituem a maior parte dos processos. Geralmente, são realizadas por uma unidade organizacional e ocorrem dentro de um processo ou subprocesso;
- Tarefas ou operação: elemento ou subconjunto da atividade. É uma parte muito específica e rotineira.

Aplicando às comissões, o macroprocesso seria o próprio trâmite legislativo, como por exemplo, a aprovação de uma proposição de maneira conclusiva, inovando a ordem jurídica do país. O processo pode ser uma emenda, um voto em separado ou o próprio parecer do relator.

O subprocesso seria, no caso da emenda, a sua apresentação perante a comissão. A sua inserção no processo e registro no sistema seria uma atividade dos colaboradores da secretaria. A ação de gerar a ordem do dia no sistema para que seja publicada no dia seguinte constitui uma tarefa ou operação, realizada diariamente por uma pessoa específica.

Figura 2 – Hierarquia dos processos



Fonte: Elaboração própria.

A tradicional estrutura funcional, hierarquizada, verticalizada e inflexível das organizações tem se mostrado ineficiente diante do contexto de modernização e mudanças impostas a partir da década de 1970. Reestruturações se fizeram necessárias para superar a rigidez característica das organizações funcionais. Como alternativa, a gestão por processos elimina as barreiras organizacionais existentes e integra as diversas equipes.

Como principais características e vantagens estruturais da gestão por processos, pode-se destacar sua estrutura horizontalizada, visão sistêmica, foco no cliente e a melhoria constante. Nesse modelo, cada processo tem um líder responsável por gerenciá-lo, mas os demais funcionários conhecem o processo por inteiro.

Ao contrário da tendência em gerenciar as organizações de maneira *bottom-up*, para que os colaboradores participem efetivamente da formulação da política organizacional, o mapeamento de processos deve ser realizado de cima para baixo (*top-down*).

O mapeamento identifica as entradas, saídas, tempo, recursos, informações e valores dos processos. A partir dele, é possível eliminar atividades em duplicidade e desnecessárias, agrupar atividades em uma só, criar novas atividades que aumentem a confiabilidade no processo e simplificar operações.

Mapear um processo permite racionalizá-lo, com a eliminação do desperdício,

fornecendo uma linguagem padronizada para o tratamento dos processos dentro da organização, com isso possibilitando a tomada de decisão com uma base confiável. (FIEL FILHO; KANAANE; FERREIRA, 2010, p. 138).

Para Scucuglia (2008), o mapeamento de processos é uma maneira de reproduzir os trâmites internos da organização, identificar seus pontos fracos, incongruências e despertar a crítica e a reflexão.

A partir do mapeamento, pode-se formular o fluxograma da organização para facilitar a visualização dos processos e identificar os gargalos existentes. Outra ferramenta possível é o SIPOC (*supplier – input – process – output – customer*), quadro que consolida os integrantes de um macroprocesso ou processo.

O mapeamento dos processos existentes nas comissões permanentes seria valioso para a identificação das convergências e divergências entre os 25 (vinte e cinco) órgãos. Identificando os procedimentos adotados e verificando a possibilidade de sua padronização, a institucionalização de regras se tornaria possibilidade mais viável. Para uma gestão por processos eficiente, a avaliação do seu desempenho se torna fundamental. Tal avaliação deve ser feita por meio de dados quantitativos, aferidos de maneira objetiva e capazes de embasar a tomada de decisões.

Os indicadores de desempenho, portanto, são medidas quantitativas capazes de identificar um estado ou resultado de um processo e de se associar a metas numéricas estabelecidas previamente. Espera-se, portanto, que os indicadores não contenham ambiguidades e sejam facilmente levantados, compreendidos e comparados.

Para medir os resultados da gestão por processos na gestão pública, os indicadores devem ser formulados de maneira a atender os cidadãos-usuários, ou seja, a sociedade. Segundo Fiel Filho, Kanaane e Ferreira (2010), os indicadores para a gestão pública devem priorizar os seguintes aspectos:

Relação entre recurso executado versus recurso planejado e cumprimento das metas planejadas versus recursos executados;
Desempenho na conservação do patrimônio e na arrecadação de receitas decorrente do uso quando pertinente;
Arrecadação de receitas decorrentes de taxas por prestação de serviços ou de impostos quando pertinente;
Desempenho financeiro e/ou valores econômicos, no caso de empresas públicas e sociedades de economia mista que atuam no mercado. (FIEL FILHO; KANAANE; FERREIRA, 2010, p. 143).

Além dos indicadores, o autor aponta quais aspectos precisam ser monitorados

rotineiramente. Entre eles, destacam-se a eficiência e melhoria dos sistemas, a avaliação da capacitação e desenvolvimento dos colaboradores e a satisfação das pessoas. Em gestão por processos, a melhoria constante é uma exigência.

Cabe analisar a possível utilização da gestão por processos no contexto do Poder Legislativo, especificamente na Câmara dos Deputados. Em estudo realizado sobre a Casa, Santana (2013) destacou que a forma que melhor retrata a estrutura administrativa da Casa é a burocracia mecanizada, típica de organizações com tarefas rotineiras e altamente especializadas.

Esse tipo de estrutura é muito criticado por ser um modelo antigo, com tarefas muito especializadas, regras e regulamentos, comunicação e tomada de decisão formais e excessivo controle. É uma estrutura característica de organizações estáveis e antigas.

Por isso, *a priori*, a gestão por processos não seria uma ferramenta adequada ao tipo de estrutura de uma casa legislativa. Pelo menos não no macroprocesso, englobando todas as áreas. Entretanto, no nível de processos ou de subprocessos, que abrangem uma unidade específica, como uma comissão permanente, tal ferramenta pode ser importante aliada na padronização institucional vislumbrada pela pesquisa.

Se todas as comissões permanentes realizassem o mapeamento por processos, a padronização institucional se tornaria algo mais concreto e viável. A partir do mapeamento, seria possível visualizar quais atividades se repetem em todas as comissões e, assim, padronizar esse fluxo, criando uma unidade na operacionalização das tarefas. Ou seja, normatizar com base na ferramenta.

Apesar de tratarem de temas variados, todas as comissões desempenham atividades padrão, como o recebimento de proposições, emendas, votos, pedidos de relatoria, designação de relatores, abertura do prazo de emendas, inserção de dados no sistema, realização de audiências públicas e reuniões deliberativas.

2.6 ACORDOS DE PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELAS COMISSÕES PERMANENTES EM 2016

A inexistência do Regulamento Interno das Comissões gera uma consequência indesejável para os diversos atores envolvidos: a indeterminação institucional.

Como forma de superar a omissão legislativa e criar regras no âmbito das comissões, o que se percebe na prática é o estabelecimento individual de procedimentos dentro de cada comissão a cada nova sessão legislativa.

Esse acordo “informal” de procedimentos não é obrigatório, mas quando existente é proposto pelo Presidente da comissão nas primeiras reuniões deliberativas da sessão legislativa, podendo ser colocado em votação ou não. Quando votado, caso haja total concordância, o regulamento é aprovado em seu inteiro teor, caso haja discordância, é votada a sugestão apresentada. Definidas as regras, estas serão adotadas ao longo do ano de sua aprovação.

Nota-se um caráter de temporariedade nesta ação. Segundo o art. 39 do Regimento Interno da Casa, os Presidentes terão mandato “até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente” (BRASIL, 1989). É uma solução encontrada para suprir a falta da norma regulamentadora formalmente prevista na promulgação do Regimento.

Ao menos, são verificados quatro problemas nessa solução: informalidade; não obrigatoriedade; caráter temporário; existência de múltiplos procedimentos não padronizados.

Especificamente quanto ao último problema, a multiplicidade de procedimentos existentes, este estudo terá maior enfoque. Como visto anteriormente, existem atualmente na Câmara dos Deputados vinte e cinco Comissões Permanentes instaladas e em funcionamento. Isso significa que, conseqüentemente, existem também vinte e cinco diferentes rotinas de trabalho sendo adotadas, que podem convergir ou divergir em determinados aspectos, sejam eles formais ou informais.

Tal fato dificulta sobremaneira a atuação das assessorias e dos Parlamentares, que, na grande maioria das vezes, atuam em diversas comissões simultaneamente. Os assessores regimentais, colaboradores vinculados às Lideranças Partidárias, trabalham em mais de uma comissão, pois o quantitativo de pessoal das lideranças não permite que haja um assessor específico para cada comissão.

Esse número pode variar de acordo com o tamanho da bancada partidária, que define o número de cargos que cada liderança terá disponível. Em partidos menores, um assessor acompanha inúmeras comissões simultaneamente, enquanto em partidos maiores, um assessor pode acompanhar uma ou duas comissões, dependendo de como a equipe foi dividida para desempenhar tal atividade.

Já os assessores parlamentares, que têm vínculo de Secretários Parlamentares subordinados diretamente aos Gabinetes dos Deputados, os acompanham nas comissões em que atuam como membros, titulares ou suplentes. Por isso, a quantidade de comissões que esses assessores trabalham depende do número de comissões que seus parlamentares seja membro.

Até a última legislatura (54ª Legislatura, período de 2011 a 2014), cada Deputado poderia participar, como membro titular, de no máximo três Comissões Permanentes, pois apenas duas comissões eram cumulativas. Porém, com a promulgação da Resolução nº 1 de 2015 (BRASIL, 2015), que alterou o art. 26, §2º, do Regimento Interno, este número passou para dez, ou seja, um parlamentar pode integrar atualmente até onze comissões de forma simultânea.

As comissões passíveis de serem acumuladas atualmente são as Comissões de Cultura, de Defesa dos Direitos da Mulher, de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, de Legislação Participativa; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Cultura; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Direitos Humanos e Minorias; do Esporte; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Turismo; da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional; e da Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Tabela 1 – Composição das Comissões Permanentes 2017

COMISSÃO	COMPOSIÇÃO (nº de membros)
Agricultura, Pecuária, Abast. e Desenv. Rural	52
Ciência e Tecnologia, Com. e Informática	42
Constituição e Justiça e de Cidadania	66
Cultura	20
Defesa do Consumidor	24
Defesa dos Direitos da Mulher	22
Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	22
Def. dos Direitos das Pessoas com Deficiência	20
Desenvolv. Econômico, Indústria e Comércio	18
Desenvolvimento Urbano	18
Direitos Humanos e Minorias	18
Educação	42
Esporte	21
Finanças e Tributação	48
Fiscalização Financeira E Controle	22
Integração Nac., Desenv. Reg. e da Amazônia	20
Legislação Participativa	18
Meio Ambiente e Desenvolv. Sustentável	18
Minas e Energia	48
Relações Exteriores e de Defesa Nacional	33
Seg. Públ. e Combate ao Crime Organizado	33
Seguridade Social e Família	52
Trabalho, Adm. e Serviço Público	26
Turismo	20
Viação e Transportes	48

Fonte: Brasil (2017)

No ano de 2016, do total das 25 (vinte e cinco) Comissões Permanentes, apenas 7 (sete) delas disponibilizaram em suas páginas oficiais no sítio da Câmara dos Deputados o acordo de procedimentos aprovado para o ano. São elas:

1. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado;
2. Comissão de Legislação Participativa;
3. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços;
4. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher;
5. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;
6. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática;

7. Comissão de Seguridade Social e Família.

O acordo de procedimentos da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado abordou os seguintes aspectos: momento de solicitar e votar os pedidos de preferência dos projetos e também as suas retiradas; número limite de relatoria por Parlamentar membro; número limite de ausências possíveis para os relatores de projetos em pauta (BRASIL, 2016).

A Comissão de Legislação Participativa regulamentou o recebimento das sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e propostas apresentadas pelas associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos (BRASIL, 2016).

