



**Luciana Botelho Pacheco**

**O procedimento de feitura de leis  
por comissões parlamentares**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Adriano Pilatti

Rio de Janeiro  
Abril de 2014



**Luciana Botelho Pacheco**

**O procedimento de feitura de leis  
por comissões parlamentares**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Aprovada pela banca examinadora abaixo assinada.

**Prof. Adriano Pilatti**

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Fábio Carvalho Leite**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Thula Rafaela de Oliveira Pires**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2014.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Luciana Botelho Pacheco**

Graduou-se em Direito na UERJ, em 1988. Fez especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo no Instituto de Ciência Política da UnB, em 2004. É Consultora Legislativa na área de Direito Constitucional e Processo Legislativo da Câmara dos Deputados desde 1991.

#### Ficha Catalográfica

Pacheco, Luciana Botelho

O procedimento de feitura de leis por comissões parlamentares/ Luciana Botelho Pacheco; orientador: Adriano Pilatti. – Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Direito, 2014.

v., 116 f.: il;

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas

1. Direito Constitucional. 2. Processo legislativo. 3. Congresso Nacional. 4. Comissões parlamentares. 5. Poder terminativo e conclusivo. I. Pilatti, Adriano. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

Ao *Adriano*, orientador desde outros carnavais, pela oportunidade e pelo apoio à ideia de retomar o mestrado após tantos anos (e nessa reta final, pela compreensão e paciência com meus problemas de tempo e tudo mais).

Ao querido amigo *Cintra*, a quem também fiquei devendo a oportunidade e a confiança da indicação.

A todos os professores do curso, com quem aprendi tanto, em especial à *Gisele*, ao *Plastino* e ao *Adriano* (que me deram o prazer, em sala de aula, de um *déjà vu* renovado e aperfeiçoado pelo tempo), e também à nova safra de talentos que só agora conheci e pude admirar, como o *Chico*, o *Fábio* e a *Caitlin*.

Aos jovens colegas do curso, que me ensinaram uma porção de coisas moderninhas, em especial à *Lívia* e à *Vivi*, pela atenção carinhosa em muitos momentos.

Ao *Anderson* e à *Carmem*, com quem contei prontamente em todas as necessidades.

À *Paula* e ao *Márcio*, amigos-irmãos que me ajudaram em tantas coisas nesses dois anos e ainda tiveram a santa paciência de ler o trabalho e propor as correções necessárias.

Aos meus meninos, a *Teresa* e o *Fred*, pela compreensão e boa vontade inacreditáveis com todas as limitações e loucuras dessa mãe-estudante (eu sei que não foi lá muito fácil!)

Ao *Webster*... por tudo.

## Resumo

Pacheco, Luciana Botelho; Pilatti, Adriano. **O procedimento de feitura de leis por comissões parlamentares.** Rio de Janeiro, 2014, 116 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho examina os elementos centrais do procedimento legislativo resultante da atribuição, pela Constituição de 1988, de poder decisório às comissões parlamentares para aprovar e rejeitar projetos de lei. Investiga os precedentes do mecanismo no Brasil e os modelos italiano e espanhol, que serviram de inspiração ao constituinte brasileiro. Busca, ainda, apontar as falhas de regulação interna, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que têm impedido melhor aproveitamento do novo instituto legislativo como canal de deliberação alternativo aos respectivos plenários.

## Palavras-chave

Processo legislativo; procedimento legislativo; comissões parlamentares; poder legislativo; produção legal; legiferação; leis; racionalização; instituições legislativas; trabalhos legislativos; direito constitucional; direito processual legislativo.

## Abstract

Pacheco, Luciana Botelho; Pilatti, Adriano (Advisor) **The legislative committees procedure for making laws.** Rio de Janeiro, 2014. 116 p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The dissertation looks into the core elements of the new legislative procedure created by the Brazilian Constitution of 1988 that gives the decision power to approval and rejection laws to the committees. It investigates the precedents of the mechanism in Brazil and the Italian and Spanish models, which served as the base of inspiration to the Brazilian constituent. It also points out the flaws of the internal regulation of the legislative houses which have prevented better use of the new institute as an alternative channel for making laws.

## Keywords

Legislative process; legislative procedure; committees; legislative power; legal production; lawmaking; laws; rationalization; legislative institutions; legislative work; constitutional law; legislative procedural law.

# Sumário

1. Introdução	9
2. Instituições legislativas nas Constituições de 1946 e 1988: em busca do fio da meada	12
2.1. Introdução	12
2.2. Constituição de 1946: compromisso e insuficiências	14
2.2.1. Críticas e propostas de revisão	23
2.3. Constituição de 1988: inovações e equilíbrio	34
2.3.1. Preliminarmente, um parêntese metodológico	34
2.3.2. De volta ao ponto interrompido	35
3. O procedimento de elaboração de leis por comissões parlamentares – inspiração, precedentes, elementos essenciais	45
3.1. Introdução	45
3.2. A formatação constitucional da matriz italiana	50
3.2.1. O debate constituinte	50
3.2.2. Elementos essenciais do procedimento	53
3.2.3. Algumas divergências doutrinárias	58
3.3. As variantes do modelo espanhol	64
3.4. A recepção do procedimento no Brasil	69
3.4.1. Uma velha ideia	69
3.4.2. O procedimento formatado pela Constituição de 1988	75
3.4.3. Peculiaridades do modelo e tratamento doutrinário (ou a falta de...)	79

4. A regulação nas casas legislativas: continuísmos e insuficiências	84
4.1. Introdução	84
4.2. As primeiras propostas	88
4.3. Os contornos da regulação em vigor	94
4.3.1. A (nem)“tanto quanto possível” proporcionalidade	94
4.3.2. Os problemas de procedimento	97
4.3.2.1. Remissões inexistentes, terminologias ambíguas	99
4.3.2.2. Normas e procedimentos (mal) embaralhados	103
5. Conclusão	107
6. Referências bibliográficas	110



# 1

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 introduziu algumas modificações relevantes nas instituições legislativas brasileiras herdadas do último período democrático anterior. Duas delas, particularmente, tiveram impacto significativo sobre o conjunto da produção legal alcançada de lá para cá: de um lado, a faculdade da edição de medidas provisórias com força de lei pelo presidente da República, que deveria ocorrer apenas em casos de urgência e relevância mas se tornou, como é sabido, mecanismo de legiferação empregado ordinariamente pelos governos; de outro, a possibilidade conferida a cada uma das casas do Congresso Nacional de atribuir poder a suas comissões internas para aprovar e rejeitar projetos de lei no lugar dos respectivos plenários, o que, apesar de não ser tão alardeado, veio a ser aplicado também de forma rotineira na vida das câmaras de lá para cá.

Diferentemente do ocorrido em relação à edição de medidas provisórias, que desde o início da vigência do texto constitucional despertou grande interesse acadêmico e doutrinário dos constitucionalistas e juristas de um modo geral, a produção teórica sobre o novo procedimento legislativo decorrente dos poderes decisórios atribuídos a comissões parlamentares é ainda hoje incipiente e pouco desenvolvida no Brasil. O fato chama a atenção principalmente quando se tem em conta que se trata de um instituto efetivamente novo, capaz de abalar concepções e praxes muito arraigadas do processo legislativo tradicional e exigir novas estruturas, práticas e regras de trabalho para ter aplicabilidade nas câmaras de forma segura e adequada aos parâmetros constitucionais de legitimidade democrática. Na Itália e na Espanha, por exemplo, países que adotaram pioneiramente o instituto e serviram de franca inspiração ao Constituinte brasileiro de 1988, o tema teve razoável tratamento na doutrina jurídico-constitucional, que problematizou e discutiu questões relevantes nele implicadas, como os limites, implícitos ou explícitos, à adoção do rito pelas câmaras, a natureza, própria ou delegada, dos poderes nele exercidos pelos órgãos decisórios, o direito de recurso aos plenários como garantia assegurada às minorias e mesmo o grau hierárquico, igual ou diferenciado, das leis produzidas por meio do procedimento, para citar apenas alguns exemplos.

O trabalho que se apresenta a seguir investiga as origens, as características essenciais e a forma como tem sido regulada a aplicação do procedimento na prática das casas legislativas no Brasil. Não há pretensão de suprir nenhuma das lacunas da teoria constitucional brasileira nessa seara, os propósitos são bem mais modestos: apenas pôr alguma luz sobre as peculiaridades desse mecanismo de feitura de leis que, exercido de forma um tanto discreta pelas comissões do Congresso Nacional, responde hoje por uma parte nada desprezível da produção legislativa ordinária no nível federal.

A pesquisa foi concebida em três capítulos. No primeiro deles, recuperam-se algumas das primeiras ideias de reformulação das instituições legislativas brasileiras discutidas no país ainda sob a vigência da Constituição de 1946. A intenção, ali, foi mostrar que a concepção do instituto de legislação por comissões e a repartição de competências nele envolvida esteve sempre associada às ideias de modernização dos trabalhos legislativos, constituindo, juntamente com o reconhecimento da necessidade de se atribuírem certas prerrogativas legislativas ao Executivo, os dois lados de uma mesma moeda de racionalização da atividade parlamentar no Brasil desde aquele período. O capítulo procura apontar ainda que essas ideias, interrompidas ou enviesadas em seus propósitos democráticos pelo golpe, foram retomadas, praticamente do ponto de amadurecimento em que se encontravam, na Constituinte de 1987/88.

O segundo capítulo investiga mais especificamente a história do novo procedimento de legiferação propriamente dito, desde sua concepção original no sistema da Constituição da Itália de 1947, passando pelas peculiaridades do modelo espanhol, até sua recepção formal no texto constitucional brasileiro hoje em vigor. Apresentam-se também algumas discussões doutrinárias travadas a respeito tanto entre juristas italianos como entre os espanhóis.

O último capítulo volta-se ao exame dos problemas implicados na regulação interna do mecanismo adotada em cada uma das casas do Congresso Nacional.

Empregaram-se como fontes na pesquisa realizada, além da bibliografia multidisciplinar que envolve trabalhos acadêmicos brasileiros e estrangeiros da área do Direito Constitucional, do Processo Legislativo e também da Ciência Política, dados arquivísticos, apanhados taquigráficos, publicações da imprensa legislativa oficial e outros materiais coletados sobre o tema em estudo pela

Coordenação de Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação  
da Câmara dos Deputados.

## 2

### **Instituições legislativas nas Constituições de 1946 e 1988: em busca do fio da meada**

*E quem garante que a História  
é carroça abandonada  
numa beira de estrada  
ou numa estação inglória?...<sup>1</sup>*

#### 2.1

##### **Introdução**

Pouco mais de meio século atrás, o Congresso Nacional brasileiro, emergindo do ocaso em que estivera confinado pelos oitos anos do período do Estado Novo, foi resgatado pela Constituição de 1946 para o centro da cena decisória nacional, passando a arcar com demandas legislativas de grande monta, que acabariam por lhe exigir um volume, um ritmo e uma intensidade de trabalhos nunca antes experimentados na história da instituição.

Boa parte das múltiplas tarefas atribuídas ao poder público naquela nova quadra da história do país dependia de regulação legal. E as leis a elaborar já não eram apenas as de caráter genérico e abstrato da concepção clássica, que regulavam somente direitos civis e outras liberdades “negativas” dos cidadãos: haviam incorporado novas nuances e feições, deveriam atender a interesses específicos, dispor sobre assuntos “técnicos”, resolver problemas conjunturais de toda ordem relacionados à vida econômica e social.

Apesar de algumas medidas adotadas no texto constitucional e nos regimentos internos da Câmara e do Senado para adaptar as instituições legislativas aos novos tempos democráticos, a produção legal efetivamente alcançada no período, embora nada desprezível do ponto de vista quantitativo<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Chico Buarque de Holanda (versão para *Canción por la unidad de latinoamerica*, de Pablo Milanés).

<sup>2</sup> De acordo com dados de Trigueiro (1954), entre 1946 e 1952, por exemplo, o Congresso Nacional chegou a aprovar nada menos que 1800 novas leis, número significativo quando comparado ao registrado em período equivalente - primeiros seis anos - da Constituição de 1891, quando foram aprovadas 430 leis. Essa desproporção numérica entre as leis ordinárias aprovadas

nunca foi tida como satisfatória, pelo contrário. O fato de ter aprovado grande número de leis nas primeiras legislaturas pós-46 não livrou o Congresso Nacional de críticas generalizadas que ressaltavam sua ineficiência e inoperância dentro do sistema político como um todo: tratava-se de um órgão que, segundo opinião corrente, não legislava “suficientemente”, ou pelo menos não da forma adequada e ágil que o exigiam as novas circunstâncias da vida política e social.

Daí a existência de um “pertinaz esforço”, desde muito cedo, para se promoverem alguns aperfeiçoamentos e ajustes nas instituições legislativas e no processo de legiferação plasmado na Constituição (Marinho, 1966, p. 284). Nas variadas propostas de reforma de que se cogitou, em distintos momentos, nos círculos políticos e acadêmicos, duas preocupações comuns se sobressaíam: 1) era preciso superar a ideia do exercício da função legislativa como um monopólio do Congresso Nacional, reconhecendo-se, nessa seara, a necessidade de uma “coordenação organizada de esforços” entre Legislativo e Executivo para o adequado enfrentamento das inúmeras demandas normativas que se apresentavam; e 2) as casas legislativas não teriam como produzir mais, nem melhor, sem um adequado aparelhamento técnico, e sem que se promovessem alterações em seus métodos e técnicas de trabalho mais tradicionais<sup>3</sup>.

Embora não tenham sido raras as iniciativas voltadas ao estudo e à discussão de modelos e fórmulas adequadas ao exercício mais eficiente e racional das atividades de produção legal, somente no apagar das luzes do período de vigência formal da Constituição de 1946 uma proposta de emenda constitucional destinada à alteração do processo legislativo acabou sendo levada a termo<sup>4</sup>, mas já então sob o patrocínio e a tutela autoritária do movimento de 64, o que acabaria por minar sua legitimidade e distorcer seus propósitos de aperfeiçoamento institucional democrático. As “elites de planejadores do novo Brasil”, para usar expressão de Castro (1986), não estavam propriamente interessadas num processo legislativo resultante da “coordenação equilibrada” entre os poderes, muito menos

---

no início da República e a partir da 1946 também é facilmente visualizada no gráfico apresentado em Gomes, 2013, p. 85.

<sup>3</sup> Como anotado por Trigueiro, em texto da época: “A Câmara dos Deputados cogita presentemente de uma reforma geral de seu Regimento Interno. Essa reforma está sendo impulsionada por um desejo de racionalização dos métodos de trabalho que permita, àquele ramo do Legislativo, produzir mais, como pode tornar-se necessário, mas sobretudo produzir melhor, como é imprescindível”. (Trigueiro, 1954, p. 15)

<sup>4</sup> EC nº 17/65.

num Congresso Nacional eficiente e produtivo. Submeteram-no ao arbítrio do Executivo, pura e simplesmente, transformando-o numa “instituição de chancela das ações do governo, devendo sua própria sobrevivência a essa função subalterna e bem assim à conveniência de melhorar a imagem do regime militar no plano internacional” (Castro, 1986, p. 24)

O fio daquela meada de ideias de renovação de instituições, técnicas e procedimentos de elaboração legislativa, assim, acabou (sub) sumido no hiato autoritário, só vindo a ser retomado, em seus propósitos mais genuínos, durante a Constituinte de 1987/88. E o texto constitucional afinal aprovado consagrou efetivamente inovações institucionais no processo legislativo brasileiro bastante próximas das que já preconizavam muitos políticos, juristas e homens públicos em geral preocupados com a questão da operacionalidade de nossas instituições representativas naquele primeiro período de ordem democrática vivido no país sob a Constituição de 1946.

Neste capítulo inicial da dissertação, meu propósito é unir as duas pontas desse novelo para contar um pouco da história mais recente da evolução das instituições legislativas no Brasil.

## 2.2

### **Constituição de 1946: compromisso e insuficiências**

Há uma sólida linha de análise das instituições político-constitucionais brasileiras, bem representada pelo trabalho de Bonavides e Andrade (2004), que identifica na Constituição de 1946 um instrumento de equilíbrio entre princípios e valores individualistas e sociais, resultante de certo compromisso firmado entre forças políticas conservadoras e progressistas que atuaram no processo constituinte. Segundo essa linha de interpretação, embora o texto constitucional estivesse afinado em muitas de suas disposições com avançados princípios de justiça social característicos do novo tipo de Estado que começara a ser implantado no Brasil a partir da década de 1930<sup>5</sup>, mostrara-se ainda relativamente

---

<sup>5</sup> “Uma Constituição com as largas conquistas sociais do art. 157, que legisla o trabalho e a previdência social, e do art. 158, que reconhece o direito de greve, não será nunca uma Constituição reacionária(...). O espírito da Constituição, de nossa maltratada Constituição de 1946, não é outro senão o da ampla justiça social”. (Bonavides e Andrade, 2004, p. 422/423).

conservador no que diz respeito a fórmulas e técnicas relacionadas ao processo decisório e às instituições de governo em geral. Para Bonavides e Andrade, o resultado ambivalente da Carta refletia o esforço constituinte, “mal sucedido embora”, em conciliar o Estado liberal com o Estado social:

A obra dos constituintes de 1946 representou evidente compromisso entre forças conservadoras e forças progressistas atuantes, compromisso que repartiu doutrina e técnica, ficando a doutrina principalmente com o futuro e as técnicas preponderantemente com o passado.

Em nossa linguagem, a doutrina compreende sobretudo aquelas disposições, quer taxativas, quer de teor programático, que dão a medida do adiantamento das ideias desenvolvidas e introduzidas no corpo da Constituição, que a animam, que abrem na consciência social as vias do futuro, que resumem as mais ricas e patentes possibilidades de acomodação constitucional com os imperativos da mudança, que fazem possível, desejável e recomendável o reformismo nas instituições, que assinalam a efetiva e manifesta presença das correntes políticas mais adiantadas contrapostas à conservação e à imobilidade.

Ora, os dois capítulos respeitantes à declaração de direitos e o longo título referente à ordem econômica e social compendiam inumeráveis preceitos constitucionais de teor inequivocamente progressista e renovador, deveras elásticos para a eventual e fecunda aplicação à realidade política, econômica e social deste país subdesenvolvido e a braços com histórica e aguda crise de gestação industrial. (...)

Por outra parte, reúne a Constituição diversas técnicas que estampam o lado anacrônico e conservador do compromisso assumido em 1946. O artigo 36, que estabelece o princípio da separação de poderes, traz por exemplo uma velha e desprestigiada técnica do Estado liberal, um formalismo retórico das Constituições individualistas do século XIX, uma arma ultrapassada de contenção do poder do Estado, uma postulação doutrinária de Montesquieu, a qual serviu de eficaz instrumento de luta nos primeiros combates do Estado burguês com a realza absolutista, mas que perdeu já de todo o significado histórico. (Bonavides e Andrade, 2004, p. 421/23) (grifei)

Essa contradição entre “doutrina” e “técnica” parecia identificar-se com um fenômeno que os cientistas políticos costumam creditar à natureza “*path dependent*” da evolução institucional que ocorre tipicamente nas transições feitas segundo uma lógica negociada, ou “de compromisso”, para usar a expressão de Bonavides e Andrade. Nesses processos, procura-se diminuir os custos de mudanças muito grandes no curto prazo, optando-se, sempre que possível, pela manutenção da rotina de processos decisórios já conhecidos e bem estabelecidos<sup>6</sup>. No caso da constituinte de 1946, o objetivo maior de se restaurar o Estado de direito e afastar os perigos de uma recaída autoritária teria sido a prioridade dominante nas negociações entre conservadores e progressistas. Inovações

<sup>6</sup> É o que se pode conferir em Santos (2003b, p. 21).

institucionais “já então irrecusáveis”<sup>7</sup>, assim, acabaram adiadas *sine die*, a aguardar momento político futuro mais propício ao aprofundamento das reformas necessárias. Para Bonavides e Andrade, o “zelo conservador” que impedira maiores avanços nessa área não conseguiria perdurar por muito tempo contra o “espírito” progressista da Constituição:

“Possui o elemento conservador meios constitucionais de suma importância com que embarçar e procrastinar a ação dos que intentam acelerar o reformismo social. Possui esses meios, mas não possui o espírito da Constituição, os fins, a doutrina, a vocação de seus melhores preceitos, todos eles inclinados para o lado social, todos eles programando o vasto credo das verdades democráticas, que conduzem à implantação da ordem econômica sobre as bases da justiça social. E quem possui o espírito da Constituição há de possuir também um dia os instrumentos que farão prevalecer esse espírito. (...)” (ob.cit.,p. 423) (grifei)

O fato era que a vida política em meados do século XX já não respondia ao esquema “lógico e simples” do Estado liberal que um dia permitira organizar o poder em três ramos separados e independentes e atribuir a tarefa de elaboração de leis exclusivamente a um deles, em regime de monopólio (Trigueiro, 1966, p. 13). Legislar e administrar um Estado, nessa nova fase da história das nações com alguma inspiração democrática, eram funções entrelaçadas e exercidas por meio de verdadeiro “trabalho de equipe”<sup>8</sup>, o que exigia o estabelecimento de um novo tipo de relação entre os poderes, baseada antes na cooperação funcional e na influência recíproca que na separação e independência reclamadas pela concepção clássica.

Era inegável que o modelo de Estado absenteísta havia ficado para trás e os tempos eram outros. Tempos de um Estado incumbido de atender a uma pluralidade de interesses, muitas vezes antagônicos, dos diversos grupos sociais que, com a ampliação do sufrágio, passaram a se organizar politicamente e a se fazer representar na arena decisória por meio de partidos. Um Estado, na verdade, marcado por contradições internas, “Estado social-democrático, condenado a pacificar o capital e o trabalho, a operar o milagre da prosperidade e da justa redistribuição da riqueza” (Castro, 1986, p. 15). Governar, desde então, passou a significar “prover quase todas as necessidades materiais e culturais, acumuladas por distintos grupos, com distintos interesses, num grau que sem dúvida faria

<sup>7</sup> A avaliação foi do Senador Josaphat Marinho (1966, p. 285).

<sup>8</sup> A expressão é de Reale (1966, p. 110).



dantes estalar todo o ordenamento liberal caracterizado por ausências e omissões.” (Bonavides, citado por Clève, 2000, p.41)

Para além dessa mudança do perfil do Estado em si mesmo - ou em decorrência dela - dois elementos novos haviam surgido e alterado significativamente a paisagem dos sistemas políticos de um modo geral: de um lado, a liderança assumida pelos Executivos face aos Legislativos no processo político-decisório, numa “reviravolta na relação de proeminência que prevalecera entre esses órgãos estatais no século XIX” (Castro, 1986, p. 7); de outro, a consolidação dos partidos como elemento central da ação política nos sistemas representativo-democráticos.

No *Welfare State*, um tipo novo de legislação passara a conviver com as chamadas “leis-garantia” do Estado liberal clássico: as “leis-instrumento”, ou “leis-medida”, que tinham características ao mesmo tempo de atos legislativos e executivos, regulando e promovendo a ação interventiva do Estado na vida social e econômica (Clève, 2000, p. 60 e segs). A proposição e a aprovação dessas medidas exigiam concertação política permanente entre os poderes para uma atuação estatal eficaz. E o Executivo, seja na condição de “departamento da soberania melhor vocacionado para o trato dos inúmeros e cambiantes aspectos da vida moderna” (Maurice Duverger, citado por Castro, 1986, p.17), seja na de quem melhor encarnava a representação dos interesses da maioria, assumiu a liderança do processo político.<sup>9</sup>

A participação rotineira do governo nas tarefas de legislação por meio da ampliação do campo da iniciativa exclusiva, das prerrogativas de interferir no ritmo dos trabalhos parlamentares e mesmo da capacidade de, sob o controle do parlamento, editar atos com força de lei, tornou-se um fenômeno generalizado nos Estados de bem-estar social. Silva não deixaria de atentar para o fato em sua monografia sobre o processo de formação das leis publicada em 1964:

O fortalecimento do Executivo é um fato incontestável no Estado contemporâneo, em todos os sentidos, e a predominância da iniciativa legislativa governamental não passa de um aspecto desse fenômeno geral. (...) Mesmo naquelas constituições

---

<sup>9</sup> “A legislação e a execução das leis ‘não são funções separadas ou separáveis, mas sim diferentes técnicas do political leadership’. A liderança política, a atividade de governo conforma a vontade popular, impondo a sua política por meio da aprovação parlamentar de leis ou de sua execução. Não há separação de poderes evidente entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que o governo lidera politicamente os dois poderes” (Clève, ob. cit., p. 34, amparado em Karl Loewenstein).

em que aparece a iniciativa governamental em pé de igualdade com a iniciativa parlamentar, observa-se a efetiva preeminência daquela. A maioria dos projetos de lei são apresentados pelo Poder Executivo e não só a maioria numérica, mas existe também a prioridade no que respeita à importância das matérias objeto das proposições governamentais. (Silva, 1964, p.115)

Em palestra sobre o tema realizada na Universidade de Brasília um ano depois, Horta colocou foco nas causas do fenômeno:

É visível aos observadores do mecanismo constitucional contemporâneo o fortalecimento e a ampliação da competência presidencial e governamental. Já se observou que esse fortalecimento envolve uma relação *quantitativa*, através do volume dos meios com que conta o executivo para influir no processo legislativo, e uma relação *qualitativa*, pelo nivelamento entre atos normativos do Legislativo e atos normativos do Executivo. Esse fortalecimento não decorre, exclusivamente, das situações de crise ou de emergência, o que lhe daria, se fosse causa exclusiva, a possibilidade de correção das curvas mais elevadas, pois o retorno à normalidade absorveria a expansão registrada nos momentos de crise. As causas são múltiplas e elas se vinculam, próxima ou remotamente, ao declínio do Estado liberal. As guerras, as crises econômicas, a revolução industrial, a sociedade de massas, o planejamento econômico, a política do bem-estar social afetaram a fisionomia discursiva do processo legislativo clássico, e impuseram o novo estilo da legislação eficaz e abundante. O Direito Constitucional do Estado que planeja a ação econômica modelou à sua semelhança o processo legislativo. A iniciativa governamental passou a comandar a atividade legislativa, e o legislador moderno alterou as regras tradicionais de sua conduta legislativa. Dentro dessa perspectiva global é preferível correr o risco da inflação legislativa a ter de sucumbir na estagnação legislativa”. (Horta, 1966, p. 133) (grifei)

Aquela era uma descrição aplicável à realidade dos países em geral, independentemente do sistema de governo adotado. Em governos parlamentaristas, presidencialistas ou mistos, a “sombra do Executivo” sobre a atividade legislativa se tornava cada vez mais nítida e presente: “em maior ou menor grau, a interferência direta ou indireta, formal ou informal, do governo sobre a atividade do Legislativo parece ser uma constante na prática constitucional contemporânea (...)” (Cléve, 2000, p. 123).

Nesse cenário, também a consolidação da força dos partidos políticos na estrutura dos mecanismos de representação democrática apresentava-se como um elemento novo e relevante a alterar o esquema de rígida separação entre os ramos do poder. Embora, como apontou Bonavides, não tenha sido fácil para o Estado moderno “acomodar-se em termos jurídicos a essa realidade nova, essencial e poderosa que é o partido político”, tendo-o rejeitado “quanto pôde”, na democracia de massas do Estado social ele havia chegado à plenitude de seu poder

e reconhecimento: “realidade sociológica, onde quer que vinguem, os partidos políticos representam já uma contradição frontal com os princípios do Estado liberal. (...) O Estado social é um Estado solidamente partidário” (Bonavides, 1983, p.439/440).

A atuação política, notadamente na seara parlamentar, já não se pautava pela decisão individual de homens ilustrados, autônomos, guiados em suas ações unicamente por suas consciências e sempre no interesse de uma “vontade geral” da nação. O chamado mandato livre ou representativo da liberal-democracia havia perdido espaço para a realidade da representação política partidária, vinculada a grupos, organizações e forças sociais específicas. Como assinalado por Rabat, o efeito da ampliação do sufrágio sobre a concepção dominante da política havia sido profundo e acabara por subverter, em parte, a ideia de uma esfera de representação política não fragmentada:

É que as disputas políticas, que, no modelo inicial, ficavam reduzidas, por força das próprias restrições formais à participação eleitoral, às disputas entre proprietários, se tornaram mais amplas e mais profundas na medida em que proprietários e não proprietários passaram a combater na mesma arena. Os não proprietários, em particular, buscaram organizar-se em agremiações que, de alguma maneira, os ajudassem a superar sua inferioridade socioeconômica pela capacidade de agregar, numa mesma luta, um grande número de pessoas que vivessem em condições iguais ou semelhantes. Está aí, possivelmente, o fator determinante para a formação dos partidos políticos tal como hoje os concebemos. Ora, os partidos mostraram-se um instrumento tão poderoso de articulação de interesses e valores para a disputa política que praticamente todos os setores socialmente relevantes foram obrigados a se organizar partidariamente. (Rabat, 2010, p. 12 ).

E a relação estabelecida entre legislativo e executivo a partir daí começou a depender, em grande parte, do jogo de forças político-partidárias neles representadas. Convertidos na unidade central de representação política e atuação na vida democrática, os partidos passaram a exercer “profunda influência na estrutura da organização estatal, colaborando fortemente para a quebra da rigidez da separação entre os poderes” (Silva, p. 48). Mesmo em sistemas presidencialistas, nos quais o princípio sempre teve uma significação mais robusta, o clássico agrupamento institucional – Legislativo, Executivo – foi cedendo espaço à nova distribuição de forças políticas moldada pela realidade partidária – partidos de sustentação do governo, partidos de oposição – num arranjo muito próximo ao observado nos parlamentarismos. Sob esse ponto de

vista, seria possível concluir, com Horta, que à frente dos governos do Estado Social firmou-se na verdade “dupla liderança”: a liderança do Poder Executivo e a liderança partidária, ou pluripartidária, das forças políticas representadas no parlamento (2003, p. 540).

No Brasil, a Constituinte de 1946 não estivera propriamente alheia a essas novas condições da realidade político-sociológica do Estado – apenas, como se verá adiante, não fora longe o bastante nas mudanças institucionais reclamadas.

Atenta à necessidade de se conferir maior celeridade aos trabalhos das câmaras em face da acrescida demanda de legislação a se aprovar, a Constituição chegou a promover alguma simplificação no rito do processo bicameral<sup>10</sup>, instituiu a apreciação de vetos presidenciais em sessão conjunta das duas casas<sup>11</sup> e ampliou o calendário anual de trabalhos ordinários do Congresso Nacional<sup>12</sup>.

De outra parte, não concebeu propriamente um Executivo “fraco” nem incapaz de influenciar os trabalhos legislativos e a agenda decisória do país. Preservou competência originariamente prevista na Constituição de 1934, que dava ao presidente da República o poder exclusivo de propor legislação relacionada a temas pertinentes a seus interesses e responsabilidades como gestor público - tais como criação de empregos em serviços existentes e aumento de seus vencimentos (art. 67, parágrafo 2º) -, e acrescentou-lhe ainda uma nova e relevante atribuição privativa, o poder de elaborar os projetos de lei do orçamento encaminhados à apreciação congressional (art. 87, XVI), uma competência de valor estratégico fundamental para a execução do respectivo programa de governo.

Não se pode também deixar de anotar que o texto constitucional estava sintonizado com as tendências mais modernas relacionadas ao papel dos partidos

---

<sup>10</sup> A Constituição de 1946 eliminou a tramitação bicameral em quatro etapas, que vigorara até 1934 para as matérias que exigiam aprovação pelas duas casas. Inseriu no lugar procedimento mais simplificado, que dava a “última palavra”, em caso de divergência entre Câmara e Senado, àquela em que o processo respectivo fora iniciado. Como anotado por Machado Horta, “a arbitragem legislativa da Câmara iniciadora ou de discussão inicial é técnica de abreviamento do processo legislativo, e concorre para suprimir uma das causas de lentidão deliberativa.” (Horta, 1966, p. 138). Essa regra da última palavra da casa iniciadora segue no processo legislativo bicameral brasileiro até hoje.

<sup>11</sup> Até então, esse tipo de sessão era empregado apenas para a realização de atos solenes ou de cerimonial, como o de inauguração das sessões legislativas anuais e o de recebimento do compromisso do presidente e do vice-presidente da República.

<sup>12</sup> O tempo de trabalho anual ordinário do Congresso Nacional de seis meses, que vigorara sob a Constituição de 1934 (último período anterior em que o Congresso efetivamente se reunia) aumentou para nove meses em 1946, passando as sessões legislativas a se iniciar em 15 de março e a se encerrar em 15 de dezembro de cada ano, conforme o previsto no art. 39 do texto constitucional.

políticos no mecanismo da representação político-democrática. Como observou Bonavides, a Constituição de 1946 pusera-se “na linha do constitucionalismo contemporâneo ao reconhecer a existência dos partidos políticos de tal maneira que já não deixava lugar a dúvidas”. A linguagem empregada a esse respeito na Carta da República era agora “bastante precisa, se a cotejarmos com o texto lacunoso e defeituoso da Constituição de 1934” (Bonavides, 1983, p.477). O preceito fundamental aparecia no art. 134: “O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”. E a prescrição do parágrafo único do art. 40 trazia o peso da representação eleitoral dos partidos diretamente para a arena parlamentar, com impacto substancial na forma de organização dos trabalhos legislativos: o *princípio da proporcionalidade partidária* passava a ser o critério central de composição das comissões, os principais órgãos internos de trabalho das câmaras<sup>13</sup>.

Sem embargo dos avanços alcançados, entretanto, a Constituição de 1946 falhara num ponto essencial: faltou-lhe, como mais tarde seria diagnosticado por Josaphat Marinho, “atividade criadora” no plano institucional capaz de conferir uma justa distribuição da autoridade entre os ramos do poder e de dotá-los dos “meios adequados ao eficiente cumprimento de seus deveres com o País, com o regime e com o povo” (Marinho, 1966, p. 284).