Nota-se que a referida comissão não se ateve a detalhes de procedimentos práticos em seu regulamento, mas sim estabeleceu diversos critérios de como a sociedade poderia participar do trâmite legislativo da comissão, apresentando documentos.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços estabeleceu critérios para os eventos externos e internos aprovados por Requerimento pela comissão; o método de envio dos pedidos de relatoria, por e-mail; o prazo para apresentação de requerimentos e a antecedência para alterações serem realizadas na pauta; a forma e o limite de apresentação de requerimentos para retirada de pauta; a possibilidade de designação de relator substituto nos casos de ausência do relator oficial; a forma de requerer a inversão de pauta e o momento para pedido de vista (BRASIL, 2016).

A Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher estabeleceu os dias e horários das reuniões deliberativas; a antecedência de divulgação da pauta; o prazo para recebimento de requerimentos; a necessidade da presença dos autores dos requerimentos no momento da votação ou de subscrição nos casos de ausência. Quanto às audiências públicas, definiu-se os dias e horários; a necessidade de relevância do tema; o limite de 4 (quatro) convidados por audiência e a exigência dos autores ou coautores até o final da realização (BRASIL, 2016).

Ao considerar as audiências públicas como ponto de relevância em seu acordo, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher inovou em estabelecer critérios para a realização desses eventos. O amplo debate é muito relevante para o enriquecimento dos assuntos das comissões e as audiências têm importante papel nesse processo de aquisição de conhecimento, mas, como não tem regras rígidas previstas no Regimento Interno, muitas vezes são desprestigiadas, não tendo até mesmo a presença dos próprios autores que a solicitaram.

Tendo em vista a importância e o tamanho da Comissão de Constituição e Justiça e de

Cidadania, considerada por muitos a comissão mais importante da Casa, pois aprecia todos os projetos que tramitam pelas comissões permanentes, o acordo constará no Anexo A do trabalho.

O acordo de procedimentos aprovado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática prevê a antecedência de publicação das pautas; o prazo para inserir novos requerimentos; a ordem de votação das matérias; o limite de ausências possíveis para o relator; o número limite de retiradas de pauta por proposição e a forma de pedido de relatoria, por e-mail (BRASIL, 2016).

De todos os acordos aqui estudados, o da Comissão de Seguridade Social e Família (Anexo A) se apresentou como o mais completo e hierarquizado por temas. Primeiramente, subdividiu-se o acordo em tópicos: reuniões da comissão, subcomissões, grupos de trabalho e solicitações. Para cada tópico, determinou-se os assuntos pertinentes. Dentro de “reuniões da comissão”, abordou-se as reuniões ordinárias, seus dias e horários, dia da publicação da pauta, prazo para inclusão de requerimentos e outros procedimentos relativos ao trâmite durante as reuniões.

Em “audiências públicas”, estabeleceu-se os dias e horários, a obrigatoriedade de presença dos autores ou coautores dos requerimentos até o final da audiência, o número máximo de convidados, o uso da palavra. Também foram estabelecidas regras para os casos de presença de Ministro de Estado.

Em “subcomissões”, foram definidos os critérios de criação e funcionamento das subcomissões permanentes e das especiais. O mesmo para o tópico “grupos de trabalho”. Por fim, em “solicitações”, o acordo define que os pedidos de relatoria devem ser realizados por e-mail.

3. METODOLOGIA

3.1 TIPO E ÂMBITO DE PESQUISA

No que tange à abordagem metodológica, este trabalho optou pelas abordagens qualitativa e quantitativa.

Na pesquisa qualitativa foram utilizadas técnicas como pesquisa documental e bibliográfica. O objeto da análise proposta – estudo de diversas comissões – propicia também o recurso a técnicas de estudo de caso. O estudo de caso é característico de estudos profundos e exaustivos de um ou poucos objetos, permitindo o amplo e detalhado conhecimento (GIL, 1994).

Como características da pesquisa qualitativa, pode-se ressaltar sua flexibilidade e seu caráter contínuo, qual seja a construção progressiva ao longo da pesquisa. A observação foi utilizada como método, pois os dados e fatos foram analisados conforme ocorrem na realidade do âmbito das Comissões.

O que é necessário é uma visão mais holística do processo de pesquisa social, para que ele possa incluir a definição e a revisão de um problema, sua teorização, a coleta de dados, a análise de dados e a apresentação dos resultados. Dentro deste processo, diferentes metodologias têm contribuições diversas a oferecer. (BAUER; GASKELL; LLUM, 2014, p.26).

A pesquisa se aplicou ao número fixo e restrito do campo a ser estudado: as vinte e cinco Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. Juntamente, a diretoria do Departamento de Comissões e a Coordenação de Comissões Permanentes também são estudadas.

A pesquisa documental deu origem aos critérios que foram levantados e comparados, esses foram obtidos a partir das normas de procedimentos adotadas em cada Comissão. Conjuntamente, as referências elucidaram os aspectos do Poder Legislativo brasileiro e sua função enquanto instituição, com os estudos neoinstitucionalistas.

Os questionários aplicados têm perguntas abertas e fechadas e abrangem o seguinte grupo de colaboradores envolvidos com as Comissões Permanentes da Câmara: Diretoria do Departamento de Comissões, a Diretoria da Coordenação de Comissões Permanentes e os Secretários-Executivos das Comissões Permanentes.

A pesquisa quantitativa foi utilizada como ferramenta de comparação dos diferentes procedimentos adotados pelas comissões. Para isso, inicialmente, a autora estipulou quais critérios seriam analisados a partir dos procedimentos formais ou informais definidos em cada comissão (pesquisa documental).

Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de

dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente. (FONSECA, 2002, p. 20).

Estabelecidos os critérios, estes foram levantados nas vinte e cinco Comissões Permanentes e comparados para verificar se há presença ou não de uniformidade entre eles. Foram utilizados gráficos, como ferramenta de estatística descritiva, para cada um dos indicadores, facilitando assim a visualização da uniformidade ou disparidade de suas utilizações. A estatística descritiva, também chamada de análise exploratória, não ultrapassa os dados existentes. Essa ferramenta se limita a resumir ou descrever os dados obtidos em uma pesquisa (COLLIS; HUSSEY, 2005).

3.2 COLETA DE DADOS

Para elaboração do questionário (Apêndice A), a autora utilizou a ferramenta Google Forms, disponível gratuitamente na plataforma do Google. A ferramenta permite elaborar diferentes tipos de abordagens metodológicas. Para o estudo, optou-se por dividi-lo da seguinte maneira:

- Questão 01 – Questão fechada e binária.
- Questão 02 – Questão fechada e binária.
- Questão 03 - Questão fechada e binária.
- Questão 04 – Questão fechada com escala Likert.
- Questão 05 - Questão fechada e binária.
- Questão 06 - Questão fechada e binária.
- Questão 07 - Questão fechada e binária.
- Questão 08 - Questão fechada e binária.
- Questão 09 - Questão fechada com escala Likert.
- Questão 10 - Questão fechada e binária.
- Questão 11 - Questão fechada com escala Likert.
- Questão 12 – Questão fechada e com múltipla escolha.

- Questão 13 - Questão fechada e binária.
- Questão 14 - Questão fechada e binária.
- Questão 15 - Questão fechada e binária.
- Questão 16 - Questão fechada e com múltipla escolha.
- Questão 17 – Questão aberta.
- Questão 18 – Questão aberta.

A escolha metodológica procurou coletar dados de maneira ampla, abordando as percepções políticas e administrativas do grupo. A participação foi voluntária e o anonimato do questionário foi fundamental para a captação das crenças reais sobre o tema.

O questionário tem perguntas abertas e fechadas e abrange o seguinte grupo de colaboradores envolvidos com as Comissões Permanentes da Câmara: Diretoria do Departamento de Comissões, a Diretoria da Coordenação de Comissões Permanentes e os Secretários-Executivos das Comissões Permanentes. Os sujeitos de pesquisa foram selecionados a partir dos cargos que apresentam relação direta com as Comissões Permanentes.

O convite a participar da pesquisa foi enviado em 19 de outubro de 2017 por e-mail para vinte e sete colaboradores. Dezesesseis deles colaboraram com a pesquisa, ou seja, aproximadamente sessenta por cento do grupo selecionado.

3.3 ANÁLISE COMPARATIVA DAS COMISSÕES PERMANENTES

Como ferramenta de estudo de caso para esta pesquisa, as Comissões Permanentes existentes na estrutura da Casa foram comparadas quanto aos seus métodos e procedimentos a partir da pergunta de número dezesseis do questionário aplicado. Para tal, alguns critérios relevantes são selecionados para que sejam comparados empiricamente entre os diversos colegiados.

A questão, fechada e de múltipla escolha, permitiu que os respondentes informassem qual ou quais critérios são padronizados na comissão em que trabalha. Podendo responder “nenhum dos critérios” no caso de inexistência de algum padrão. Os critérios selecionados para este estudo comparativo são:

- Dias e horários fixos para a realização de reuniões e audiências públicas.
- Prazo para inclusão de requerimentos na pauta.
- Número de faltas permitidas aos relatores.
- Existência do relator *ad hoc*.
- Forma de votação dos requerimentos, se em globo ou individualmente.
- Possibilidade de subscrição de requerimentos de autores ausentes.
- Número possível de retiradas de um projeto de pauta.
- Tipo de documento exigido para pedidos de designação de relatoria, se e-mail ou ofício.
- Nenhum dos critérios.

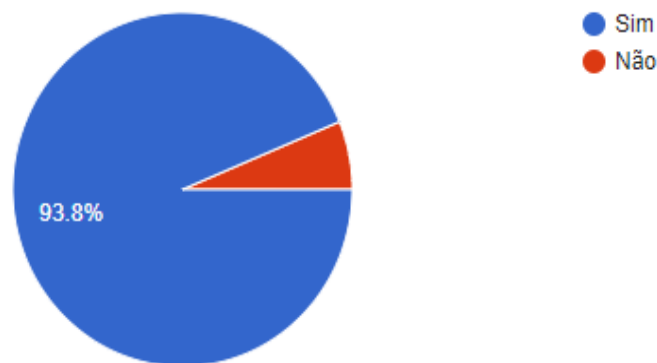
Os critérios foram escolhidos de acordo com a experiência pessoal da autora como assessora de comissão em liderança partidária e também pela comparação dos assuntos abordados nos acordos estudados.

3.4 ANÁLISE E RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS

Ao serem questionados quanto à necessidade de elaboração do Regulamento Interno das Comissões Permanentes, conforme previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quinze respondentes declararam achar necessária a regulamentação. Um respondente declarou não achar fundamental a elaboração do documento formal.

O questionário foi enviado a vinte e sete colaboradores, dezesseis responderam à questão de número um.

Gráfico 1 – Necessidade de elaboração do Regulamento Interno das Comissões Permanentes



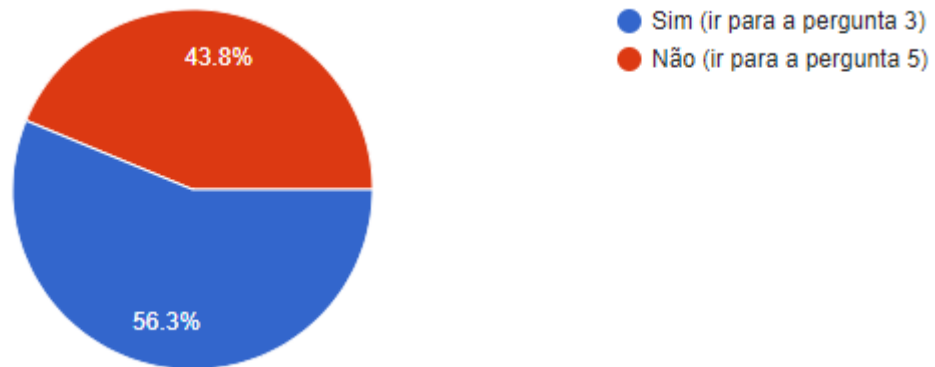
Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

A grande maioria de respostas “sim” à Questão 1 sinaliza para a percepção de que os atores consideram muito relevante a elaboração do Regimento das Comissões, o que também permite deduzir que se sentem afetados pela sua ausência.

Quanto à questão de número dois, nove respondentes afirmam já ter trabalhado em outra Comissão Permanente da Casa e sete afirmam ser a primeira experiência de lotação no órgão. Dezesesseis colaboradores responderam à questão de número dois.

O questionamento se torna fundamental para efeitos comparativos. Aqueles que já tiveram outras experiências são capazes de comparar as rotinas das distintas comissões e analisar se há ou não convergência nas atividades desempenhadas.

Gráfico 2 – Experiência anterior em Comissões Permanentes



Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

As perguntas de números três e quatro se dedicam aos que responderam “sim” à pergunta de número dois.

Na pergunta seguinte, o respondente é convidado a trazer sua experiência como método comparativo. A questão de número três questiona se há diferença na operacionalização de tarefas, na rotina de trabalho ou na forma de condução das reuniões nos locais em que os respondentes trabalharam.

A questão tem como alvo apenas os que responderam “sim” à questão de número dois, ou seja, nove dos respondentes. Entretanto, a questão obteve dez respostas. Como o questionário é anônimo e não cabe julgamento das respostas por parte da autora, a décima resposta será considerada na pesquisa.

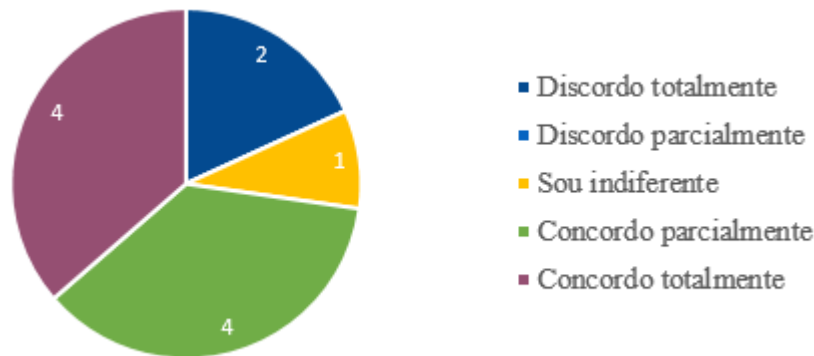
Os dez respondentes afirmaram perceber diferenças na operacionalização de tarefas, na rotina de trabalho ou na forma de condução das reuniões. Portanto, dentre os respondentes, o resultado foi absoluto. Isso confirma uma das premissas da presente pesquisa, de que existem

divergências entre as comissões.

Para a questão de número quatro, também aplicável aos que responderam “sim” à questão de número dois, onze respostas foram obtidas. As duas respostas excedentes também são consideradas. Utilizou-se a escala Likert, que mede o nível de concordância do respondente com uma afirmação.

Ao serem indagados se "as diferenças observadas entre as comissões decorrem de fatores estritamente políticos", quatro respondentes declararam concordar totalmente; quatro, discordar parcialmente; dois, discordar totalmente e um respondente declarou ser indiferente à afirmação.

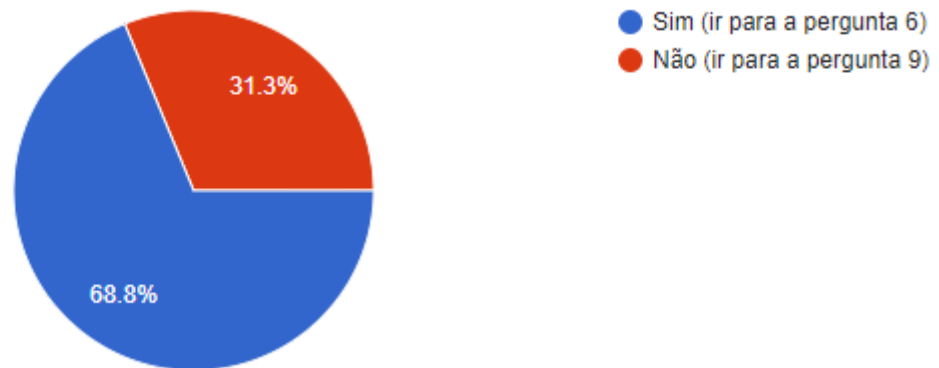
Gráfico 3 – Decorrência de fatores estritamente políticos



Fonte: Elaborado pela autora

O gráfico mostra que 18% dos respondentes se posicionaram no campo da discordância. No campo da concordância, 72%. No campo da indiferença, 1%. O resultado indica que a maioria dos sujeitos de pesquisa respondentes enxerga a omissão legislativa como responsabilidade estrita dos Parlamentares.

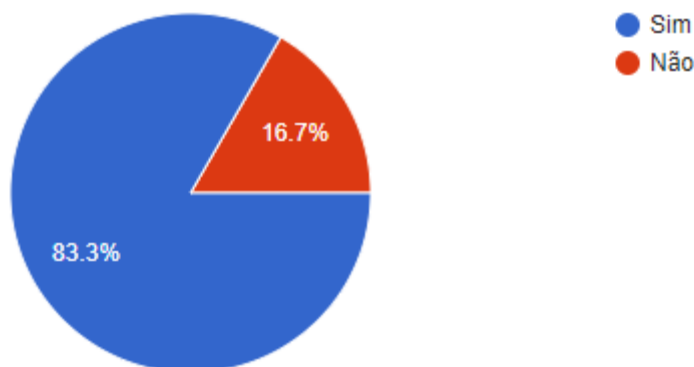
A questão de número cinco, aplicável a todo o grupo pesquisado, obteve dezesseis respostas. Onze informaram que a Comissão Permanente em que trabalham aprovou Acordo de Procedimentos em 2017 e cinco informaram não ter o documento aprovado nos colegiados em que trabalham em 2017.

Gráfico 4 – Acordo de Procedimentos em 2017

Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

As perguntas de números seis, sete e oito se dedicam aos que responderam “sim” à pergunta de número cinco.

Quanto à publicação do Acordo de Procedimentos na página da comissão no sítio da Câmara dos Deputados, dez colaboradores declararam ter ocorrido a divulgação e dois declararam não ter ocorrido. A questão de número seis recebeu uma resposta a mais que o número esperado, que não será descartada, pois a pesquisa não faz julgamento dos dados colhidos.

Gráfico 5 – Publicação do Acordo de Procedimentos em sítio institucional

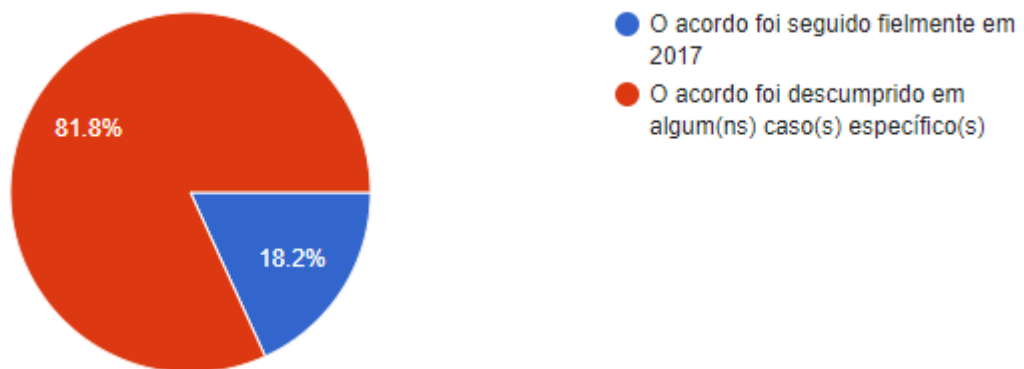
Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

A pergunta de número sete foi unânime. Os onze Acordos de Procedimentos aprovados em 2017 foram elaborados pelo colegiado, e não unilateralmente pelo Presidente da Comissão. A pergunta obteve onze respostas, conforme esperado pela pesquisa.

Ao serem questionados se os Acordos de Procedimentos aprovados em 2017 foram

fielmente cumpridos ao longo das reuniões, nove declararam que não, que o acordo foi descumprido em determinadas situações. Dois respondentes disseram ter sim sido cumprido o acordo de maneira fiel ao aprovado pelo colegiado. A pergunta obteve onze respostas, conforme esperado pela pesquisa.

Gráfico 6 – Fiel cumprimento dos Acordos de Procedimentos

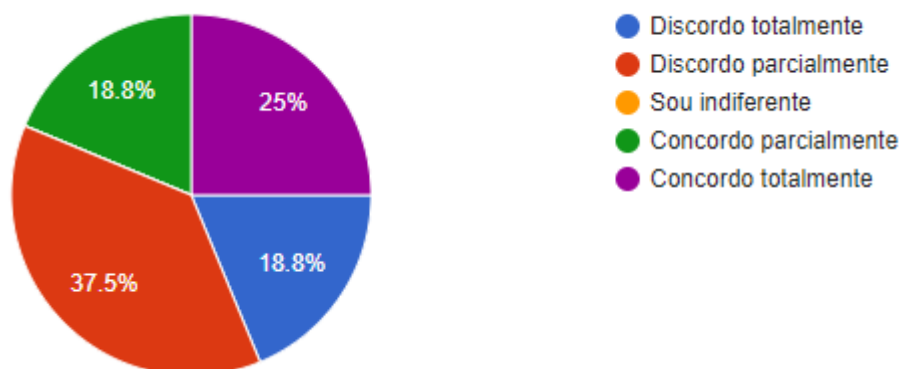


Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

Na pergunta de número nove, a escala Likert foi utilizada como ferramenta para medir o nível de concordância dos respondentes com a seguinte afirmação: “o Acordo de Procedimentos, existente em algumas Comissões Permanentes, é documento vinculativo. Ou seja, obriga as comissões a o seguirem fielmente sem margem para discricionariedades”.

Seis questionados declararam discordar parcialmente; quadro, concordar totalmente; três discordar totalmente e três, concordar totalmente com a afirmação. No total, a questão obteve dezesseis respostas.

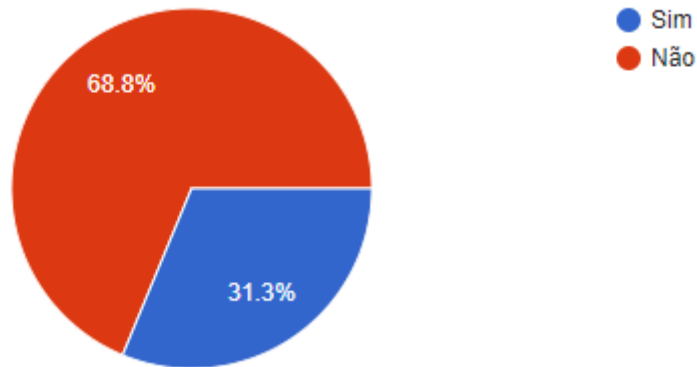
Gráfico 7 – Acordos de Procedimentos como documento vinculativo



Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

Na pergunta de número dez, onze respondentes declararam não acreditar que o Acordo de Procedimentos seja uma regra informal. Cinco colaboradores o consideraram como informal. A questão obteve um total de dezesseis respostas. A maioria dos sujeitos de pesquisa (68,8%) acredita na formalidade do procedimento.