O fato é que o *estado da arte* da doutrina constitucional dominante no Brasil na época da constituinte, apesar das vozes dissonantes de alguns publicistas ilustres<sup>14</sup>, revelara ainda muito apego aos postulados do liberalismo clássico, não

<sup>13</sup>Como assinalado por Rabat, a legislação eleitoral produzida nos anos imediatamente posteriores à ruptura institucional de 1930 já prenunciara um tempo de disputa entre partidos políticos de amplitude nacional nas arenas eleitoral e parlamentar, tempo que acabara tendo de ser adiado com a implantação da ditadura estadonovista em 1937. A partir da redemocratização de 1945 esse caminho de consolidação das forças partidárias na cena política do país foi retomado e a mudança institucional “foi de tal magnitude que, se contraposto aos cento e tantos anos anteriores, pode-se dizer que o período que vem de 1945 até hoje revela forte unidade”, mesmo em se considerando as alterações introduzidas no sistema político-eleitoral de lá para cá. (Rabat, 2012, p. 12) No mesmo sentido, também Bonavides: “não andaria exagerado quem datasse da Constituição de 1946 a existência verdadeira do partido político em nosso país, existência que começa com o advento dos partidos nacionais. Os cem anos antecedentes viram apenas agremiações que, à luz dos conceitos contemporâneos, relativos à organização e funcionamento dos partidos, dificilmente poderiam receber o nome partidário”. (Bonavides, 1983, p. 470)

<sup>14</sup>Segundo relatado por Siqueira Castro (1986, p. 20), Carlos Maximiliano, Castro Nunes, Hermes Lima, Agamenon Magalhães, Barbosa Lima Sobrinho, Seabra Fagundes, Temístocles Cavalcanti, Bilac Pinto, Afonso Arinos, Victor Nunes Leal e Pontes de Miranda foram algumas vozes que se

tendo se amoldado adequadamente à “*nouvelle vague* das instituições políticas do Estado social”, como anotou Castro. Na avaliação do autor, o período impunha a superação de certos dogmas como o princípio da indelegabilidade de funções entre os poderes, àquela altura já um tanto sem sentido ou cabimento diante do substancial incremento das tarefas a cargo do poder público:

Juristas de um modo geral mais se limitaram a constatar, não sem espanto, o processo de economização e administrativização de domínios tradicionais do Direito Constitucional sem contudo procederem à necessária revisão crítica que pudesse revigorar esse ramo jurídico em bases compatíveis com as novas realidades políticas.(...)

É sabido que fórmulas constitucionais proibitivas de delegações firmaram tradição em nosso Direito Constitucional sob o estímulo compreensível dos preconceitos e das lembranças do Estado Novo, em que a prática indiscriminada do recesso congressual e a centralização de todo o poder normativo nas mãos do Executivo foi o traço marcante da ditadura. O temor da recidiva ditatorial fez com que os constituintes de 1946 incorressem no anacronismo de reeditar em dicção ortodoxa a regra da não delegação, deixando os governos constituídos sob sua égide muitas vezes sem os instrumentos eficazes de regulação dos múltiplos e complexos aspectos da vida social na segunda metade do século XX, que, em contraste, exigiam do Estado atuação pronta e positiva para o enfrentamento de crises de toda ordem.(...) Com isso, o Direito Constitucional no Brasil contrariou a tendência que então se generalizava nas nações cultas e desenvolvidas, autodecretando sua obsolescência no trato desse relevante assunto (...). (Castro, 1986, p. 17/20) (grifei)

Na avaliação de Trigueiro, além de anacrônica - “Que me conste, é a nossa a única Constituição no mundo que, hoje, mantém em seu texto proibição dessa natureza” -, a cláusula da indelegabilidade de funções entre os poderes, incrustada no art. 36 do texto constitucional, era uma ficção jurídica que não podia resistir à realidade da vida política e social: “Proibição decerto ilusória, porque a delegação é hoje prática generalizada e inelutável de tal sorte que, a bem dizer, para o atendimento da função legislativa, fora da delegação de poderes não haverá salvação.” (Trigueiro, 1966, p. 14)

Pretender que o Poder Legislativo – por seus métodos tradicionais de trabalho, morosos e pouco produtivos, com sua organização interna ainda não inteiramente ajustada ao caráter coletivo e partidário da representação política proporcional, e sem uma estrutura de assessoramento técnico adequada ao exame de todos aqueles novos tipos de leis submetidos a sua deliberação - pudesse dar

---

levantaram na Constituinte buscando atualizar o discurso jurídico-constitucional brasileiro e adequá-lo aos novos tempos do Estado de providência.

conta, sozinho, de toda a tarefa legislativa do Estado, era uma ideia que ia “de encontro à natureza das cousas”, para usar a expressão de Trigueiro.

Adviriam daí muitas das críticas recebidas pelo texto constitucional. E uma aspiração geral por reformas institucionais cedo tomaria conta da cena política do país, ganhando espaço em variados fóruns de discussão que se estenderam desde a arena parlamentar até o ambiente acadêmico. O tópico desenvolvido a seguir procura resgatar, brevemente, os principais pontos que pautaram esse debate.

### 2.2.1

#### **Críticas e propostas de revisão**

No Brasil da Constituição de 1946, o “desajustamento da vida parlamentar” revelava-se de evidência crescente, como anotado por Trigueiro (1954, p. 7/13):

A prática das instituições democráticas restauradas encaminha-nos, ao que tudo indica, para uma crise do Poder Legislativo, que decerto se exacerbará com o tempo, se não for remediada por forma adequada (...)

A realidade política brasileira fornece mais um exemplo da impossibilidade material, em que se encontram os órgãos do poder legislativo, de cumprirem a contento a função que a Constituição lhes reserva. O Congresso aumentou enormemente a sua produtividade, mas se revela incapacitado de votar, em tempo razoável, muitas leis necessárias e de realizar, no plano do direito escrito, as reformas exigidas pelo progresso do país e pelo intervencionismo estatal no domínio social e econômico.

A Constituição mal completara seis anos de vigência quando o Instituto de Direito Público e Ciência Política tomou a iniciativa de realizar alguns estudos de direito comparado sobre o trabalho legislativo em outros países, visando recolher subsídios e colaborar mais ativamente com sugestões para a reforma das instituições legislativas brasileiras. O trecho acima reproduzido fazia parte do prefácio de Trigueiro a uma das publicações mais relevantes que resultaram daqueles estudos, “O processo legislativo na Europa Ocidental” - monografia do professor Georges Langrod, publicista vinculado à Universidade de Sarre e ao *Centre National Français de la Recherche Scientifique*, convidado pelo Instituto a escrever sobre a forma como países então também recentemente redemocratizados, como França, Itália e Alemanha, haviam remodelado suas instituições políticas.

O estudo, entre muitas outras contribuições trazidas à reflexão sobre a temática em questão, mostrava que certos postulados da democracia liberal, como a concepção de poderes políticos estanques e isolados, passava por um processo de profunda revisão no cenário europeu do pós-guerra. Na maioria dos países estudados havia uma clara percepção doutrinária da necessidade de se adaptarem as formas institucionais às necessidades da época e grande parte do esforço feito nesse sentido dirigia-se à pesquisa de conceitos novos, de técnicas mais racionais, de melhores formas processuais e de toda uma série de correções técnicas dentro do quadro de uma separação mais “elástica” de poderes. Confirmam-se alguns trechos:

Não é mais o triunfo do Parlamento que se procura, como era o caso do período decorrido entre as duas guerras. Evidentemente, não é, tampouco, a preponderância do Executivo que se quer realizar, conquanto se faça sentir a necessidade de um Executivo mais forte e mais estável. Continua-se a procurar um equilíbrio matizado entre os poderes, devendo o Executivo ser capaz de levar a bom termo a obra econômica e social que o Estado empreende daí por diante, por toda parte. Querem assegurar-lhe, por conseguinte, participação efetiva na tarefa legislativa, na medida definida pelos textos constitucionais, rompendo definitivamente com o antigo monopólio legislativo do Parlamento isolado. Por outro lado, compreende-se melhor que o caráter exclusivamente ‘executivo’ do Governo está nitidamente ultrapassado pelo desenvolvimento, quantitativo e qualitativo, das administrações *criadoras*, cuja atividade inicial tende a ultrapassar o quadro estreito da ‘execução’ pura e simples da vontade expressa do legislador.

(...)

Não é demasiadamente ousado pretender afirmar que por toda a Europa Ocidental se compreende plenamente a incapacidade do Parlamento de isoladamente desempenhar-se, a tempo e de maneira adequada, de sua missão legislativa. Segundo a opinião geral, já expressa nas instituições ou que é objeto dos projetos de sua reforma, o conceito rígido da divisão clássica de poderes, exatamente de acordo com a lei, não é mais aplicável e merece ser reconsiderado. O processo legislativo, em seu conjunto, torna-se de tal maneira complexo, heterogêneo e urgente, que exige uma coordenação organizada do esforço de diferentes poderes no Estado moderno.

(...)

Compreendeu-se que os parlamentos, como as democracias, se desnaturam mesmo em razão do esforço necessário para se preservarem. Uma adaptação permanente e incessante das formas institucionais às necessidades variáveis das épocas sucessivas parece indispensável e todo o esforço é dirigido nesse sentido. Apesar do conservantismo bárbaro das formas da vida parlamentar e da ineficácia provada de toda reforma “de fachada”, apesar do fato de os fatores políticos na Europa não serem sempre propícios às reformas mais extremas e de longa duração, a pesquisa desesperada de conceitos novos, de técnicas mais racionais, de melhores formas processuais, continua. (Langrod, p.38/121/122)

O mesmo Instituto de Direito Público, em 1955, promoveria uma série de debates sobre o tema com a presença de parlamentares e publicistas de renome,



como João Mangabeira, Victor Nunes Leal, Gustavo Capanema, Samuel Duarte, Nestor Duarte, José Augusto, Otto Prazeres, Carlos de Medeiros, Nereu Ramos, Hermes Lima, Luís Simões Lopes, Barbosa Lima Sobrinho, Orlando de Carvalho, Caio Tácito, Nestor Massena, Bilac Pinto, Temístocles Brandão Cavalcanti e Seabra Fagundes. Desses encontros resultou uma publicação igualmente importante, feita a partir do relatório geral de João Mangabeira, editado pela Fundação Getúlio Vargas sob o título “Poder Legislativo”, em 1956.

Hermes Lima e Carlos de Medeiros ainda seriam chamados a integrar, no mesmo ano, uma comissão de juristas nomeada pelo então Ministro da Justiça, Nereu Ramos, para estudar os problemas gerais da Constituição e apresentar sugestões para sua modificação. Tal comissão, da qual também fizeram parte San Tiago Dantas, Francisco Brochado da Rocha e Antônio Gonçalves de Oliveira, acabou por redigir onze propostas de emenda ao texto constitucional, entre as quais uma especialmente dirigida a promover alterações nas regras do processo de elaboração legislativa, visando assegurar-lhe “andamento mais consentâneo com a eficiência da ação do Congresso”, como mencionado na respectiva justificação. Entre as medidas contempladas, destacavam-se providências destinadas a promover melhores condições de governabilidade ao Executivo – como a fixação de prazos para a apreciação congressual de projetos de iniciativa presidencial e a restrição das possibilidades de emendamento daqueles pertinentes à sua área de iniciativa exclusiva, por exemplo – e também mecanismos concebidos para tentar minorar os problemas de operacionalidade do Congresso diante da pesada carga de atribuições legislativas do Estado - como a previsão de autorizações para a elaboração de “projetos definitivos de lei” tanto por comissões das casas legislativas quanto pelo Poder Executivo (convencida a Comissão, nesse último caso, de se tratar de fórmula capaz de promover a necessária cooperação entre os poderes, entrosando “a experiência e o aparelhamento do Govêrno com as atribuições específicas e soberanas do Congresso”). Na avaliação de Horta (2003, p. 541), todas as propostas constituíam trabalhos realmente valiosos sob os aspectos doutrinários e técnicos. Não chegariam, porém, a alcançar concretização na atividade constituinte do Congresso Nacional daquela legislatura.

As preocupações com a necessidade de revisão das regras do processo legislativo brasileiro não se interromperiam com o golpe de 1964 - nem com o

retalhamento por que passou a Constituição depois dos atos institucionais e complementares que se seguiram<sup>15</sup>. Em 1965, o “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo”, promovido por iniciativa dos presidentes da Câmara e do Senado em colaboração com a Universidade de Brasília, reuniu participantes brasileiros e estrangeiros, professores universitários, membros e funcionários do Congresso Nacional e dos parlamentos de outros países, que debateram largamente a questão da reforma das instituições legislativas e dos métodos e técnicas mais modernos de trabalho parlamentar.

As ideias ali ventiladas reforçavam as conclusões do estudo de Langrod e mostravam que os problemas legislativos na era do Estado social não atingiam apenas o Brasil, revelando-se um fenômeno praticamente universal. Como frisado pelo Professor Giuseppe Bettiol, experiente parlamentar e jurista italiano, não existia país onde não se sentisse que “certas estruturas político-jurídicas tradicionais do Estado não correspondem mais às características e às necessidades do tempo em que vivemos e operamos”. As formas rígidas do liberalismo conservador teriam deixado de ser aplicáveis e até os “velhos liberais” já assimilavam o fato de que as novas constituições deviam espelhar as necessidades dos novos tempos e superar todo tipo de esquematismo formal ou legal. Não seria possível comparar os deveres do Estado “de ontem” aos do Estado contemporâneo, muito mais onerosos e diversos. E a problemática do Poder Legislativo, nesse contexto, precisaria envolver soluções que propiciassem ao Estado agir tempestivamente, “para não se apresentar como negligente e ausente, medroso e impotente diante de uma complexidade de coisas que deve conhecer e decidir”. (Bettiol, 1966, p. 243).

---

<sup>15</sup> Como anotaram Azevedo e Rabat, o Ato Institucional nº 1/64, que começaria a desmontar o regime constitucional de 1946, ainda deixara “transparecer a crença na possibilidade de controle da sociedade e de suas instâncias de representação política tão somente com medidas transitórias de violência material e simbólica.(...)Tudo funcionava como se, após tomadas as medidas destinadas a impor os rumos autoritariamente escolhidos para o país, as instituições representativas pudessem voltar, em pouco tempo, a funcionar normalmente respeitando aquelas imposições. “(2012, p. 32/33) Na verdade, essa crença ainda se estenderia mesmo após a edição, no ano seguinte, do AI-2, o “golpe dentro do golpe”, na expressão de Azevedo e Rabat. Era o que se refletia no parecer do Senador Josaphat Marinho a um projeto de emenda à Constituição de 1946 dedicado à reforma do Congresso apresentado no final de 1965: “Cessado o período de exceção a que estão submetidas as instituições, é justo esperar que o Poder Legislativo se revigore, dentro das novas normas, que cuidou de estudar e agora discute, para incorporá-las ao sistema da Constituição”. (Marinho, 1966, p. 338).

A necessidade de se superar uma interpretação muito rígida da cláusula da separação de poderes aparecera em praticamente todas as palestras proferidas. Oswaldo Trigueiro talvez tenha sido o crítico mais contumaz:

Em matéria de separação de poderes nosso constitucionalismo é ortodoxo e tanto o direito positivo como a doutrina dominante se apegam à ilusão de que, em meados do século XX, câmaras numerosas e multipartidárias ainda possam exercer o monopólio da elaboração das leis. Aferramo-nos a Montesquieu, como se êle fôsse o revelador de um dogma imutável e fechamos os olhos à revisão crítica que já afastou como inteiramente inútil uma teoria que Marcel de La Bigne de Villeneuve qualifica de mal construída, mal denominada, pior interpretada, e considera mesmo uma manifestação da crise do senso comum. (Trigueiro, 1966, p. 15)

Mesmo para aqueles que não corroboravam diagnóstico tão radical, como Miguel Reale, a solução dos problemas do processo legislativo contemporâneo também passava pelo estabelecimento de um novo tipo de relação entre governo e parlamento, mais próxima e colaborativa:

Discordo daqueles que, imbuídos de pragmatismo tecnológico, chegam a considerar obsoleto e superado o princípio da independência dos Podêres (...) Penso, ao contrário, ser essencial ao Estado de Direito o reconhecimento de que, se as leis não são o resultado da competência e da função exclusiva do Legislativo, dada a participação cada vez mais relevante do Govêrno no processo legiferante – nem por isso deve deixar de caber ao Parlamento a decisão final, em se tratando de matéria de ordem legislativa. (...)

Se as franquias democráticas exigem a distinção de Podêres autônomos, tal princípio salutar não é incompatível com uma política de cooperação, em função do bem da coletividade. Dentro do nôvo espírito, que todos nós sentimos ser essencial à racionalização do sistema representativo, é que devemos reformular os modos de colaboração do Executivo no momento decisivo de elaboração dos textos legais. (...)

Tudo está, pois, não em negar a independência dos Podêres, mas sim em reconhecer que em nada ficará atingido tal princípio com o estabelecimento de um conjunto de medidas que assegurem a colaboração, ostensiva e permanente, dos órgãos executivo e parlamentar durante tôda a tramitação dos projetos de lei, até a sua promulgação. (...)

Legislar é trabalho de equipe, e não duelo de Podêres, cada qual cioso de suas “intocáveis prerrogativas”. Há sempre modo de estabelecer uma linha de justo equilíbrio entre a Administração e o Congresso, a fim de que as interligações e pressões, que se operam às ocultas, passem a se realizar às claras, com sinceridade e harmonia. (Reale, 1966, p. 102/103/110).

As propostas concretas apresentadas e discutidas no Seminário envolviam quase sempre soluções que combinavam dois pontos principais - na verdade, duas faces de uma mesma moeda, a moeda da “racionalização” do sistema político a que se referira Reale. De um lado, buscavam-se meios de superar problemas de

desajuste entre prioridades legislativas do governo e dos parlamentares, concedendo-se em favor do primeiro, na condição de representante da vontade da maioria, instrumentos destinados a forçar a apreciação congressional, em tempo hábil, das medidas legais de interesse de seu programa político<sup>16</sup>. Entre tais instrumentos encontravam-se, por exemplo, a atribuição de iniciativa legislativa exclusiva ao presidente da República sobre determinadas matérias; a fixação de prazos certos, inclusive sob ameaça de aprovação tácita, para a apreciação de projetos de seu interesse; a possibilidade de delegação parlamentar expressa ao governo para a edição de leis; e mesmo a capacidade de, em situações emergenciais, o governo editar diretamente atos legislativos, sujeitos a posterior ratificação parlamentar. De outro lado, também se buscava a formulação de novos métodos, procedimentos e expedientes de trabalho legislativo capazes de reduzir os custos tradicionais do processo de deliberação e aumentar a produtividade das câmaras, resgatando o prestígio e a capacidade decisória do parlamento no sistema político. Nesse quesito, o original mecanismo italiano da “delegação interna” a comissões, que constitui objeto de interesse central nesta dissertação, foi seguramente o mais citado pelos palestrantes e debatedores do Seminário, que defenderam quase à unanimidade sua inserção no sistema parlamentar brasileiro<sup>17</sup>. Houve, igualmente, muitas referências à necessidade de melhorias no aparelhamento técnico e de assessoramento institucional das câmaras para o atingimento de uma produção legislativa ágil e de qualidade.

Ainda não havia se encerrado o Seminário na Universidade de Brasília quando foi criado, por iniciativa do presidente do Congresso, um grupo de trabalho parlamentar, nascido “da imposição do fatos e da necessidade urgente de

---

<sup>16</sup> Essa, na verdade, a concepção de “racionalização” mais empregada na literatura de ciência política, como se pode conferir em Ricci: (2006, p. 51), “o aspecto típico da ideia de racionalização vinha unanimemente associado à centralização das funções legislativas nas mãos do governo. (...) Racionalizar significava, na substância, garantir a decisão e a participação em favor do governo, reduzindo as possibilidades de autonomia parlamentar. (...) A noção de racionalização é, portanto, associada à de centralização decisória, e na literatura essa é a orientação dominante. (...) racionalização é um processo que implica reestruturar o arranjo de forma que o governo possa agir com mais eficácia.” Mas havia também um outro sentido do termo muito usado em relação aos trabalhos parlamentares por políticos e juristas, o do senso comum, que identificava “racionalização” com os meios e modos de tornar os trabalhos “mais racionais”, ou seja, menos custosos e caóticos, mais organizados e produtivos.

<sup>17</sup> As propostas feitas nesse sentido serão objeto de exame mais detido no capítulo 2.

o Congresso Nacional enfrentar problemas ligados à crise política nacional”<sup>18</sup>, com o fim de realizar estudos que pudessem constituir subsídios para uma reforma constitucional das instituições políticas. O grupo, do qual faziam parte os Senadores Wilson Gonçalves, Afonso Arinos, Edmundo Levi e Josaphat Marinho e os Deputados Laerte Vieira, Oliveira Brito, Hamilton Prado e Raimundo Brito, teve como relator o Senador Josaphat Marinho, que redigiu o texto final com as conclusões do estudo realizado e uma sugestão de proposta de emenda à Constituição já devidamente formatada, além de outras medidas de caráter legislativo ordinário e também administrativo a serem tomadas internamente pelas câmaras. O relatório registrava que a reforma ali projetada tinha a “finalidade essencial de aperfeiçoamento e prestígio das instituições parlamentares”. Assim inspirada, deveria “alcançar os objetivos precípuos de: eficiência e celeridade do trabalho legislativo; aperfeiçoamento da técnica legislativa; e fortalecimento da ação do Congresso, inclusive para maior coordenação com os outros poderes.” Com esse desiderato, o grupo de trabalho propunha várias medidas que, conjugadas, haveriam de criar as “condições indispensáveis ao exercício mais seguro da função legislativa e da função política ou de controle, que cabem ao Congresso Nacional” (Marinho, 1966, p. 287).

Entre as alterações constitucionais propostas encontravam-se similaridades com algumas que já haviam sido contempladas, com as excrescências autoritárias que se poderia esperar, no Ato Institucional nº 1/64. Mas o grupo de trabalho conseguiu depurá-las de muitos dos excessos ditatoriais e elaborar um projeto de reforma que, no fim das contas, não fugia muito do molde das instituições legislativas democráticas alinhadas às tendências de racionalização parlamentar “à francesa” então em voga<sup>19</sup>. Propunha-se, por exemplo, no campo da iniciativa legislativa, a atribuição de legitimidade ao presidente da República para apresentar propostas de emenda constitucional – mas sem a previsão

<sup>18</sup> Trecho do discurso do presidente do Congresso Nacional, Senador Moura Andrade, proferido no ato de instalação da comissão. (extraído da publicação *Reforma do Poder Legislativo no Brasil*, Câmara dos Deputados, 1966).

<sup>19</sup> A Constituição da França de 1958, que restringira uma parte da autonomia do parlamento e reforçara os poderes legislativos do Poder Executivo com o fim de garantir maior capacidade decisória e maior estabilidade aos governos, passou a ser tida como uma referência em termos de conformação de um sistema político moderno e “racionalizado”. Tanto que, alguns anos mais tarde, um importante estudo do cientista político John Huber sobre as mudanças institucionais produzidas da Quarta para a Quinta República francesa seria intitulado pela expressão “Parlamento racionalizado”, como relatado em Ricci (2006).

despropositada do prazo de apenas trinta dias para sua apreciação pelo Congresso Nacional, como constara no AI-1. Quanto aos projetos de lei ordinária de iniciativa do governo, previam-se prazos peremptórios, mas razoáveis - 45 dias, com possibilidade de uma prorrogação aprovada pelos respectivos plenários - para que cada uma das câmaras concluísse sua apreciação - o que contrastava com os prazos e improrrogáveis trinta dias previstos no Ato Institucional para deliberação conjunta das duas casas sobre a matéria.

A norma da aprovação de projetos por decurso de prazo, assim como a restrição à competência parlamentar para propor projetos ou emendas que implicassem aumento da despesa pública, que também constavam do AI-1, acabaram ali reproduzidas praticamente sem alterações. Mas o relatório trazia breve justificação a respeito: “Não se trata de providência singular, antes de critério já adotado em regimes de povos desenvolvidos, como o francês (Const. de 1958, art. 40).” (Marinho, 1966, p. 288)

Em contrabalanço às medidas que favoreciam a apreciação da agenda legislativa de interesse do governo, o grupo propunha alguns expedientes voltados à valorização do trabalho exercido na seara parlamentar, como a limitação imposta ao poder de veto presidencial, que não mais poderia incidir sobre palavras isoladas, devendo “abranger texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea” - numa redação muito similar à adotada pela Constituição atual. A ideia ali era impedir a supressão de termos ou expressões relevantes que pudessem subverter o sentido original dos textos legislativos aprovados pelo Congresso.

Adotavam-se ainda dois expedientes inspirados no bem-afamado “sistema de comissões deliberantes” da Itália, muitas vezes lembrado como exemplo de inovação procedimental produtiva e eficiente em todos aqueles estudos e encontros realizados para debater a reforma do poder legislativo nos diversos fóruns anteriormente mencionados. Previa-se, de um lado, que a Câmara e o Senado pudessem deferir a comissões especiais a elaboração e votação definitiva de projetos de lei, resguardada a deliberação final dos plenários apenas para as hipóteses de solicitação da maioria dos membros da comissão ou de um quarto da respectiva câmara. De outra parte, propunha-se fossem considerados rejeitados pelas câmaras todos os projetos de lei que, na casa de origem, viessem a receber pareceres contrários das comissões técnicas competentes.

Todas essas eram medidas relacionadas ao processo legislativo que exigiam alteração expressa no texto constitucional, mas o grupo de trabalho não se limitaria a elas. Sugeriu também algumas providências normativas e administrativas complementares para o aperfeiçoamento da instituição parlamentar, como por exemplo a inserção de regra nos regimentos internos da Câmara e do Senado prevendo a realização de audiências públicas nas comissões “a fim de ouvir interessados e receber esclarecimentos sobre projetos em estudo”, assim como a organização de um serviço de informação legislativa de caráter permanente destinado a instruir as proposições submetidas à apreciação do Congresso Nacional.

O relatório concluía a parte expositiva com uma ponderação que parecia adivinhar o rumo torto que a reforma das instituições legislativas e políticas em geral tomaria dali por diante:

Cumprе observar, em conclusão, com fundamento na experiência de todos os povos, que não bastarão os textos, que forem porventura aprovados, para que a reforma se opere com êxito. À autoridade formal das normas há de juntar-se a firme decisão dos órgãos dirigentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (Marinho, 1966, p. 289)

Mal o grupo de trabalho apresentara seu relatório e foi surpreendido pela edição do Ato Institucional nº 2, que incorporou algumas propostas ali formuladas, mas na forma enviesada do espírito autoritário<sup>20</sup>. E poucos dias depois o governo iria atropelar novamente a iniciativa parlamentar sobre a matéria ao apresentar ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição nº 7/1965, confessadamente baseado no trabalho elaborado pelo grupo – cujo relatório original fora até anexado à respectiva exposição de motivos – mas naturalmente desvirtuado em seus propósitos políticos e já prejudicado na unidade e coerência internas pela supressão de partes deslocadas anteriormente para o corpo do AI-2.

---

<sup>20</sup> O Ato Institucional nº 2/65 suprimia, por exemplo, a faculdade de prorrogação, pelos plenários das casas legislativas, dos prazos de apreciação dos projetos de iniciativa presidencial, transferindo-a para o próprio poder executivo; além disso, reeditava o procedimento previsto no AI-1 de apreciação de projetos do governo em sessão conjunta, no prazo máximo de trinta dias, mas agora formalmente enquadrado como um procedimento aplicável quando o presidente julgasse “urgente”. O procedimento “normal” de apreciação de projetos do executivo era mantido em 45 dias, com apreciação separada em cada uma das casas.

Designado novamente o Senador Josaphat Marinho como relator da matéria na comissão mista constituída para seu exame, não deixaria ele de registrar no parecer respectivo o indisfarçável constrangimento e indignação causados ao Congresso pela manobra do governo:

Duas ponderações iniciais são cabíveis em torno da proposição.

Uma é que teria sido mais adequado que o Congresso Nacional houvesse assumido a responsabilidade da iniciativa do projeto. Tratando-se de matéria pertinente, de modo preponderante, às atribuições e ao funcionamento do Poder Legislativo, a espontânea formalização da emenda constitucional daria prova da vitalidade do Congresso. Não deveria ser obstáculo à sua iniciativa a necessidade de rápida tramitação. Se é possível assegurá-la por provocação do Poder Executivo, igual esforço garantirá a aprovação da medida gerada e reduzida a projeto no próprio meio parlamentar. A coordenação livre e vigorosa prestigiaria a representação popular.

De outro lado, se o Poder Executivo conhecia, como é notório, o estudo do Grupo de Trabalho do Congresso e pretendia adotá-lo em seu conjunto, deveria ter evitado a trasladação de algumas de suas normas para o Ato Institucional nº 2. O fracionamento da proposição prejudicou a unidade e a correção de suas regras, como se infere do texto proposto e de emendas que lhe foram apresentadas. (Marinho, 1966, p. 337)

O projeto de emenda constitucional em referência seria, apesar de tudo, discutido e aprovado com poucas modificações, seguindo o rito sumário de trinta dias previsto no AI-2. Foi promulgado, na verdade, por um já combalido, ameaçado e “mutilado”<sup>21</sup> Congresso Nacional, na forma da Emenda Constitucional nº 17, de 1965.

Data do ano seguinte o último registro de esforço parlamentar na busca de subsídios para a reforma e o aperfeiçoamento das instituições legislativas ainda sob a vigência formal da Constituição de 1946: o “Estudo sobre o funcionamento dos Parlamentos da Grã-Bretanha, República Federal Alemã, França, Itália, Estados Unidos da América, México e Peru”, de autoria do Senador Milton Campos e do Deputado Nelson Carneiro. O material em referência, elaborado por

<sup>21</sup> A expressão foi usada por Azevedo e Rabat ao mencionar o efeito intimidador causado sobre o conjunto da instituição parlamentar pelas cassações das principais lideranças de oposição ao novo regime, ocorridas, já naquela primeira legislatura, em número de 67. Confira: “A intervenção no Congresso Nacional era essencial para a empreitada autoritária, pois se pretendia manter a aparência de legalidade pela via de aprovação parlamentar de boa parte da legislação desejada pelo novo regime. O instrumento que a ditadura se deu para expurgar da esfera parlamentar um contingente expressivo de adversários foi a autorização ao titular do Poder Executivo para proceder à suspensão de direitos políticos pelo prazo de dez anos e à cassação de mandatos legislativos (...). O instrumento repressivo foi vastamente usado. (...) Assim, após a edição do Ato Institucional nº 1, o Congresso Nacional, mutilado pelos inúmeros mandatos cassados e em posição defensiva pela possibilidade de novas cassações, (...) aprovou várias emendas constitucionais defendidas pelo novo regime”. (2012, p. 32/36)



ambos em formato de relatório após visita feita a todos aqueles países em missão oficial destinada à observação de suas práticas parlamentares, constituía “excelente trabalho de comparação entre vários ordenamentos constitucionais”, na avaliação de Horta (2003, p. 542). Acabaria vindo a público, porém, somente no dia 12 de dezembro de 1966 – data a partir da qual o Congresso já estava convocado a se reunir extraordinariamente, por força de mais um ato institucional (AI-4/66), para discutir e aprovar o projeto de uma nova Constituição para o país apresentado pelo governo. A julgar pela passagem seguinte do texto, os autores ainda naquele momento cogitavam da hipótese de a normalidade democrática ser brevemente restaurada, o que justificava a preocupação com a necessidade de o Congresso Nacional estar tecnicamente preparado para logo voltar a ocupar lugar de destaque no sistema político:

Agora está reunido o Congresso Nacional para discutir e votar uma nova Constituição. Entendemos que é dever do Parlamento valer-se do ensejo para fixar normas capazes de servir ao fortalecimento da instituição parlamentar, que, acima da temporariedade dos homens e dos governos, necessita credenciar-se como um dos pilares da democracia brasileira.

(...)

O exame da organização e da posição dos Parlamentos no mundo moderno deixa-nos a impressão confortadora de que, a despeito de nossas imperfeições e deficiências, temos um Poder Legislativo civilizado, cujos quadros virão a ser, com tempo e trabalho, satisfatórios. As dificuldades e problemas que aqui se acentuam constituem fenômeno geral e suscitam a necessidade de transformações e mudanças que se estão operando nos países democráticos. É claro que, antes de tudo, a missão parlamentar varia segundo as peculiaridades do regime político instituído. Mas em nenhum país democrático se deixa de atribuir ao Parlamento posição de extrema importância na ordem política. O segredo de sua sobrevivência está em sua capacidade de adaptação às novas realidades que vão surgindo num mundo em mudança. (Campos e Carneiro, p. 10/25)

O recrudescimento do regime de força nos anos seguintes adiaria, por cerca de vinte anos, os planos de retomada dessa “posição de extrema importância” do parlamento brasileiro na ordem democrática. E aquele fio de ideias de modernização, racionalização e reforma das instituições legislativas que estivera presente no debate político nacional por quase todo o período de vigência da Constituição de 1946, (sub) sumiria no hiato autoritário para somente ser resgatado, e finalmente aproveitado, nas instituições políticas renovadas da Constituição Cidadã de 1988.