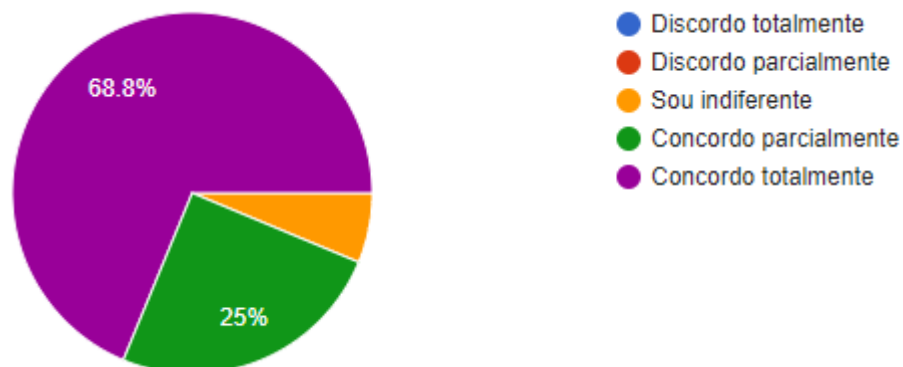
Gráfico 8 – Acordos de Procedimentos como regra informal



Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

Novamente utilizando a escala Likert, a questão de número onze buscou analisar o nível de concordância do grupo com a seguinte afirmação: “a regulamentação das Comissões Permanentes é uma forma de padronização institucional”. Dos dezesseis colaboradores, onze concordaram totalmente, quatro concordaram parcialmente e um se declarou indiferente.

Gráfico 9 – Regulamento Interno das Comissões como forma de padronização



Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

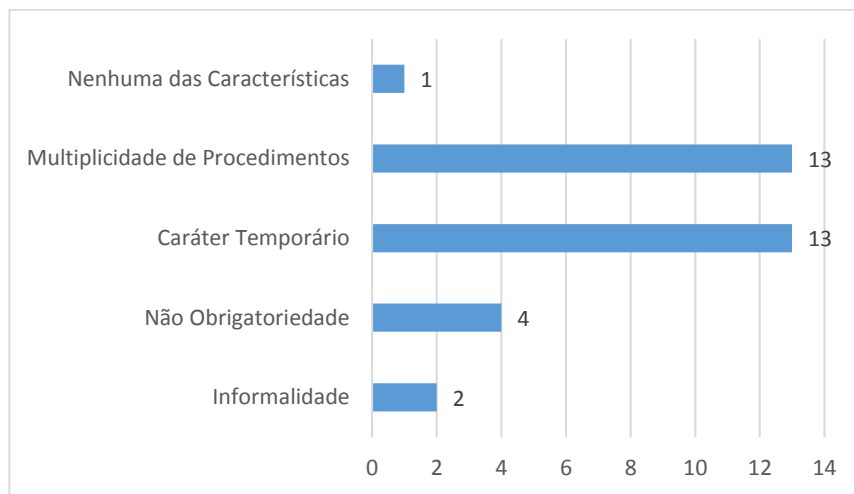
A questão de número doze, que permitia múltiplas escolhas por parte dos respondentes, buscou verificar se as características levantadas pela autora quanto ao Acordo de Procedimentos

eram percebidas também pelos respondentes.

Dois apontaram a informalidade como característica; quatro, a não obrigatoriedade de existência do documento; treze consideram o acordo como temporário; treze concordam que o acordo gera multiplicidade nos procedimentos; um respondente acredita que o documento não possui nenhuma das características apontadas.

Dezesseis colaboradores responderam à pergunta de número doze.

Gráfico 10 – Características do Acordo de Procedimentos

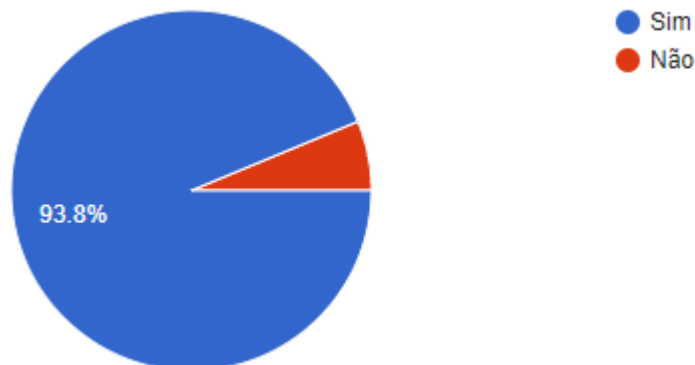


Fonte: Elaborado pela autora

Ao serem indagados, na pergunta de número treze, se acreditavam que o fato de ainda não existir o Regulamento Interno afeta diretamente o trabalho de algum(ns) dos atores envolvidos no processo, obteve-se o seguinte resultado: quinze deles acreditam que sim, a falta do Regulamento Interno afeta a rotina de trabalho. Um respondente acredita que não afeta.

Para esta pesquisa, os atores envolvidos são: colaboradores lotados nas Secretarias das Comissões Permanentes; Assessores Regimentais; Assessores Parlamentares; Deputados Federais membros dos colegiados. Dezesseis colaboradores responderam à pergunta de número treze.

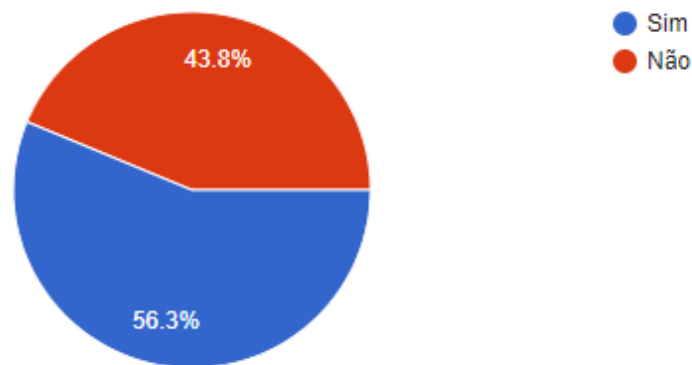
Gráfico 11 – Impacto da falta de regulamentação na rotina de trabalho



Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

A pergunta de número quatorze indaga se seria possível padronizar a rotina administrativa das vinte e cinco comissões por meio de iniciativa dos gestores da Casa, independentemente da iniciativa parlamentar. Nove responderam que sim, sete responderam que não.

Gráfico 12 – Possibilidade de padronização por iniciativa dos gestores



Fonte: Elaborado pela autora, com uso da plataforma Google Forms

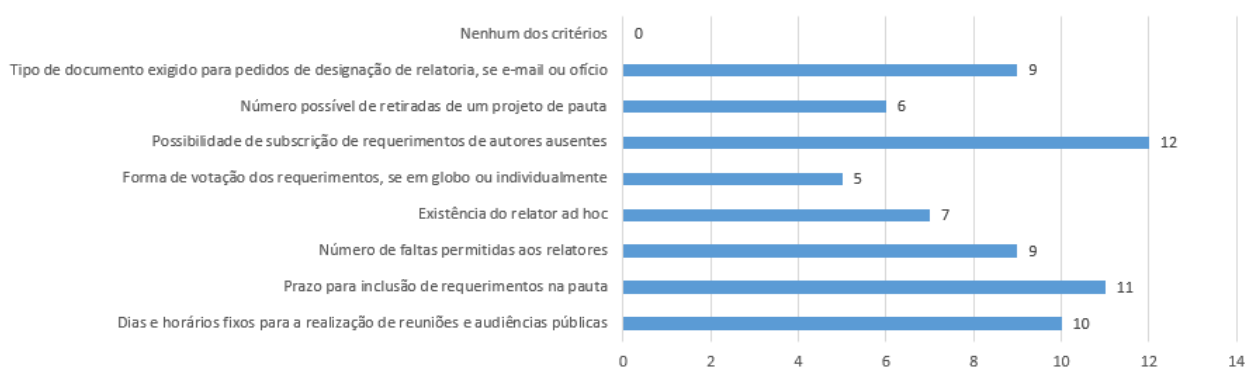
Apesar da divergência de opiniões quanto à padronização sem interferência política, ao indagar se a institucionalização sugerida na pergunta de número quatorze poderia trazer ganhos de eficiência para as Comissões Permanentes, todos os dezesseis respondentes concordaram que sim na pergunta de número quinze.

A última questão fechada do questionário, questão dezesseis, procurou analisar se os critérios definidos pela autora são padronizados, ou seja, se têm regras definidas claramente nas Comissões Permanentes.

Conforme o tópico 6.2, os critérios selecionados foram: dias e horários fixos para a realização de reuniões e audiências públicas; prazo para inclusão de requerimentos na pauta; número de faltas permitidas aos relatores; existência do relator *ad hoc*; forma de votação dos requerimentos, se em globo ou individualmente; possibilidade de subscrição de requerimentos de autores ausentes; número possível de retiradas de um projeto de pauta; tipo de documento exigido para pedidos de designação de relatoria, se e-mail ou ofício; nenhum dos critérios.

O gráfico abaixo representa o resultado obtido com o questionamento:

Gráfico 13 – Critérios padronizados nas Comissões Permanentes



Fonte: Elaborado pela autora

Para melhor ilustrar, considerando os dezesseis respondentes da questão de número dezesseis como o universo, temos as seguintes características:

Tabela 2 – Porcentagem de padronização dos critérios nas Comissões Permanentes

Critérios	Número de Respostas	Porcentagem (universo de 16 respostas)
Dias e horários fixos para a realização de reuniões e audiências públicas	10	62,50%
Prazo para inclusão de requerimentos na pauta	11	68,80%
Número de faltas permitidas aos relatores	9	56,30%
Existência do relator ad hoc	7	43,80%
Forma de votação dos requerimentos, se em globo ou individualmente	5	31,30%
Possibilidade de subscrição de requerimentos de autores ausentes	12	75%
Número possível de retiradas de um projeto de pauta	6	37,50%
Tipo de documento exigido para pedidos de designação de relatoria (e-mail ou ofício)	9	56,30%
Nenhum dos critérios	0	0%

Fonte: Elaborado pela autora

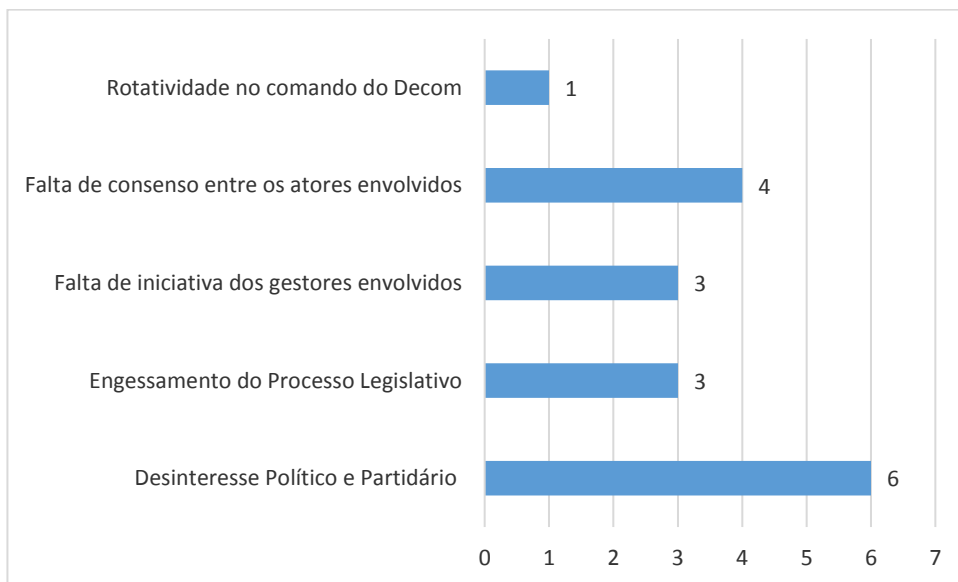
A primeira questão aberta do questionário, a de número dezessete, faz uma provocação aos respondentes, questionando qual o real motivo para o Regulamento Interno das Comissões

Permanentes ainda não ter sido elaborado de acordo com a percepção deles.