## 2.3

### Constituição de 1988: inovações e equilíbrio

#### 2.3.1

##### Preliminarmente, um parêntese metodológico

(Há um dado curioso a diferenciar os estudos brasileiros sobre instituições legislativas nos períodos das Constituições de 1946 e de 1988. No primeiro caso, o interesse acadêmico pelo assunto, assim como as pesquisas eventualmente realizadas a respeito, provinham majoritariamente da área jurídico-constitucional, como se pode conferir pelas principais referências bibliográficas empregadas nos tópicos antecedentes. O fato chegou a ser objeto de comentário crítico, durante aquele Seminário realizado na Universidade de Brasília sobre a reforma do Legislativo, pelo Professor Orlando de Carvalho, único representante da área de Ciência Política entre os palestrantes brasileiros que participaram do evento. Confira-se o trecho:

A primeira observação a fazer-se neste Seminário, que entende apresentar resultados práticos, é a de que, no Brasil, são precários os conhecimentos empíricos de Ciência Política. Em qualquer setor das instituições políticas que investiguemos, encontraremos, via de regra, numerosas elocubrações doutrinárias, freqüentemente de alto valor teórico, acompanhada de erudita bibliografia, baseada no direito constitucional. É fase típica da evolução da Ciência Política na América Latina, onde as melhores contribuições se acham vinculadas ao estudo jurídico das instituições, o que não é condenação, mas apenas verificação de uma certa fase da evolução dos estudos de Ciência Política e que, em regra, os professores americanos não entendem e apreciam de maneira desfavorável.

Em nossos estabelecimentos de ensino superior se está fazendo pouca pesquisa de ciências sociais em geral e de ciência política em particular, sendo necessário estimular planejadamente a criação de centros de investigação empírica e de documentação para colocar, à disposição dos responsáveis pelo andamento da coisa pública, informações seguras e reais sobre o Brasil. (Carvalho, 1966, p. 209)

No período atual, contudo, a situação parece ter se invertido completamente. O processo de elaboração de normas jurídicas na seara parlamentar desperta hoje pouco interesse acadêmico dos teóricos do direito, a julgar pelos raros estudos específicos na área publicados no Brasil nas últimas décadas. Os trabalhos jurídicos “de referência” sobre o tema continuam a ser os mesmos elaborados originariamente na vigência das Constituições de 1946 e 1967, republicados no período atual de forma “adaptada” às disposições da Constituição de 1988.

Nenhum deles, porém, faz uma reflexão mais detida e acurada sobre as instituições legislativas em operação na realidade brasileira atual, limitando-se, quando muito, à descrição superficial de novas competências e prerrogativas introduzidas<sup>22</sup>.

Esse papel, na verdade, vem sendo desempenhado mais sistematicamente pelos pesquisadores da área de ciência política, cuja produção acadêmica sobre o processo de produção legal é hoje sem dúvida muito mais substancial do que a de juristas e constitucionalistas – esses mais ocupados, certamente, em investigar a produção do direito pelos tribunais, uma “tendência generalizada” nos estudos jurídicos contemporâneos, como apontado por Waldron (2003)<sup>23</sup>.

Essa a razão pela qual, no tópico a seguir, predominam - embora não todo o tempo - referências apoiadas na literatura e nos dados empíricos coletados por pesquisadores vinculados à área da ciência política no Brasil.

Fecho o parêntese.)

### 2.3.2 De volta ao ponto interrompido

No que diz respeito à concepção das instituições legislativas, a Constituição de 1988 parece ter “rodado as horas pra trás e ajeitado o seu caminho”<sup>24</sup> para encostar no das ideias de modernização e reforma que, como se viu no subitem 1.2.1, debatiam-se largamente no país antes de sua distorcida apropriação pelas forças autoritárias do regime consolidado em 68<sup>25</sup>. É que, nesse particular, o texto

<sup>22</sup> Sobre isso, voltarei a falar em maior detalhe no capítulo 3.

<sup>23</sup> De acordo com o autor, “não possuímos um modelo jurisprudencial capaz de compreender normativamente a legislação como forma genuína de direito, a autoridade que ela reivindica e as exigências que faz aos outros atores em um sistema jurídico. Nosso silêncio nessa questão é ensurdecedor se comparado com a loquacidade sobre o tema dos tribunais. Não há nada sobre legislaturas ou legislação na moderna jurisprudência filosófica que seja remotamente comparável à discussão da decisão judicial. Ninguém parece ter percebido a necessidade de uma teoria ou de um tipo ideal que faça pela legislação o que o juiz-modelo de Ronald Dworkin, ‘Hércules’, pretende fazer pelo raciocínio adjudicatório.” (Waldron, 2003, p.1)

<sup>24</sup> Com a devida licença poética de Chico Buarque e Edu Lobo (Valsa Brasileira).

<sup>25</sup> Maria da Conceição Tavares e José Carlos Assis já haviam se referido, de certa forma, a essa “apropriação indébita”, por parte do novo regime, de ideias originariamente gestadas em ambiente democrático anterior, veja-se: “As normas institucionais do período 64-67 não haviam germinado na ESG, mas foram o produto do debate livre na sociedade civil na fase que precedeu o golpe de 64. E antes do golpe de 68, um rico debate no Congresso fixou os limites de competência entre Legislativo e Executivo em questão orçamentária (...)” ( “O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário”, Rio de Janeiro, Zahar, 1985).

constitucional em vigor incorporou uma grande parte das soluções propostas naqueles seminários, estudos e encontros realizados para discutir o tema - mas agora em sua versão originária, de inspiração democrática, diferentemente do que se fizera nos atos institucionais anteriormente mencionados e nas Constituições de 1967/69 que a eles se seguiram.

Como anotou Machado Horta, as inovações legislativas adotadas no período que sucedeu ao golpe de 64 obedeciam à filosofia política da ditadura: “A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, dentro da concepção dominante de fortalecimento dos poderes do Presidente da República para convertê-lo em *autoridade suprema do Estado*, como dizia a Carta de 1937, conceberam o processo legislativo como instrumento desse objetivo e organizaram o processo legislativo autoritário” (Horta, 2003, p. 547). Por isso mesmo, não faz sentido considerá-las, como chegou a sugerir Ferreira Filho<sup>26</sup>, como precedentes ou “linhas mestras” das normas contempladas no texto da Constituição Cidadã de 1988 - apesar de, em alguns pontos, até coincidirem formalmente, como na atribuição de certas prerrogativas ao Executivo que favorecem sua proeminência no processo de produção legal. É evidente, como bem anotou Clève, que em estados autocráticos e ditaduras de todos os tipos o papel do governo revela-se sempre muito forte, “mas *o dado não tem importância para o direito constitucional, que não se compadece com os regimes políticos tirânicos*”, lembra ele. Nesse campo do conhecimento jurídico, interessa estudar as instituições legislativas – aí incluído o “curso de fortalecimento do Executivo no território da produção da lei” – dentro do quadro das modernas democracias constitucionais. (Clève, 2000, p 102).

Vistas as coisas desse modo, o processo legislativo formatado pela Constituição de 1988 encontra de fato sua fonte mais genuína de inspiração naquelas ideias de renovação institucional que, apesar de não terem logrado concretização na vida político-democrática do período, estiveram presentes no debate jurídico e político durante praticamente toda a vigência da Constituição de 1946.

---

<sup>26</sup> “Aplicação clara e significativa das tendências contemporâneas em matéria de elaboração legislativa forneciam a Constituição do Brasil, promulgada a 24 de janeiro de 1967, e a Emenda n. 1, de 17 de outubro de 1969. Delas pouco dissente nesse ponto a Constituição em vigor, mantendo as linhas mestras do processo legislativo anterior.” (Ferreira Filho, 2012, p. 217)

As duas faces da moeda da “racionalização parlamentar” a que se fez referência anteriormente<sup>27</sup> ficariam nitidamente refletidas no texto atual. A preocupação em garantir condições de governabilidade ao Executivo revelara-se uma tendência inequívoca entre os constituintes de 1988, assim como a de resgatar prerrogativas decisórias do Congresso e de racionalizar seus métodos de trabalho e procedimentos de atuação.

Por um lado, como relatado em Souza (2003), a convicção de que os governos precisam ser capazes de atuar e atender de forma eficiente às múltiplas demandas da vida social nas democracias contemporâneas foi um ponto de convergência nos debates constituintes. Por isso se acabaram projetando no texto afinal aprovado consideráveis instrumentos institucionais destinados a assegurar ao Executivo os meios de realizar as políticas integrantes do respectivo programa político<sup>28</sup> – mas não porque se considerasse conveniente ou desejável preservar mecanismos autoritários assemelhados já experimentados no arranjo da ditadura, muito ao contrário. Era justamente a perspectiva da legitimidade democrática dos governos que se formariam dali por diante que “recolocava o imperativo de um Executivo com funções efetivas de intervenção” (Souza, 2003, p. 52).

De outra parte, o texto constitucional também iria franquear ao Legislativo relevantes capacidades, não só ao resgatar muitas das prerrogativas da Constituição de 1946 que lhe haviam sido subtraídas ou sufocadas no período da ditadura militar – como por exemplo o direito de intervir, por meio de emenda, no conteúdo de proposições de iniciativa presidencial, inclusive de natureza orçamentária – como ainda ao instituir novos poderes e recursos destinados a fortalecer seu papel no sistema político e a propiciar o exercício eficaz e satisfatório de suas funções legislativas e de controle e fiscalização sobre os atos da administração pública em geral.

Seriam reflexos desses novos poderes, por exemplo, a delimitação de uma ampla área de competência congressional exclusiva (envolvendo inclusive a possibilidade de sustação de atos normativos do Executivo considerados exorbitantes de seu poder regulamentar), a redução do quórum para a derrubada

---

<sup>27</sup> Reveja nota de rodapé nº 16.

<sup>28</sup> Como foi o caso do poder de editar medidas provisórias e da prerrogativa para determinar, unilateralmente, a tramitação em regime de urgência de seus projetos no Congresso Nacional, além da ampliação do campo reservado a sua iniciativa legislativa exclusiva.

de vetos presidenciais a projetos de lei, e a inversão, no caso dos atos com força de lei editados pelo presidente da República, do ônus decorrente do decurso de prazo sem apreciação - que ao contrário do que ocorria com o instituto do decreto-lei da ditadura, agora passaria a produzir o efeito de rejeição. E entre os novos recursos previstos, o mais promissor consistiria seguramente na formulação, inspirada em festejado experimento similar do parlamento italiano, de um novo procedimento de elaboração de leis, mais simples que o tradicionalmente dependente da deliberação final realizada nos plenários: um procedimento operado exclusivamente no âmbito das comissões parlamentares, com grande potencial para responder a boa parte da pesada carga do trabalho legislativo típica do mundo contemporâneo.

Não obstante essa distribuição mais ou menos equitativa de atribuições e prerrogativas entre os dois poderes no texto constitucional, alguns dados empíricos revelados nos primeiros estudos realizados sobre o processo de produção de leis no Brasil do período pós-88 surpreenderam e contrariaram algumas expectativas e prognósticos iniciais<sup>29</sup>, apontando que, na prática, o desenho institucional desequilibrara-se em favor do Executivo. Para Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, os cientistas políticos que primeiro se aventuraram numa nova forma de abordagem e investigação “neoinstitucionalista” do sistema político formatado pela nova Constituição<sup>30</sup>, os fortes poderes de

<sup>29</sup> Refiro-me, aqui, tanto às expectativas otimistas de quem apostava num revigoramento do Legislativo como partícipe mais ativo do processo político-decisório no país quanto aos prognósticos pessimistas de certos analistas políticos que enxergavam nas instituições políticas adotadas pela Constituição de 1988 mera repetição de “erros” cometidos em 1946, erros que teriam decorrido da combinação “explosiva” de um sistema de governo presidencialista com o sistema eleitoral de tipo proporcional para a Câmara dos Deputados (segundo essa linha de interpretação na Ciência Política, teria sido essa combinação a responsável pela instabilidade política e pela situação de paralisia decisória que serviram de pretexto para o golpe de 1964. A esse respeito, conferir maiores detalhamentos em Santos, 2003 e em Figueiredo e Limongi, 2001).

<sup>30</sup> Os estudos da área de ciência política filiados à corrente “neoinstitucionalista” buscam explicar os sistemas políticos por meio da análise das instituições neles existentes. Como explica Pilatti (2006, p. 29), para essa literatura o contexto institucional dos processos decisórios é relevante por ser capaz de afetar o comportamento dos atores e induzi-los a adotar comportamentos estratégicos, tendo impacto significativo sobre o resultado do jogo político. No caso do Brasil, os estudos neoinstitucionalistas centravam-se, até o início da década de 1990, basicamente nas instituições eleitorais e partidárias e no sistema de governo adotado. Figueiredo e Limongi viriam acrescentar um novo e relevante elemento a essas análises: as instituições intramuros do Congresso Nacional. Criticando a abordagem mais restrita que se fazia até então, eles apontariam que, se instituições contam, não podem ser apenas as situadas fora do contexto que se pretende explicar, é preciso incluir as que regulam o processo decisório no Legislativo: “variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes. (...)” (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 22).

agenda concedidos constitucionalmente àquele poder, visando capacitá-lo a governar e a exercer as atribuições de liderança política que dele se esperam no presente contexto histórico-democrático, teriam se potencializado ao se conjugar com um formato de processo decisório muito centralizado no âmbito do Congresso Nacional, formato esse consagrado ao tempo da ditadura militar e que ainda não se renovara inteiramente no período atual.

Segundo os autores, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elaborado em 1989 com o propósito de adaptar os procedimentos de elaboração legislativa à nova Constituição, pouco teria contribuído para alterar as práticas e os costumes que regulavam anteriormente o trabalho legislativo: “correndo o risco de algum exagero”, afirmaram, institutos autoritários como o do “voto de liderança”, do “fechamento de questão” e da “fidelidade partidária”, que antes garantiam papel de destaque às lideranças partidárias e tornavam praticamente desnecessária a participação individual dos deputados no processo decisório, foram reproduzidos no novo regimento por meio da instituição “colégio de líderes”, um órgão auxiliar da Mesa diretora nas principais tarefas relativas à organização dos trabalhos legislativos, como a da organização da agenda decisória. A influência decisiva dos líderes nessa seara se daria por meio de sua prerrogativa de solicitar urgência para a tramitação dos projetos tidos como prioritários – que teria como principal efeito retirar esses projetos do âmbito de competência das comissões e trazê-los diretamente para a deliberação no plenário.

Grosso modo e abusando da generalização, o processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, os membros do colégio de líderes, e converge quase exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões. Correndo o risco de algum exagero, podemos dizer que esse mesmo padrão caracterizou a Câmara dos Deputados ao longo do período autoritário. (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 45).

O papel de destaque das lideranças partidárias no controle da agenda e na condução geral dos trabalhos legislativos favoreceria, sobretudo, a apreciação dos projetos de interesse do Poder Executivo: “ao dispor de uma instância centralizada para negociar – o colégio de líderes – o Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias de uma negociação descentralizada” (ibid., p. 68). Da convergência de praticamente todo o processo decisório para a instância do plenário resultaria um “esvaziamento” das comissões e o alijamento da maior

parte dos parlamentares do processo de produção legal. “O grosso do trabalho legislativo independe da participação efetiva dos parlamentares, o que reduz os incentivos para sua participação. Dado esse padrão de organização dos trabalhos legislativos, não é de estranhar o absenteísmo que caracteriza o Congresso” (ibid., p. 68).

A conclusão dos autores, baseada em uma série de dados que apresentaram apontando a superioridade numérica da aprovação de projetos de iniciativa presidencial sobre os de autoria parlamentar nas duas primeiras legislaturas que se seguiram à promulgação da Constituição, é de que teria se consagrado no Brasil pós-88 um padrão de produção legal caracteristicamente marcado pelo “comando” do Poder Executivo, “minando” o fortalecimento do Legislativo como poder político autônomo e estreitando sua margem de atuação no processo decisório<sup>31</sup>. “O resultado é a atrofia do Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de *jure* e de fato”, diagnosticaram (ibid., p. 41).

Esses estudos sobre a dinâmica decisória no Congresso brasileiro, centrados basicamente nos trabalhos levados a efeito no âmbito da Câmara dos Deputados naquelas primeiras legislaturas, foram de início relativamente bem aceitos e se tornaram bastante conhecidos na literatura especializada, tendo marcado de fato “um ponto de inflexão no debate acadêmico sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil”, como anotaram Santos et al. (2008, p. 5)<sup>32</sup>. De alguns anos para cá, entretanto, novas pesquisas agregaram elementos diferentes à análise e mostraram que há muitas nuances ainda não exploradas suficientemente nessa investigação. Como apontou muito recentemente Gomes, (2013, p. 29), apesar do “suporte empírico robusto”, o fato é que “os achados na literatura que indicam a

---

<sup>31</sup> As comissões parlamentares, por exemplo, tidas na literatura de ciência política como um dos principais termômetros da força do Legislativo nos sistemas políticos - “quanto maior sua força, tanto maior, em geral, a autonomia da câmara, seu poder transformativo, sua capacidade de interferir na elaboração da lei, imprimindo-lhe sua própria perspectiva” (Cintra e Lacombe, 2004, p. 143) – foram retratadas nesses estudos de Figueiredo e Limongi como órgãos de pouca ou nenhuma influência na definição da agenda dos trabalhos legislativos e no resultado da produção legislativa final, apesar do poder deliberante de que passaram a dispor após a Constituição de 1988. Esse poder, de acordo com os dados por eles apresentados, seria driblado pelo uso rotineiro do regime de urgência para a tramitação de projetos de interesse de governo, regime esse que implica a retirada das proposições da seara de competência das comissões, transferindo-as diretamente para deliberação no plenário.

<sup>32</sup> Isso porque, até então, prevalecera nesse tipo de literatura a tese da “paralisia decisória”, que via nos poderes e prerrogativas do Legislativo – dada sua conformação fragmentada e multipartidária decorrente do sistema eleitoral proporcional – verdadeiros pontos de entrave à governabilidade e à aprovação das políticas de governo de interesse da maioria.



preponderância do Executivo ainda carecem de maior detalhamento e qualificação, pois dados conflitantes sugerem que essa predominância possa estar sendo superestimada”.

Trabalhos referentes a um período mais recente da prática parlamentar pós-88 evidenciaram um cenário já modificado, no qual iniciativas legislativas de parlamentares equilibram-se em patamares mais ou menos equiparados, quando não superiores, às do presidente da República na composição da produção legal ordinária do país. Carvalho e Gomes, por exemplo, examinaram dados referentes à tramitação de cerca de 15.000 projetos de lei ordinária apresentados à Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006 e verificaram que, entre os convertidos em lei, mais de 53% eram de iniciativa do Legislativo, contra 38% dos propostos pelo Executivo (citado por Gomes, 2013, p. 29). Também Carneiro (2009) chegou a resultados semelhantes em pesquisa feita sobre os projetos de lei aprovados desde a entrada em vigor da nova Constituição até o final de 2007: 47,4% deles haviam sido apresentados por deputado ou senador e 42%, pelo presidente da República.

33

Esse aumento da participação propositiva do Legislativo no conjunto da legislação ordinária aprovada foi viabilizado, notadamente, pela aplicação predominante do rito legiferante das comissões à tramitação de proposições de iniciativa parlamentar, como já haviam indicado alguns estudos feitos em meados da década passada, como os de Pacheco (2005) e Santos (2007). Tal predominância seria confirmada nos dados mais atualizados e abrangentes apresentados por Gomes (2013, p. 115/122), que ao examinar a produção legal originada de projetos de lei entre 1999 e 2006, identificou ter sido o procedimento deliberativo de comissões o responsável pela aprovação de nada menos que 70% dos projetos de iniciativa de deputados ou senadores transformados em lei, em

---

<sup>33</sup> Nenhum desses dados inclui a produção legislativa decorrente da aprovação de medidas provisórias e leis orçamentárias - que quando acrescida ao cômputo faz a balança voltar a pender para a predominância da iniciativa presidencial sobre a parlamentar. Mas a ênfase quantitativa nesse caso, como observa Gomes (p. 30), não permite “avaliar mais profundamente o papel dos atores, ou mesmo a natureza e, particularmente, a relevância de suas agendas e a legislação produzida”. Lembra o autor que mesmo Figueiredo e Limongi, por exemplo, já haviam admitido em seus estudos que parcela considerável da agenda legislativa do governo era constituída de leis “anódinas, destituídas de significado para as políticas públicas”, sendo destinadas a regular matérias orçamentárias e necessidades administrativas de rotina, que costumam gerar grande parte da demanda daquele poder.

contraste com o rito tradicional de plenário, majoritariamente voltado para a apreciação de projetos de iniciativa presidencial<sup>34</sup>.

Sem contestar propriamente a tese da centralização decisória em relação ao processo de apreciação de projetos de iniciativa governamental sustentada por Figueiredo e Limongi, o que todos esses novos estudos trouxeram à reflexão foi uma visão menos pessimista do *outro prato da balança* do desenho institucional traçado pela Constituição de 1988, o prato dos poderes e recursos disponibilizados ao Legislativo para se desincumbir a contento de suas atribuições institucionais. Esse prato não permaneceu “vazio” nem foi “atrofiado” pelo exercício das prerrogativas legislativas concedidas ao Executivo, pelo contrário. Como bem anotou Gomes, o sistema de produção legal mostrou “progressivos amadurecimentos institucionais” nesses 25 anos de vigência do texto constitucional, não tendo permanecido estático nem inalterado. (2013, p.128).

No ponto que interessa mais especificamente aos propósitos deste trabalho – o do procedimento de legiferação operado no âmbito exclusivo das comissões -, uma pesquisa apresentada por Vieira (2005), por exemplo, apontou nitidamente um crescimento paulatino de seu emprego, por parte da Câmara dos Deputados, nas legislaturas que foram se sucedendo à promulgação da Constituição de 1988. De uma aplicação inicial em apenas 45% dos casos de projetos que tramitaram na casa durante a 49ª legislatura (1991/1995), o novo procedimento foi empregado em cerca de 50% no período seguinte e acabaria chegar a 63% na 51ª legislatura (1999/2003)<sup>35</sup>. Na avaliação do autor, esse último salto teria ocorrido devido à mudança do perfil da atividade legislativa do plenário da Câmara após a aprovação de novo rito para as medidas provisórias em 2001. Esse tipo de proposição, que até então era votada em sessão plenária conjunta da Câmara e do Senado, passou a depender de votação em sessão separada de cada uma das casas. Tal alteração teria tido um impacto substancial na já sobrecarregada pauta de votações do plenário da Câmara, que a partir dali passou a ficar rotineiramente “trancada” pelo grande número de medidas provisórias pendentes de apreciação.

---

<sup>34</sup> Também o uso do regime de urgência, crucial, segundo os estudos de Figueiredo e Limongi, para “esvaziar” o poder deliberativo das comissões e fazer convergir o processo decisório todo para o plenário, revelou-se, nos resultados apresentados por Gomes, um pouco mais modesto do que o verificado naqueles primeiros estudos realizados: apenas 6% do total de projetos de lei ordinária que tramitaram no período obedeceram a esse regime, e mesmo entre os de autoria do Poder Executivo, somente 40% sujeitaram-se a esse rito especial de apreciação. (Gomes, p. 114)

<sup>35</sup>

O emprego do procedimento deliberativo decisório das comissões para outros tipos de proposição em tramitação na casa começou, então, a ser mais explorado como um canal decisório alternativo na Câmara dos Deputados.

Dados agregados posteriormente pelo trabalho de Santos (2007), referentes à legislatura subsequente à última analisada por Vieira, confirmariam a tendência apontada: no período 2003/2007, o rito de comissões continuou sendo fartamente aplicado e a responder por nada menos que 66% de um total de 286 proposições aprovadas pela casa no período<sup>36</sup>.

A partir desses, e também de outros elementos apontados mais recentemente pela literatura que indicam uma participação ativa do Congresso Nacional no produto final das leis produzidas no país, não se pode concluir pela “submissão institucional do Legislativo ao Executivo” no presente contexto histórico-democrático (Gomes, 2013, p. 43), como sugeriam aqueles dados colhidos “à primeira hora” da entrada em vigor do novo ordenamento constitucional.

Se ainda não dispomos de uma vida parlamentar completamente institucionalizada, dotada de regras claras e consolidadas - e um dos propósitos deste trabalho será justamente mostrar que, no tocante ao novo procedimento legislativo operado nas comissões, nossas práticas ainda são de fato “balbuciantes”<sup>37</sup>, necessitando de melhor definição e contorno – certamente já deixamos para trás um pouco da inércia verificada nas primeiras legislaturas do

<sup>36</sup> Vale observar que, a pouco e pouco, o novo mecanismo conquistaria crescente prestígio e reconhecimento como canal eficiente de deliberação também junto a lideranças e representantes tanto da base de apoio ao governo quanto da oposição. Um exemplo disso pôde ser conferido nos pareceres ao Projeto de Resolução nº 47/2007, que propunha estender a aplicabilidade do procedimento de comissões também à tramitação de tratados e outros atos internacionais firmados pelo Executivo. No parecer aprovado sobre o projeto na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator, integrante da base do governo, ressaltaria ser “francamente favorável à aprovação do projeto sob exame, que certamente contribuirá para dar maior celeridade à apreciação dos projetos de decreto legislativo que versam sobre ratificação de acordos, tratados e demais atos internacionais firmados pelo Executivo. (...) sua adoção pode implicar, na prática, melhores resultados em termos de eficiência e agilidade na tramitação dessas proposições, que hoje ficam a depender de inclusão na concorrida e disputada pauta de votações do Plenário” (Deputado Leonardo Picciani). Também no parecer aprovado pela Mesa diretora, o relator, representante da oposição, destacaria “o acerto da iniciativa em estabelecer o rito sumário e célere dos projetos sujeitos ao poder conclusivo das comissões para as proposições que versem acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional. Diante das dificuldades atuais desta Casa Legislativa em atender às demandas legislativas da sociedade e do Estado, nada mais oportuno que incrementar as hipóteses regimentais de trâmite sob o signo do poder conclusivo das comissões” (Deputado Nário Rodrigues).

<sup>37</sup> Tomo aqui de empréstimo termo empregado por López (2013, p. 22) ao se referir às práticas parlamentares espanholas após a retomada da vida democrática que se seguiu aos muitos anos de ditadura franquista.

período pós-constituente, quando o Congresso Nacional de certa forma ainda “recobrava os sentidos” após o longo período de desuso de seus poderes e recursos institucionais no tratamento da política ordinária do país.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal hoje legislam ordinariamente não só por meio do procedimento tradicional e mais aparatoso dos plenários, que toma para si a maior parte das atenções públicas, mas, de forma um pouco mais discreta, também pela aplicação do procedimento simplificado operado exclusivamente no âmbito de suas comissões permanentes e especiais, fato que tem sido pouco acompanhado e investigado nos estudos acadêmicos sobre o Congresso Nacional.

### 3

## O procedimento de elaboração de leis por comissões parlamentares – inspiração, precedentes e elementos essenciais

*La vida parlamentaria es continua y directa aplicación de las disposiciones e principios constitucionales.*<sup>38</sup>

### 3.1

#### Introdução

Os trabalhos de elaboração de leis e outros atos normativos pelos parlamentos costumam se desenvolver, tradicionalmente, por meio de uma combinação de funções e poderes de duas instâncias principais de atuação no processo legislativo: as comissões e os plenários.

A existência de comissões nas assembleias atende a um princípio praticamente universal de organização parlamentar, nascido da conveniência da divisão, estudo e preparação técnica dos textos legislativos por órgãos de tamanho mais reduzido que o dos plenários, geralmente muito numerosos e pouco funcionais para o exercício dessas atribuições.

De simples grupos de trabalho temporários no início da história das câmaras, criados caso a caso, com membros escolhidos à sorte, para o exame preliminar dos projetos<sup>39</sup>, as comissões foram mudando de perfil no curso de todas as transformações por que passaram o Estado e a função legislativa nos últimos dois séculos. Como assinalado por López:

*la lentitud y simplicidade de este sistema se avenían muy mal con las necesidades del Estado legislativo contemporáneo, en el que las leyes multiplican su número y*

<sup>38</sup> López, 2013, p. 33.

<sup>39</sup> No início chamadas apenas de “seções” (Portugal, Espanha), “bureaux” (França) ou “uffici” (Itália), as comissões não passavam de subdivisões internas das câmaras, organizadas para facilitar o conhecimento preliminar dos textos legislativos pelos parlamentares. Essas subdivisões, segundo López, conheciam, *todas elas*, a generalidade dos projetos, assegurando desse modo a participação *de todos* os parlamentares no estudo e discussão pormenorizada das leis a serem apreciadas. (ob. cit, p. 201)

*complejidad. No pudiendo ocuparse todos los parlamentarios del conjunto de los proyectos legislativos, se tendió a limitar a cada uno dentro del área que más conocía por razón de profesión, oficio o cualquier otro título.* (López, 2013, p. 201)

Com o tempo, as comissões acabaram se especializando no exame de projetos pertinentes a determinados campos temáticos e nessa condição conquistaram lugar de destaque na estrutura permanente das casas legislativas<sup>40</sup>. O que a princípio eram apenas grupos de trabalho temporários, constituídos para o exame de assunto específico, iria pouco a pouco se institucionalizar, na maioria dos parlamentos, como órgãos fracionários permanentes e especializados nos mais variados ramos da atuação estatal.

Para além disso, a partir da adoção dos sistemas eleitorais de tipo proporcional para o acesso a boa parte das câmaras, as comissões também teriam sua forma de composição completamente remodelada pela aplicação do *princípio da proporcionalidade partidária*<sup>41</sup>, devendo agora refletir em seus quadros internos a mesma relação de forças políticas presentes no conjunto da assembleia. Elas começariam a ser vistas, então, como verdadeiros “miniplenários”, ou “*pequeños legislativos*”, na expressão usada por Montserrat (1997, p. 12), o que constituiria um passo decisivo na direção do papel mais

<sup>40</sup> Uma exceção sempre lembrada nesse processo evolutivo é a do sistema parlamentar da Inglaterra. Na Câmara dos Comuns, os *standing committees* (identificados apenas por letras: comissão A, comissão B, etc) não desenvolveram especialização temática e sempre funcionaram, na prática, como comissões *ad hoc*, sendo-lhes distribuídos, aleatoriamente, os projetos de iniciativa do governo (os *public bills*). Nos Lordes, diferentemente, as comissões que chegam a ter alguma especialização não são formalmente de caráter permanente – são as *sessional select committees*, comissões constituídas para examinar determinados assuntos que se extinguem ao fim da legislatura mas são “renovadas” na seguinte. Tudo isso distinguia tradicionalmente o sistema de comissões britânico dos demais, mas a partir da sessão parlamentar de 2006/2007, algo mudou. Como informa Casseb (2008, p. 38), entre as comissões permanentes da Câmara dos Comuns, que passaram a se chamar “*general committees*”, as encarregadas de examinar os projetos encaminhados pelo governo (*public bill committees*) foram dotadas de especialização, contando agora com campos temáticos definidos.

<sup>41</sup> Inicialmente compostas, como se viu, por membros escolhidos por sorteio e, num segundo momento, já por eleição interna entre os pares, as comissões, a partir do reconhecimento dos partidos políticos na arena parlamentar por meio da institucionalização dos grupos e bancadas partidárias, passaram a ter seus integrantes indicados diretamente pelos líderes dessas bancadas e grupos, que se tornaram os principais responsáveis pelo preenchimento das vagas de cada agremiação segundo o princípio da distribuição proporcional.

substancial que passariam a exercer nas engrenagens do processo legislativo contemporâneo.<sup>42</sup>

Ao longo do processo de evolução das instituições parlamentares, assim, as comissões acabaram deixando a modesta função original de instrução e preparação de textos legislativos para se transformar em peças de destacada relevância no complexo processo de produção legal do Estado de nossos dias, assumindo níveis cada vez mais altos de responsabilidades e atribuições. Se até algumas décadas atrás ainda se podia afirmar que a razão da existência desses órgãos fracionários nas assembleias residia na necessidade de as decisões legislativas serem previamente estudadas e amadurecidas por pequenos grupos de parlamentares, tal razão, embora ainda possa ser considerada válida, já não é suficiente para explicar o acúmulo de funções que, em muitos parlamentos, hoje se encontram sob seu encargo.

Com efeito, na atualidade, o sistema de comissões, formal ou informalmente, concentra parcela significativa do processo decisório nos Legislativos de muitos países, como é o caso notório dos Estados Unidos - onde as comissões são tidas como o “coração” do trabalho parlamentar, detendo fortes poderes não só de instrução e preparação dos textos legislativos como também de seleção e bloqueio sobre o que será objeto de deliberação nos plenários<sup>43</sup> -, mas igualmente, embora sob diferentes fórmulas institucionais, o da França, o da Alemanha e o de Portugal, por exemplo, cujas comissões influenciam fortemente o formato e o conteúdo final dos textos aprovados pelos legislativos<sup>44</sup>. É, entretanto, no mecanismo do sistema parlamentar italiano que,

---

<sup>42</sup> Segundo López, diversos autores italianos localizam no reconhecimento formal do papel dos partidos na arena parlamentar e no sistema proporcional de eleição para as câmaras a origem da consolidação do sistema de comissões permanentes nos parlamentos. (2013, p.201).

<sup>43</sup> O papel de proeminência das comissões parlamentares no processo legislativo americano é ressaltado unanimemente pela literatura jurídica e de ciência política. Apesar de formalmente não deterem poder decisório final sobre os projetos que examinam, raramente a posição que externam em relação a eles deixa de ser adotada nos plenários das casas legislativas. Ademais disso, como se disse, dispõem de acentuado poder de agenda sobre os trabalhos das câmaras, porque somente em situações excepcionais se consegue aprovar uma “*discharge petition*”, o único instrumento por meio do qual é possível levar para deliberação no plenário um projeto que não tenha ainda recebido parecer de uma comissão. Uma famosa frase de Woodrow Wilson, referente ao contexto histórico do século XIX, quando esses órgãos começavam a se institucionalizar e a firmar seu poder e influência no Congresso norte-americano, é ainda muito citada na literatura para apontar o papel fundamental que continua a ser exercido pelas comissões no processo legislativo daquele país: “*Congress in its committee-room is Congress at work*” (citado por Cintra, 2011, p. 73).

<sup>44</sup> Como apontado nas notas de Cintra ao livro de M.Helgeson, na França e na Alemanha, embora apenas o plenário possa aprovar ou rejeitar iniciativas legislativas, raramente se foge da posição

como observou Muñoz (1967, p. 124), “*las comisiones juegan un rol más importante aún.(...).*” As atribuições conferidas a esses órgãos parlamentares, na Itália, chegaram ao ponto de permitir que, sob certas condições, o poder legiferante em si mesmo passe para sua alçada de modo tal que uma comissão “*no sólo tendrá a su cargo el examen y estudio del proyecto de ley, sino además su aprobación definitiva, quedando despachado al salir de la Comisión sin que la Cámara tenga que intervenir en nada.*”

Em seu estudo sobre o processo constitucional de formação das leis, Silva (2006) inscreveu o sistema italiano numa categoria especial dentro da classificação que propôs para o enquadramento dos variados sistemas de comissões observados nos parlamentos contemporâneos. Ao lado dos sistemas de tipo “fraco” (Inglaterra), “intermediário moderado” (França) e “intermediário forte” (Estados Unidos), o modelo italiano foi identificado como exemplo do tipo “*sistema de comissões deliberantes*”, distinguindo-se nitidamente dos demais:

Nos sistemas tradicionais, somente cabem às comissões as tarefas preparatórias do exame e discussão dos projetos; nos Estados Unidos, avançou-se um pouco mais e praticamente transferiu-se a elas não só o exame preliminar e preparatório ao debate em plenário, mas até a discussão, ficando ao plenário a deliberação final.

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

Com efeito, a Constituição italiana de 1947 revelou-se pioneira na previsão formal dessa possibilidade de as câmaras conferirem poder suficiente a suas comissões para aprovar e rejeitar proposições legislativas. Na verdade, o texto

---

preconizada pelas comissões, geralmente muito respeitada pelo fundamento técnico. Na França, em especial, há ainda uma “alta taxa de aprovação de emendas vindas das comissões” e elas também dispõem de um “direito de iniciativa efetiva, que determina em grande parte os contornos do futuro texto de lei, e uma influência sobre o plenário, advinda da especialização e da composição partidária” (Cintra, 2011, p. 78). Em relação ao sistema de Portugal, é Casseb quem esclarece que as comissões parlamentares receberam detalhado tratamento pela Constituição em vigor. No texto constitucional português se prevê, por exemplo, que a discussão do projetos “na especialidade” é realizada praticamente apenas no âmbito das comissões, o que, no comentário de Jorge Miranda, seria “mais benéfico ao processo legislativo, pois permite a repartição de tarefas com o Plenário, aliviando sua sobrecarga de trabalho, bem como gera o aperfeiçoamento da qualidade das leis aprovadas, estimula a concretização de acordos e agiliza a atividade legislativa” (citado por Casseb, 2008, p. 161).



constitucional em referência, ao contemplar tal possibilidade, ensejou a formatação de um procedimento de elaboração legislativa completamente original, operado em fase única, processada inteiramente na seara desses órgãos fracionários do parlamento. Um procedimento que, nas palavras de Segado (2003, p. 27), constituiria “*verdaderamente um ‘quid novi’ en la historia de los modernos ordenamientos constitucionales.*”

Considerada “uma das mais bem-sucedidas inovações do Direito Constitucional italiano”<sup>45</sup>, esse novo mecanismo de feitura de leis viria a exercer grande atração sobre outros países do mundo preocupados em remodelar suas práticas e instituições legislativas em crise<sup>46</sup> - como foi o caso, por exemplo, da Espanha, que adotou fórmula semelhante na Constituição aprovada em 1978, e também o daquele que interessa mais de perto aos propósitos deste trabalho, o Brasil, confessadamente influenciado pelo modelo italiano não só durante a Constituinte de 1987/88, mas já desde o tempo em que ainda vigorava entre nós a Constituição de 1946, quando foram formuladas as primeiras propostas concretas de alteração constitucional nessa direção, como será visto em detalhe mais adiante.

Este capítulo propõe-se a resgatar, sinteticamente, um pouco da história da concepção desse mecanismo na matriz italiana e a identificar os elementos centrais que compõem o modelo, assim como algumas variantes empregadas na versão similar adotada na Espanha. Apresenta também algumas discussões doutrinárias suscitadas na doutrina jurídica dos dois países sobre variados aspectos envolvidos na aplicação do mecanismo. O último tópico do capítulo volta-se, finalmente, à recepção do procedimento no sistema brasileiro, desde as primeiras sugestões e propostas recebidas para sua adoção até a conformação constitucional atual.

---

<sup>45</sup> A expressão foi empregada por Miguel Reale (1966, p. 108).

<sup>46</sup> “O reforço do poder legislativo das comissões se apresenta como uma questão recorrente do direito parlamentar. Visando a uma gestão mais racional do tempo parlamentar, essa questão se inscreve na busca de um melhor equilíbrio entre as diferentes fases do processo legislativo e toma sistematicamente o exemplo italiano como referência.” (Cintra, 2011, p. 78) (grifei)

## 3.2

### A formação constitucional da matriz italiana

#### 3.2.1

##### O debate constituinte

Na Assembleia que preparou a Constituição de 1947 na Itália, suscitara-se a problemática da adoção de uma fórmula institucional que, nas palavras de Segado (2003, p. 26) “*pudiera dar respuesta a la exigencia, apreciada por todos los sectores políticos y por parte de la opinión pública, de una legislación rápida y acorde con las nuevas tareas del Estado social de derecho*”.

Como relata Casseb (2008, p. 58/59), havia entre os constituintes uma percepção clara de que a primeira legislatura ordinária que se seguiria à promulgação da nova Constituição teria de enfrentar uma enorme demanda de elaboração normativa para adaptar a legislação ordinária até então vigente aos novos parâmetros constitucionais, devendo ainda promover uma série de reformas políticas, econômicas e sociais reclamadas pela vida democrática recém-renovada. A utilização dos mecanismos tradicionais de legiferação não parecia adequada nem ágil o bastante, e a alternativa de se delegarem exageradas atribuições legislativas ao governo não era vista com bons olhos pelos constituintes<sup>47</sup>. O desafio, portanto, estava na formulação de mecanismos institucionais novos, que pudessem conferir ao parlamento a rapidez e a funcionalidade necessárias ao desempenho de suas acrescidas atribuições.

A primeira tentativa nessa direção viria do relator da subcomissão para organização do Estado, Constantino Mortati, que propôs um sistema de descentralização da fase de discussão dos projetos legislativos, normalmente ocorrente em plenário, para o âmbito das comissões, mantida, de todo modo, a exigência da votação final pela assembleia. Aquele seria o primeiro e decisivo

---

<sup>47</sup> Na Itália, seguindo na contramão das tendências europeias então generalizadas no sentido do fortalecimento dos Executivos, o sistema político formatado pela Constituição de 1947 acabaria por manter o parlamento ainda na centralidade do sistema político, como aponta Ricci (2007, p. 62/63): “A Constituição italiana de 1947 foi o produto de uma vasta colaboração entre a maioria dos partidos políticos, que se caracterizou pela busca e manutenção de um compromisso entre a esquerda, em particular os comunistas e socialistas, e a Democracia Cristã. O arcabouço institucional era do tipo consociativo, privilegiando assim um Executivo fraco, a centralidade do Parlamento e a tutela ampla das minorias.”

passo, segundo a doutrina italiana, para se passar a cogitar das comissões como verdadeiras “*Asambleas en pequeño*”, capazes de assumir atribuições legislativas tradicionalmente só conferidas às camaras reunidas em plenário. (Montserrat, 1997, p. 42).

A proposta de Mortati dividiria os constituintes entre duas posições extremadas: de um lado, defendia-se, pura e simplesmente, sua rejeição – a lembrança de experimento assemelhado durante a ditadura fascista anterior impunha severa resistência à sua inclusão no novo ordenamento<sup>48</sup>; de outro, apoiava-se a aprovação de uma alternativa mais ousada apresentada pelo Constituinte Vanoni, que propunha deferir às comissões não só a fase de discussão, mas também a de deliberação final de projetos sobre matérias eminentemente técnicas, ou de menor importância política, resguardando-se os plenários para as decisões de maior relevo público, ou que implicassem o estabelecimento de princípios gerais<sup>49</sup>.

Na avaliação de Mohrhoff (citado por Segado, 2003, p. 27), a proposta de Vanoni constituía uma tese muito mais avançada que a sustentada pelo relator Mortati, mas esse não só não a acolheria no relatório apresentado à subcomissão como ainda retrocederia um pouco em sua posição originária, alegando preocupação com as possíveis consequências de uma excessiva especialização e burocratização da atividade legislativa entregue ao juízo desses órgãos “técnicos”. Na nova proposta que então formulou, apenas o tradicional exame preliminar e a redação dos textos dos projetos apreciados pelas câmaras poderiam ser efetuados por comissões, devendo toda a fase de debates e votação continuar a ser processada apenas nos plenários.

<sup>48</sup> Com efeito, o maior obstáculo à aceitação da possibilidade de delegação de poder às comissões residia no fato de não se tratar propriamente de uma novidade “absoluta” no sistema parlamentar italiano, mas de um mecanismo experimentado anteriormente com propósitos autoritários, no regime fascista anterior, que retirara praticamente todo o poder decisório do plenário para depositá-lo nas comissões, de mais fácil manejo político e controle pelo Executivo. Esse precedente chegou a ser claramente levantado, nos debates constituintes, como objeção à proposta de Mortati, como reportado em Casseb (2008, p. 58) e também em Segado (2003, p.24).

<sup>49</sup> “*La asamblea plenaria, en razón de las materias estrictamente técnicas, no es la sede más conveniente para la elaboración de leyes buenas (...) mientras que en el ambiente más restringido de una comisión no hay necesidad de tomar posiciones de principio y así las discusiones se desenvuelven con mayores posibilidades de adaptación tras las diversas opiniones enfrentadas, por lo cual se suele conseguir una disposición más estudiada en profundidad (...) dando un paso adelante notable en la técnica legislativa y estableciendo, de esta manera, que solamente los grandes problemas que tengan notable importancia política sean discutidos en la Asamblea plenaria; todas las demás cuestiones deberían ser encomendadas al examen de las comisiones*”. (trecho da proposta de Vanoni, citado por Montserrat, 1997, p. 42).

A solução para o impasse, de acordo com Segado, só surgiria ao final dos trabalhos constituintes por proposta de Ruini, presidente da “Comissão dos Setenta e Cinco”. Tal proposta seria decisiva para a fórmula afinal adotada sobre o tema pela Constituição de 1947, uma fórmula na verdade conciliadora entre as diversas posições externadas, que mantinha a competência legislativa geral e primária, ou procedimento “normal”, nas mãos do plenário, e fazia derivar de sua livre decisão, manifestada por ocasião da aprovação do regulamento interno de cada câmara, a delimitação dos casos e da forma em que se poderia atribuir poder legiferante às comissões.

Como assinalado por Ricci (com amparo em Longi & Stramacci, 2007, p. 65):

A preocupação em garantir aos procedimentos parlamentares uma certa rapidez e organicidade permitiu que se chegasse à formulação do art. 72, no qual se afirma que o regimento de cada câmara “pode estabelecer em quais casos e modalidades o exame e a aprovação das propostas de lei são deferidos às comissões”. A razão da manutenção de um dispositivo introduzido em época fascista era, portanto, meramente técnica, já que se pensava que as comissões com poderes terminativos podiam garantir melhor eficiência e funcionalidade aos trabalhos parlamentares.

Honorati (1993, p. 236), que também identificou na “vantagem de uma produção legislativa maior” a razão determinante para a superação do fantasma do precedente autoritário do procedimento, acrescentaria ainda que os constituintes estavam convencidos de que o instrumento deveria ser usado com certa moderação, apenas para leis de menor importância e de conteúdo específico, para as quais se revelasse adequada uma aprovação mais rápida e suficiente o exame técnico de alguns parlamentares. “Pensava-se, também, que a introdução desse novo procedimento poderia evitar um alargamento das ‘decretações de urgência’ do governo” (Honorati, p. 236).

O texto do artigo constitucional afinal aprovado resultaria vazado nos termos seguintes:

“Art. 72 - Cada projeto de lei apresentado a uma Câmara, é, segundo as normas do regulamento desta, examinado por uma comissão e em seguida pela própria Câmara que o aprova, artigo por artigo, e com votação final. O regulamento estabelece procedimentos mais rápidos para projetos de lei de urgência declarada. Pode, outrossim, fixar em quais casos e formas o exame e a aprovação dos projetos de lei são deferidos a comissões, inclusive permanentes, compostas de modo a refletir a proporção dos grupos parlamentares. Também nesses casos, até o momento da sua aprovação definitiva, o projeto de lei é encaminhado à Câmara, se

o Governo ou um décimo dos integrantes da Câmara ou um quinto da comissão requererem seja discutido ou votado pela própria Câmara, ou então, que seja submetido à sua aprovação final apenas com declaração de voto. O regulamento determina as formas de publicidade dos trabalhos das Comissões. O procedimento normal de exame e de aprovação direta por parte da Câmara é sempre adotado para os projetos de lei em matéria constitucional e eleitoral e para aqueles de delegação legislativa, de autorização para retificar tratados internacionais, de aprovação de orçamentos e balanços.”<sup>50</sup>

### 3.2.2

#### Elementos essenciais do procedimento

Embora na exata dicção do texto do art. 72 o procedimento “normal” de apreciação de proposições legislativas devesse ser o que envolvia o “exame por uma comissão” combinado com o “exame e aprovação direta por parte da Câmara” - como se observa pela conjugação entre o primeiro e o último parágrafos do dispositivo<sup>51</sup> - na prática da vida parlamentar o procedimento operado exclusivamente pelas comissões acabou se tornando o mais aplicado rotineiramente, em torno de três vezes para cada uma de plenário já nas primeiras legislaturas que se seguiram à aprovação da Constituição.<sup>52</sup> Como afirmaria Segado (2003, p. 26):

<sup>50</sup> Versão em português disponibilizada no endereço eletrônico <http://www.cidadaniaitaliana.me/2013/03/constituicao-republica-italiana-1948-versao-portugues>. Texto original em italiano: “Art. 72. *Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e on votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componentidella Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni. La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte dela Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale e elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.*”

<sup>51</sup> A sistemática do artigo não é das melhores e foi objeto de muitas críticas posteriores. Deveu-se, na verdade, às muitas negociações que se fizeram para aprovar o novo procedimento, das quais acabou fazendo parte a inclusão dessa cláusula que mantinha a ordinariedade, ou normalidade do processo legislativo, no rito tradicional, ao contrário do que previra a proposta mais radical de Vanoni, por exemplo.

<sup>52</sup> “Esta proporción, em torno al 75 por 100 a favor del procedimiento descentralizado, como revelan los datos ofrecidos por Martines, se mantendría, incluso en un leve pero constante ascenso, hasta la sexta legislatura, iniciándose en la séptima una inversión de la tendencia que,

*se ha producido un verdadero vuelco en la relación existente entre el procedimiento supuestamente normal y el formalmente conformado como excepcional. La excepción se ha convertido, pues, en la regla, llegándose, de facto, a una situación análoga a la dimanante de la Ley de 1939.*

A analogia com a situação da época da ditadura, entretanto, era mesmo apenas aparente, uma vez que o emprego mais corriqueiro do procedimento no novo contexto político-institucional já não implicava nenhum tipo de restrição sobre a autonomia das câmaras ou de seus plenários. Os propósitos muito diferentes de sua instituição no sistema anterior e no vigente afastavam qualquer semelhança “material” entre as situações ocorridas na prática parlamentar. Se a concentração de grande parte do poder legislativo nas comissões servira, no período fascista, principalmente para retirar dos plenários a possibilidade de debater publicamente certas questões e participar mais ativamente do processo de deliberação e de controle da legislação editada pelo governo autoritário<sup>53</sup>, o procedimento agora acolhido pelo constituinte de 1947 é tido como vantajoso justamente por liberar os plenários de ter de se ocupar com projetos de menor importância ou de conteúdo muito técnico ou específico - que constituem efetivamente a demanda mais numerosa das câmaras - , reservando suas pautas de debate e votação para o tratamento das questões de maior relevância político-institucional.

O fato é que, no sistema atual, “os casos e a forma” em que o procedimento pode ser aplicado são definidos nos regulamentos das próprias câmaras, instrumentos normativos, por princípio, garantidores de sua liberdade de auto-organização interna e funcionamento. E a Constituição ainda assegura, em todo caso, a sempre aberta possibilidade de reversão automática do procedimento de comissões para o “normal” de plenário, o que não existia no precedente da Lei de 1939. A nova sistemática prevê que um projeto originalmente sujeito à deliberação das comissões seja remetido ao plenário sempre que houver solicitação nesse sentido feita pela décima parte dos membros das câmaras, por um quinto dos membros da comissão que deliberou sobre a matéria ou pelo

---

*por ejemplo, ha situado esse porcentaje en la décima legislatura em torno de 54 por 100.* (Segado, 2003, p.26 ) Na avaliação de Honorati, a inversão na tendência ascendente ao emprego do procedimento, verificada nos últimos tempos, foi apenas tímida (1993, p. 236)

<sup>53</sup> As comissões, por seu reduzido número de membros e pelo formato típico de seus trabalhos, realizados de forma reservada, longe dos olhos do público, revelavam-se, naturalmente, de mais fácil manejo e controle por parte do governo.

governo - numa garantia voltada inequivocamente à proteção dos direitos das minorias parlamentares<sup>54</sup> mas, ao mesmo tempo, também capaz de assegurar aos líderes governistas a possibilidade de correção de eventuais “cochilos” na monitoração dos trabalhos legislativos das comissões<sup>55</sup>.

O que a nova Constituição efetivamente considera mais relevante e, por isso mesmo, insuscetível de deliberação no âmbito mais restrito das comissões – a apreciação de projetos de lei relacionados a matéria constitucional e eleitoral, a delegações legislativas, a ratificação de tratados internacionais ou a aprovação de orçamentos e contas públicas – encontra-se salvaguardado pela cláusula do último parágrafo do art. 72, uma cláusula de “reserva de plenário”, inafastável por simples ato de vontade das câmaras ou do governo, sob pena de inconstitucionalidade da lei assim produzida<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Como aponta Segado, “*es en relación con las minorías parlamentarias como cobra su plena significación esta garantía. Las minorías, y qué duda cabe que también el Gobierno, pueden considerar políticamente conveniente la aprobación de una ley con la solemnidad de la plena publicidad, que sólo otorgan las sesiones plenarias, y con las demás garantías que encierra el procedimiento legislativo ordinario*” (Segado, 2003, p. 54). Honorati também apontou que a remessa ao plenário pode ser fundada em razão técnica, que precise de aprofundamento, embora frequentemente seja mesmo uma razão política, uma vez que o debate mais amplo e com maior publicidade no plenário oferece mais uma oportunidade para induzir a maioria a negociar com a oposição. (1993, p. 237)

<sup>55</sup> Para Segado, a atribuição do direito de recurso ao governo é de difícil justificação, “*pues parece lógico entender que el Gobierno contará con el respaldo de la mayoría parlamentaria y que sin el beneplácito de ésta no resulta previsible que el Presidente de la Cámara proponga a la misma la asignación de un proyecto a una Comisión en régimen de competencia legislativa plena, y si, pese a ello, la propuesta se realiza, no es probable que salga adelante*”. Para Mazzioti, conforme anota ainda Segado, essa previsão constitucional só poderia ser explicada como um “eco” da sistemática fascista anterior. (Segado, 2003, p. 54)

<sup>56</sup> Como assinalado por Casseb (2008, p. 85), “na Itália prevalece a ideia de que a existência da ‘reserva de plenário’ constitui uma das garantias da sociedade em relação ao mecanismo de comissões deliberantes, afinal nesse procedimento um número reduzido de parlamentares tem o poder de aprovação de leis, estabelecendo normas de conduta para toda a sociedade”. Essas implicações de “garantia democrática” da cláusula de reserva de plenário também estavam presentes nas considerações de Elia sobre a questão, como relata Segado: “*la reserva del último párrafo del art. 72 confiere relieve práctico a la distinción entre el procedimiento ordinario y el descentralizado al objeto de garantizar de algún modo y para ciertas categorías de proyectos legislativos un pronunciamiento cualificado de un órgano, pues es obvio que la deliberación en sede plenaria viene cualificada por un conjunto de garantías que van desde el mayor número de miembros hasta la más amplia publicidad procedimental, pasando por la muy relevante presencia de las formaciones políticas conformadas tal y como emergieron de la elección del cuerpo electoral. A los elementos de diferenciación referidos se ha de añadir la posibilidad, en manos de la Corte Costitucional, de hacer respetar el reparto competencial fijado por el último párrafo del art. 72, posibilidad expresamente contemplada por la propia Corte en su Sentencia de 3-9 de marzo de 1959, núm. 9,47 que pese a levantar una fuerte polémica doctrinal y pese asimismo a lo insatisfactorio de alguno de sus planteamientos, supuso una inequívoca toma de postura por parte de la Corte en favor de su competencia para controlar la observancia de las normas constitucionales sobre el procedimiento de formación de las leyes.*” (Elia, citado por Segado, 2003, p. 34)

O texto constitucional de 1947, marcando mais uma diferença importante com a indigitada sistemática do regime anterior, cuidou ainda de incluir no artigo 72 duas disposições específicas que dão maior densidade democrática ao novo procedimento legislativo ali autorizado: 1) a composição das comissões dotadas de poder decisório deve refletir a mesma proporção dos grupos parlamentares presentes no conjunto de cada câmara; e 2) os regulamentos internos respectivos têm a incumbência de prescrever formas de publicidade para os trabalhos operados nessas comissões.

Embora já constituísse um princípio de aplicação generalizada aos órgãos fracionários de grande parte dos parlamentos da era contemporânea<sup>57</sup>, a representação proporcional das forças políticas presentes nos plenários, distribuídas pelos chamados “grupos parlamentares”<sup>58</sup>, tornava-se, no caso italiano, um “pressuposto indispensável para a atribuição de competência legislativa às comissões”, como anotado por Mohrhoff (citado por Casseb, 2008, p. 60). Sua observância naqueles órgãos agora detentores de poder legiferante era uma imposição decorrente do princípio representativo que preside as atividades das câmaras de um modo geral, devendo garantir o direito de se expressar e de participar do processo legislativo a toda a pluralidade de opções políticas com presença e atuação nas câmaras, notadamente das correntes minoritárias, de modo a responder “ao caractere precípua da essência dos órgãos representativos para a excelência do Estado democrático.” (idem).

Quanto à exigência imposta aos regulamentos de prescrever formas de publicidade específica para os trabalhos das comissões, tratava-se, diferentemente do princípio da representação proporcional antes referido, de uma regra que na verdade ia de encontro aos costumes e praxes parlamentares então dominantes. Na maioria dos parlamentos europeus ainda prevalecia uma certa ideia de publicidade como um fator contraproducente no caso dos trabalhos das

---

<sup>57</sup>Reveja nota 42.

<sup>58</sup> Os grupos parlamentares, “*los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tempo*”, para usar a expressão de López (2013, p.161) são uma forma de organização interna nas câmaras, para fins de atuação coletiva, dos representantes dos partidos e demais correntes políticas que obtêm lugar nas câmaras. Embora reunindo na maior parte das vezes apenas membros de um mesmo partido político, podem, em alguns países, agregar representantes de mais de um partido, ou mesmo parlamentares não vinculados diretamente a nenhuma organização partidária. No Brasil, as organizações parlamentares mais aproximadas de um grupo são as “bancadas partidárias”, constituída pelos parlamentares eleitos sob uma mesma legenda, e também o “bloco parlamentar”, que reúne duas ou mais bancadas para fins de atuação parlamentar comum.



comissões – tidas como órgãos cuja grande vantagem em relação aos plenários constituía-se justamente no fato de permitirem “preparar as soluções fora do bulício da *grande sala*, poupando-se uma boa parte dos debates”, como chegou a definir Neves (1980, p.156). O gosto e o interesse dos *mass media* pelo trabalho desenvolvido naquela seara era visto, assim, de forma predominantemente negativa: “tanto maiores eles sejam, tanto mais a comissão se apresentará como um microcosmo do plenário, com os deputados cedendo à tentação de incluir no seu trabalho formulações de escasso valor prático, para agradarem a seu eleitorado; e, de qualquer modo, tanto mais se esbate o sentido independente das comissões em face da totalidade do parlamento”. (idem, p.159)

O novo modelo de comissões “deliberantes” instaurado pela Constituição, desse modo, não poderia se pautar pela mesma lógica: aqueles órgãos agora assumiriam poderes e prerrogativas legislativas de caráter decisório, sub-rogando-se na posição e nas funções tradicionalmente só exercidas pelos plenários. O caráter aberto de suas reuniões se tornava assim imprescindível para permitir o conhecimento público das posturas, argumentos e votos de cada membro sobre as questões apreciadas. “*El Parlamento es la institución política deliberante por excelência*”, como lembra López (2013, p. 239). Sua existência mesma se deve à necessidade de se debaterem as diversas questões públicas que afetam a sociedade. Por isso as deliberações parlamentares devem se realizar com publicidade, de tal modo que possam ser conhecidas e avaliadas devidamente pelos cidadãos. Seria essa a lógica que passaria a informar, pelo menos em tese<sup>59</sup>, a partir da Constituição de 1947, também os trabalhos

<sup>59</sup> Na prática, porém, deve-se anotar que a publicidade dos trabalhos nas comissões italianas ainda é considerada muito restrita, constituindo um dos pontos criticáveis do novo procedimento, segundo alguns analistas. De acordo com a regulação interna da Câmara e do Senado, não se permite o acesso direto do público às salas de reunião das comissões, podendo o acompanhamento ser feito apenas por transmissão em vídeo em salas separadas. Há também uma previsão de publicação, nos órgãos de imprensa oficial, de resumos sobre os debates ocorridos. (cf. Regulamento da Câmara, art. 65: “1. *Alla pubblicità dei lavori delle Giunte e delle Commissioni, nonché del Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, si provvede mediante resoconti pubblicati nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari a cura del Segretario generale della Camera.* 2. *La pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede legislativa e in sede redigente è inoltre assicurata mediante la pubblicazione di un resoconto stenografico. La stampa e il pubblico seguono lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.* 3. *La Commissione decide quali dei suoi lavori, nell'interesse dello Stato, debbano rimanere segreti.*”; Regulamento do Senado, art. 33: “1. *Di ogni seduta di Commissione si redige e si pubblica un riassunto dei lavori, nonché, nei casi di sedute in sede deliberante e redigente e nelle altre ipotesi previste dal Regolamento, il resoconto stenografico.* 2. *Nel riassunto e nel resoconto non si fa menzione delle discussioni e delle deliberazioni relative agli argomenti di*

exercidos *in sede legislativa* ou *deliberante*<sup>60</sup> pelas comissões parlamentares da Itália.

### 3.2.3 Algumas divergências doutrinárias

O novo procedimento de elaboração de leis autorizado pela Constituição despertou notável interesse dos teóricos do direito constitucional italiano, desde muito cedo. E uma questão das mais controvertidas nessa seara dizia respeito à natureza jurídica, própria ou delegada, do poder que deteriam as comissões parlamentares ao passar a operá-lo.

A tese da *delegação interna*, que prevalecera durante os trabalhos preparatórios da constituinte<sup>61</sup>, seria sustentada no período posterior principalmente por Biscaretti di Rufia e Mortati, esse último um dos mais firmes defensores do caráter meramente “eventual e sub-rogatório” da competência legislativa exercida pelas comissões, dependente de prévia investidura do órgão competente em via normal para se tornar “efetiva ou real”.

A questão, porém, dividiria os doutrinadores. G. Balladori-Pallieri, Aldo Sandulli, Franco Pierandrei, Giuseppe D'Eufemia, Longi y Stramacci, Pietro Virga e Leopoldo Elia foram alguns dos autores que, como relatado em Segado e Montserrat, defenderam outras posições. Para os dois primeiros, as comissões não eram órgãos distintos das câmaras, mas parte delas tanto quanto os plenários, motivo por que as decisões tomadas nessas duas instâncias distintas de deliberação seriam sempre decisões da assembleia mesma, não cabendo cogitar-se de delegação. Pierandrei usaria o mesmo argumento para rebater certos críticos do novo procedimento, que enxergavam na transferência de poder

---

*cui all'ultimo comma dell'articolo 31. 3. Le sedute delle Commissioni in sede referente e consultiva non sono pubbliche. 4. Ad eccezione delle ipotesi di cui al comma precedente, il Presidente del Senato, su domanda della Commissione, da avanzarsi almeno ventiquattro ore prima, può disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi. 5. Nei casi di sedute in sede deliberante e redigente, la pubblicità dei lavori è assicurata anche attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali, a disposizione del pubblico e della stampa”. )*

<sup>60</sup> Expressões empregadas, respectivamente, na Câmara e no Senado da Itália, em referência às reuniões de comissão em que se faz a apreciação de projetos por meio desse procedimento. (cf. Regulamento da Câmara, “Capo XVIII”, art. 92.1 e Regulamento do Senado, “Articolo 28”.

<sup>61</sup> “Como recuerda la doctrina, en ese momento encontró amplio seguimiento la opinión de que se trataba de una suerte de otorgamiento de actividad legislativa a las comisiones por parte de las cámaras y que, por ello mismo, se estaba en presencia de una delegación a órganos diversos del parlamento (...)” (Segado, 2003, p. 31) -

decisório às comissões incompatibilidade com o princípio *delegatus delegare non potest*, dada a natureza também delegada (pelo povo) do poder legislativo exercido pelas câmaras. O autor apontaria que esse tipo de objeção apresentava um vício na origem, não podendo tal princípio ter aplicação ao caso porque “*las Comisiones no son órganos diferentes de las Cámaras, sino órganos de las propias Cámaras, por lo que en la medida en que las Comisiones legislan, sus manifestaciones de voluntad pertenecen a las propias Cámaras de las que forman parte*”. (Citado por Segado, 2003, p. 32)

D'Eufemia, a seu turno, defendeu a tese de que, entre os plenários e as comissões dotadas de poder deliberante, haveria uma distribuição de competências similar à que ocorre entre órgãos primários e secundários de uma mesma instituição, constituindo-se entre eles uma relação *orgânica*, portanto, e não *de delegação*; já na definição de Longi y Stramacci - certamente tendo em vista as comissões como espécie de “microcosmos” dos plenários - a relação entre esses órgãos seria melhor definida como de *representação permanente* (Montserrat, 1997, p. 54). Para Virga, o argumento central contra a posição de Mortati e Biscaretti di Ruffia residiria no fato de sequer ser necessária uma deliberação específica dos plenários para se atribuir o poder decisório às comissões, podendo a definição do procedimento cabível ser feita, em cada caso, diretamente pelo presidente da assembleia com fundamento na repartição de competências autorizada originariamente pela Constituição. Essa reflexão também estaria na raiz das considerações de Elia e de Manzella sobre o tema. Para ambos, o parlamento deve ser visto como uma instituição complexa, integrada por órgãos de diferentes estruturas e competências como os plenários e as comissões, dotados todos eles de uma esfera de autonomia de atuação constitucionalmente garantida – da qual o maior indicador seria o fato de não se poder interferir nos trabalhos de uns e outros senão nos casos e na forma expressamente previstos no texto da Constituição.<sup>62</sup>

Outros pontos também doutrinariamente controversos na Itália sobre o novo procedimento diziam respeito a sua classificação como “ordinário” ou “especial” quando comparado ao de plenário, assim como à possibilidade de se

<sup>62</sup> Todas essas referências são citadas em Segado (2003, p. 33/34), mas há também menção às variadas posições defendidas na doutrina italiana sobre essa questão em Montserrat (1997, p. 79/82) e Robledo (1995, 78/79).

estabelecer alguma diferenciação no plano da hierarquia normativa entre as leis produzidas por meio de um e outro procedimento.

Embora, como se viu anteriormente, o art. 72 da Constituição tivesse identificado como “normal” ou ordinário o rito de elaboração de leis de tipo tradicional, amparado no binômio de fases *comissões-plenário* - o que fazia supor, por contraste, a natureza “especial” dos demais procedimentos mencionados no artigo, como o de comissões<sup>63</sup> e o de urgência -, o fato é que só deixou sob o manto protetor da cláusula de “reserva de plenário” certos tipos de projetos de lei considerados mais relevantes, o que fez com que, na prática, a parte muitíssimo mais numerosa dos tipos restantes apresentados às câmaras a cada legislatura acabasse tramitando pelo rito exclusivo das comissões<sup>64</sup>. Dessa conformação constitucional um tanto ambígua da natureza ordinária ou especial de cada um desses procedimentos decorreriam algumas teorias igualmente dúbias, que enxergariam no rito tradicional a maior “especialidade” e “qualificação”. Alguns setores da doutrina chegariam a reconhecer nas leis produzidas sob o rito da cláusula constitucional da “reserva de plenário” uma *categoria jurídica diferenciada*, de leis *reforçadas* (pelo “agravamento” procedimental previsto para sua aprovação) e *atípicas* (em razão de sua imodificabilidade por leis posteriores não aprovadas pelo mesmo procedimento, embora de mesma hierarquia). Essa teria sido a posição, entre outros, de Crisafulli, seguido de perto por Sorrentino, que via nesse tipo de legislação uma “capacidade de inovação jurídica maior” quando comparada a outras leis (aprovadas em comissão ou, mesmo em plenário, mas não por força da cláusula de reserva constitucionalmente prevista). (Segado, 2003, p. 50/53)

Mas esse não seria o posicionamento da doutrina dominante. Segundo Cerrone (citado por Casseb, 2008, p. 65), no entendimento da maioria dos teóricos não parece correto definir como “agravamento procedimental” a

<sup>63</sup> Anota-se, apenas pela oportunidade, que a questão da nomenclatura mais adequada à identificação do procedimento exclusivo de comissões também rendeu controvérsias entre os doutrinadores na Itália, que se dividiram entre o uso das expressões “procedimento delegado”, “procedimento descentralizado” e ainda “procedimento desconcentrado”, como informam Segado (2003, p. 37), e Robledo (1995, p. 78).