Quinze respostas foram obtidas. Os principais motivos apontados foram: desinteresse político e partidário (1), engessamento do processo legislativo (2), falta de iniciativa por parte dos gestores envolvidos (3) e falta de consenso entre os atores envolvidos (4), conforme o gráfico 17.

O desinteresse político e partidário foi citado em seis das quinze respostas; o engessamento do processo legislativo, em três das respostas; a falta de iniciativa por parte dos gestores envolvidos, em três das respostas; a falta de consenso entre os atores envolvidos, em quatro das respostas. Isoladamente, a rotatividade no comando do Departamento de Comissões foi apontada por um dos respondentes.

Gráfico 14 – Motivos para a falta do Regulamento Interno



Fonte: Elaborado pela autora

A última questão do questionário era aberta e estimulava os respondentes a refletirem sobre aspectos positivos e negativos da possível regulamentação das Comissões Permanentes. Quatorze colaboradores responderam à questão de número dezoito.

Devido a sua riqueza de detalhes e multiplicidade de vieses, as respostas serão transcritas de forma literal uma a uma.

- 1) “A regulamentação é um mecanismo que só proporciona vantagem ao Departamento e ao processo legislativo.
- 2) Acredito que a criação de regulamento de um regulamento de comissões,

(permanentes e temporárias) apresenta muitas vantagens, mas a maior delas é dar um tratamento mais uniforme dos diversos entendimentos regimentais adotados pelas comissões. Essa postura dá mais transparência ao processo legislativo, facilita o trabalho das assessorias de partido além de dar mais amparo aos secretários-executivos em suas orientações. Isso tudo fortalece as comissões como local primordial de debate das matérias legislativas.

- 3) Vantagens: A unificação dos tramites e uma maior agilidade do processo legislativo nas comissões. Desvantagem: possível engessamento em alguns critérios a serem estabelecidos. Desvantagem: engessamento dos trabalhos nas comissões com menor movimento. Vantagem: ordem dos trabalhos nas comissões mais polêmicas e mais movimentadas
- 4) A maior vantagem é a valorização do servidor das comissões permanentes que, respaldado por um regulamento, ficaria menos vulnerável em sua atuação de orientação ao Presidente e aos membros da Comissão. Outra importante vantagem seria uma certa padronização que atenderia aos parlamentares, membros de várias comissões, suas assessorias e as lideranças partidárias.
- 5) O maior risco é um possível engessamento do processo legislativo e a inevitável desconsideração às peculiaridades de cada comissão.
- 6) Vantagens: Segurança jurídica, padronização das comissões, agilizaria o procedimento - desvantagens: engessar o processo
- 7) Como já fui secretário de duas comissões com rotinas bem diferentes, acho que o regulamento geral ajudaria todas as comissões, mas não excluiria um regulamento próprio de cada comissão. Pois a cada presidente é uma rotina diferente. Um regulamento dá celeridade a comissão, nem sempre o presidente quer produzir e cabe a nós só auxiliá-lo na presidência. As vantagens são celeridade, obrigatoriamente algumas matérias seriam votadas, mais reuniões aconteceriam, dificultaria relatorias paradas, diminuiria conflitos com os assessores. As desvantagens são os conflitos para que se cumpra o regulamento e não que seja o jeitinho que acontece para muita coisa nas reuniões, diminuiria o poder do presidente e obrigaria votação de temas polêmicos.
- 8) Uniformidade de procedimentos, segurança para o exercício do trabalho de todos. Ficar atento ao tipo de padronização para não engessar o processo legislativo.
- 9) Como vantagens, vejo a padronização dos procedimentos regimentais como facilitador do trabalho de assessoria legislativa aos parlamentares, além de benefício

para o trabalho dos deputados nas Comissões, tendo em vista que a maioria deles (se não todos) participam como membros titulares e suplentes dos diversos Colegiados. Este último aspecto teria maior relevância para os parlamentares de primeira legislatura. As desvantagens ficariam por conta da eliminação (ou redução) da margem de manobra dos Presidentes das Comissões em situações de seu interesse, como o atendimento de demandas políticas referentes aos projetos em tramitação.

- 10) Mais transparência no processo legislativo; segurança jurídica (vantagens).
- 11) Vantagens: padronizar rotinas, deixar mais clara as regras de funcionamento. Não vejo desvantagens.
- 12) Vantagens: Assessorias que saberiam exatamente como se procederem em todas as comissões; servidores que ao migrarem de uma comissão para outra não teria qualquer dificuldade em exercer seu trabalho (aquele que deveria ser idêntico); a diminuição de questionamentos causados por parlamentares em razão de diferentes procedimentos de uma comissão para outra. Prejuízos: Não os identifico; muitos alegam um provável "engessamento", mas não vejo dessa forma.
- 13) Vantagens: regras definidas e obrigatórias, gerando um padrão confiável de atuação em cada Comissão e maior facilidade na alocação e aproveitamento de mão de obra visto que o treinamento em uma Comissão tem o efeito multiplicador para todas. Desvantagem: redução do poder político decisório em casos omissos.
- 14) Vantagens: uniformizar procedimentos. Desvantagem: mais uma regra que pode desagradar politicamente os presidentes. ”

A padronização de procedimentos e rotinas e a celeridade são os fatores mais apontados como possíveis vantagens da regulamentação das Comissões Permanentes. Como desvantagem, se destaca o engessamento dos processos.

Interessante ressaltar a observação registrada pelo respondente de número quatro, que diz: “a maior vantagem é a valorização do servidor das comissões permanentes que, respaldado por um regulamento, ficaria menos vulnerável em sua atuação de orientação ao Presidente e aos membros da Comissão”. É possível notar uma insatisfação do respondente na sua insegurança no processo decisório.

Na hora de tomar uma decisão, o Presidente e o Secretário-Executivo da comissão devem se pautar no Regimento Interno, em Questões de Ordem ou no próprio Acordo de Procedimentos, se aprovado. No entanto, pode ser que a prática opte por outro caminho. Tal

fato pode abalar a confiança dos procedimentos do órgão e desprestigiar os tomadores de decisão.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo de cunho descritivo teve como objetivo identificar quais os desdobramentos, os impactos, as razões e as consequências da inexistência do Regulamento Interno das Comissões Permanentes na rotina da Câmara dos Deputados. E, além disso, como uma possível regulamentação impactaria a rotina de trabalho dos atores envolvidos no processo.

Os principais atores identificados são: colaboradores lotados nas secretarias de cada Comissão Permanente, assessores regimentais e parlamentares que atuam nas reuniões e audiências públicas no âmbito das comissões e deputados membros dos colegiados, titulares ou suplentes. Para tal, foi realizada pesquisa sobre os temas que envolvem as Comissões Permanentes em seus aspectos políticos e burocráticos.

Sob a ótica política, cabe ressaltar que o papel das comissões nas casas legislativas brasileiras, Câmara dos Deputados e Senado Federal, foi ampliado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O contexto pós-militar e de redemocratização ampliou os poderes decisórios das comissões, que, dentre outras competências, passaram a analisar conclusivamente grande parte das proposições legislativas, dispensada a competência do Plenário.

No ano seguinte ao da promulgação da Constituição Federal, ao publicar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em 1989 (BRASIL, 1989), o legislador previu que a elaboração do Regulamento Interno das Comissões ocorresse no prazo de um ano a contar daquela data. No entanto, como tal norma não foi ainda produzida, as Comissões Permanentes passaram a regulamentar suas atividades de maneira particularizada.

Sob o aspecto burocrático e de gestão, o estudo procurou elucidar temas relacionados ao problema da pesquisa. Assim, explorou-se a estrutura das Comissões Permanentes pela ótica neoinstitucionalista e estrutural. A gestão por processos e o mapeamento de processos foram ferramentas estudadas como possíveis de solucionarem a falta do Regulamento Interno institucionalmente, independentemente da iniciativa parlamentar.

As regras formais e informais ajudaram a entender como o cenário atual foi sendo

construído no decorrer dos anos da omissão legislativa. Os Acordos de Procedimentos, fruto da omissão, existente em algumas comissões foi analisado enquanto solução alternativa à produção da norma formal. Investigou-se as características do acordo, marcadamente quanto a quatro aspectos: informalidade, discricionariedade, temporalidade e despadronização institucional.

4.1 DISCUSSÃO DOS OBJETIVOS

Para atingir os objetivos propostos, optou-se por formular questionários de pesquisa e enviá-los a um seleto grupo de colabores da Câmara dos Deputados. O questionário manteve o anonimato dos respondentes voluntários. Entre suas dezoito questões, abertas e fechadas, procurou-se captar a percepção dos respondentes quanto ao tema. Os vieses de gestão e políticos sobre a falta de regulamentação após vinte e oito anos da promulgação do Regimento Interno.

Foram enviados vinte e sete questionários aos ocupantes dos seguintes cargos: Diretoria do Departamento de Comissões, Diretoria da Coordenação de Comissões Permanentes e Secretários-Executivos das Comissões Permanentes. A taxa de resposta foi de sessenta por cento aproximadamente. Dezesseis colaboradores participaram da pesquisa, respondendo ao questionário.

A partir da análise dos resultados obtidos, é possível concluir que a maioria (93,8%) do universo de respondentes considera necessária a elaboração do Regulamento Interno. O mesmo percentual declarou acreditar que o fato de ainda não existir o regulamento afeta diretamente o trabalho dos atores envolvidos no processo. Todos colaboradores desempenham atividades diretamente ligadas aos Presidentes das comissões. Entretanto, este estudo não é capaz de concluir se os Parlamentares compartilham da mesma opinião do grupo, pois não responderam à pesquisa.

O primeiro consenso absoluto da pesquisa aparece quando é questionado se, na opinião do respondente, há diferença na operacionalização de tarefas, na rotina de trabalho ou na forma de condução das reuniões nos locais em que os respondentes trabalharam. Os dez respondentes afirmaram existir sim diferença nos processos.

O viés político dos gestores, medido pela questão de número quatro do questionário, trouxe importante dado. A maioria dos respondentes (aproximadamente 72%) acredita que as

diferenças observadas entre as comissões decorrem de fatores estritamente políticos.

Quanto à utilização do Acordo de Procedimentos como meio para solucionar a omissão legislativa, não é possível inferir se a maioria das Comissões Permanentes adota tal postura, pois apenas onze respondentes afirmaram terem aprovado o acordo no ano de 2017 em suas comissões. Como atualmente a Câmara dos Deputados possui vinte e cinco comissões em funcionamento, o número não foi expressivo para inferir se a prática é recorrente e já foi incorporada aos processos de trabalho.

Dentre as comissões que aprovaram o Acordo de Procedimentos, todas elas elaboraram o documento de maneira mais legítima e democrática: pelo colegiado. Nenhum Presidente elaborou unilateralmente os procedimentos da comissão que iria presidir em 2017. Tal fato é importante para representação das minorias e adversários políticos e partidários.

Entretanto, mesmo tendo sido votado por colegiados, a maioria dos respondentes da pesquisa (81,8%) afirma que muitas vezes o acordo é descumprido. Infere-se que, conforme a situação e interesse, o acordo pode ou não ser aplicado na tomada de decisão. Caso o Regulamento Interno estivesse vigente, tal descumprimento não seria possível, assim como ocorre com os dispositivos previstos no Regimento Interno.

O regulamento, além de padronizar a tomada de decisão e torna-la mais previsível e transparente, também protege o direito dos Parlamentares. A segurança jurídica é fundamental para o trâmite legislativo e sua inobservância fere o princípio democrático.

Ao ser analisado o aspecto da discricionariedade de cumprimento dos acordos, os respondentes se mostraram bem divididos. Mesmo a maioria tendo declarado que é comum o descumprimento do acordo aprovado pelo colegiado ser ignorado, 44% acreditam que o acordo deve ser seguido rigorosamente, de forma vinculativa. Ou seja, uma vez aprovado, deve ser cumprido ao longo do ano.