<sup>64</sup> O que correspondia, na prática, à fórmula que havia sido proposta na Constituinte pelo deputado Vanoni mas não lograra aprovação em toda sua literalidade. A “normalidade” do rito de plenário acabou sendo inserida no texto para aplacar os temores de uma eventual reedição da sistemática vigente ao tempo do regime fascista, quando o plenário raramente podia intervir no processo de elaboração de leis. Reveja notas de rodapé ns.51 e 52.

obrigatoriedade da adoção do rito de plenário como se se tratasse de uma variante do procedimento de comissões, o que inverte completamente o sentido da previsão constitucional original. A Constituição, com a reserva de plenário, não criou um novo tipo de lei de “eficácia reforçada”: pretendeu, apenas, impedir o uso do procedimento exclusivo de comissões para sua aprovação<sup>65</sup>.

As discussões doutrinárias italianas se estenderiam ainda sobre outros pontos relacionados a essa temática, como o da melhor interpretação para a expressão “matéria constitucional”, empregada na cláusula de reserva de plenário do art. 72.4. Balladore-Pallieri e Pierandrei defenderam uma aplicação essencialmente material daquela disposição – a incluir, portanto, qualquer projeto que viesse a envolver questões relacionadas a cidadania, direitos fundamentais ou qualquer outro campo materialmente pertinente ao direito constitucional. Essa interpretação foi aplicada na praxe parlamentar até 1958, quando acabou sendo derrubada após a aprovação, pelo procedimento de comissões, de uma lei que regulava as atribuições do Conselho Superior da Magistratura italiana. O caso chegou a ser examinado pela Corte Constitucional, que fixaria a partir dali uma interpretação bastante formalista para a expressão “matéria constitucional”, restringindo a exigência da reserva de plenário apenas a projetos que se destinassem a promover alterações diretas no texto da Constituição - cujo procedimento especial de tramitação, regulado no art. 138 daquela Carta constitucional, não se compatibilizava, efetivamente, com o operado no âmbito exclusivo de comissões.

---

<sup>65</sup> Essa a linha interpretativa defendida, entre outros, por Traversa, de acordo com o reproduzido por Segado, veja-se:” “(...) *la peculiaridad de las leyes reservadas al Pleno de no poder ser modificadas por leyes ulteriores que no hayan sido aprobadas de acuerdo con el mismo procedimiento no puede inducir a considerar aquellas leyes como jerárquicamente superiores a otras leyes formales aprobadas en Comisión, porque si bien es cierto que la ley reservada al Pleno resiste frente a su abrogación o modificación por parte de otras leyes formales no aprobadas con idéntico procedimiento, lo cierto es que ello depende no ya de elementos formales (el hecho de que la ley primera haya sido aprobada por el Pleno y no por la Comisión), sino de elementos materiales, pues lógicamente una norma que derogue o modifique normas que disciplinen materias reservadas al Pleno también entra dentro de las exigencias del último párrafo del art. 72 CI por su propio contenido material. Interpretarlo de otro modo conduciría a consecuencias absurdas, como, por ejemplo, la de entender que en aquellos supuestos en que queda a la libre discrecionalidad de las Cámaras optar por uno u otro procedimiento legislativo (aprobación en Comisión o en Pleno del proyecto legislativo), adoptada la decisión en favor del procedimiento de Pleno, toda ley ulterior en la materia habría de ser, inexcusablemente, aprobada por el Pleno, lo que entorpecería notablemente el procedimiento legislativo en contraste frontal con el espíritu y la letra del art. 72.*” (Segado, 2003, p. 50/51)

A decisão da Corte seria muito criticada entre os juristas, como apontou Segado (2003, p. 46). Biscaretti di Rufia, por exemplo, chegou a produzir trabalho acadêmico especialmente sobre o tema, defendendo a necessidade de delineamento de uma categoria específica de leis “em matéria constitucional” distinta da categoria meramente formal de “leis constitucionais”. E Cervati chamaria a atenção para a gravidade das consequências que poderiam advir para a ordem democrática em face dessa possibilidade de se aprovarem no âmbito mais restrito de uma comissão, sem passar pelo debate mais amplo de plenário, leis eventualmente limitadoras de liberdades, assim como restritivas de atribuições de órgãos ou entes públicos constitucionalmente relevantes, tal como ocorrera no caso da legislação aprovada sobre o Conselho Superior da Magistratura.

A avaliação das vantagens e desvantagens da divisão do trabalho parlamentar entre plenário e comissões proporcionada pelo novo procedimento constituiria um último ponto significativo de divergência entre os doutrinadores que se dedicaram ao estudo dessa matéria na Itália. Como bem observado por Robledo (ob.cit.,p. 100),

*como no podía ser menos en el país de las contínuas polémicas, em Italia la doctrina se encuentra dividida sobre la utilidade del proceso decentrato; mientras para unos está repleto de ventajas (especialización, productividad, control del Gobierno), para otros sólo es una forma inteligente de esconder el debate a dos ciudadanos, de oscurecer la elaboración de las leyes para favorecer los intereses particulares em perjuicio de los generales.*

Para alguns analistas, o largo emprego que se passou a fazer do procedimento na prática das câmaras teria acabado por alimentar a inflação legislativa e o predomínio das chamadas *leggine*<sup>66</sup> em detrimento de leis de maior relevância política e alcance nacional, o que seria um ponto negativo. Na avaliação de Honorati, por exemplo, a origem do problema estaria nas próprias peculiaridades do trabalho realizado em comissões, veja-se:

<sup>66</sup> O termo *leggine* (“pequenas leis”) é geralmente empregado na literatura italiana em oposição a *leggi* (“leis gerais”), sendo geralmente associado a leis tidas como de baixa relevância nacional, de impacto limitado a certos setores ou grupos organizados da sociedade, como as que regulam profissões ou direitos de uma categoria profissional, por exemplo. (nesse sentido, cf. Ricci, 2006, p. 73)

No plenário, sobretudo pela maior publicidade dos debates, as posições dos grupos tendem a ser mais radicais, já que cada parlamentar e cada grupo deve mostrar coerência com sua linha ideológica, dificultando os acordos. Nas comissões, ao contrário, são maiores as possibilidades de que um projeto seja aprovado. O número estreito de seus componentes rende menores atritos entre maioria e oposição e a relativa estabilidade dos membros facilita os contatos interpessoais que, graças à ausência do público, podem se desenvolver num ambiente menos tenso e mais favorável à troca recíproca de concessões. É de se observar, também, que nas comissões permanentes, o tempo relativamente longo dos membros facilita o contato do parlamentar com os diversos grupos de pressão, favorecendo a aprovação de leis setoriais, de interesses específicos. (Honorati, 1993, p. 237)

Mortati, um dos mais duros críticos do novo procedimento, acusaria “*la malaugurata disposizione costituzionale*” de haver desarticulado o Parlamento, subdividindo-o em tantos “parlamentinhos” que já não se poderia mais reconhecê-lo na forma clássica de uma grande assembleia representativa dos interesses da nação. (Horta, 2003, p. 550; Montserrat, 1997, p. 56; Robledo, 1995, p. 102). Também Predieri demonstraria preocupação com a questão da “degeneração da função legislativa” e da “patológica inflação de leis” decorrente do uso abusivo do procedimento de comissões (Montserrat, ob.cit., p. 56). Em sua visão, muito próxima nesse ponto à de Mortati, o Parlamento italiano teria se convertido num lugar “*donde se hacen leyecitas pero no leyes*” (citado por Robledo, ob.cit., p. 100).

De todo modo, no lado das vantagens e dos elogios, muitos não deixam de reconhecer, como apontou Robledo, a inegável eficiência do procedimento como mecanismo capaz de responder, de forma rápida e adequada, a boa parte da pesada carga legislativa do parlamento: “Esse sistema das comissões não só para instruir os processos, mas também deliberante, deu resultados positivos, porque milhares de leis foram aprovadas rapidamente através desse processo. Podemos, portanto, dizer que a maior parte dos projetos de lei chegue hoje à aprovação por causa desse processo. Se não se tivesse cogitado de um procedimento ou processo parlamentar como esse, a atividade legislativa teria ficado completamente bloqueada, dado o enorme número de projetos de lei.” (Bettioli, 1966, p. 249).

### 3.3

#### As variantes do modelo espanhol

A Constituição espanhola de 1978, aprovada após um parêntese autoritário de quarenta anos, também abrigaria entre suas disposições a possibilidade de adoção, pelas câmaras, de procedimento legiferante similar ao italiano, decorrente de delegação de poder às comissões para a aprovação de projetos de lei em geral.<sup>67</sup>

Embora, como na Itália, o mecanismo tivesse tido um precedente autoritário na Lei das Cortes de 1942, as diferenças ideológicas e jurídicas que os separavam, aliadas ao repúdio evidente e generalizado dos constituintes de 1978 ao conjunto de instituições da era do franquismo, contribuiriam para se firmar pacificamente na doutrina constitucional espanhola a tese de que o art. 72 da Constituição italiana de 1947 fora a “verdadeira fonte de inspiração” do procedimento agora adotado – muito embora não se pudesse descartar também como razão de sua acolhida no texto constitucional aprovado certa “inércia institucional” (Robledo, 1995, p. 77) decorrente do fato de esse tipo de delegação interna já haver se incorporado plenamente à prática parlamentar espanhola, sendo adotado mesmo nos regulamentos que vigoravam à época dos trabalhos constituintes (que nesse ponto praticamente se limitaram a reproduzir a normativa do Regulamento das Cortes de 1971, de reconhecida qualidade técnica, como apontado por Segado<sup>68</sup>).

Apesar da influência sofrida do modelo italiano, entretanto, o fato é que, em termos de disciplina constitucional, o procedimento espanhol diferenciou-se daquele em alguns pontos - a começar pela situação “topográfica” das disposições com ele relacionadas (art. 75.2 e 3), inseridas em capítulo referente

<sup>67</sup> Constituição da Espanha: “Art. 75. 1. *Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones. 2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación. 3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.*”

<sup>68</sup> O Regulamento das Cortes de 1971 havia sido a primeira norma do tipo a se referir especificamente a esse tipo de delegação interna como um tipo especial de procedimento legislativo, diferenciado do ordinário, como esclarece Segado: “*Será la primera vez en que la tramitación de los proyectos de competencia de las Comisiones sea desarrollada con arreglo a un procedimiento ad hoc, pues, como recuerda Fraile, hasta entonces no hay sino un procedimiento único que se bifurca en su fase final, yendo unos proyectos para aprobación al Pleno y otros para su simple dación de cuentas.*” (Segado, 2003, p. 28).



aos órgãos integrantes da estrutura das câmaras e não, como mais adequadamente faz o texto italiano, junto às normas dedicadas ao processo de elaboração das leis propriamente dito – o que seria objeto de muitas críticas. Mas a questão mesmo fundamental, que distingue mais substancialmente as normativas dos dois modelos, residia na conformação inequívoca, presente na sistemática espanhola, de uma *delegación de poderes* dos plenários às comissões inerente à configuração constitucional do novo procedimento.

Se na Itália, como se viu anteriormente, a natureza jurídica da titularidade, própria ou delegada, da competência exercida pelas comissões foi objeto de grande divergência doutrinária, tendo sido majoritária a posição dos que defendiam a existência de uma repartição constitucional de atribuições entre plenário e comissões, ocorreria o oposto na Espanha, onde o tema sequer chegou a suscitar inquietude entre doutrinadores: a tese da “*delegación interna corporis*” foi e ainda é sustentada praticamente pela totalidade dos juristas (Segado, 2003, p. 35). Como assinalado por Robledo, na Espanha

*no parece forzado hablar de “delegación”, no sólo porque así lo diga la Constitución (verba legis non sunt lex) sino porque tal y como se regula tanto en derecho parlamentario estatal como en los autonómicos el cambio de sede, éste reúne los caracteres normalmente atribuidos a la delegación, especialmente los dos principales: la voluntariedad del delegante y la revocabilidad de la cesión de competencia. (Robledo, 1995, p. 80).*

Com efeito, o art. 75.2 da Constituição espanhola menciona direta e literalmente a *delegación* de poder legislativo às comissões como uma faculdade a ser exercida pelas câmaras, não deixando o procedimento daí decorrente a depender, como na Itália, de previsão regulamentar sobre a “forma e os casos” em que poderá ser operado na prática parlamentar. Demais disso, a diferença de inspiração *filosófica* das regras que tratam da possibilidade de reversão do procedimento de comissões para o de plenário em um e outro modelo efetivamente aponta, no caso espanhol, para uma configuração mais próxima da categoria da delegação que da repartição de competências próprias entre órgãos autônomos, como ocorre na Itália. Na avaliação de Segado:

*Es clara la diferente filosofía que inspira a la norma constitucional italiana y a la española. En Italia, el reenvío al Pleno se concibe como una garantía de las*

*minorias parlamentarias, incluso de las minorias presentes en la comisión en función deliberante, pues la quinta parte de sus miembros puede desencadenar, si así lo entienden oportuno, el reenvío del texto legislativo al plenario. En España, es el Pleno el único que puede avocar, siendo absolutamente ignoradas las minorias por el Reglamento del Congreso, en lo que hace a la cuestión que nos preocupa, y disponiendo en el del Senado tan sólo de una facultad de instar el pronunciamiento del Pleno.*

*Se ha dicho, y es cierto, que la regulación española es más congruente con la figura de la delegación, porque asegura la prevalencia de la voluntad de la Cámara en todas las hipótesis, mientras que en Italia puede existir un Pleno con voluntad mayoritaria de delegar, cuya decisión es revocada por una minoría de aquél. Algún sector de la doctrina italiana ha utilizado incluso como argumento de rechazo a la calificación como "delegación" del título jurídico en que se asienta la competência de la Comisión, el hecho de que el reenvío del texto de la Comisión al Pleno pueda ser provocado no sólo por la décima parte de los integrantes de la Cámara, sino también por la quinta parte de los miembros de la propia Comisión deliberante y, por último, por el mismo Gobierno. En los últimos supuestos, al menos, es obvio que la autoridad "revocante" no coincide con la autoridad "delegante", titular de la potestad legislativa. (Segado, 2003, p. 57)*

Também quanto ao “objeto” da avocação para o plenário nota-se uma diferença significativa entre os dois sistemas. No caso italiano, a norma, mais flexível, admite uma dupla possibilidade: o quarto parágrafo do art. 72 cogita de remessa ao plenário não só para que o projeto apreciado em comissão seja “discutido e votado pela própria Câmara”, mas também, alternativamente, para um procedimento conhecido no jargão parlamentar como “voto sem debate”, consistente na sujeição do texto legislativo diretamente a votos no plenário sem a tradicional fase precedente da discussão. No modelo espanhol, como observou Segado (2003, p. 59), essa flexibilidade “*se echa de menos*”, já que a Constituição não contempla a avocação parcial, “*no admite matices, sino que, lisa y llanamente, presupone el retorno del proyecto al proceso secuencial del procedimiento legislativo común u ordinário*”.

No que respeita, aliás, à natureza - ordinária ou especial - do procedimento, embora o texto constitucional espanhol não faça nenhuma referência específica a respeito – na verdade, como já se acentuou, sequer inseriu o conteúdo do art. 75 no capítulo dedicado à regulação dos demais procedimentos de elaboração legislativa - a doutrina tem se inclinado majoritariamente, segundo Robledo, por enquadrá-lo na categoria dos procedimentos especiais por contraste com o rito seguido pelo trâmite tradicional de plenário, mas não a ponto de daí se poder

deduzir um regime jurídico ou grau hierárquico diferenciado da legislação ordinária por meio dele aprovada. Confirmam-se os argumentos:

*En este segundo sentido no parece que el iter descentralizado sea un procedimiento especial: a) No hay en toda la Constitución materias reservadas a las leyes de Comisión, como el desarrollo de los derechos fundamentales está reservado a la Ley Orgánica o los principios de armonización de las legislaciones autonómicas a la ley de armonización; b) Tampoco se trata de un procedimiento con una fase de iniciativa diferenciada de la ordinaria, al estilo de los Estatutos de autonomía o la ley de presupuestos; c) Además, adoptar el procedimiento ordinario o el descentralizado es una decisión libre del legislador, sin más límite que la prohibición que establece la Constitución de delegar determinados asuntos, los cuales, por otro lado, son más expresión de sus propias especialidades (reforma constitucional, Ley Orgánica, presupuestaria, de bases y cuestiones internacionales) que de las leyes de Comisión; d) A la hora de delegar la competencia legislativa no supone una restricción el hecho de que se trate de una materia previamente regulada en una Ley de Pleno porque ello supondría admitir un efecto de congelación del rango sin ninguna base constitucional. Por eso, toda la doctrina considera que las leyes de Comisión son leyes ordinarias, que pueden modificar y ser modificadas por las leyes de Pleno y al ocupar el mismo lugar en la jerarquía normativa se relacionan según los conocidísimos principios de temporalidad (lex posterior derogat prior i) y especialidade (lex specialis derogat generalis) (29). Y por eso, también, nuestra reticencia a denominar «especial» al procedimiento descentralizado, prefiriendo llamarlo «abreviado», como hicieron los ponentes constitucionales; del tal forma que nos inclinamos por una clasificación tripartita de los procedimientos legislativos: ordinario, especiales y abreviados”. (Robledo, 1995, p. 81)*

Essa proposta de classificação do procedimento na categoria “abreviado”, da qual fazem parte os de urgência e os de leitura única, por exemplo, não foi aceita pacificamente pela doutrina espanhola. García- Escudero, Pizzorusso e também Navas Castillo foram alguns dos autores a apresentar formalmente algumas objeções. Para os dois primeiros, o procedimento não teria como peculiaridade apenas o fato de produzir um encurtamento dos prazos de tramitação (pela supressão da fase de plenário): distinguir-se-ia, sobretudo, pelo órgão encarregado da decisão final, o que tornava inadequado seu enquadramento na categoria dos meramente “abreviados” (Segado, 2003, p. 37). Castillo, na mesma posição, defenderia a tese de que se trata, de fato, de um tipo específico de procedimento especial (qualificado pelo órgão decisório, não pela matéria tratada), por ela identificado apenas como “procedimento legislativo delegado”. (2000, p. 107)

À semelhança do que se deu na Itália, contudo, a prática da vida parlamentar iria pôr um pouco de lado o rigor dessas divergências terminológico-jurídico-formais. Como apontado por López, no caso do Congresso de Deputados, apesar de formalmente previsto como rito “especial” no respectivo regulamento, o procedimento de comissões teria caráter “*parcialmente preferente*”, convertendo-se, na prática,

*en el normalmente usado, de tal modo que el teórico común suele limitarse a los casos em que resulta imperativo por el artículo 75.3 (reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado).* (2013, p. 300/301)

Já no Senado, cujo regulamento contemplara uma regra mais consentânea com a conformação constitucional da figura da “*delegação interna corporis*”, a aplicação do procedimento seria menos corriqueira, ficando a depender de decisão específica do plenário, caso a caso, por proposta da Mesa, da Junta de Porta-Vozes, de grupo parlamentar ou de vinte e cinco Senadores. (ibid. p. 351)

Em relação às vantagens e desvantagens do procedimento, anotou Robledo que, na Espanha, o mecanismo não produziu os mesmos problemas criticados na Itália: a proliferação de leis microsetoriais e a transformação do parlamento em um lugar de “pequenas negociações”. A seu juízo, a explicação para esse resultado diferenciado residiria nas características do sistema político espanhol, no qual o governo conta com amplo apoio parlamentar e consegue exercer sem maiores dificuldades suas funções de liderança política no processo legislativo, inclusive o monitoramento dos trabalhos exercidos nas comissões, o que, na avaliação feita por Mortati, não acontecera na Itália, onde

*Il governo vergognosamente abdicato all'esercizio della sua funzione di direzione e coordinamento dell'attività legislativa, attraverso cui si dovrebbe realizzare l'unità dell'indirizzo politico di cui esso é responsabile*” (citado por Robledo, 1995, p. 101).<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Releva observar, nesse caso, que o livro de Mortati de onde Robledo retira a citação é de 1976, quando ainda não havia se iniciado, na Itália, a “virada majoritária” dos anos 90, uma série de mudanças institucionais e políticas que, de acordo com o estudo de Ricci (2006), vieram a fortalecer a posição do governo no sistema político, dando-lhe maior controle sobre a agenda decisória e sobre as atividades do parlamento de um modo geral.

### 3.4

#### A recepção do procedimento no Brasil

##### 3.4.1

##### Uma velha ideia

A adoção, pela Constituição de 1988, de um procedimento de elaboração de leis operado somente pelas comissões das casas legislativas veio concretizar, com pelo menos vinte anos de atraso, muitas ideias e sugestões nessa direção que já se encontravam em adiantado processo de gestação e amadurecimento no país no último período democrático antecedente.

Como se assinalou no capítulo inicial desta dissertação, o processo legislativo de tipo tradicional plasmado na Constituição de 1946 cedo começara a reclamar alguns ajustes para conseguir atender mais eficientemente às acrescidas demandas legislativas da vida democrática há pouco retomada. E em todas as variadas iniciativas de estudo e discussão que se realizaram para debater propostas e contribuir com subsídios para as reformas que se faziam necessárias, o original e então recém-adotado mecanismo de deliberação por comissões parlamentares da Constituição italiana de 1947 apareceria sempre como referência e exemplo de uma “reforma audaciosa e corajosa”, capaz de romper com as tradições parlamentares “mas salvaguardando os princípios”, como descrito no estudo feito por Langrod (1954, p. 103). O professor da Universidade de Sarre tinha o expediente na alta conta de

uma nova técnica processual, que tende diretamente a acelerar os debates e a descongestionar as pautas das sessões plenárias (...) um remédio eficaz contra a decadência legislativa do Parlamento, um modo de canalizar a ‘elefantíase’ legislativa moderna, juntando-se essa forma de ‘descentralização interna’ às descentralizações legislativas externas possíveis (em favor do Govêrno, das regiões, de todo o corpo eleitoral); cria-se um conjunto de variantes elásticas, permitindo o descongestionamento, tanto quanto a aceleração, do processo legislativo. (Langrod, 1954, p. 101/103)

Essa e outras passagens elogiosas do texto ao procedimento italiano convenceriam Oswaldo Trigueiro, que escreveria o prefácio para a publicação resultante do estudo em referência, da conveniência e oportunidade de se introduzir mecanismo similar no direito parlamentar brasileiro, veja-se:

A experiência italiana traz-nos uma sugestão que pode adaptar-se ao nosso estilo de governo. A reforma do Regimento poderia prever as condições para a instituição de comissões especiais, incumbidas do exame e discussão de determinados projetos, e de sua aprovação no texto definitivo. Dessa forma, retirar-se-ia da discussão em plenário certa classe de leis – como, por exemplo, as de direito privado, de processo, de reformas administrativas, planos de natureza técnica, etc. – que teriam toda a sua elaboração processada no seio das comissões. Apenas, para o cumprimento do art. 42 da Constituição, os projetos assim elaborados teriam a aprovação final do plenário, mas em votação global, sem discussão e sem mais emendas. Em linhas gerais, seria a restauração do princípio contido no art. 48 da Constituição de 1934.<sup>[70]</sup>

A inovação pode parecer subversiva das nossas praxes parlamentares. Na verdade isso não ocorre, porque ela apenas viria sistematizar e reforçar o processo costumeiro, que é cada vez mais o da elaboração das leis pelas comissões permanentes, cujo trabalho raramente é aperfeiçoado pela intervenção do plenário. Quem tenha qualquer experiência parlamentar há de reconhecer que um código elaborado por uma comissão reduzida, e composta de especialistas, sairá melhor do que se depender da sorte de emendas e destaques votadas pelas maiorias ocasionais das sessões plenárias.

Uma reforma desse gênero sofrerá, decerto, objeções de constitucionalidade e de conveniência, do ponto de vista democrático, porque, à primeira vista, ela importaria em delegar-se a uma comissão o encargo da elaboração legislativa, ao mesmo tempo em que retiraria da maioria da Câmara a competência constitucional de votar as leis. Mas essas objeções poderiam facilmente ser removidas. Por um lado, a aprovação final no plenário, embora sem discussão, atenderia ao preceituado no art. 42 da Constituição<sup>[71]</sup>. Por outro, poder-se-ia assegurar a todos os membros da Câmara a oportunidade de exercerem, perante as comissões, os mesmos direitos que exercem em plenário, isto é, os de emendar os projetos e de intervir em sua discussão.” (Trigueiro, 1954, p. 15/16)

Pouco tempo depois da publicação daquele estudo foi elaborada a primeira proposta concreta de adoção de um expediente do gênero no Brasil. A iniciativa viria na forma de um anteprojeto de emenda constitucional apresentado pela “Comissão Especial de Juristas” criada em 1956 pelo então Ministro da Justiça, Nereu Ramos, com o fim de estudar os problemas gerais da Constituição e sugerir possíveis reformas. No tocante ao processo de elaboração legislativa, a Comissão propôs, entre outras medidas destinadas a colocar o Congresso Nacional em “condições técnicas de atender a tempo e a hora as soluções legais

<sup>70</sup> O art. 48 da Constituição de 1934 poderia ser considerado um parente distante, praticamente um “tio-avô” do procedimento autônomo de legislação por comissões hoje adotado no Brasil, confira-se o teor: “Art 48 - Podem ser aprovados, em globo, os projetos de Código e de consolidação de dispositivos legais, depois de revistos pelo Senado Federal e por uma Comissão especial da Câmara dos Deputados, quando esta assim resolver por dois terços dos membros presentes”.

<sup>71</sup> CF de 1946: “Art 42 - Em cada uma das Câmaras, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros.”

reclamadas pelo corpo social”, a inserção de um parágrafo no art. 67 do texto constitucional então vigente com o seguinte teor:

§ 8º A Câmara ou o Senado poderão deferir a comissões, por um terço da totalidade de seus membros, a elaboração de projetos definitivos de lei, à exceção dos que tratem da matéria já referida no parágrafo anterior [matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d’água ou ratificação de tratados] e autorização legislativa. Publicado o projeto, dentro de cinco dias, um quarto de qualquer das Casas do Congresso poderá solicitar ao respectivo Presidente que o projeto da Comissão seja submetido à deliberação do plenário, que, entretanto, não poderá emendá-lo”. (Lima, 1956, p. 22)

A justificação anexada, fazendo referência explícita ao modelo italiano, mencionava que o expediente proposto constituía um recurso novo a ser posto a serviço da elaboração legislativa, recurso que permitiria ao Congresso “melhor distribuição interna de seu trabalho, aumentando-lhe o rendimento”, assinalava-se. O anteprojeto, apesar de encaminhado à apreciação do Congresso por iniciativa do Ministro, não chegaria, entretanto, a ter seguimento formal como proposta de emenda à Constituição. O material produzido pela Comissão não se perderia de todo, porém: dotado de reconhecida qualidade técnica, foi reunido em livro publicado pelo Ministério da Justiça, passando a se constituir em importante referência doutrinária nos estudos que se fizeram sobre o tema a partir dali.

Cerca de dez anos mais tarde, durante o “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo” promovido no âmbito da Universidade de Brasília, em 1965, a ideia da incorporação do mecanismo de comissões deliberantes ao sistema parlamentar brasileiro permanecia viva e atraente aos olhos da maior parte dos palestrantes, expositores e participantes convidados.

Oswaldo Trigueiro, na primeira conferência do Seminário, reafirmaria a posição que expusera anteriormente no prefácio do livro de Langrod. Um pouco mais cético quanto a seus possíveis efeitos, porém, ressaltava agora que a adoção do procedimento, por si só, não seria suficiente para dar solução à grave crise por que passava o Poder Legislativo no país: “Esta não se resolverá sem certa forma de delegação entre os poderes, como aceita e praticada por todos os países de governo representativo, creio que, hoje, com a só exceção do Brasil”, advertia ele. E comparava: “Estamos naquela anedota do soldado que marchava certo,

enquanto o resto do batalhão estava de passo errado” (Trigueiro, 1966, p. 26). Indicava a seguir a conveniência de se combinar o mecanismo interno de legislação pelas comissões com a técnica da delegação externa de atribuições legislativas ao Poder Executivo, outro ponto que seria igualmente objeto de inúmeras propostas e debates durante todo o evento.

Miguel Reale, também palestrante naquele Seminário, destacaria, em sua exposição, o fato de o procedimento decorrente da “deleção *interna corporis*” constituir uma das mais bem-sucedidas inovações do Direito Constitucional da Itália, defendendo claramente a ideia de sua incorporação às instituições legislativas brasileiras - e de uma forma até menos restrita que a preconizada naquele sistema por tratadistas como Balladore Pallieri, por exemplo, para quem o procedimento só deveria se aplicar a casos de pequena monta, a matérias de pouca relevância, ou para as quais já prevalecessem critérios consagrados:

Penso, todavia, que tal entendimento empobrece em demasia as vantagens da delegação interna, que deve ser adotada toda vez que, a critério do presidente das câmaras, se imponham não só a celeridade, como também a natureza eminentemente técnica do assunto (Reale, 1966, p. 110).

O expositor enfatizaria ainda a compatibilidade entre as duas espécies possíveis de delegação, a *interna*, dirigida às comissões parlamentares, e a mais tradicional, dirigida ao Poder Executivo, frisando não enxergar conflito entre os dois sistemas, que responderiam a necessidades distintas de regulação:

Uma tem por finalidade atender à necessidade da elaboração legislativa dentro da própria organização da Assembleia, do Congresso. É possível que o uso racional, funcional e técnico da habilitação legislativa venha a tornar em certos casos dispensável a delegação legislativa, que ocorre em outras circunstâncias, quando a habilitação legislativa interna não tem sentido. Penso, por exemplo, nas leis alfandegárias, em certas leis de natureza fiscal, que devem ser deixadas ao Executivo. Nós mesmos temos sentido isso, se não me engano, em uma delegação tolerada pelo Congresso em matéria de legislação alfandegária. A legislação alfandegária brasileira, se fosse examinada ao pé da letra, envolveria inconstitucionalidade, porque o Executivo preenche as lacunas da legislação e vai muito além daquilo que o legislador estabelece. Então, são outras razões. Cada instituto tem sua razão de ser; cada processo tem sua peculiaridade e ambos podem coexistir perfeitamente, desde que, evidentemente, não sejam despojados de suas naturezas específicas. (ibid., p. 127)



Raul Machado Horta, outro conferencista convidado, chegaria a formular, na palestra proferida, uma proposta mais contornada para a introdução do procedimento de comissões deliberantes no sistema constitucional brasileiro. A seu juízo, a técnica italiana não deveria ser imitada literalmente, sendo preferível empregar-se modelo autônomo, baseado na experiência brasileira de *comissões mistas*, formadas de deputados e senadores, veja-se:

Daí a conveniência de se confiar a tais comissões dotadas de representatividade ampla, que vem dos partidos políticos e das duas casas do Congresso, a tarefa da legislação descentralizada ou em comissão. A iniciativa de sua formação, para exercer atividade legislativa, poderia provir da Presidência do Senado Federal, da Presidência da Câmara dos Deputados, conjunta ou separadamente, bem como de liderança nas duas Casas do Congresso, dentro do mesmo critério. A transferência de competência legislativa do órgão legislativo maior e primário, para órgão legislativo misto e menor, dependeria, como se vê, de arbítrio dos responsáveis pela direção do trabalho legislativo. A deliberação da comissão mista não se afastaria, tanto quanto possível, do princípio bicameral, ressaltando-se a possível remessa do projeto de lei ali elaborado e votado ao plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta, se houver requerimento de deputados e senadores, para final aprovação. A preferência pela comissão mista, ultrapassando o modelo restrito da comissão interna de cada câmara, concorreria para abreviar o processo legislativo no domínio da legislação descentralizada, e a unificação do procedimento, na comissão mista, suprimiria fonte de presumível discordância entre as duas câmaras quanto ao rito adotado. (Horta, 1966, p.148)

De um grupo de trabalho constituído no Congresso Nacional, ainda naquele mesmo ano de 1965, para estudar os problemas do Poder Legislativo e apresentar propostas para sua reforma, proviria outra sugestão bastante concreta de inclusão do mecanismo na ordem constitucional brasileira, num texto já formatado como proposta de emenda constitucional que o desdobrava em dois dispositivos distintos: previa-se, num deles, que a Câmara e o Senado pudessem deferir a comissões especiais, organizadas com observância do princípio da proporcionalidade partidária, “o preparo e a votação de projetos definitivos de lei”<sup>72</sup>; no outro, propunha-se que fossem considerados rejeitados pelas câmaras

<sup>72</sup> A minuta de proposta de emenda constitucional apresentada acrescentava dois novos parágrafos ao art. 67 da Constituição de 1946, nos seguintes termos: “§ 5 ° A Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão deferir a comissões especiais, organizadas com observância do disposto no parágrafo único do art. 40, a elaboração e a votação de projetos definitivos de lei. Publicado o projeto definitivo, é facultado à maioria dos membros da comissão ou a um quarto da respectiva Câmara, no prazo de cinco dias, solicitar que a proposição seja submetida à deliberação do plenário. § 6° Não poderão ser objeto da autorização prevista no parágrafo anterior os projetos sobre: I - atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como os de competência

todos os projetos de lei que, na casa de origem, viessem a receber pareceres contrários das comissões técnicas competentes<sup>73</sup>.

Na justificação que acompanhava a proposta, assinalara o relator Josaphat Marinho que as medidas tinham o intento de “facilitar a elaboração legislativa” e “desobstruir as pautas, sem violência”. Chamava a atenção também para o fato de, diferentemente do modelo italiano, a delegação de poderes só poder ser feita, no formato ali proposto, a comissões especiais, não às de caráter permanente de cada casa. Como no sistema da Itália, porém, encontrava-se resguardada no texto a sempre possível remessa de um projeto aprovado em comissão para o plenário, e excluía-se da possibilidade de tramitação por meio do procedimento certas matérias que, “por sua relevância e gravidade, somente podem ser decididas pela própria corporação legislativa” (cf. Marinho, 1966, p. 288).

Essa proposta apresentada pelo grupo de trabalho, como já se adiantou em outro ponto desta dissertação, acabaria sendo (des) apropriada pelo governo militar e inserida, com poucos ajustes<sup>74</sup>, no conjunto de outras modificações do processo legislativo promovida pela Emenda Constitucional nº 17/65 – a primeira etapa, como observou Horta (2003, p. 542), de um processo de reformulação das instituições legiferantes que, obediente à filosofia política autoritária do período, seria completado, pouco mais adiante, com os poderosos instrumentos de legislação disponibilizados ao Executivo pelas Constituições de 1967/69. A atribuição de poderes de legiferação às comissões, assim, na condição de mecanismo originalmente cogitado, em todos aqueles debates e discussões havidos precedentemente, como fórmula de divisão do trabalho e descongestionamento das sobrecarregadas pautas de deliberação parlamentar num sistema de governo democrático como o delineado pela Constituição de 1946, perderia todo sentido e razão de ser no contexto da ditadura então instaurada. Na verdade, a legislação revolucionária editada no período de 1964 a

---

privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados; II - organização dos juízos e tribunais e garantias da magistratura; III - nacionalidade, cidadania e direito eleitoral; IV - matéria orçamentária; V - minas, riquezas do subsolo e quedas d'água; VI - estado de sítio.” (Marinho, 1966, p. 291)

<sup>73</sup> A disposição era inserida no mesmo art. 67, na forma de mais um parágrafo: “§9º O projeto de lei que, na Câmara de origem, receber parecer contrário, quanto ao mérito, das comissões a que fôr distribuído, será tido como rejeitado.” (idem).

<sup>74</sup> O principal deles era a alteração, de um quarto para um quinto dos membros da câmara respectiva, do quórum de apoio exigido para solicitação de remessa ao plenário de projeto apreciado por comissões. Outras mudanças presentes no texto tinham apenas caráter redacional.

1969, como anotou Castro, “teve em mira desarticular o resíduo de competência decisória do Congresso, deixando o campo livre para a adoção do planejamento de base técnico-militar, que encara com desdém o processo de discussão e consenso parlamentar” (1986, p. 24). A preferência, assim, pelo “processo legislativo autoritário, que priorizava a vontade presidencial”, conduziria o procedimento de legislação por comissões parlamentares ao desuso (Horta, 2003, p. 548), não tendo havido registro de sua experimentação na embotada prática parlamentar que marcaria os vinte anos do período seguinte<sup>75</sup>.

### 3.4.2

#### O procedimento formatado pela Constituição de 1988

Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e a perspectiva de retomada do Congresso Nacional como um poder novamente ativo e independente, dotado de atribuições e prerrogativas relevantes no processo governativo, seriam resgatadas, do ponto de maturação em que já se encontravam, muitas daquelas propostas de aperfeiçoamento e modernização das instituições legislativas que se discutiam há um bom tempo no país quando sobreveio a ditadura.

A ideia, assim, de se conceder às comissões parlamentares poder decisório autônomo para aprovar e rejeitar projetos de lei, à semelhança do previsto no sistema italiano – e, àquela altura, também no espanhol – seria contemplada já no primeiro anteprojeto apresentado à Subcomissão do Poder Legislativo pelo

<sup>75</sup> Cumpre observar que, nas Constituições de 1967 e 1969, a atribuição de poder às comissões para *aprovar* leis fora prevista como um procedimento formal de *delegação legislativa*, destinado a produzir *leis delegadas*. Somente o poder de rejeitar projetos de lei seguiria caracterizado como uma competência exercida independentemente de delegação. Confirma-se o teor dos dispositivos pertinentes: “CF/67: Art 55 - As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas. Parágrafo único - Não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e a legislação sobre: I - a organização dos Juízos e Tribunais e as garantias da magistratura; II - a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos, o direito eleitoral, o direito civil e o direito penal; III - o sistema monetário e o de medidas. Art 56 - No caso de delegação à Comissão Especial, regulada no regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será enviado à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo Plenário. (...) Art. 61. (...) § 2º - O projeto de lei, que receber parecer contrário quanto ao mérito, de todas as Comissões, será tido como rejeitado.” Na Constituição de 1969, tais disposições seriam reproduzidas em termos similares nos artigos 52, 53 e 58, respectivamente.

respectivo relator, Constituinte José Jorge. E o dispositivo correspondente<sup>76</sup>, adotado na íntegra pela Subcomissão, constituiria um dos pontos-chave do anteprojeto posteriormente encaminhado à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. A conveniência de se repartirem as atribuições legiferantes das câmaras por variadas instâncias de deliberação, desafogando-se as pautas dos plenários, ganharia destaque logo na abertura do relatório respectivo, veja-se:

Tão importante quanto devolver as prerrogativas ao Poder Legislativo – antigo anseio de sucessivas gerações de parlamentares brasileiros, inconformados com a hipertrofia do Executivo – é dotar o Congresso Nacional de meios para exercê-los em sua plenitude, com a eficiência que se requer de um parlamento ágil e moderno. A redação do anteprojeto anexo buscou tanto quanto possível (...) alcançar essas duas metas, as quais sem dúvida encontram apoio em todo o Congresso Nacional e na sociedade brasileira.

Constata-se que a obsolescência e a inadequação de qualquer Poder constituído estão intrinsecamente ligadas ao seu grau de centralismo. O Poder Legislativo também não escapa dessa regra geral. Um Parlamento que orbita em torno apenas de seu plenário está condenado à lentidão, à inércia e à ineficiência, perdido no tempo e no rumo da estagnação. A evolução natural desta Instituição impõe que parte das atribuições hoje exclusivas dos plenários seja distribuída a outros colegiados, menores e mais ágeis, além de serem em maior número. A solução – há muito conhecida por quantos parlamentares passaram por estas duas Casas – é o fortalecimento das comissões técnicas, que devem ter novas funções, novas condições e principalmente, novos poderes. O anteprojeto anexo contempla essa questão com especial atenção, dando às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas condições reais de exercerem novas atribuições. Obviamente, os regimentos internos terão de se adaptar, se os princípios aqui propostos perdurarem até a redação final da Constituição, a estes novos tempos, deixando ao plenário as decisões supremas do Parlamento e a importante função de servir de caixa de ressonância e centro político desta nação. (Assembleia Nacional Constituinte, relatório da Subcomissão do Poder Legislativo, p. 2/3) (grifei)

Não só perduraram até a redação final os princípios ali propostos, como também o conteúdo praticamente literal do dispositivo formatado naquela fase inicial dos trabalhos - que embora chegasse a passar por algumas alterações intercorrentes no curso dos trabalhos constituintes<sup>77</sup>, acabou, ao final, sendo

<sup>76</sup> “Art. 18. O Congresso Nacional e suas Casas Legislativas têm comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de resultar a sua criação. § 1º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I – discutir e votar projetos de lei que dispensem, na forma que dispuser o regimento, a competência do plenário, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa;” (Assembleia Nacional Constituinte, anteprojeto apresentado pelo relator à Subcomissão do Poder Legislativo)

<sup>77</sup> Foram apresentadas cerca de trinta emendas relacionadas ao assunto desde a fase da Subcomissão até a da votação em segundo turno do projeto de Constituição. Boa parte delas pretendia promover alterações de cunho meramente redacional no dispositivo em foco. Outras

mesmo aprovado em todos os seus contornos originalmente previstos no anteprojeto da Subcomissão, ressalvados poucos ajustes de cunho formal.

Diferentemente do que se passara no contexto constituinte italiano, no qual a adoção do mecanismo sofreu grande resistência pela evocação do malfadado experimento do tempo do fascismo<sup>78</sup>, no Brasil os precedentes registrados nas Constituições de 1967/69 não chegariam a causar maior preocupação: sequer haviam tido aplicação prática durante a ditadura, não se contaminando, desse modo, pelo “espírito autoritário” que marcaria tão fortemente outros expedientes especiais de legislação, como foi o caso, notório, da expedição de decretos-lei. Na verdade, tanto no ambiente específico da Subcomissão do Poder Legislativo quanto entre os constituintes de um modo geral, prevaleceria certo consenso quanto à necessidade de se resgatar, para o Congresso Nacional e suas casas, condições de funcionamento modernas e adequadas para uma atuação pronta e eficaz na nova ordem institucional que se iria instaurar. E a ideia de se adotar um procedimento legislativo de tipo simplificado, com bom potencial para atender, em condições mais favoráveis que no sistema tradicional, à demanda normativa mais volumosa e corriqueira das câmaras, era vista com bons olhos pela quase unanimidade dos congressistas.

Por ocasião da votação em plenário de algumas emendas relacionadas ao dispositivo em questão, proferiu-se talvez o discurso mais representativo dessa boa perspectiva que se tinha dos efeitos que a distribuição do foco decisório por várias instâncias, menores e especializadas no trato de matérias determinadas,

---

tantas chegaram a propor sua supressão integral, mas nem todas por razões contrárias ao mérito do ali proposto e sim por objeção ao tratamento dessa temática no nível constitucional: para os autores dessas emendas, as atribuições das comissões de cada casa legislativa pertenciam ao campo da normatividade tipicamente *interna corporis* e deveriam ser deixadas à livre regulação dos respectivos regimentos parlamentares.

Entre as emendas dirigidas a questões mais pontuais do dispositivo, uma propôs estender o direito de recurso ao plenário também a um quarto dos membros da comissão que deliberou sobre o projeto, e três pretenderam aumentar, de um décimo para um quinto do total de membros da casa legislativa, o apoio mínimo previsto para o recurso apresentado por membros da casa legislativa em geral.— esse aumento chegaria a ser acolhido no primeiro substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Sistematização e sobreviveria no texto do projeto de Constituição até a fase de votação em primeiro turno, quando uma fusão de duas outras emendas então apresentadas recuperaria a fórmula do texto originalmente proposto.

Houve ainda uma emenda que propôs a inclusão no dispositivo em referência de uma cláusula de reserva de plenário similar às existentes nas Constituições italiana e espanhola; e duas outras pretenderam substituir a fórmula ali prevista por um procedimento intermediário, que permitiria a transferência da fase de discussão dos projetos para as comissões preservando, contudo, a necessidade de votação final nos plenários.

<sup>78</sup> Reveja nota de rodapé nº 52.

poderiam conferir, futuramente, aos trabalhos ordinários do Congresso Nacional, confira-se:

Sr. Presidente, Srs. Constituinte, o parlamento brasileiro tem recuperado nos últimos dias algumas de suas prerrogativas fundamentais que haviam sido extirpadas do texto constitucional pela ação nefasta do regime autoritário. Cabe-nos, agora, na organização dos trabalhos legislativos, complementar esta tarefa de tantas consequências para a estabilidade política e o desenvolvimento nacional.

A experiência parlamentar nos revela que há dois setores fundamentais do Congresso que não vêm funcionando bem: o plenário e as comissões técnicas da Câmara e do Senado. É normal que, durante todo o ano, os plenários da Câmara e do Senado sejam expostos à admiração popular, porque não conseguem atrair a presença dos parlamentares. Sabemos também que as comissões técnicas não despertam grande interesse em nenhum deputado, em nenhum senador, e exatamente por isso não despertam também a atenção da imprensa, o que impede a repercussão dos trabalhos parlamentares. Por isso é um notável avanço, é um encontro com a modernidade a aprovação das emendas dos deputados constituintes Henrique Córdova e Fernando Lyra, que dão nova estrutura aos trabalhos das comissões técnicas, fazendo com que estas comissões, mantida a representação partidária, possam discutir e votar, em caráter terminativo, os projetos de lei, reservado sempre ao Plenário o recurso indispensável. Isto fará com que as comissões técnicas despertem um novo interesse e possam efetivamente produzir o trabalho que é produzido nos demais Parlamentos: realizar audiências públicas, convocar, e não apenas convidar, Ministros de Estado, acompanhar, junto ao governo, a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua posterior execução. São avanços extraordinários que vão mudar a vida da Câmara e do Senado. Aprovada esta emenda, o Plenário não será exposto a reunião para deliberação sobre matérias sem importância, mas ao contrário, ficará resguardado para examinar apenas aquelas de real importância. Com isso, as comissões terão um grande comparecimento, porque suas decisões trarão uma grande consequência, e o Plenário ficará protegido daquelas lamentáveis sessões, onde há apenas meia dúzia de deputados. É importante, é fundamental, aprovar esta fusão de emendas, porque ela dará nova dinâmica ao trabalho parlamentar. Ela fará com que a Constituição brasileira siga o exemplo das Constituições modernas, como a da Espanha e de Portugal. Por isso mesmo, caros Constituintes, pelo avanço que a medida encerra, pela dinâmica nova que poderá emprestar à atividade parlamentar, proponho a aprovação da iniciativa” (Constituinte Pimenta da Veiga, DANC, 18/3/88, p. 8621)

O texto final do dispositivo aprovado passaria a integrar a Constituição de 1988 nos termos seguintes:

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

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 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; (...).

### 3.4.3

#### Peculiaridades do modelo e tratamento doutrinário (ou a falta de...)

A adoção daquele instituto na Constituição de 1988 marcaria uma inovação significativa no processo legislativo brasileiro, mesmo em se considerando a existência dos precedentes anteriormente registrados. Isso porque a forma como acabou sendo delineado no texto constitucional foi mesmo inédita, prestando-se a uma aplicação muitíssimo mais ampla que a do sistema introduzido pela Emenda Constitucional nº 17/65 (replicado, com alguns ajustes, nas duas ordens normativas que se seguiram).

A competência para aprovar projetos de lei passou a poder ser conferida às comissões parlamentares em geral, permanentes ou temporárias, e não mais apenas às de tipo especial, constituídas *ad hoc*, como nas sistemáticas anteriores. Demais disso, a aplicabilidade do procedimento daí decorrente deixou de depender da autorização ou delegação dos plenários a cada caso, sendo agora previamente definida pelas normas regimentais de cada casa legislativa - numa fórmula mais próxima, nesse ponto, do sistema italiano de repartição de atribuições legislativas entre órgãos autônomos - plenários e comissões - que da delegação *interna corporis* configurada no modelo espanhol<sup>79</sup>. Deixou-se para trás, igualmente, a técnica anteriormente empregada que separava, em regras diferentes, o poder conferido às comissões para “aprovar” ou para “rejeitar” projetos de lei. No texto atual, a competência é atribuída a esses órgãos para “discutir e votar” projetos de lei, independentemente do sentido da decisão final a ser tomada.

O mecanismo da Constituição de 1988 tem ainda outras peculiaridades que o afastam tanto das fórmulas precedentes quanto, mesmo, da matriz-italiana, fazendo com que assuma contornos de um modelo próprio. Não abriga nenhuma cláusula de reserva de plenário para matérias tidas como mais relevantes – na verdade, no processo constituinte chegou-se a apresentar uma emenda com esse objetivo, mas recebeu parecer contrário do relator e não foi acatada<sup>80</sup>. Também

<sup>79</sup> Desse, na verdade, o modelo brasileiro só se aproximaria num defeito de técnica legislativa evidente: aqui, como lá, o procedimento foi inserido no texto constitucional em lugar indevido, no capítulo que trata dos órgãos das casas legislativas e não, como seria apropriado, no relacionado ao processo legislativo propriamente dito.

<sup>80</sup> No parecer em referência, o relator deixaria clara a intenção de dar um contorno mais amplo ao procedimento para diferenciá-lo do “não-experimentado” no regime antecedente, veja-se: “ a

não estende o direito de recurso ao plenário a nenhuma parcela dos membros da comissão envolvida na deliberação, optando pela previsão mais genérica do recurso subscrito por um décimo, pelo menos, dos membros da casa legislativa como um todo<sup>81</sup>.

Já a referência à necessidade de observância da proporcionalidade partidária na composição das comissões, apesar de formalmente um pouco diferente do molde italiano – lá vinculada especificamente às comissões dotadas de poder legiferante e aqui, aproveitando fórmula consagrada desde a Constituição de 1946<sup>82</sup>, como princípio aplicável às comissões de maneira geral – assume, no caso brasileiro, o mesmo valor material de garantia contra a tomada de decisões legislativas por órgãos destituídos de representatividade democrática. E no que diz respeito à exigência da publicidade dos trabalhos, apesar da falta de previsão direta no texto constitucional, já se trata de uma prática razoavelmente firmada pelas normas internas tanto da Câmara quanto do Senado, o que provavelmente deve ter justificado a omissão constituinte a respeito: desde meados do século passado os regimentos internos das duas casas preveem a realização de reuniões públicas como regra geral para os trabalhos de suas comissões<sup>83</sup> - ao contrário da sistemática de reuniões reservadas prevalecente em grande parte dos parlamentos europeus, inclusive o italiano, como se comentou anteriormente.<sup>84</sup>

Não obstante todos esses contornos peculiares, que deram ao mecanismo introduzido pela Constituição de 1988 ares de incontestável novidade institucional, o mesmo não chegou a despertar, no Brasil, maior interesse

---

delegação deve ser assegurada amplamente, cabendo ao Regimento Interno de cada Casa e o Comum fixar os casos em que essa delegação se torne efetiva. A nosso ver, justamente a circunstância da inexistência de uma delegação ampla, como a ora prevista no projeto, é que impediu que a experiência da delegação interna, concedida para cada caso específico, resultasse na expectativa que a correspondente previsão antevisava”. (parecer do relator Bernardo Cabral à emenda 24773, do Constituinte Cunha Bueno. Cf. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação).

<sup>81</sup> Outra emenda recebida pretendia estender o direito de recurso ao plenário a um quarto do total dos membros da comissão deliberante, mas foi igualmente rejeitada pelo relator, sob o argumento genérico de que contrariava “o espírito adotado pelo projeto”. (Emenda 10866, proposta pelo Constituinte Chagas Rodrigues. Cf. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação.)

<sup>82</sup> CF/46, art. 40, parágrafo único: “Na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva câmara”; CF/88, art. 58, § 1º: “Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

<sup>83</sup> Cf. artigos 46, 109 e 129 dos regimentos do Senado, respectivamente, de 1946, 1959 e 1970; e artigos 32, 35 e 43 dos regimentos da Câmara, respectivamente, de 1947, 1955 e 1972.

<sup>84</sup> Cf. comentário feito à página 45.



doutrinário como ocorrera com seus congêneres na Itália e na Espanha. Pode-se dizer, mesmo, que ressalvadas algumas poucas exceções<sup>85</sup>, houve um “silêncio ensurdecedor”<sup>86</sup> na teoria constitucional brasileira sobre o novo procedimento de legiferação realizado no âmbito exclusivo das comissões.<sup>87</sup>

Tomem-se alguns exemplos. No *Curso de Direito Constitucional Positivo* do Professor José Afonso da Silva, “clássico dos clássicos” do direito constitucional brasileiro, há apenas uma breve menção ao fato de a Constituição de 1988 ter adotado o critério italiano de se “atribuir a comissões o exercício da função legislativa plena, que, num momento, se chamou *delegação interna*, mas parece ser mais uma função própria de substituição do que uma função delegada” (Silva, 2001, p. 516). E isso é tudo. Poucas páginas à frente, na descrição pormenorizada das três categorias de procedimento legislativo existentes no sistema brasileiro (ordinário, sumário e especial)<sup>88</sup>, o novo rito autorizado pela Constituição vigente, operado em fase única processada exclusivamente na seara das comissões parlamentares, é simplesmente ignorado.

Mesmo no livro em que se dedicou mais especificamente à temática do processo constitucional de formação de leis, publicado pela primeira vez em 1964 mas reeditado, já sob a Constituição de 1988, “completamente reformulado”, como indicado na “Informação ao leitor” (Silva, 2006, p. 3), o autor continuou a

<sup>85</sup> As anotações do Professor Raul Machado Horta sobre o novo procedimento e suas peculiaridades, no capítulo dedicado ao processo legislativo de seu *Direito Constitucional* (2003) deve ser lembrada como uma dessas exceções. Mais recentemente, um trabalho dedicado exclusivamente ao tema da atuação das comissões no processo legislativo, de Paulo Adib Casseb (2008), também examinou um pouco mais detidamente o instituto.

<sup>86</sup> A expressão, aqui, é tomada de empréstimo de Waldron (2003, p. 1)

<sup>87</sup> Silêncio esse notadamente mais evidente quando comparado, por exemplo, ao “barulho” verificado em torno da edição e apreciação de medidas provisórias, o outro expediente de legislação introduzido pela Constituição de 1988 que também fugia dos padrões do procedimento legislativo tradicional.

<sup>88</sup> “No sistema brasileiro podemos distinguir (1) procedimento legislativo ordinário; (2) procedimento legislativo sumário; e 3) procedimentos legislativos especiais. (1) *Procedimento legislativo ordinário*. É o procedimento comum, destinado à elaboração das leis ordinárias. (...) Desenvolve-se em cinco fases: (a) introdutória; (b) a de exame do projeto nas comissões permanentes; (c) a das discussões; (d) a decisória; (e) a revisória. A primeira efetiva-se pela apresentação do projeto. Na segunda, é estudado pelas comissões que emitem pareceres favoráveis ou desfavoráveis à sua aprovação, admitidas emendas e até substitutivos ao projeto. A terceira é a das discussões da matéria, com o parecer das comissões, em plenário da Câmara onde o projeto foi apresentado(...). Na quarta fase dá-se a decisão, quando o projeto é votado. (...) (2) *Procedimento legislativo sumário*. Está previsto nos parágrafos do art. 64. Sua aplicação depende da vontade do Presidente da República, a quem a Constituição confere a faculdade de solicitar urgência para a apreciação de projeto de sua iniciativa (...) (3) *Procedimentos legislativos especiais*. São os estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais (...), de leis financeiras(...), de leis delegadas, de medidas provisórias e de leis complementares.”(Silva, 2001, p. 531/532) (grifei)

sustentar que as possibilidades de atuação das comissões processo legislativo brasileiro restringem-se à fase meramente preparatória dos trabalhos legislativos, veja-se:

Em essência, as comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar sua opinião, o que é feito através de um parecer. Aí está delineado o limite de atuação das comissões: estudar, examinar as proposições a elas submetidas e dar o seu parecer. A despeito de falar-se em parecer, sua função não pode ser tida como estritamente consultiva, mas também não é deliberativa. Seu trabalho é preparatório, de investigação, de colheita de dados sobre os assuntos sob seu exame. Contudo, deve-se reconhecer certo poder decisório nas comissões do Parlamento brasileiro, pois podem determinar o arquivamento de papeis sujeitos à sua apreciação, desde que não se trate de projetos de lei ou mensagens de outro Poder (RICD, § 4º, art. 39 [89]). (...) Exercem uma função de natureza legislativa preparatória. Seus pareceres têm importância fundamental no processo de formação das leis. São tidos em grande conta na sessão plenária, onde realmente a matéria vai ser discutida e votada definitivamente. (Silva, 2006, p. 109) (grifei)

Também outra obra de referência no Brasil sobre o tema da formação das leis, *Do processo legislativo*, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, apesar de em princípio revelar boa percepção dos avanços promovidos pela Constituição de 1988 nessa seara<sup>90</sup>, também não se deteve numa avaliação mais criteriosa do novo procedimento de legislação implicado na atribuição de poder decisório às comissões parlamentares. De acordo com o livro, são apenas dois os procedimentos legislativos constitucionalmente previstos, o normal e o abreviado:

No procedimento normal, o projeto, depois de submetido ao exame de comissão ou comissões, na forma regimental, é posto em discussão e a seguir votado (...). O procedimento abreviado foi introduzido em nosso direito constitucional pelo Ato Institucional nº 1. Sua chave é a fixação de prazos para a manifestação parlamentar.” (Ferreira Fº, 2012, p. 234/5) (grifei)

A menção à nova competência das comissões parlamentares para discutir e votar projetos de lei só aparece, no livro, de forma transversa, numa seção dedicada à análise da espécie normativa “lei delegada”. Segundo o autor, teria havido um “defeito de técnica” na Constituição de 1988 ao deixar de fazer a

<sup>89</sup> A referência aqui é ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>90</sup> A passagem seguinte dá essa indicação, veja-se: “A Lei Magna dedica ao processo legislativo uma seção que é de certa forma o resumo e a sistematização das soluções novas que a doutrina, de um lado, e a experiência constitucional estrangeira, de outro, sugerem para chamada crise legislativa” (Ferreira Fº, 2012, p. 217).

devida referência, no artigo que regula a elaboração de leis delegadas, à delegação *interna corporis* admitida pelo art. 58, § 2º, I, confira-se:

A Constituição vigente não se refere à delegação *interna corporis*, ao dispor sobre a lei delegada (art. 68). Mas trata-se de um de seus defeitos de técnica. Com efeito, o art. 58, § 2º, I, a admite. Neste dispositivo está previsto que o regimento de qualquer das casas do Congresso pode dispensar os projetos sobre determinadas matérias de serem apreciados pelo plenário. Assim, a deliberação da comissão valerá pela casa, salvo se um décimo dos membros da Câmara reclamarem a apreciação em plenário.

Assim, o Legislativo brasileiro está habilitado a delegar o poder de editar regras jurídicas novas, seja a comissão parlamentar – delegação *interna corporis*, seja ao Poder Executivo, isto é, a seu chefe, o Presidente da República, delegação propriamente dita. (ibid., p. 252).

Ou seja, há uma sugestão, ali, de que o mecanismo atual teria ainda a mesma natureza jurídica do contemplado nas sistemáticas anteriores, constituindo apenas um mecanismo típico de delegação de poderes (destinado, inclusive, à produção de ato normativo específico, a *lei delegada*) – o que até se poderia considerar como uma “tomada de posição doutrinária a respeito”, se o argumento fosse ali efetivamente defendido, mas não o é: apenas sugerida implicitamente, a “tese” da delegação interna extraída daquelas poucas linhas aponta mais para um cochilo do autor em relação aos novos contornos tomados pelo procedimento no período pós-88.

Esses são apenas exemplos, como se disse, da falta de um tratamento doutrinário mais sólido sobre a matéria por parte de autores consagrados do direito constitucional brasileiro. Nenhuma daquelas questões que ocuparam, e dividiram, juristas italianos e espanhóis que se dedicaram ao tema - como a natureza jurídica, ordinária ou especial, do procedimento, a diferenciação ou equiparação hierárquica das leis produzidas por seu intermédio, a natureza, própria ou delegada, dos poderes decisórios exercidos pelas comissões, os limites constitucionais materiais, explícitos ou implícitos, a aplicabilidade do procedimento - foram aqui problematizadas ou discutidas pela teoria constitucional, que seguramente está a dever ao processo legislativo brasileiro, nessa seara, uma contribuição um pouco mais atenta e substancial.

## 4

# A regulação nas casas legislativas: continuísmos e insuficiências

*O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.*<sup>91</sup>

### 4.1

#### Introdução

Qual o sentido de ainda se reservarem funções legislativas aos parlamentos no mundo de hoje? O princípio democrático-representativo a eles geralmente associado certamente não é mais uma justificação suficiente, uma vez que nos tempos atuais o mesmo pode ser igualmente extraído dos executivos, notadamente nos regimes presidencialistas, onde os governantes são eleitos diretamente pelo povo. Assim, com todas as dificuldades que decorrem naturalmente de sua estrutura colegiada, lenta e custosa de operar, é possível questionar, com Waldron: “Como algo que é tão evidentemente uma má ideia – a legislação por uma grande congregação – pode ter se entrincheirado tanto como princípio de organização constitucional?” (Waldron, 2003, p. 41)

Os parlamentos “encarnam melhor do que qualquer outro órgão, singular ou colegiado, o fenômeno do pluralismo e da conciliação”, observou certa vez o Professor Siqueira Castro (1985, p. 27). A reserva, assim, de determinadas matérias à regulação legal de tipo parlamentar pode ser vista como uma consequência da identificação das assembleias com *um determinado princípio de representação democrática* – o princípio *pluralista* – do qual é também corolário *um determinado processo ou procedimento de decisão, o processo legislativo*,

---

<sup>91</sup> Bobbio, Norberto. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 18.

dotado das características da livre deliberação, do contraditório e da publicidade que, conjugadas, permitem à pluralidade de forças políticas nelas representadas, e não só à maioria (como nos executivos), participar do processo de elaboração das leis. É por isso que também a função legislativa, e não só a de controle, como muitas vezes se costuma alardear, segue configurada como uma função primordial dos parlamentos ainda na contemporaneidade (Castillo, 2000, p. 83), apesar do inegável deslocamento de parte de suas atribuições normativas para o âmbito dos governos no decorrer do último século.<sup>92</sup>

A legislação aprovada pelos parlamentos, desse modo, envolve a ideia de um processo deliberativo público, de uma contraposição de argumentos entre diferentes forças políticas antes da tomada da decisão. Nas palavras de Clève,

na democracia pluralista, a lei formal configura espécie de condensação de relação de forças entre sujeitos coletivos distintos, mediatizados pela figura do mandatário eleito. Pode ser traduzida como síntese do debate parlamentar, produto da interação comunicativa processualizada e pública. (Clève, 2000, p. 70).

A sobrevivência e a força das instituições parlamentares, na verdade, tem dependido em boa medida de sua capacidade de desempenhar essa função de mediação dos conflitos políticos em sistemas mais abertos e plurais. Como apontaram Cintra e Lacombe com base em lição de Maurizio Cotta, há certas funções básicas, necessárias à política democrática, que dificilmente podem ser desempenhadas fora da arena parlamentar. Uma delas, crucial, seria a regulação da competição política, que não se esgota nas eleições:

O confronto e a competição entre os atores políticos não se exaurem no momento eleitoral, mas constituem um dado continuado da vida política, sendo necessário canalizá-los numa instituição duradoura, com suas regras e procedimentos aptos para ‘civilizar’ conflitos e tomar decisões. Assim, o parlamento possibilita à oposição, por exemplo, tomar posições frente ao governo e suas políticas e assim divulgar sua plataforma junto ao eleitorado. O Parlamento é ainda a instituição mais bem aparelhada para desenvolver essa tarefa pouco visível, mas certamente

<sup>92</sup> Sobre esse fenômeno do deslocamento cada vez mais generalizado de atribuições legislativas para o Executivo, já advertira também Siqueira Castro: “Mas, não se apresse daí a concluir que as Assembleias Populares deixaram presentemente de participar, por via direta ou indireta, do processo de elaboração de normas jurídicas, ou que tenham abdicado por inteiro do mister de criar o direito positivo. Não e não! “A experiência das nações cultas e democráticas mostra-nos, em cotejo com a dos povos menos desenvolvidos politicamente, que onde o parlamento não legisla ou participa decisivamente da legiferação, também não controla nem fiscaliza os atos de governo, considerando-se que a atividade de controle e fiscalização é apanágio ou poder implícito à competência de legislar.” (Castro, 1986, p. 30)

basilar, qual seja, a de institucionalização do conflito político. (Cintra e Lacombe, 2004, p. 137)

Nesse contexto dos sistemas democráticos, as disposições normativas do processo legislativo, em especial as contempladas nos regimentos ou regulamentos das câmaras, assumem relevância fundamental, pois é neles que se traçam as regras mais elementares do trabalho desenvolvido nas câmaras. São os regimentos que compõem a principal fonte normativa do direito parlamentar depois das constituições, como bem assinalado por Horta:

As assembleias políticas sempre detiveram apreciável controle das normas disciplinadoras da formação das leis. As regras regimentais, plásticas ou rígidas, escritas ou consuetudinárias, absorvem largos setores da disciplina legislativa, dando aos regimentos parlamentares singular projeção. A ‘fenomenologia ritualística dos regimentos incorpora normas materialmente constitucionais, exercendo os textos regimentais a tarefa de complementação dos dispositivos constitucionais da elaboração legislativa. (Horta, 2003, p. 534).

Uma certa tendência contemporânea à regulação dos aspectos mais gerais do processo legislativo diretamente nos textos das constituições não reduziu a importância dos regimentos como fonte normativa essencial nessa seara – apenas realçou a importância dessa questão dos procedimentos e da forma de organização dos trabalhos de elaboração de leis como uma matéria de interesse não só interno das corporações parlamentares, mas da cidadania de um modo geral.<sup>93</sup> De todo modo, é ainda nos regimentos das câmaras que remanesce considerável reserva material de competência regulatória sobre a matéria, sendo eles os textos normativos encarregados de desdobrar, complementar e traduzir, na vida parlamentar, o sentido das normas constitucionais relacionadas ao processo de produção das leis. (ibid., p. 535)

O caso do novo procedimento de legiferação enfocado neste trabalho é um dos exemplos mais claros disso. Instituído somente em seu princípio mais básico no texto da Constituição – como um procedimento de discussão e votação de leis

<sup>93</sup> Numa visão do processo legislativo à luz da teoria do discurso de Habermas, como a de Barbosa (2010), por exemplo, tais normas não podem ser tidas apenas como matéria *interna corporis*, ou simplesmente como um “problema dos parlamentares”. A seu juízo, é preciso “afastar o caráter corporativo que marca a leitura jurídica hegemônica das instituições parlamentares (em especial o mandato parlamentar) e afirmar que, mais do que organizar procedimentos deliberativos por meio da distribuição equânime de prerrogativas jurídicas, as normas regimentais funcionam como verdadeira condição de conexão entre a esfera pública e o Poder Legislativo. Sem que essa conexão esteja garantida, uma progressiva autonomização do direito resultará em sérios riscos de déficits funcionais e democráticos para o processo de integração social.” (Barbosa, 2010, p. 197)

em que as comissões das casas legislativas podem se sub-rogar nas funções tradicionalmente só exercidas pelos plenários, salvo recurso em contrário - sua regulação na vida cotidiana da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acabou sendo inteiramente remetida ao campo normativo dos respectivos regimentos internos, aos quais o constituinte de 1988 confiou a tarefa de disciplinar sua implementação<sup>94</sup>, o que deveria envolver não só a definição das hipóteses de aplicabilidade do novo rito mas também todas as demais adaptações normativas internas que se fizessem necessárias para dotar o mecanismo de efetividade na prática parlamentar.