Contrariamente, 56,3% acreditam que o documento não é vinculativo e que dá margem a análises discricionárias e situacionais. Quanto a este aspecto, existe uma dualidade: o Acordo de Procedimentos não supre o Regulamento Interno e, por isso, não pode vincular o colegiado a cumpri-lo; porém, o acordo foi elaborado e votado pelo colegiado, tornando-se legítimo.

Ao se analisar se o acordo é uma regra informal no ponto de vista dos sujeitos de pesquisa, 68,8% disseram que não. Para eles, o acordo se investe de formalidade. 31,3% acredita que sim, o acordo é informal.

Os resultados se mostram paradoxais. Quando questionados se o documento é vinculativo, a maioria declara não acreditar. Entretanto, quando questionados se o documento é uma espécie de regra informal do Parlamento, a maioria acredita que não. Ou seja, para a

maioria, o Acordo de Procedimentos substitui o Regulamento Interno? Mas 93,8% disseram, inicialmente, que a regulamentação é necessária.

Neste mesmo sentido, também 93,8% dos respondentes concordam, total ou parcialmente, que a regulamentação das Comissões Permanentes é uma forma de padronização institucional. E, sendo assim, seria capaz de auxiliar na redução ou erradicação das diferenças procedimentais percebidas pela maioria dos colaboradores. Todos concordam que a medida traria ganhos de eficiência para os órgãos.

Como visto no capítulo sobre gestão por processos, o mapeamento dos processos de trabalho elimina falhas, diminui riscos e retrabalhos. O regulamento faria esse mapa, respeitando as peculiaridades de cada comissão. Com isso, espera-se que as atividades se padronizem e diminuam a insegurança existente atualmente. Um secretário de uma comissão poderia, por exemplo, desempenhar a mesma atividade em outra comissão sem precisar aprender toda a rotina novamente. O ganho de conhecimento institucional seria maior e perene.

Dentre as características do Acordo de Procedimentos apontadas pela autora – informalidade, não obrigatoriedade, caráter temporário, existência de múltiplos procedimentos não padronizados – 81,3% do grupo respondente concordam com o fator temporal e a multiplicidade de procedimentos.

Quanto à característica da informalidade, 12,5% concordaram. Nota-se que a maioria acredita na formalidade do documento, conforme questionado já anteriormente, quando 68,8% consideraram o acordo formal e 31,3% informal.

A maioria do grupo (56,3%) acredita ser possível a regulamentação por via institucional e dos gestores, ou seja, sem iniciativa política. Tal número é incapaz de concluir se a maior parte dos 25 secretários das comissões compartilha da mesma opinião. Tanto é que a medida já foi testada em oportunidades passadas, mas nunca chegaram a obter êxito.

Para efeitos comparativos, a pesquisa levantou os seguintes critérios: dias e horários fixos para a realização de reuniões e audiências públicas; prazo para inclusão de requerimentos na pauta; número de faltas permitidas aos relatores; existência do relator *ad hoc*; forma de votação dos requerimentos, se em globo ou individualmente; possibilidade de subscrição de requerimentos de autores ausentes; número possível de retiradas de um projeto de pauta; tipo de documento exigido para pedidos de designação de relatoria, se e-mail ou ofício.

Interessante observar que não houve consenso em nenhum dos critérios levantados pela autora. Quando perguntados se os critérios são padronizados em suas comissões, para cada um deles a taxa de resposta foi diferente. O dado sugere a disparidade entre os órgãos respondentes. Os critérios foram escolhidos de acordo com a experiência pessoal da autora como assessora de

comissão em liderança partidária e também pela comparação dos assuntos abordados nos acordos estudados.

A autora observou em sua experiência pessoal ao longo de um ano assessorando diversas comissões que não há padrão de procedimentos entre elas. Que, além dos Presidentes, os secretários também têm entendimentos discrepantes um dos outros. Requerimentos aceitos em uma comissão podem não ser aceitos ou até mesmo não existir em outra comissão.

Quanto aos acordos, a autora vivenciou muitas vezes a não observância dos termos constantes no documento. Na maioria das vezes, por motivos partidários. Corriqueiramente, exceções são concedidas para Parlamentares da mesma bancada ou bloco do Presidente. Tal flexibilidade já não ocorre para aqueles que não são seus aliados políticos.

Exemplos clássicos são os itens elegidos para a pauta, as designações de relatoria sempre para aliados políticos, a retirada de matérias controversas, a possibilidade de relatoria *ad hoc* em casa de ausência do relator, a subscrição de requerimentos e a leitura de pareceres de relatores ausentes.

E o que motiva a omissão legislativa mesmo passados vinte e oito anos da promulgação do Regimento Interno? A pesquisa indica que as principais razões são o desinteresse político e partidário na iniciativa, o engessamento dos trabalhos das comissões, a falta de iniciativa por parte dos gestores envolvidos e falta de consenso entre os atores.

Quanto ao engessamento dos procedimentos, que reflete os ganhos da padronização, acredita-se que o receio seja maior por parte dos parlamentares. Atualmente, a presidência de uma comissão é uma espécie de “feudo político”. O Presidente tem poderes quase que irrestritos ao longo do ano. Padronizar implica em limitar poderes. Portanto, a ideia de engessamento caminha paralelamente ao desinteresse político e partidário.

A falta de iniciativa dos gestores entra em um aspecto teórico estudado por Max Weber (WEBER, 2009): os diferentes *ethos* político e burocrata. A iniciativa dos burocratas seria uma forma de tentar exercer o *ethos* político próprio dos Parlamentares? Ou a insegurança jurídica atual também favorece os burocratas no desempenho de suas funções?

Não cabe afirmar qual pergunta está mais correta. Fato é que algumas tentativas de padronização institucional já ocorreram na Câmara dos Deputados, entretanto, por falta de consenso, não obtiveram êxito. A mais recente delas ocorreu em 2016, quando todos os atores envolvidos nas atividades das Comissões Permanentes foram convidados (Anexo C) a opinar sobre uma possível regulamentação por meio da ferramenta *wikilegis*.

A pesquisa, dentro de suas limitações, indica que o grupo de respondentes enxerga a regulamentação como positiva para o melhor desempenho das atividades das Comissões

Permanentes.

4.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Uma das limitações da pesquisa é não ter o viés político analisado, que poderia discrepar ou não do viés burocrata investigado. Além disso, como nem todos os sujeitos de pesquisa responderam ao questionário, não se pode afirmar que as 25 comissões permanentes foram investigadas. Outra limitação foi a não utilização do teste piloto para a pesquisa. O pré-teste seria capaz de avaliar elementos como validade e operatividade dos questionários.

Este estudo objetivou perceber a opinião dos gestores sobre o tema, buscou uma análise mais focado na gestão e não na política. Procurou medir o grau de inconformidade ou comodidade dos gestores frente à falta de regulamentação dos processos de trabalho que desempenham.

Entre as futuras contribuições a serem desenvolvidas a partir deste estudo, insere-se a possibilidade padronização e eventual institucionalização dos procedimentos adotados pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e também o estudo do viés político do tema. Outra possibilidade é a interação entre políticos e burocratas, assim os diversos aspectos do tema poderiam ser debatidos de maneira ampla e resultar em um documento mais completo e que atenda aos diversos anseios dos autores envolvidos.

REFERÊNCIAS

ADAIR, C. B.; MURRAY, B. A. **Revolução total dos processos**. São Paulo: Nobel, 1996.

AGUIAR, O. A. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-Legis**: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, [s.l.], v.6, n.12, p. 137-152, dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/148>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

AGUIAR, O. A. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25582>> Acesso em: 20 mai. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBRISO 9000**: sistema de gestão da qualidade – fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

BASTOS, C. R. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.

BAUER, M; GASKELL, G. (org.) **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 12 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

BRAGA, R. J.; MIRANDA, R. C. R. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-Legis**: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, [s.l.], v.6, n.12, p. 7-29, dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167/167>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Institui o Código Penal do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2015**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2015/resolucaodacamaradosdeputados-1-25-fevereiro-2015-780184-publicacaooriginal-146192-pl.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher - CMULHER**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Legislação Participativa - CLP**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/arquivos-destaques/composicao-numerica.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Estrutura administrativa**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>>. Acesso em: 05 mai. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/gestao-na-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 abr. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CARVALHO, N. R.. **E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, V. M. F. **O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado**. Lua Nova, 1998. p. 5-26

DAVENPORT, T. **Reengenharia de processos**. São Paulo: Campus, 1994.

FIEL FILHO, A.; KANAANE, R.; FERREIRA, M. G. (orgs.) **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6165>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

HARRINGTON, H. J. **Aperfeiçoando Processos Empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

JOHANSSON, H.J.; MICHUGH, P. **Processos de negócios**. São Paulo: Pioneira, 1995.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The Logic of Delegation**. [s.l.]: University Of Chicago Press, 1991.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. University of Michigan Press, 1992.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections. In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS, 2004, Uppsala. **Papers...** Uppsala: Uppasala Universitet, 2004. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9288181-8a8c-4268-9eb9-3c98922f1893.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2019

LIMONGI, F M P. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-100, 1994.

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press. 1974.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. trad. Ailtom Bomfim Brandão. 2. ed. 7 reimp. São. Paulo: Atlas, 2012.

NASCIMENTO, E. O. Os Novos Institucionalismos na Ciência Política Contemporânea e sua Integração Teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política** (Impresso), v. 01, p. 95-121, 2009

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online], São Paulo, n. 44, p.27-54, 1998. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 06 mar. 2019.

POLSBY, N. W.; SCHICKLER, E. Landmarks in the Study of Congress since 1945. **Annual Review of Political Science**, v.5, p.333-367, jun. 2002. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.5.011002.115655>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, n. 3, p. 133-152, 1996.

RUMMLER, Geary A.; BRACHE Alan P. **Melhores Desempenhos das Empresas**. São Paulo: Editora Makron Books, 1994.

SANTANA, N. M. A relação agente-principal entre deputados federais e gestores administrativos na Câmara dos Deputados. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**. [s.l.], v.6, n.12, p. 52-69, dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/147>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

SCUCUGLIA, R. Como mapear seus processos. **Revista Banas Qualidade**, São Paulo, n 188, jan, p. 64-65, 2008.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva – volume 2. Brasília, DF: Editora UnB, 1999, reimpressão 2009.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? **Journal of Political Economy**, v. 96, n.1, p.132-163, 1983.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário de Pesquisa

1) Você considera necessária a elaboração do Regulamento Interno das Comissões Permanentes, conforme previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados?

Sim

Não

2) Você já trabalhou em outra Comissão Permanente além da atual?

Sim (ir para a pergunta 3)

Não (ir para a pergunta 5)

3) Comparando as comissões em que trabalhou, você identifica alguma diferença na operacionalização de tarefas, na rotina de trabalho ou na forma de condução das reuniões?

Sim (ir para a pergunta 4)

Não (ir para a pergunta 5)

4) Com relação à afirmação seguinte, marque seu nível de concordância: "as diferenças observadas entre as comissões decorrem de fatores estritamente políticos".

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Sou indiferente

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

5) A comissão em que trabalha atualmente aprovou Acordo de Procedimentos em 2017?

Sim (ir para a pergunta 6)

Não (ir para a pergunta 9)

6) O acordo foi publicado na página da comissão no site da Câmara dos Deputados?

Sim

Não

7) O acordo foi votado pelo colegiado ou elaborado unilateralmente pelo Presidente?

Votado pelo Colegiado

Elaborado pelo Presidente

8) O acordo foi cumprido fielmente em todas as reuniões de 2017, ou em algum(ns) caso(s) específico(s) houve procedimento(s) diferente(s) do estipulado no Acordo de Procedimentos?

O acordo foi seguido fielmente em 2017

O acordo foi descumprido em algum(ns) caso(s) específico(s)

9) Com relação à afirmação seguinte, marque seu nível de concordância: "o Acordo de Procedimentos, existente em algumas Comissões Permanentes, é documento vinculativo. Ou seja, obriga as comissões a o seguirem fielmente sem margem para discricionariedades".

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Sou indiferente

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

10) Você considera o Acordo de Procedimentos uma regra informal?

Sim

Não

11) Com relação à afirmação seguinte, marque seu nível de concordância: "a regulamentação das Comissões Permanentes é uma forma de padronização institucional".

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Sou indiferente

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

12) Você identifica alguma(as) das características abaixo no Acordo de Procedimentos? Favor marcar todas as opções que se aplicam.

Informalidade

Não obrigatoriedade

Caráter temporário

Existência de múltiplos procedimentos não padronizados

Nenhuma das características

13) Você acredita que o fato de ainda não existir o Regulamento Interno afeta diretamente o trabalho de algum(ns) dos atores envolvidos no processo? Para esta pesquisa, os atores envolvidos são: colaboradores lotados nas Secretarias das Comissões Permanentes; Assessores Regimentais; Assessores Parlamentares; Deputados Federais membros dos colegiados.

Sim

Não

14) Tendo como enfoque o aspecto exclusivo da gestão, não abrangendo o aspecto político, você acredita ser possível padronizar a rotina administrativa das 25 comissões por meio de iniciativa dos gestores da Casa, independentemente da iniciativa parlamentar?

Sim

Não

15) Acredita que a institucionalização sugerida na pergunta de número 14 possa trazer ganhos de eficiência para as Comissões Permanentes?

Sim

Não

16) Na comissão em que trabalha, qual ou quais dos critérios abaixo são padronizados, ou seja, possui regras definidas? Favor marcar todas as opções que se aplicam.

Dias e horários fixos para a realização de reuniões e audiências públicas

Prazo para inclusão de requerimentos na pauta

Número de faltas permitidas aos relatores

Existência do relator *ad hoc*

Forma de votação dos requerimentos, se em globo ou individualmente

Possibilidade de subscrição de requerimentos de autores ausentes

Número possível de retiradas de um projeto de pauta

Tipo de documento exigido para pedidos de designação de relatoria, se e-mail ou ofício

Nenhum dos critérios

17) Para você, qual o real motivo para o Regulamento Interno das Comissões Permanentes ainda não ter sido elaborado?

18) Para você, quais as vantagens e desvantagens de uma possível regulamentação das Comissões Permanentes?

Apêndice B - Íntegra das Respostas às Questões Abertas do Questionário

Questão 17 (15 respostas)

Creio que por motivos políticos partidários.

Acredito que com a aumento do numero de comissões permanentes, com a especialização das assessorias de comissões começou-se a perceber a necessidade de se ter o mínimo de uniformização de entendimentos regimentais. Mas, no meu entendimento, o fator central é (e era) a crença de que um regulamento das comissões "engesse" o processo legislativo. Assim, é muito mais prático deixar como está e tomar decisões à medida em que as coisas vão acontecendo.

Falta de iniciativa da diretoria do Decom e dos próprios secretários.

Político.

Falta vontade política para tanto. A inexistência de um Regulamento Interno da Comissões favorece a condução dos trabalhos legislativos de maneira a favorecer os grupos majoritários. consenso

Acho que é só uma questão de organização dos secretários de comissão com foco nisso, já temos feito reuniões nessa linha desde o ano passado. Depois de elaborado, achar um SGM que esteja disposto a apoiar o regulamento.

A possibilidade de engessamento na visão de muitos parlamentares

Politicamente, não há interesse das Lideranças Partidárias nesse sentido.

ausência de consenso (Decom, Lideranças, Conle) sobre os pontos a serem normatizados.

Dificuldade de consenso

Acho que pela rotatividade de comando no departamento de comissões, pois, um idealiza mas não realiza, vem outro e..... vai ficando.

Falta de vontade política

Dificuldade de consenso entre comissões e lideranças, e, não envolvimento dos parlamentares.

A possibilidade de o Regulamento Interno engessar os trabalhos das Comissões considerando as peculiaridades de cada Comissão e as questões políticas envolvidas no processo legislativo. Trago um exemplo: na CCJ é mais viável retirar de pauta o projeto cujo relator está na Casa mas não se encontra no momento do anúncio da matéria, de forma que a Comissão delibere sobre os demais itens da extensa pauta. Já na CLP a orientação neste caso tem sido de aguardar o relator chegar em Plenário para deliberar a matéria para que a Comissão consiga apreciar as proposições que nela tramitam, considerando-se ainda que é uma comissão cumulativa e que os deputados tem de estar em mais de uma permanente ao mesmo tempo. Com essa flexibilização da pauta, a Comissão consegue deliberar mais proposições. Já na CCJ poderia ser um transtorno ter tantos itens aguardando o relator chegar ao Plenário. Cada Comissão com sua dinâmica. O Colegiado pode estabelecer regras, com base no art. 51, para a otimização dos trabalhos.

Questão 18 (14 respostas)

A regulamentação é um mecanismo que só proporciona vantagem ao Departamento e ao processo legislativo.

Acredito que a criação de regulamento de um regulamento de comissões, (permanentes e temporárias) apresenta muitas vantagens, mas a maior delas é dar um tratamento mais uniforme dos diversos entendimentos regimentais adotados pelas comissões. Essa postura dá mais transparência ao processo legislativo, facilita o trabalho das assessorias de partido além

de dar mais amparo ao secretários-executivos em suas orientações. Isso tudo fortalece as comissões como local primordial de debate das matérias legislativas.

Vantagens: A unificação dos tramites e uma maior agilidade do processo legislativo nas comissões. Desvantagem: possível engessamento em alguns critérios a serem estabelecidos.

Desvantagem: engessamento dos trabalhos nas comissões com menor movimento. Vantagem: ordem dos trabalhos nas comissões mais polêmicas e mais movimentadas

A maior vantagem é a valorização do servidor das comissões permanentes que, respaldado por um regulamente, ficaria menos vulnerável em sua atuação de orientação ao Presidente e aos membros da Comissão. Outra importante vantagem seria uma certa padronização que atenderia aos parlamentares, membros de várias comissões, suas assessorias e as lideranças partidárias. O maior risco é um possível engessamento do processo legislativo e a inevitável desconsideração às peculiaridades de cada comissão.

vantagens: Segurança jurídica , padronização da comissões , agilizaria o procedimento -
desvantagens : engessar o processo

Como já fui secretário de duas comissões com rotinas bem diferentes, acho que o regulamento geral ajudaria todas as comissões, mas não excluiria um regulamento próprio de cada comissão. Pois a cada presidente é uma rotina diferente. Um regulamento dá celeridade a comissão, nem sempre o presidente quer produzir e cabe a nós só auxiliá-lo na presidência. As vantagens são celeridade, obrigatoriamente algumas matérias seriam votadas, mais reuniões aconteceriam, dificultaria relatorias paradas, diminuiria conflitos com os assessores. As desvantagens são os conflitos para que se cumpra o regulamento e não que seja o jeitinho que acontece para muita coisa nas reuniões, diminuiria o poder do presidente e obrigaria votação de temas polêmicos.

Uniformidade de procedimentos, segurança para o exercício do trabalho de todos. Ficar atento ao tipo de padronização para não engessar o processo legislativo.

Como vantagens, vejo a padronização dos procedimentos regimentais como facilitador do trabalho de assessoria legislativa aos parlamentares, além de benefício para o trabalho dos deputados nas Comissões, tendo em vista que a maioria deles (se não todos) participam como membros titulares e suplentes dos diversos Colegiados. Este último aspecto teria maior relevância para os parlamentares de primeira legislatura. As desvantagens ficariam por conta da eliminação (ou redução) da margem de manobra dos Presidentes das Comissões em situações de seu interesse, como o atendimentos de demandas políticas referentes aos projetos em tramitação.

Mais transparência no processo legislativo; segurança jurídica (vantagens)

Vantagens: padronizar rotinas, deixar mais clara as regras de funcionamento. Não vejo desvantagens.

Vantagens: Assessorias que saberiam exatamente como se procederem em todas as comissões; servidores que ao migrarem de uma comissão para outra não teria qualquer dificuldade em exercer seu trabalho (aquele que deveria ser idêntico); a diminuição de questionamentos causados por parlamentares em razão de diferentes procedimentos de uma comissão para outra. Prejuízos: Não os identifiquei; muitos alegam um provável "engessamento", mas não vejo dessa forma.

Vantagens: regras definidas e obrigatórias, gerando um padrão confiável de atuação em cada Comissão e maior facilidade na alocação e aproveitamento de mão de obra visto que o treinamento em uma Comissão tem o efeito multiplicador para todas Desvantagem: redução do poder político decisório em casos omissos

Vantagens: uniformizar procedimentos. Desvantagem: mais uma regra que pode desagradar politicamente os presidentes.

ANEXOS

ANEXO A - Acordo de Procedimentos da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

1. Redações finais serão apreciadas em bloco, salvo aquelas que tenham emendas de redação, que serão apreciadas em separado após o bloco. Qualquer membro da Comissão poderá requerer a apreciação de item em separado, que será colocado em votação após o bloco.

2. Projetos de Decretos Legislativos serão apreciados em bloco na seguinte ordem: (a) os que tratem de concessão ou renovação de serviço de radiodifusão; (b) os que tratem de perempção; e (c) os que tratem de acordo internacional. Qualquer membro da Comissão poderá requerer a retirada de item do bloco, para apreciação em separado, que será colocado em votação após o respectivo bloco.

3. Os projetos de lei em regime de urgência constitucional serão deliberados antes das inversões e logo após os blocos.

4. Caso o Relator da proposição tenha registrado presença eletrônica e não esteja presente no recinto do Plenário no momento da apreciação do item, o Presidente, a seu critério, poderá indicar um membro da Comissão para proceder a leitura do Parecer. Nesse caso, o parlamentar não poderá acatar sugestões ao parecer do Relator.

5. Na hipótese do Relator não ter justificado sua ausência nem registrado sua presença eletrônica, no momento da apreciação do item, por três reuniões consecutivas, na terceira reunião, o Presidente, a seu critério, poderá designar um novo parlamentar para relatar a matéria. O novo relator designado poderá proferir seu parecer oralmente ou solicitar o prazo de até 2 sessões para elaborá-lo.

6. Os requerimentos de inclusão de matéria extrapauta (art. 52, §5º, RICD) serão recebidos pela Mesa da Comissão somente nos primeiros 30 minutos da Reunião. Esses requerimentos de inclusão extrapauta serão deliberados após a conferência dos requisitos

regimentais na ordem de apresentação à Mesa.

7. A pauta da semana, divulgada até o meio-dia da sexta-feira anterior, conterà no máximo 40 (quarenta) itens, ressalvados: (a) o bloco de redação final; (b) o bloco de projetos de decretos legislativos que tratam de concessão, renovação ou perempção de serviços de radiodifusão; (c) o bloco de acordos internacionais; (d) os requerimentos apresentados na Comissão; e (e) os projetos em regime de urgência constitucional. Poderão ser acrescidos itens na pauta a critério do Presidente, desde que divulgados com antecedência mínima de 24 horas.

8. Em caso de pedido de vista, será encaminhado avulso da matéria ao solicitante. A proposição que aguarda transcurso do prazo de vista continuará em pauta gravada do seguinte aviso: "CUMPRINDO PRAZO DE VISTA".

9. O pedido de vista somente será deferido pela Presidência após a apresentação do voto do Relator; após o deferimento, o solicitante não poderá retirar o pedido de vista. O prazo de 2 sessões de vista será cumprido integralmente, mesmo que o solicitante deixe de figurar como membro da Comissão ou queira renunciar ao prazo completo.