Tal tarefa, porém, não se revelou das mais singelas no curso dos trabalhos de elaboração dos novos regimentos que se seguiram à promulgação do texto constitucional. Na verdade, ao contrário do que se poderia supor depois do relativo consenso que cercou a aprovação do novo mecanismo durante a Constituinte, boa parte das mudanças internas inicialmente propostas para incorporá-lo, com alguma sistematicidade, ao conjunto das normas de funcionamento de cada uma das casas, não conseguiu sobreviver nos textos dos novos regimentos aprovados, notadamente no caso da Câmara dos Deputados. Tratando-se, para usar a expressão de Oswaldo Trigueiro, de inovações que pareciam um tanto “subversivas” de praxes parlamentares há muito arraigadas<sup>95</sup>, acabaram esbarrando em forte resistência de boa parte dos parlamentares ainda um tanto apegados a usos e costumes consagrados pela sistemática mais tradicional.

A parte inicial deste capítulo recupera um pouco do que se propôs e discutiu nesse momento inicial de adaptação das normas regimentais de cada uma das casas à disciplina do novo procedimento legislativo autorizado pela Constituição de 1988. Parte-se, na sequência, para o exame de alguns problemas decorrentes de certos continuísmos e insuficiências verificados na regulação efetivamente aprovada.

---

<sup>94</sup> CF/88, art. 58, § 2º, I: “Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe discutir e votar projeto de lei que dispensar, *na forma do regimento*, a competência do plenário (...)”.

<sup>95</sup> Cf. citação de texto do autor, feita à página 58.

## 4.2

### As primeiras propostas

Para os parlamentares que primeiro se dedicaram à tarefa de adaptar os regimentos internos de cada uma das casas aos novos padrões da Constituição então recém-aprovada, conferir maior dinamismo e eficiência aos trabalhos legislativos por meio da distribuição das tarefas legislativas entre plenários e comissões, como agora autorizado pelo texto constitucional, parecia uma questão central e prioritária. Na Câmara dos Deputados, o anteprojeto de regimento originariamente formulado pelo deputado Nelson Jobim e acolhido, com algumas modificações, pela comissão especial criada para essa missão, revelava isso nitidamente, demonstrando uma razoável percepção das alterações que se deveriam promover no sistema de comissões da casa para incorporar de forma minimamente sistematizada o novo procedimento de deliberação que passaria a ocorrer nos órgãos fracionários.

Ali se propunha, em primeiro lugar, reduzir-se o número total de comissões permanentes - de dezesseis, previsto no regimento anteriormente vigente, para apenas sete – “com vistas a permitir que ao exercer sua atribuição constitucional de aprovar projetos de lei, não o façam pela votação de um número demasiado pequeno de votos. Com poder decisório conclusivo, necessitam elas de maior número de membros”.<sup>96 97</sup> Esse número de membros

---

<sup>96</sup> Trecho do parecer apresentado pelo relator, Nelson Jobim, à Comissão Especial, em 22/11/88 (Câmara dos Deputados, dados de arquivo fornecidos pelo Centro de Documentação e Informação).

<sup>97</sup> Essa proposta de redução do número de comissões, que seria objeto de grande resistência dos deputados de um modo geral, foi defendida tenazmente por membros daquela Comissão Especial em debates travados posteriormente em outras comissões da casa e também no plenário sobre as alterações regimentais propostas. Foi o caso, por exemplo, do Deputado Israel Pinheiro em discussão ocorrida no âmbito da Comissão de Economia, veja-se: “Sr. Presidente, gostaria de dar uma explicação. Fui membro da comissão que preparou o anteprojeto de regimento interno. Houve uma mudança substancial de enfoque. A Comissão propôs a criação de sete comissões(...) Todos sabemos da dificuldade existente com relação ao quórum. Quanto maior for o número de comissões, maior é o problema. A ideia foi tomar poucas comissões, com muita substância, muita responsabilidade, com o maior número possível de deputados, porque a nova Constituição delegou às comissões o poder final, o poder terminativo em substituição ao Plenário.” (cf. notas taquigráficas da reunião da Comissão de Economia de 15/3/89, publicadas no DCN de 5/4/89, p. 1801). Também o Deputado José Genoíno faria pronunciamento favorável à redução proposta no anteprojeto ao discutir o tema já na fase de debates sobre o projeto de regimento no plenário: “Há, Sr. Presidente, pontos da maior importância para apreciarmos. Um deles é o problema das comissões. A Constituição estabelece novo papel e prerrogativas para as comissões permanentes. Daí a posição que assumi, de reduzir o número de comissões para fortalecer politicamente tanto o seu quórum como o seu poder de deliberação. (...) Um número menor de comissões, com um quórum maior, chamaria atenção para os temas essenciais em debate e em discussão. (...) A



deveria ser fixado já na primeira reunião da legislatura entre a presidência e o “Colégio de Líderes”, usando-se como critério norteador a necessidade de aplicação, tanto quanto possível, em cada uma delas, do princípio da proporcionalidade dos partidos e blocos parlamentares com assento na casa (art. 49 do anteprojeto).

Um segundo ponto relevante da disciplina regimental proposta sobre a matéria dizia respeito à marcação de claras diferenças procedimentais entre o exercício das novas atribuições decisórias e o das tradicionais atividades de preparo e instrução de projetos - que as comissões passariam agora a exercer de forma cumulativa no processo legislativo. Para esse fim, o anteprojeto dedicava, de um lado, uma subseção própria, “Da apreciação das matérias pelas comissões”, dentro da seção “Das comissões permanentes”, para delimitar alguns contornos básicos do procedimento a ser empregado quando tivessem os órgãos técnicos de “*discutir e votar* projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição.”<sup>98</sup> De outra parte, mantinha mais ou menos nos mesmos termos dos regimentos anteriores a regulação do rito tradicional usado para a aprovação de *pareceres* sobre os projetos sujeitos à deliberação do plenário, agora apenas inserindo, no artigo

---

redução fortalece a tramitação do processo legislativo, fortalece as comissões e faz com que o Plenário possa ter um desafogo na tramitação de suas matérias em votação, tratando as matérias relevantes ou de suma importância.” (cf. notas taquigráficas publicadas no DCN de 6/4/89, p. 1883)

<sup>98</sup> De acordo com o previsto no § 2º do art. 32 integrante dessa subseção, os projetos de lei e demais proposições sujeitos a discussão e votação numa comissão deveriam ser examinados preliminarmente por um relator individual ou uma subcomissão, a quem caberia apresentar um parecer sobre o mérito da matéria. Num segundo momento, a discussão e votação do parecer e do projeto seriam realizadas pelo plenário da comissão. O § 3º do mesmo artigo impunha o encaminhamento prévio dos projetos, antes da deliberação nas comissões de mérito, às comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Administração Pública para emissão de parecer quanto ao atendimento dos pressupostos de constitucionalidade e compatibilidade com as leis orçamentárias. Em caso de parecer contrário sobre quaisquer desses pressupostos, o projeto nem seguiria para a comissão de mérito, indo diretamente para o arquivo – salvo na hipótese de ser provido recurso contra o parecer pelo plenário (§4º). O § 5º determinava ainda a aplicação, à tramitação de projetos submetidos à deliberação conclusiva das comissões, das regras relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias sujeitas à apreciação do plenário, observadas ainda as normas do “Regulamento Interno das Comissões”, a ser futuramente aprovado pelo plenário como parte integrante do regimento. Os últimos parágrafos do art. 32 dispunham sobre os encaminhamentos possíveis do projeto após a finalização da apreciação por comissão. Fora esse artigo, também uma disposição referente à forma de publicação oficial dos projetos ao se encerrar a tramitação pelas comissões assinalava mais um detalhe peculiar do rito: juntamente com outros documentos pertinentes à tramitação no órgão técnico, deveria ser publicado também seu “termo de aprovação” nas comissões e a indicação da última data prevista para a apresentação de recurso ao plenário (art. 105, § 2º do anteprojeto).

correspondente (art. 57), menção expressa ao fato de as normas ali previstas referirem-se somente aos “trabalhos de caráter instrutório” das comissões<sup>99</sup>.

O anteprojeto também atinava para a necessidade de se evitarem possíveis impasses no caso de conflitos de decisão entre comissões sobre projetos pertinentes ao campo de atuação de mérito de mais de uma. A solução proposta passava pela definição, já na fase de distribuição, de qual dentre elas deteria a “competência principal” para discutir e votar conclusivamente a matéria, cabendo às demais ser apenas “ouvidas” a respeito (art. 134, II).<sup>100</sup>

Aprovado pela Comissão Especial, o anteprojeto, encaminhado à Mesa para apreciação, acabaria, contudo, em vez de aperfeiçoado e aprofundado, praticamente desconfigurado em todos esses pontos relacionados ao novo procedimento na versão reformulada e afinal apresentada como projeto de novo regimento interno à Câmara dos Deputados no início de 1989 (Projeto de Resolução nº 54/89).<sup>101</sup> Como mencionaria o parecer da Mesa que acompanhava sua apresentação, as novas opções normativas ali delineadas assumiam,

menos por imperativo de ordem técnico-legislativa ou conceitual, uma feição política, uma escolha por esta ou aquela regra que irá reger certos institutos ou aspectos regimentais, a qual se adota sob influência de princípios ou pressupostos diferentes daqueles esposados ou trilhados no trabalho original (...). Objetivamente, sob este ângulo, divergimos das propostas ou soluções vertentes

<sup>99</sup> Observa-se que essa separação em dispositivos diferentes dos dois procedimentos era similar, embora não tão bem sistematizada, à empregada na Câmara da Itália, que dedica capítulos diferentes da “Parte II – Procedimento Legislativo” à regulação dos dois ritos: “Capo XVI - Dell'Esame in Sede Referente” e “Capo XVIII - Dell'Esame nelle Commissioni in Sede Legislativa”.

<sup>100</sup> Também no regulamento da Câmara italiana há uma previsão assemelhada, dispondo que os projetos, mesmo no procedimento de exame *in sede legislativa*, possam ser enviados a certas comissões em caráter apenas consultivo, em contraste com a competência principal da comissão de mérito efetivamente dotada do poder de decisão, conforme disposto no art. 93.1: “*Per l'acquisizione dei pareri in sede legislativa si applicano le norme dell'articolo 73.*” (“Art. 73. Se il Presidente della Camera ritenga utile acquisire il parere di una Commissione su un progetto di legge assegnato ad altra Commissione, può richiederlo prima che si deliberi sul progetto. La Commissione competente può, previo assenso del Presidente della Camera, chiedere il parere di altra Commissione.”). No caso, entretanto, de projetos que verssem sobre matéria pertinente, em grau significativo, ao campo de atuação de outra comissão e o parecer desta não seja acatado pela comissão principal, o presidente da câmara pode decidir remeter o projeto à decisão pelo plenário. (art. 93.3-bis)

<sup>101</sup> Deixariam de aparecer no projeto, por exemplo, não só aquele sistema de comissões mais enxuto proposto pela Comissão Especial – voltando o número de comissões permanentes ao padrão anterior, de dezesseis – como praticamente todas as normas procedimentais diferenciadoras dos procedimentos decisório e tradicional mencionadas anteriormente (cf. nota de rodapé n. 100), além da regra que determinava a necessidade de se definir, já no momento da distribuição do projeto, uma comissão “principal”, dotada de poder decisório, entre aquelas para as quais o projeto fosse encaminhado quando versasse sobre matérias pertinentes ao campo temático de mais de uma.

do mencionado anteprojeto em questões de capital importância, a exemplo: a) do sistema de comissões, que na fórmula trazida ao nosso exame, as aproximam de miniplenários, com matérias bastante heterogêneas em seus âmbito de competência; (...).  
(grifei)<sup>102 103</sup>

Ou seja, rejeitava-se, explicitamente, a ideia inerente ao novo instituto constitucionalmente concebido, que era justamente a de permitir que as comissões, compostas pelas mesmas forças político-partidárias distribuídas pelo conjunto das casas, pudessem efetivamente substituir os plenários na deliberação de certas matérias na condição mesma de “*Asambleas en pequeño*”<sup>104</sup>, subrogando-se em suas funções de órgão detentor de poder legiferante.

Apesar das inúmeras emendas e sugestões de alteração que o projeto ainda viria a receber no curso do longo processo de negociações travado para sua aprovação, o texto afinal transformado no novo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quase um ano depois, não chegou a reincorporar praticamente nenhuma daquelas normas relacionadas especificamente à disciplina do procedimento originalmente propostas pela Comissão Especial, mantendo, então, apenas a previsão de um “regulamento interno de comissões”, a ser aprovado em momento posterior.

No Senado Federal, curiosamente, essa relação entre a primeira proposta de novo regimento apresentada – de iniciativa direta da Mesa (Projeto de Resolução nº 3, de 1989), e o texto que serviria de base para discussão e votação em plenário foi, de certa forma, inversa à ocorrida na Câmara, sendo o último mais bem desenvolvido que a primeira no tocante ao disciplinamento da nova competência que seria exercida pelas comissões no processo legislativo. Esse texto-base fora apresentado pelo relator da matéria em nome da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Fernando Henrique Cardoso, já incorporado de uma série de emendas propostas por ele e outros senadores ao projeto original, o

<sup>102</sup> Trecho do parecer da Mesa que acompanhava o PR nº 54/89, publicado no DCN de 22/2/89.

<sup>103</sup> Em relação à volta do número de comissões para o padrão anterior, o deputado Israel Pinheiro colocaria a questão política ali envolvida um pouco mais às claras: “A modernização que todos esperávamos não será atingida porque a comissão que o Deputado Arnaldo Prieto presidiu e o Deputado Nelson Jobim relatou tem um estudo profundo sobre o assunto, mas não será vitoriosa. Infelizmente – vamos falar a verdade – queremos um número imenso de comissões, para termos maior número de presidentes e vice-presidentes. Esta é a verdade.” (pronunciamento do deputado durante discussão do tema no âmbito da Comissão de Economia, publicado no DCN de 5/4/89).

<sup>104</sup> A expressão foi empregada por Montserrat, 1997, p. 42.

que acabaria por aproximá-lo, em muitos pontos, do “anteprojeto Jobim” da Câmara dos Deputados<sup>105</sup>.

No pronunciamento feito por ocasião da apresentação desse parecer ao plenário, o relator colocaria o novo mecanismo decisório das comissões na alta conta de um instituto de legiferação fundamental a ser então disciplinado, veja-se:

Sabem V. Exas. que esta questão é decisiva para o funcionamento desta Casa. Nós temos que adequar o funcionamento do Senado à nova Constituição e, para adequar esse funcionamento, precisamos assumir funções, no Senado, com mais plenitude, no que digam respeito a certos pontos cruciais: primeiro, a Constituição permite que haja pareceres conclusivos e votação final de projetos de lei nas comissões; em segundo lugar é preciso verificar que a nova Constituição atribui às comissões do Senado capacidade de fiscalizar e controlar em muitos aspectos o trabalho do Executivo, ou em quase todos os aspectos. O cerne da proposta apresentada pela Mesa diretora e que é recolhido com parecer favorável, nos termos da Emenda nº 25, que aqui transcrevo e aprovo, diz respeito à modificação havida no funcionamento dessas comissões. O nosso parecer é ser necessário reduzir o número de comissões do Senado, porque se não fizermos, ocorrerá que as novas atribuições constitucionais permitirão que um número mínimo de senadores aprove ou rejeite projeto de lei. Proponho então aqui, seguindo a sugestão da própria Mesa, que as comissões se reduzam ao número de sete, sendo uma delas a comissão diretora, e que cada uma dessas comissões se subdivida por sua vez em três subcomissões, de tal maneira que os presidentes de cada uma das subcomissões sirvam como vice-presidente da comissão central da qual elas emanam. Entretanto, as votações, as decisões serão sempre proferidas na comissão plenária. Com isto, salvaguarda-se, ao mesmo tempo, o respeito necessário à Constituição e a representação em proporcionalidade, aí sim, fundamental, dos pequenos partidos. Nunca os pequenos partidos tiveram a possibilidade efetiva de participar das comissões pelo seu número, que era um número menor. Agora, aqui, com essas subcomissões, poderemos respeitar o

<sup>105</sup> Nessas alterações incorporadas ao projeto se incluíam, por exemplo, a previsão de um sistema composto de apenas seis comissões permanentes no lugar das nove propostas no projeto da Mesa; a inserção, onde havia se omitido o projeto original, de certas regras específicas relacionadas ao exercício das competências decisórias pelas comissões, como a do art. 126, por exemplo, que previa o uso do processo nominal para todas as deliberações tomadas nesse procedimento, assim como a do art. 52, que determinava duas soluções possíveis para os casos de proposições com mérito vinculado ao campo de atuação de mais de uma comissão: a determinação prévia de qual, dentre elas, deveria decidir sobre a matéria, ou a realização de reunião conjunta de todas para uma tomada de deliberação em comum. Também seria incorporada ao texto uma norma genérica prevendo a aplicação, à tramitação dos projetos submetidos ao procedimento conclusivo, das disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias sujeitas à apreciação do plenário (art. 95-C). Outra alteração digna de nota era a substituição da concentração excessiva de atribuições na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – que no projeto da Mesa devia se pronunciar sobre os aspectos de constitucionalidade e juridicidade de “qualquer proposição sujeita ao exame do Senado” – por uma distribuição mais equilibrada de competências entre todas as comissões, devendo a CCJC passar a se pronunciar apenas quando as matérias lhe fossem especificamente distribuídas por decisão do plenário, do presidente do Senado ou por consulta de outra comissão - numa lógica de fato mais consentânea com o princípio da divisão do trabalho subjacente a qualquer sistema de comissões parlamentares.

princípio constitucional e preservar, naquilo que é essencial, o direito das minorias, que é condição da democracia.<sup>106</sup>(grifei)

No parecer propriamente dito, que seria lido logo em seguida, reforçavam-se alguns desses pontos e avançava-se sobre outros:

Sob o objetivo amplo de adaptar, da melhor maneira possível, as definições constantes de nosso Regimento Interno às disposições constitucionais que integram a Carta de 1988, procuramos garantir aos procedimentos legislativos uma feição nova e dinâmica, inteiramente diversa da anterior, consentânea com o espírito que norteou a elaboração do texto constitucional em vigor. Como exemplo disso basta lembrarmos os novos poderes concedidos às Comissões Permanentes, que podem aprovar ou rejeitar, terminativamente, proposições legislativas, as quais somente irão à deliberação do plenário mediante recurso de um décimo dos membros da Casa; (...)

O funcionamento das comissões foi grandemente simplificado. Seu número foi reduzido para 7 (sete), incluindo a Comissão Diretora, podendo cada Senador participar somente de duas comissões permanentes como titular e em duas como suplente (...).

As comissões permanentes, para instrução das matérias, contarão com subcomissões, também de caráter permanente, sendo o presidente destas vice-presidente nato da comissão. (...)

Fixou-se que a composição das comissões perdurará por toda a legislatura, sendo que o tempo de mandato do presidente coincide com o da Mesa, disposição também observada quanto ao mandato dos líderes.

Com relação ainda à composição das comissões, incrementou-se a participação dos senadores, com o aumento do número de membros de cada uma delas. Essa providência tornou-se necessária em decorrência da grande importância atribuída aos trabalhos das comissões, em virtude de seu poder terminativo. Além disso, o maior número de membros possibilita a participação direta de todos os partidos da Casa em cada comissão, preservando-se o princípio democrático da representatividade partidária.<sup>107</sup> (grifei)

O texto assim formatado, que encontraria muito menor resistência para ser aprovado que o da Câmara, acabou sendo transformado, com poucos ajustes a partir dali, no novo Regimento Interno do Senado, promulgado apenas doze dias depois.

<sup>106</sup> Trecho de discurso pronunciado pelo Senador em sessão plenária do Senado Federal, publicado no DCN de 6/4/8, p. 884.

<sup>107</sup> Trecho do parecer lido pelo relator em sessão plenária do Senado Federal, publicado no DCN de 6/04/89, p. 885.

### 4.3

### Os contornos da regulação em vigor

#### 4.3.1

#### A (nem) “tanto quanto possível” proporcionalidade na composição

Se na Câmara, como se viu, já durante o processo de elaboração do regimento certas injunções de caráter político se interpuseram contra a proposta da Comissão Especial de se reduzir o número total de comissões e dotar, cada uma delas, de maior número de membros - de modo a conferir maior textura democrática às decisões que passariam a ser ali tomadas e a permitir uma aplicação apropriada do princípio da proporcionalidade exigido constitucionalmente - no Senado, apesar de se ter conseguido aprovar a proposta do relator Fernando Henrique Cardoso naquele momento inicial, o sistema não demoraria muito a se desnaturar, vindo pouco a pouco a incorporar novos órgãos até quase dobrar o número previsto originalmente, contando na atualidade com onze comissões de caráter permanente<sup>108</sup>. Na Câmara, das dezesseis que constavam do texto de regimento aprovado em 1989, passou-se, também paulatinamente, às 22 hoje contempladas no regimento em vigor<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Regimento Interno do Senado, art. 72: “As comissões permanentes, além da Comissão Diretora, são as seguintes: I – Comissão de Assuntos Econômicos – CAE; II – Comissão de Assuntos Sociais – CAS; III – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ; IV – Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE; V – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA; VI – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH; VII – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE; VIII – Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI; IX – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR; X – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA. XI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT”.

<sup>109</sup> Regimento Interno da Câmara, art. 32: “São as seguintes as Comissões Permanentes (...): I - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (...); II - Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (...); III - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (...); IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (...); V - Comissão de Defesa do Consumidor (...); VI - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (...); VII - Comissão de Desenvolvimento Urbano (...); VIII - Comissão de Direitos Humanos e Minorias (...); IX - Comissão de Educação (...); X - Comissão de Finanças e Tributação (...); XI - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (...); XII - Comissão de Legislação Participativa (...); XIII - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (...); XIV - Comissão de Minas e Energia (...); XV - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (...); XVI - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (...); XVII - Comissão de Seguridade Social e Família (...); XVIII - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (...); XIX - Comissão de Turismo (...); XX - Comissão de Viação e Transportes (...); XXI - Comissão de Cultura (...); XXII - Comissão do Esporte (...).”

Para além da falta de racionalidade, e funcionalidade, de um sistema assim tão fragmentado, que em vez de dividir atribuições acaba por replicá-las em múltiplas arenas<sup>110</sup>, há um problema de natureza constitucional implicado na grande quantidade de comissões existentes, em especial no caso da Câmara<sup>111</sup>: com número de membros relativamente pequeno em boa parte delas, não se consegue aplicar, na intensidade máxima sugerida pela expressão “tanto quanto possível” mencionada no art. 58, § 1º, da Constituição<sup>112</sup>, a representação proporcional das forças políticas da casa em cada um desses vários órgãos fracionários considerados individualmente<sup>113</sup>. Demais disso, mesmo naqueles mais numerosos, em que a proporcionalidade poderia ser melhor assegurada, um “truque” político pode fazer tábula rasa, na prática, da exigência constitucional: por “acordo entre as lideranças”, as vagas reservadas a cada bancada (após calculada matematicamente a divisão proporcional) costumam ser “cedidas” em troca de outras em comissões de maior interesse político, o que não raras vezes conduz a distorções de sobre-representação e sub-representação inaceitáveis do ponto de vista constitucional depois das novas atribuições legislativas conferidas a esses órgãos.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Os parlamentares, no Senado, têm de dirigir sua atenção e esforços para até seis comissões permanentes diferentes ( três como titular, três como suplente) e na Câmara, não raramente para duas permanentes (uma como titular, outra como suplente) e um sem-número de temporárias (constituídas para examinar as muitas propostas de emenda à Constituição em tramitação e alguns projetos de lei mais complexos, que tratam de diferentes matérias ao mesmo tempo, além das frequentes comissões de inquérito). Tudo isso sem contar, nos dois casos, com a cumulação das atribuições exercidas junto às comissões mistas de orçamento e de exame de medidas provisórias e vetos presidenciais.

<sup>111</sup> O caso da Câmara, nesse particular, é mais problemático porque o regimento só prevê a ocupação, por cada deputado, de uma vaga como titular e uma como suplente nas comissões, salvo raras exceções. Desse modo, quanto maior o número de comissões, mais sua composição aproxima-se do número mínimo previsto regimentalmente, que é 3,5% do total de membros da Casa, ou seja, 18 membros. (cf. art. 25, § 2º, Regimento Interno).

<sup>112</sup> CF/88, art. 58, § 1º: “Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”

<sup>113</sup> A “magnitude do distrito”, para usar um conceito empregado na ciência política e também nos estudos de direito eleitoral, é um fator fundamental para a obtenção da proporcionalidade. Ela corresponde ao número de cadeiras em disputa: quanto maior, mais proporcional é a eleição. No caso da distribuição das vagas das comissões entre os partidos e blocos parlamentares das casas legislativas, o princípio é exatamente o mesmo: quanto maior o número de lugares a preencher, maiores os níveis de proporcionalidade da representação obtida. Por isso é que muitos autores classificam a magnitude do distrito como “a variável estratégica mais importante quando se busca melhorar a proporcionalidade da representação” (Dalmoro e Fleisher, 2005).

<sup>114</sup> Um caso recente e notório de sobrerrepresentação foi o da distorção verificada na composição da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados na seção legislativa de 2013, quando uma bancada de apenas 17 membros conseguiu obter, mediante cessão de outras agremiações, nada menos que oito das 18 vagas existentes.

O princípio da proporcionalidade partidária na composição das comissões parlamentares, como se chegou a apontar no primeiro capítulo desta dissertação, não é novidade trazida pela Constituição de 1988: ele já havia sido elevado à categoria de norma constitucional desde o texto de 1946, num reflexo, como apontara Bonavides, de tendências generalizadas do constitucionalismo contemporâneo no sentido da valorização da figura dos partidos na vida política e mais especificamente na organização da vida parlamentar. Apesar, entretanto, de ainda ser contemplado formalmente mais ou menos naqueles mesmos termos, sua aplicação, com a introdução do novo mecanismo de legiferação autorizado às comissões pela Constituição de 1988, assumiu inegavelmente uma nova e inafastável dimensão: a de *garantia e condição de legitimidade das decisões de caráter deliberativo tomadas no âmbito desses órgãos fracionários*.<sup>115</sup>

Desse ponto de vista não parece se possa deixar de reconhecer a falta de respaldo constitucional dessas práticas regimentais (formais ou forjadas pelo costume) que, além de não terem ajustado o número total de comissões a um patamar mais compatível com o *status* de miniplenários que lhes atribuiu a Constituição vigente, ainda extrapolam todos os limites razoáveis do sentido da expressão “tanto quanto possível” ao permitir a livre realocação de vagas entre bancadas sem *nenhuma* vinculação à observância de critérios de proporcionalidade em cada comissão individualmente considerada. Como já se salientou em uma decisão tomada no âmbito do Supremo Tribunal Federal envolvendo esse tema, “a expressão utilizada – ‘é assegurada’ – não permite – considerado o sentido vernacular que lhe é próprio, bem como o técnico jurídico – qualquer dúvida a respeito. É certo que, a seguir, tem-se expressão que aos mais desavisados pode ser tida como esvaziadora da previsão constitucional – ‘tanto quanto possível’. Todavia, o alcance respectivo há de ser perquirido a partir do princípio da razoabilidade, *buscando-se a máxima eficácia do preceito constitucional*, ou seja, a realização do fim visado.”<sup>116</sup> (grifei)

E o fim visado pelo princípio da proporcionalidade, no caso específico das comissões dotadas do poder de discutir e votar projetos de lei e outras proposições

---

<sup>115</sup> Tal como mencionado anteriormente em relação à concepção do inspirador sistema italiano, ou seja, como um “pressuposto indispensável para a atribuição de competência legislativa às comissões” (Mohrhoff, citado por Casseb, 2008, p. 60).

<sup>116</sup> MS 22.183/DF.



legislativas, é justamente o de permitir que as decisões ali tomadas possam ser reconhecidas como decisões legítimas da Câmara mesma: para isso, é indispensável que esses órgãos fracionários guardem em sua composição interna estreita e sólida correspondência política com a relação de forças atuantes nos plenários.

#### 4.3.2

##### Os problemas de procedimento

O procedimento de legiferação por comissões parlamentares, pela definição das hipóteses concretas de aplicação previstas nos dois regimentos afinal aprovados, foi concebido para ser o mais rotineiramente empregado na prática parlamentar.

No caso da Câmara, previu-se sua aplicação para a discussão e votação de projetos de lei em geral, resguardando-se o rito tradicional, que envolve a fase de plenário, apenas para os casos expressamente ressalvados no texto regimental, assim:

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 da competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 [apresentação de recurso em contrário] 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. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados)

Já no regimento do Senado a previsão de seu uso foi ainda mais alargada, podendo se estender praticamente a quaisquer tipos de proposição, com exceção das ressalvas expressamente dispostas no texto. Interpretou-se, desse modo, de uma forma menos literal a expressão “projetos de lei” mencionada no art. 58, § 2º, I, do texto constitucional. Confirmam-se as disposições pertinentes:

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

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado o projeto de código;  
II – projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

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

I – tratados ou acordos internacionais;

II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e a lavra de riquezas minerais em terras indígenas;

III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares;

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

V – indicações e proposições diversas, exceto: a) projetos de resolução que altere o Regimento Interno; b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV e 2º, IV e V, da Constituição; c) proposta de emenda à Constituição. (Regimento Interno do Senado Federal)

Não obstante essa concepção “principiológica” de procedimento mais *comum*, ou *ordinário*, a ser empregado, mesmo no caso da Câmara, à maior parte das proposições apresentadas a cada legislatura<sup>117</sup>, não se cuidou efetivamente de traduzir essa *ordinariedade* na estrutura normativa central dos regimentos, que seguiram reproduzindo, em linhas gerais, praticamente a mesma sistemática consagrada nos textos anteriormente vigentes, ancorada no tradicional binômio comissões-plenário, com as fases decisivas de discussão e votação de proposições ainda concentradas nesse último.<sup>118</sup> As poucas disposições adotadas para disciplinar o novo procedimento operado somente nas comissões foram espalhadas aqui e ali<sup>119</sup>, revelando-se ora insuficientes para delimitar todos os

<sup>117</sup> Dados comparativos sobre as proposições apresentadas às câmaras de 1999 a 2006 apontaram a predominância numérica absoluta de projetos de lei ordinária sobre outras espécies de proposições legislativas, como os projetos de lei complementar e as propostas de emenda à Constituição, por exemplo. Assim, na Câmara, registrou-se, no período, a apresentação de 15.246 projetos de lei ordinária contra apenas 743 de lei complementar e 1188 propostas de emenda à Constituição. Já no Senado, foram 3.873 projetos de lei ordinária contra 262 de lei complementar e 526 propostas de emenda à Constituição (os dados estão em Gomes, 2013, p. 108)

<sup>118</sup> No caso do Regimento da Câmara, por exemplo, no “Título V – Da apreciação das proposições”, os capítulos principais “XII – Da discussão” e “XIII – Da votação”, referem-se especificamente aos procedimentos de discussão e votação no plenário, assim como, no do Senado, as seções “II – Da discussão” e “VI – Da votação” do “Capítulo XIII – da apreciação das proposições” do “Título VIII – Das proposições.”

<sup>119</sup> No caso do regimento da Câmara, de um total de 282 artigos, apenas oito fazem alguma referência ao procedimento deliberante das comissões, a saber: art 24, II e § 1º; art. 50, III, letra d); art. 54; art. 58; art. 119; art. 132, III e § 2º; art. 133; e art. 144; no regimento do Senado, dos 413 artigos existentes, doze referem-se ao procedimento em questão: artigos 49, 90, 91, 92 e 99, 101, 109, 122, 170, §2º, II, art. 235, 252, 336.

contornos do novo rito<sup>120</sup>, ora mesmo inadequadas ao contexto normativo em que foram alocadas, mostrando-se, algumas vezes, de fato imprestáveis para aplicação.

Nos tópicos desenvolvidos a seguir, tento expor algumas evidências dos problemas apontados.

#### 4.3.2.1

##### Remissões inexistentes, terminologias ambíguas

No caso específico da Câmara, um primeiro problema de sistematização normativa apareceria na falta de referências cruzadas entre os artigos do regimento interno relacionados com a matéria. A expressão “apreciação conclusiva das comissões”, por exemplo, apesar de não estar sequer mencionada no art. 24, II, o “dispositivo-chave” do novo rito<sup>121</sup>, é empregada para designar o procedimento em outros pontos do texto como se se tratasse de terminologia já assentada anteriormente, ou de sentido autoevidente, que dispensasse maiores esclarecimentos por parte do legislador<sup>122</sup>. O problema, entretanto, é que o uso do termo “conclusivo”, no caso dos trabalhos exercidos no âmbito de comissões, não é suficiente, por si só, para indicar o caráter *decisório* desse tipo de apreciação. Seu sentido não é unívoco, envolvendo, nessa seara, pelo menos uma significação mais usual que a ali pretendida pelo legislador interno: conclusivo como algo que *encerra em si, que indica ou exprime uma conclusão*.

Comissões, pela sistemática tradicional do processo legislativo, sempre operaram por meio da aprovação de *pareceres* sobre as proposições que recebem

<sup>120</sup> Tal insuficiência, no caso da Câmara, seria reconhecida já pelo próprio texto da resolução que aprovou o regimento, que determinava fosse elaborado, no prazo de um ano a contar dali, um “Regulamento Interno das Comissões”, no qual se deveria disciplinar mais detalhadamente seus trabalhos. Tal regulamento, porém, nunca chegou sequer a ser proposto naquela casa legislativa. A Mesa diretora, a quem cabia elaborar o projeto respectivo, cuidou, apenas, de editar um ato normativo provisório regulando questões básicas como a abertura de prazos para a apresentação de emendas e destaques no novo rito. (Ato da Mesa nº 177/89).