10. A leitura da ata poderá ser dispensada a pedido de qualquer Deputado. Qualquer membro pode solicitar que a ata seja lida e apreciada pelo colegiado. Nessa situação, o tempo de discussão será de 3 minutos.

11. As reuniões deliberativas ordinárias serão realizadas: (a) nas terças-feiras, a partir das 14 horas e 30 minutos; (b) nas quartas-feiras, a partir das 10 horas, com as proposições remanescentes de terça; e (c) nas quintas-feiras, a partir das 10 horas. O Presidente poderá, por conveniência e oportunidade, deixar de convocar ou alterar os horários das Reuniões, mediante comunicação prévia aos membros da Comissão nos termos regimentais. As Reuniões serão realizadas, sempre que possível, no recinto do Plenário 01, localizado no Anexo II da Câmara dos Deputados.

12. As Reuniões não Deliberativas de Audiência Pública e de Seminários, quando convocadas, serão realizadas preferencialmente às quintas-feiras, às 10 horas, hipótese em que deixará de ser realizada Reunião Deliberativa Ordinária da Comissão. Caberá ao Presidente o agendamento dessas reuniões.

13. Os requerimentos de Audiência Pública apresentados deverão fazer referência à proposição que esteja em trâmite na Comissão e indicar expressamente o rol de convidados.

14. O painel de presença de todas as reuniões da CCJC, deliberativas ou não, será aberto 30 minutos antes do horário previsto para o início da reunião, momento em que será iniciada a coleta dos pedidos de inversão de pauta, em caráter pessoal e intransferível.

15. Em caso de reuniões deliberativas, as inversões dos itens da pauta poderão ser solicitadas, em lista própria, por membro da Comissão e serão apreciadas, logo após a apreciação dos blocos, em requerimento único. É obrigatória a presença do Deputado solicitante no momento do anúncio do item invertido; na hipótese de ausência, o item será transferido para o final da lista de inversão. Esgotadas as inversões, a pauta será retomada a partir do seu início.

16. As inversões aprovadas ficam asseguradas para a próxima reunião deliberativa da mesma semana.

ANEXO B - Acordo de Procedimentos da Comissão de Segurança Social e Família

I - REUNIÕES DA COMISSÃO

1. REUNIÕES ORDINÁRIAS

Dias e Horários:

As reuniões terão duração de 3 (três) horas, prorrogáveis pelo tempo deliberado pelo colegiado e serão realizadas às quartas-feiras às 09h30 e, às quintas-feiras às 09h30, a critério do Presidente, prioritariamente para deliberar proposições em que haja consenso.

Distribuição da Pauta:

A distribuição da pauta e da convocação para a reunião será feita, inclusive por meio eletrônico, para as Lideranças e para cada membro da Comissão todas as sextas-feiras anteriores às reuniões.

Inclusão de Requerimentos na Pauta:

A Comissão receberá pedidos de inclusão de requerimento (como complementação de pauta) até às 17 h da terça-feira anterior à reunião.

Procedimentos:

Presença de Relator: Só serão apreciadas as matérias cujo Relator estiver presente na reunião. No entanto, caso não haja deliberação por ausência do relator, em duas reuniões, poderá ser indicado outro membro da Comissão para fazer a leitura.

Requerimentos sobre a mesa: Os requerimentos “sobre a mesa” (inclusão extra pauta, retirada, preferência, adiamento de discussão/votação) somente serão deliberados com a presença do respectivo autor.

Requerimentos de Preferência e Retirada: Os requerimentos de preferência e retirada somente serão recebidos até o início da Ordem do Dia da Comissão, limitados a 02 (dois) requerimentos por Deputado (a) ou a 02 (dois) requerimentos no caso de Líderes, e serão deliberados em bloco, ressalvados os destaques.

Voto em Separado: Na primeira vez em que a Comissão analisar matéria que contenha voto em separado (VTS), será exigida a presença do autor do respectivo voto. A partir da segunda vez em que a proposição entrar em pauta, não será necessária a presença do autor do VTS para a apreciação do projeto.

Retirada de Projetos: A retirada de pauta de projeto, por requerimento sobre a mesa, poderá ser solicitada no máximo por três vezes.

Uso da Palavra: O tempo destinado ao uso da palavra durante a discussão das matérias será limitado a 3 (três) minutos;

Subscrição de Requerimentos: O Parlamentar que desejar apoiar requerimentos, deverá fazê-lo por escrito em formulário fornecido pela Secretaria da Comissão durante a reunião. Poderá também fazer a subscrição por meio do microfone.

Votação de Requerimentos: Os requerimentos para Audiências Públicas e eventos afins serão votados em bloco, ressaltando-se os destaques.

2. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Dias e Horários:

As Audiências Públicas serão realizadas às terças-feiras às 14h30, e às quintas-feiras às 9h30.

Presença de Autores:

Os autores ou coautores dos requerimentos devem estar presentes às suas Audiências Públicas, acompanhando-as até o final.

Número de convidados:

Como regra geral, os requerimentos para as Audiências Públicas devem conter no máximo 4 (quatro) palestrantes, assegurando o contraditório, procurando sempre contar com a presença de, pelo menos, uma mulher entre os convidados. A limitação do número de palestrantes visa atender solicitação da Administração da Casa.

Uso da Palavra:

Os Deputados inscritos para interpelar o expositor deverão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de 3 (três) minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao expositor interpelar qualquer dos presentes.

Temas:

Os requerimentos para Audiências Públicas devem conter temas de abrangência e relevância nacional, com o intuito de estimular o debate e subsidiar os trabalhos da Comissão.

Temas correlatos serão agrupados e os requerentes deverão entrar em acordo quanto aos convidados.

Os requerimentos de Audiência Pública para instrução de projeto de lei adiarão a inclusão em pauta da matéria somente uma vez e até a realização do evento, sem prejuízo da apresentação de outros requerimentos com o mesmo objeto.

3. AUDIÊNCIA COM MINISTRO

Temas:

No caso do comparecimento à Comissão, o Ministro de Estado usará da palavra para expor assuntos da sua Pasta, de interesse da Casa e do País ou para falar de proposição legislativa em trâmite relacionada com o ministério sob sua direção.

Uso da Palavra:

Ser-lhe-á concedida a palavra durante quarenta minutos, podendo o prazo ser prorrogado por mais vinte minutos, por deliberação do Plenário, só sendo permitidos apartes durante a prorrogação.

Findo o discurso, o Presidente concederá a palavra aos Deputados, ou aos membros da Comissão, respeitada a ordem de inscrição, para, no prazo de três minutos, cada um, formular suas considerações ou pedidos de esclarecimentos, dispondo o Ministro do mesmo tempo para a resposta.

Serão permitidas a réplica e tréplica, pelo prazo de três minutos, improrrogáveis.

II - SUBCOMISSÕES

Observando o disposto no art. 29, § 1º, do Regimento Interno, serão constituídas 3 (três) Subcomissões Permanentes e 3 (três) Subcomissões Especiais para funcionamento simultâneo.

- As Subcomissões não tem poder decisório (art 29).

- Os requerimentos apresentados na Subcomissão que acarretem despesa precisam ser aprovados no âmbito da Comissão.

1. SUBCOMISSÕES PERMANENTES

De acordo com o inciso I, do art. 29, do Regimento Interno, a Comissão reservará parte das matérias do seu campo temático às Subcomissões Permanentes.

2. SUBCOMISSÕES ESPECIAIS

De acordo com o inciso II, do art. 29, do Regimento Interno, estas Subcomissões poderão ser criadas para o desempenho de atividades específicas ou o trato de assuntos definidos no respectivo ato de criação.

Duração:

As Subcomissões Especiais terão a duração de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por mais 90 (noventa).

III – GRUPOS DE TRABALHO

A criação de Grupos de Trabalho no âmbito de comissões permanentes desta Casa não tem regulamentação nem disposição específica no Regimento Interno.

De tal forma, sua criação e funcionamento se revestirão de normas específicas aqui previstas.

Somente poderão ser criados Grupos de Trabalho para estudar ou formular propostas com relação a assuntos de relevância nacional, ou de emergência nacional, estritamente dentro do campo temático da Comissão de Seguridade Social e Família.

Todo o apoio, serviços de secretaria, assessoria, divulgação, eventos e gastos advindos da criação de grupo de trabalho correrão por conta dos membros do Grupo, uma vez que não há previsão orçamentária específica para tal.

O requerimento de grupo de trabalho deverá indicar o nome com o qual funcionará bem como um coordenador, ou representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar à Mesa.

Serão permitidos unicamente até 3 (três) grupos de trabalho funcionando concomitantemente às subcomissões (temporárias ou permanentes) em atividade.

Os grupos de trabalho poderão requerer a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Comissão, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas bem como de quaisquer outras verbas.

Ressalte-se, ainda, e em auxílio ao que ora se dispõe, o Ato da Mesa n. 69, de 10/11/2005, que dispõe textualmente, em sua justificação:

”A Mesa Diretora, em reunião de 13 de julho corrente, ao examinar o Processo nº 133.572/05, firmou entendimento no sentido de que fossem indeferidos requerimentos oriundos de Frentes Parlamentares e outros grupos congêneres, não constantes da estrutura da Câmara dos Deputados, que importem gastos ao erário, conforme parecer do Relator, Deputado Inocêncio de Oliveira.” (grifo nosso)

IIV – SOLICITAÇÕES

Os parlamentares e as lideranças que desejarem solicitar a relatoria e a inclusão em pauta de projetos deverão fazê-lo por escrito ou através do email da Comissão (cssf@camara.leg.br).

ANEXO C- Convite para análise da Minuta de Regulamento das Comissões enviado aos Chefes de Gabinetes das Lideranças

Enviada em: segunda-feira, 21 de novembro de 2016 17:05

Prezados Chefes de Gabinetes,

Com o objetivo de dar mais uniformidade e reforçar a transparência dos procedimentos executados pelas diversas comissões da Câmara dos Deputados, a atual Diretoria do DECOM, apresenta minuta de PRC em que busca consolidar as normas e preceitos vigentes, além de suprimir lacunas, de forma a reuni-los em um “Regulamento das Comissões”.

Cumprе ressaltar que o documento ora proposto não constitui um estatuto definitivo. Pelo contrário, ficará disponível no portal do Wikilegis (link abaixo), aberto a sugestões e alterações, para que as Lideranças tenham a oportunidade de apresentar suas demandas quanto às regras e procedimentos adotados pelas Comissões. Lembramos que o prazo limite para a apresentações das sugestões será no dia 25 de novembro de 2016. Os representantes das lideranças ficam desde já convidados para uma reunião de debate das ideias propostas, no dia 28/11, às 10 horas, em local a ser definido.

Importante registrar que, na elaboração do texto original, foram observados os seguintes princípios:

- 1) No que se refere a atuação das Comissões, o Regulamento propõe alteração mínima do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD);
- 2) Nos casos em que houve alteração do RICD, esta ocorreu para adequar determinados procedimentos das Comissões a regras vigentes no Plenário da Câmara dos Deputados;
- 3) Questões de Ordem já consolidadas no DECOM foram incorporadas ao Regulamento;
- 4) Na ausência de Questão de Ordem sobre assunto controverso, buscou-se normatizar os entendimentos já pacificados nas Comissões;
- 5) Na falta desses entendimentos, foram elaboradas regras no sentido de facilitar o trabalho daqueles que atuam diretamente no processo legislativo.

Para discutir e propor nova redação click em “Regulamento das Comissões” no link a seguir: <http://wikilegis-staging.labhackercd.net/bill/25/>

Contamos, portanto, com a colaboração de todos e aguardamos sugestões para aperfeiçoar esse importante projeto.

Abraço,

Diretor da Coordenação de Comissões Permanentes
Anexo II, Pavimento Superior, Ala B, Sala 168
CEP: 70.160-900 – Brasília/DF
Câmara dos Deputados