<sup>121</sup> É ele que, como se viu, regulamenta diretamente a previsão do art. 58, § 2º, I, da Constituição ao definir os casos em que a discussão de votação de proposições por comissão pode dispensar a competência deliberativa do plenário.

<sup>122</sup> É o caso, por exemplo, do parágrafo único do mesmo art. 24, que trata das regras aplicáveis “à tramitação dos projetos de lei submetidos à deliberação conclusiva das comissões” sem se reportar aos termos do inciso II do dispositivo; ou o do art. 119, que ao regular a apresentação de emendas em comissão “no caso de projeto sujeito a apreciação conclusiva”, não cuida de vincular, por remissão expressa, o sentido da expressão empregada ao procedimento do referido art. 24, II. Algumas dessas remissões chegaram a constar do anteprojeto de regimento formulado pela Comissão Especial, mas acabaram sendo suprimidas na versão proposta pela Mesa.

para examinar. E pareceres, na verdade, são mesmo necessariamente *conclusivos* no sentido do termo referido anteriormente, ou seja, precisam apresentar *algum tipo de conclusão* sobre o objeto apreciado, não podendo se restringir apenas à parte expositiva da matéria sob exame. No Regimento do Senado, por exemplo, há uma disposição bem clara sobre isso: “Art. 133. *Todo parecer deve ser conclusivo* em relação à matéria a que se referir (...)”, sendo ali expressamente mencionados os diversos formatos de conclusão possíveis.<sup>123</sup>

No regimento da Câmara, apesar de não haver regra tão literal, a “conclusividade” também é uma característica típica dos pareceres, contemplada claramente na disposição constante do art. 129: “O parecer por escrito constará de três partes: (...) III – parecer da Comissão, *com as conclusões desta* e a indicação dos Deputados votantes e respectivos votos.”

O uso, portanto, apenas da expressão “apreciação conclusiva” em referência a uma deliberação de comissão não é eficiente para exprimir a natureza decisória do procedimento, nem para remeter o leitor, automaticamente, à competência descrita no art. 24, II.

E esse não é um problema isolado a comprometer a clareza e a inteligibilidade do conteúdo dessas normas. Um segundo complicador instituído pelo regimento da Câmara tem sido capaz de confundir não só o intérprete comum desavisado mas muitos deputados e até pesquisadores de nossas instituições parlamentares<sup>124</sup>: trata-se do emprego da palavra “terminativo” para designar um tipo específico de parecer de comissão que, apesar de também produzir certos efeitos decisórios no processo legislativo, tem um tratamento diferenciado de “conclusivo” na lógica daquele regimento, não se regulando pelo disposto no art. 24, II. Pareceres “terminativos”, ali, são somente os que versam sobre os aspectos de admissibilidade constitucional e jurídica ou financeiro-orçamentária das proposições a que se referem<sup>125</sup>, e podem ser

<sup>123</sup> Regimento do Senado: “Art. 133. *Todo parecer deve ser conclusivo* em relação à matéria a que se referir, podendo a conclusão ser: I – pela aprovação, total ou parcial; II – pela rejeição; III – pelo arquivamento; IV – pelo destaque, para proposição em separado, de parte da proposição principal, quando originária do Senado, ou de emenda; V – pela apresentação de: a) projeto; b) requerimento; c) emenda ou subemenda; d) orientação a seguir em relação à matéria.”

<sup>124</sup> Conferir exemplos na nota de rodapé nº 128, adiante.

<sup>125</sup> Regimento da Câmara, art. 54: “Será terminativo o parecer: I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira e orçamentária da proposição; III – da comissão especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.”

emitidos em relação a qualquer tipo de matéria que tramita pela casa e não só às que se sujeitem ao procedimento deliberante dos órgãos fracionários. Uma vez aprovados pela comissão ou comissões competentes, surtem efeitos decisórios apenas no que diz respeito ao exame dessas preliminares.

Desse modo, enquanto o poder “conclusivo” de apreciação das comissões é capaz de substituir a deliberação do plenário sobre *o mérito*<sup>126</sup> de uma proposição, aprovando-a ou rejeitando-a, o poder “terminativo” expresso por meio da emissão dos pareceres referidos só dispensa o plenário de se manifestar sobre os aspectos de admissibilidade da matéria. Aliás, caso um parecer desse tipo conclua pelo desatendimento de alguma dessas preliminares, a proposição, se se sujeitar ao procedimento tradicional de deliberação pelo plenário<sup>127</sup>, sequer chegará a entrar na pauta de deliberações: terá sua tramitação encerrada antecipadamente e será encaminhada diretamente ao arquivo, a não ser na hipótese de interposição de recurso em contrário para que o plenário, por meio de um procedimento denominado “apreciação preliminar”, reveja a decisão tomada pelas comissões sobre aqueles aspectos<sup>128</sup>.

Na verdade, em rigor, tanto o poder “conclusivo” de apreciação do mérito de um projeto quanto o de emitir parecer “terminativo” sobre sua admissibilidade jurídica ou orçamentária derivam do mesmo fundamento constitucional: o art. 58, § 2º, I, da Carta da República. Expressam, ambos, inequívoca parcela de competência legislativa autônoma atribuída às comissões, passível de contestação por meio de um mesmo tipo de recurso, subscrito por pelo menos dez por cento do total de membros da casa. A distinção feita no regimento da Câmara, além de pouco eficiente nos termos contemplados no texto<sup>129</sup>, revela-se

<sup>126</sup> *Mérito*, na linguagem empregada pelos regimentos das casas legislativas, é o exame de conveniência e oportunidade técnico-política da aprovação das medidas propostas num determinado projeto, não se confundindo com o exame de seus aspectos de admissibilidade constitucional e jurídica e financeiro-orçamentária. (Pacheco, 2013, p. 38/39).

<sup>127</sup> No caso de projeto sujeito ao poder deliberativo das comissões, o efeito desse tipo de parecer sobre as preliminares também é decisivo e pode levar a proposição para o arquivo, mas isso não chega a impedir que ele entre na pauta das comissões de mérito e seja por elas apreciado, já que, pelas regras atualmente em vigor, as comissões competentes para se pronunciar sobre as preliminares só se manifestam no processo ao final, depois das “de mérito”, portanto.

<sup>128</sup> Regimento da Câmara: “Art. 144: Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de Comissão, emitido na forma do art. 54. (...) Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária. (...)”.

<sup>129</sup> O uso de terminologias muito similares para um e outro tipo, assim como a falta de disposições claras definindo o sentido de um e de outro, contribui mais para confundi-los que para promover

apenas um complicador desnecessário na disciplina dessa matéria que, em si, pela inovação institucional que representa, já não é de fácil assimilação num ambiente parlamentar dominado por usos, costumes e práticas muito arraigados, moldados no curso da história pela sistemática do procedimento de tipo tradicional.

O regimento do Senado, nesse ponto, saiu-se melhor: adotou terminologia uniforme e de fácil identificação no texto para designar o procedimento: a expressão “apreciação terminativa”, muito embora também não tenha ficado imune a críticas<sup>130</sup>, foi claramente associada, por meio de menção expressa no § 2º do art. 91<sup>131</sup>, ao rito de discussão e votação de projetos de lei pelos órgãos fracionários quando “dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição”. Desse modo, embora na maior parte dos demais dispositivos relacionados ao tema as remissões sejam feitas ora apenas ao art. 91<sup>132</sup>, ora somente à expressão “apreciação terminativa”<sup>133</sup>, o intérprete pode se

---

sua distinção. Vejam-se, nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001, p. 56), Cintra e Lacombe (2004, p. 144), e Ricci e Lemos (2004, p. 3), todos respeitados estudiosos de nossas instituições parlamentares na área da Ciência Política, alguns exemplos dessa confusão.

<sup>130</sup> Para Oliveira (2005), por exemplo, a expressão usada pelo regimento do Senado teria sido “ainda pior” que a da Câmara (a qual, a seu juízo, seria no máximo “evasiva”, por não carregar nenhum significado próprio além de “algo que indica ou exprime uma conclusão”). A expressão “apreciação terminativa”, diferentemente, teria tomado de empréstimo do direito processual uma nomenclatura de sentido exatamente contrário ao que se gostaria de exprimir no caso da apreciação feita pelas comissões: “ela classifica um tipo de decisão judicial que encerra o processo sem julgamento do mérito (...), o que, efetivamente, é o contrário da apreciação em sede deliberativa de comissões”. (p. 28).

<sup>131</sup> Regimento Interno do Senado, art. 91, § 2º: “Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão será comunicada ao presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Congresso Nacional”. (grifei) Cumpre observar que o artigo 91 é a disposição equivalente, em termos de centralidade e relevância na regulação dessa matéria, ao art. 24, II, do Regimento da Câmara.

<sup>132</sup> Regimento do Senado: “Art. 90. Às comissões compete: I – discutir e votar projeto de lei *nos termos do art. 91* (Const., art. 58, § 2o, I);”; “Art. 122. Perante as comissões, poderão apresentar emendas (...) II – qualquer Senador: (...) c) aos *projetos referidos no art. 91*.”; “Art. 170. (...) § 2o Nos avulsos da Ordem do Dia deverão constar: (...) II – os projetos em fase de apresentação do recurso *a que se refere o art. 91*, § 4o; “Art. 252. Lida perante o Plenário, a proposição será objeto: (...) III – de deliberação de comissão, *na forma do art. 91*.”.

<sup>133</sup> Regimento do Senado: “Art. 92. Aplicam-se à tramitação dos projetos e demais proposições submetidas à *deliberação terminativa* das comissões as disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias submetidas à apreciação do Plenário do Senado.”; “Art. 99. À Comissão de Assuntos Econômicos compete opinar sobre proposições pertinentes aos seguintes assuntos: I – aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de *decisão terminativa de comissão* para o Plenário.”; “Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I – opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de *decisão*

socorrer da leitura sistemática dessas disposições em conjunto para alcançar adequadamente o sentido pretendido pelo legislador.

Demais disso, o elemento “complicador” a que se fez referência em relação ao Regimento da Câmara não existe no do Senado: a terminologia “apreciação terminativa” diz respeito a um rito aplicável, indistintamente, a decisões de comissão tomadas com base tanto em aspectos de mérito quanto de admissibilidade jurídico-constitucional ou financeiro-orçamentária das proposições que lhes são submetidas. Relevante para identificá-lo, na lógica desse regimento, não são as razões, de ordem técnica, jurídica ou política, que fundamentam a tomada da decisão, mas o fato, puro e simples, de se tratar de um procedimento em que a competência de instruir e decidir é concentrada inteiramente nos órgãos fracionários, que é o que de fato o distingue do empregado no modelo tradicional de plenário.

#### 4.3.2.2

#### Normas e procedimentos (mal) embaralhados

A inclusão, nos dois regimentos, de cláusulas genéricas prevendo a aplicação das disposições referentes ao rito de plenário à nova competência decisória das comissões<sup>134</sup>, embora pareça ter tido a intenção de resolver, pelo recurso ao uso da analogia, eventuais lacunas normativas que surgissem a respeito, não produziu resultados satisfatórios: contribuiu na verdade mais para embaralhar, no novo rito, regras originariamente concebidas para serem aplicadas somente numa ou noutra dessas duas instâncias de deliberação, cujas sistemáticas de trabalho têm sido um tanto diferentes no curso da história das instituições regimentais.

---

*terminativa* de comissão para o Plenário; “Art. 109. As *deliberações terminativas nas comissões* serão tomadas pelo processo nominal e maioria de votos, presente a maioria de seus membros.”; “Art. 235. A apresentação de proposição será feita: (...) II – perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis, quando se tratar de emenda a: (...) c) projetos *apreciados pelas comissões com poder terminativo*, quando houver interposição de recurso;”.

<sup>134</sup> Regimento Interno da Câmara, art. 24, § 1º: “Aplicam-se à tramitação dos projetos de lei submetidos à deliberação conclusiva das comissões, no que couber, as disposições previstas para as matérias submetidas à apreciação do Plenário da Câmara”. Regimento Interno do Senado, art. 92: “Aplicam-se à tramitação dos projetos e demais proposições submetidas à deliberação terminativa das comissões as disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias submetidas à apreciação do Plenário do Senado”.

Comissões sempre exerceram suas atribuições tradicionais no processo legislativo por meio da aprovação de *pareceres* sobre as proposições recebidas para exame. Competia-lhes, então, apenas estudar e instruir os processos, recolher informações e emitir uma *opinião* sobre a melhor decisão a ser tomada pelos plenários no momento da deliberação propriamente dita.<sup>135</sup> Já os plenários, detentores do poder de decidir sobre a aprovação ou rejeição das proposições constantes de suas pautas de trabalho, sempre deliberaram diretamente sobre os textos dessas proposições e não sobre os pareceres emitidos pelas comissões, geralmente apenas lidos, nas sessões, no momento de abertura dos debates sobre a matéria a ser apreciada, para orientar os parlamentares.

O objeto, portanto, das deliberações realizadas em uma e outra instância nunca foi formalmente o mesmo, o que justificou a criação de regras de trabalho também peculiares e distintas em cada uma delas, como é caso, por exemplo, do que dispõem os artigos 57 e 189, no caso do regimento da Câmara, e 132 e 299, no do Senado, que regulam, respectiva e diferentemente, a forma de apreciação de pareceres nas comissões e o processamento da votação de proposições no plenário.

O problema, com a introdução do novo mecanismo decisório autorizado pela Constituição de 1988, é que não se implementou, nessas normas internas, uma “terceira via”, uma sistemática efetivamente nova que pudesse dar conta desse trabalho de comissões agora *acrescentado*. Muito embora tanto o regimento da Câmara quanto o do Senado tenham passado a se referir explicitamente aos poderes das comissões para “discutir e votar projetos de lei”

---

<sup>135</sup> Em grande parte dos regimentos da Câmara anteriores ao de 1989, por exemplo, constavam cláusulas nesse sentido, que na verdade vinham apenas reproduzindo, ao longo do tempo, uma norma introduzida originariamente no texto de 1928, confira-se o teor: “Art. 90. As Comissões permanentes teem por fim , attribuição geral, *estudar e manifestar a sua opinião clara sobre todos os assumptos submettidos ao seus exame que lhes forem enviados pela Mesa.* (...) Art. 236. Às proposições, mensagens e mais papeis sujeitos à deliberação das Comissões deverão estas apresentar parecer. § 1º Parecer é a proposição com que a maioria, ou a unanimidade, de uma Comissão, se pronuncia sobre qualquer materia sujeita a seu estudo.” (nos regimentos que se seguiram, tais disposições seriam contempladas em termos similares, respectivamente, nos artigos 43 e 178, § 1º (1934); 33 e 103, § 1º (1947); 22, p. único e 105, p. único (1949); 23, p. único e 112, § 1º (1955) e 142, § 1º (1972). No Regimento atual, embora as atribuições tenham se diversificado substancialmente (as comissões podem, além de discutir e votar projetos de lei, realizar audiências públicas, convocar Ministros de Estado para prestar informações, exercer a fiscalização e o controle dos atos da administração pública, propor a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, entre outras mencionadas no art. 24) ainda está lá previsto, como no início do século: “Art. 126. Parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo”.



nos casos ali previstos, o *modo* de se exercer essa atribuição, na falta de regulação própria, acabou seguindo os padrões mesmos do rito tradicional: ainda se discutem e se votam, na prática, não diretamente os textos dos projetos e respectivas emendas, como nos plenários, mas *pareceres* sobre toda a matéria pendente de deliberação em cada processo, o que praticamente dificulta enormemente a aplicação, nessa seara, da maior parte das regras empregadas rotineiramente no processamento de votações nos plenários, relacionadas a *textos legislativos* propriamente ditos – como as que definem preferências para votação de uma proposição sobre outra (nos casos em que tramitam apensadas); as que dispõem sobre a possibilidade de votação em globo ou parcelada de uma proposição; as que regulam a votação de emendas, isoladamente ou por grupos; e as que disciplinam a apresentação e o processamento dos *destaques*<sup>136</sup>, para citar apenas alguns exemplos. Tais regras não têm como se compatibilizar, senão muito precariamente, com o modo de apreciação de pareceres, que praticamente só admitem o “tudo ou nada” no momento da deliberação: trata-se de peças indivisíveis, que envolvem globalmente, em “lance único”, toda a matéria em apreciação – proposição principal e acessórias (emendas, inclusive do tipo substitutivo), assim como eventuais proposições apensadas à primeira, que estejam a tramitar conjuntamente no mesmo processo.

Na prática, a compatibilização dos procedimentos, diante das lacunas regimentais, vai sendo feito caso a caso, comissão a comissão, presidente a presidente, por meio de decisões tomadas geralmente já em pleno processo de deliberação, inevitavelmente sob o influxo dos interesses políticos prevaletentes na ocasião e sem os necessários distanciamento e previsibilidade que deveriam caracterizar, por princípio, as regras do jogo parlamentar num sistema pluralista-democrático.

De outra parte, curiosamente, certas instituições plenárias que seriam perfeitamente compatíveis com o trabalho agora exercido pelas comissões nunca

---

<sup>136</sup> Os *destaques* são um instrumento regimental concebido para uso no momento da votação de uma proposição, podendo assumir finalidades diversas, como dificultar a aprovação de determinada parte, retirando-a do todo para que tenha de ser apreciada, em momento posterior, isoladamente (o chamado destaque para votação em separado, ou DVS); suprimir partes de uma proposição já aprovada globalmente (destaque supressivo simples); votar emendas isoladamente; dar preferência, na votação, a uma proposição sobre outra, invertendo a ordem regimental natural; ou retirar parte de uma proposição para fazê-la tramitar de forma autônoma, constituindo nova proposição (Pacheco, 2013).

chegaram a ser cogitadas para aplicação nesses órgãos. A regra da atribuição de falta aos ausentes às votações, por exemplo, com todos os efeitos que exerce sobre a respectiva remuneração<sup>137</sup> – não teria nenhum problema para ser empregada, *tout court*, na seara das votações com efeito conclusivo/terminativo efetuadas pelas comissões. Essa equiparação, digamos, “pragmática” entre as deliberações tomadas numa e noutra instância certamente só teria efeitos positivos para os trabalhos das comissões, não só por incentivar a presença e contribuir para incrementar o quórum nesses órgãos, mas também por seu valor simbólico, capaz de tornar mais vivo no imaginário coletivo-parlamentar o caráter efetivamente decisório de muitas das votações agora operadas também no âmbito das comissões<sup>138</sup>.

Do mesmo modo, nunca se cogitou de replicar e distribuir, no âmbito das comissões, certas prerrogativas exercidas no procedimento de plenário pelas lideranças partidárias, como o direito de participar de reuniões periódicas com a presidência para a definição das pautas de trabalho, por exemplo. As bancadas, ou os próprios líderes, poderiam perfeitamente indicar um entre seus membros em cada comissão para exercer essa e outras atribuições pertinentes ao processo deliberativo no nível “local”, o que certamente seria mais produtivo que a sistemática exclusivista e concentradora hoje vigente. Líderes e vice-líderes, por mais poderes que detenham, não dispõem do dom da ubiquidade, nem têm vivência e conhecimento dos trabalhos rotineiros desenvolvidos no âmbito de cada órgão para conseguir desempenhar satisfatoriamente a missão de coordenar e defender os interesses políticos de sua bancada em todos eles.

<sup>137</sup> Regimento Interno da Câmara, art 82: “§ 5º Ocorrendo verificação de votação e comprovando-se presenças suficientes em Plenário, o Presidente determinará a atribuição de falta aos ausentes, para os efeitos legais. § 6º A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima (...).”.

<sup>138</sup> O que, vale observar, é ainda um tanto obscurecido pela falta de normas procedimentais diferenciadoras capazes de permitir facilmente a um deputado, por exemplo, que esteja discutindo e votando um parecer a um projeto numa comissão identificar se aquela decisão ali tomada terá efeitos finais ou se o processo ainda deverá seguir para fase posterior de deliberação no plenário. A aplicação de uma regra como a de plenário, de determinação de falta aos ausentes às votações de caráter deliberativo, provavelmente obrigaria as comissões a estabelecer alguns critérios de distinção entre esses procedimentos, podendo, por exemplo, criar pautas e reuniões exclusivamente dedicadas à discussão e votação conclusiva/terminativa de projetos de lei, por exemplo, o que hoje não acontece.

## 5 Conclusão

O propósito deste trabalho, como se afirmou na introdução, era relativamente simples e modesto: apenas trazer para um pouco mais perto da luz um tema que, apesar de envolver um instituto jurídico novo, de natureza eminentemente constitucional, ainda é muito pouco conhecido e explorado nos estudos de direito no Brasil.

No primeiro capítulo, a recuperação de algumas ideias que já se debatiam no país desde os primeiros tempos de vigência da Constituição de 1946 pôde mostrar que expedientes como o do procedimento de legiferação pelas comissões, destinados a conferir maior produtividade e funcionalidade às atividades exercidas pelas assembleias, têm estado atrelados, como partes de um mesmo pacote de balanço entre poderes, ao reconhecimento de certas prerrogativas legislativas inegáveis aos Executivos no Estado contemporâneo. São tidos, desse modo, como recursos postos à disposição dos parlamentos para fazer frente à proeminência geralmente assumida pelos Executivos no processo de produção legal, viabilizando formas de atuação parlamentar alternativas que não comprometam a governabilidade e a capacidade decisória dos sistemas políticos. Trata-se, como se colocou ali, dos dois lados de uma mesma moeda: a da racionalização das atividades de legislação do Estado, numa concepção que já dominava largamente as discussões nos círculos políticos e jurídicos nacionais desde muito antes do golpe de 1964, tendo sido resgatada do ponto de amadurecimento político em que já se encontrava diretamente para o texto da Constituição de 1988.

O capítulo também procurou demonstrar que, apesar de alguns estudos empíricos realizados nas primeiras legislaturas que se seguiram à promulgação da atual Constituição terem indicado um forte predomínio dos projetos de interesse do Executivo no resultado da produção legislativa final – favorecido institucionalmente por um modelo decisório altamente centralizado adotado internamente em cada uma das câmaras –, pesquisas feitas mais recentemente apontaram que esse quadro assim tão desequilibrado entre os dois poderes não se manteve inalterado de lá para cá, tendo passado por mudanças progressivas em direção a uma contribuição mais robusta de iniciativas parlamentares no conjunto

das leis aprovadas no país. Tais mudanças teriam se viabilizado, notadamente, pela possibilidade de aplicação, sem prejuízo das pautas de interesse do Executivo efetivamente centralizadas nos plenários, do procedimento alternativo de legiferação das comissões parlamentares, cujo emprego cresceu paulatinamente ao longo das legislaturas que se sucederam ao ponto de responder, no momento presente, por mais da 60% do total de projetos de lei ordinária aprovados pelo Congresso Nacional.

O segundo capítulo abriu uma segunda camada na abordagem do tema para investigar os precedentes, as características e as discussões doutrinárias relacionadas ao procedimento de legiferação em análise. Recuperaram-se alguns dados sobre sua concepção original no sistema da Constituição da Itália de 1947 e também sobre a variante representada pelo modelo espanhol, juntamente com os debates teóricos que acompanharam sua adoção nos dois países. A última parte do capítulo voltou-se à recepção do instituto no direito brasileiro, desde a fase de discussão e debates de propostas e sugestões de sua incorporação ao texto da Constituição de 1946 até o texto final aprovado pela Constituinte de 1987/88. Ao final, buscou-se evidenciar, em contraponto à situação verificada na Itália e na Espanha, a falta de um tratamento doutrinário mais sólido sobre a matéria por parte de consagrados autores de direito constitucional e processo legislativo no Brasil.

A última camada de investigação desceu, por fim, aos detalhes da regulação do procedimento nos regimentos internos de cada uma das casas do Congresso Nacional para apontar algumas insuficiências e inadequações das regras afinal adotadas. Identificou-se um problema de constitucionalidade na falta de adaptação do número de comissões ao pressuposto fundamental para o exercício de poderes decisórios por esses órgãos fracionários: sua composição partidária “tanto quanto possível” proporcional à dos plenários. Procurou-se ainda apontar certas ambiguidade e confusões entre termos e regras aplicáveis capazes de comprometer a clareza e a segurança das normas incidentes sobre o procedimento e, ao fim e ao cabo, a possibilidade de acompanhamento e controle público de sua efetiva regularidade e justeza.

Assentados esses pontos principais de cada um dos capítulos que compuseram este trabalho, devo admitir que esta última parte cumpre apenas

uma etapa formal das exigências de caráter acadêmico, já que não há propriamente uma conclusão final a ser extraída de tudo o que aqui se expôs: o propósito da pesquisa, como foi dito, era tirar da sombra o instituto examinado e chamar a atenção de outros pesquisadores para o nicho aberto de investigações futuras que se encontram agora à espera de um autor.

Parece oportuno repisar mais uma vez mais o alerta de Waldron sobre o silêncio praticamente generalizado dos estudos acadêmicos da área jurídica em relação às legislaturas e ao modo como as leis são produzidas nos parlamentos. A legislação tem sido deslocada do centro do sistema jurídico e apresentada como um aspecto quase “contingente e filosoficamente periférico” do direito por parte significativa dos juristas da atualidade, lembra-nos ele (Waldron, 2003, p.1). Muito embora as muitas críticas à morosidade, ineficiência e irracionalidade dos trabalhos desenvolvidos na seara parlamentar constituam um discurso comum entre teóricos do direito, notadamente entre os mais dedicados a defender a legitimidade do Judiciário para rever as decisões legislativas, raros são os que têm se preocupado em desenvolver conhecimento sobre nossas práticas e instituições legislativas na busca de soluções e alternativas de enfrentamento dos problemas costumeiramente apontados.

## Referências bibliográficas

AZEVEDO, Débora Bithiah de e RABAT, Márcio Nuno. **Parlamento mutilado – Deputados federais cassados pela ditadura de 1964**. Brasília, Edições Câmara, 2012.

BARBOSA, Leonardo Augusto de. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

BETTIOL, Giuseppe. Palestra proferida no “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo”, realizado na UnB, em 1965. Publicada em **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**, Brasília, Câmara dos Deputados, 1966.

BONAVIDES, Paulo. **O poder legislativo no moderno Estado social. As tendências atuais do direito público**. – Estudos em homenagem ao Prof. Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro, Forense, 1976.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. Rio de Janeiro, Forense, 1983.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília, OAB-Editora, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Centro de Documentação e Informação. **Panorama do Processo Constituinte**. Dados coletados sobre relatórios e emendas apresentados durante a Constituinte pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação, 2013.

CAMPOS, Milton e CARNEIRO, Nelson. **Estudo sobre o funcionamento dos Parlamentos da Grã-Bretanha, República Federal Alemã, França, Itália, Estados Unidos da América, México e Peru**. Brasília, Senado Federal, 1966.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. Dissertação de mestrado. Brasília, Cefor/Iuperj, 2009.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo**. Porto Alegre, Fabris, 2002.

CARVALHO, Orlando de. Palestra proferida no “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo”, realizado na UnB, em 1965. Publicada em **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**, Brasília, Câmara dos Deputados, 1966

CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo - atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

CASTILLO, Florentina Navas. **La función legislativa e de control em comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes com competencia legislativa plena**. Madrid, Editorial Colex, 2000.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O Congresso e as Delegações Legislativas**. Rio de Janeiro, Forense, 1986.

CINTRA, Antônio Octávio. Notas sobre o livro de Murielle Manguin Helgeson, “**L’élaboration parlementaire de la loi: étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)**” Paris, Dalloz, 2006. Manuscrito do autor, não publicado, 2011.

CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. **A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política**. Em: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.), **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo, Unesp, 2004.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **A Atividade Legislativa do Poder Executivo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

DALMORO, Jefferson e FLEISHER, David. **Eleição proporcional – os efeitos da coligação e o problema da proporcionalidade**. Em: **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Org. Silvana Krauser e Rogério Schmitt. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, Unesp, 2005.

DINIZ, Simone. **Processo Legislativo e Sistema de Comissões**. Em: *Revista do Legislativo*, n. 26, abr/dez/1999.

FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo, Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Em: *Revista Plenarium*, nº 1, Câmara dos Deputados, 2004.

\_\_\_\_\_ **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro, FGV, 2001.

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

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

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção legislativa no Brasil - visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão.** Brasília, Edições Câmara, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia – entre facticidade e validade.** Tradução Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. **Lezioni di Diritto Parlamentare.** Torino, G. Giappichelli Editore, 1993.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional,** Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_ Palestra proferida no “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo”, realizado na UnB, em 1965. Publicada em **Reforma do Poder Legislativo no Brasil,** Brasília, Câmara dos Deputados, 1966.

LANGROD, Georges. **O processo legislativo na Europa Ocidental.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1954.

LIMA, Hermes (relator). **Reforma Constitucional. Sugestões para a Reforma Constitucional apresentadas ao Ministro Nereu Ramos pela Comissão Especial de Juristas, constituída em março de 1956.** Rio de Janeiro, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Departamento de Imprensa Nacional, 1956.

LÓPEZ, Fernando Santaollala. **Derecho Parlamentario Español.** Madri, Editorial Dykinson, 2013.

MARINHO, Josaphat. **Reforma do Congresso Nacional. Estudo e sugestões do Grupo de Trabalho designado pelo Presidente do Congresso Nacional.** Brasília, Câmara dos Deputados, 1966.

MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como superego da sociedade.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.



MONTERO, Mercedes Garcia e LÓPEZ, Francisco Sánchez. **Las comisiones legislativas em America Latina: uma clasificación institucional y empírica.** WP n. 212. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002.

MONTSERRAT, Daniel Basterra. **Las comisiones legislativas com delegación plena.** Granada, Editorial Comares, 1997.

MUÑOZ, Ingrid Ahumada. **Las comisiones parlamentarias en Chile y otros países.** Santiago de Chile, Editorial Juridica de Chile, 1967.

MUÑOZ, Hugo Afonso Quesada. **Las comisiones legislativas plenas.** San Jose (Costa Rica), Assembleia Legislativa, 1995.

NEVES, A. Castanheira (redator-delegado). **As comissões parlamentares permanentes – países não-socialistas**”. Versão portuguesa do Relatório-Geral apresentado ao X Congresso Internacional de Direito Comparado (Budapeste, 1978). Em: Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, v. LVI, 1980.

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

OLIVEIRA, Maria Abadia Furtado de. **A efetividade da deliberação legislativa em sede de comissão.** Manuscrito da autora, 2005.

PACHECO, Luciana B. **Como se fazem as leis.** Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

\_\_\_\_\_ **A competência conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – da previsão constitucional à prática.** Em: **Ensaio sobre impactos da Constituição de 1988 na sociedade brasileira.** Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, v. 2.

\_\_\_\_\_ **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de iniciativa parlamentar.** Monografia de conclusão do curso de especialização em assessoria parlamentar e processo legislativo. Brasília, Departamento de Ciência Política da UnB, 2004.

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

PIRES, Maria Coeli Simões. Palestra sobre o tema “**Legística**”, proferida no Congresso Internacional de Legística, ocorrido na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 2007. Disponível no site [www.almg.leg.br](http://www.almg.leg.br).

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_ **A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas**. Em: Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.29 - p 28 a 48 - jul/dez 2006.

RABAT, Márcio Nuno. **Representação, participação política e controle social: instituições, atores e história**, 2010. Artigo disponibilizado pela Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados na **Coleção de estudos técnicos especializados elaborados por consultores das Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**.

\_\_\_\_\_ **A Presença dos Partidos Políticos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e sua Relação com a Legislação Eleitoral e com o Contexto Social e Político**. Manuscrito do autor, 2012.

REALE, Miguel. Palestra proferida no “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo”, realizado na UnB, em 1965. Publicada em **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**, Brasília, Câmara dos Deputados, 1966.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. **Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional**. Revista do Legislativo, n. 24. Belo Horizonte, ALMG, out.dez/1998.

RICCI, Paolo. **De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparativa**. Tese de doutorado em Ciência Política. São Paulo, USP, 2006.

\_\_\_\_\_ **A evolução das reformas do Regimento Interno no Parlamento italiano (1946-2003)**. Em Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 95, jan/jul/2007.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Barreiros. **Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados**. Em: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, n. 55, junho/2004.

ROBLEDO, Agustin Ruiz. **La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias**. Em: **Revista Española de Derecho Constitucional**, año 15, n. 43, Enero-abril, 1995.

RODRIGUES, António Costa. **Discussão pública no processo legislativo**. Lisboa, Assembleia da República, 2001.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo legislativo**. Belo Horizonte, Del Rey, 1996.

SANTOS, Carla Danice de Melo. **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura**. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.

SANTOS, Fabiano. **A reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Em: *Revista Plenarium*, n. 1, Câmara dos Deputados, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte, Ed. UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003(a).

\_\_\_\_\_. **Em defesa do presidencialismo de coalizão**. Em: **Reforma política no Brasil. Realizações e perspectivas**. Fortaleza, Konrad-Adenauer, 2003 (b).

SANTOS, Rafael Freitas dos; MEDEIROS, Danilo Buscatto; SANTOS, Samuel Moura. **Padrões de atuação das comissões do Congresso Nacional**. Paper apresentado durante o 32º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2008. Disponível em “[http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-medeiros-moura\\_2008-Anpocs%20\(1\).pdf](http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-medeiros-moura_2008-Anpocs%20(1).pdf)”

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

SILVA, José Afonso. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo, Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1964.

SOUZA, Márcia Teixeira. **O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais**. Em: Revista Lua Nova, nº 58, 2003.

TRIGUEIRO, Oswaldo. Prefácio do livro de Georges Langrod, **O processo legislativo na Europa Ocidental**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1955.

\_\_\_\_\_ Palestra proferida no “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo”, realizada na UnB, em 1965. Publicada em **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**, Brasília, Câmara dos Deputados, 1966.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação**. Monografia de conclusão do curso de Especialização em Gestão Legislativa da UnB. Brasília, 2005.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_ **Law and Disagreement**. Oxford UK Print on, 2001.