

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

JOSÉ LAFAYETTE PIRES BENEVIDES GADELHA

O PROCESSO LEGISLATIVO E AS COMISSÕES PERMANENTES: UMA ANÁLISE  
CRÍTICA DO FUNCIONAMENTO E DA ATUAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES  
DE SOUSA-PB

SOUSA-PB

2015

JOSÉ LAFAYETTE PIRES BENEVIDES GADELHA

O PROCESSO LEGISLATIVO E AS COMISSÕES PERMANENTES: UMA ANÁLISE  
CRÍTICA DO FUNCIONAMENTO E DA ATUAÇÃO NA CÂMARA DE VEREADORES  
DE SOUSA-PB

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Profa. Dra. Jacyara Farias Souza

SOUSA-PB

2015

JOSÉ LAFAYETTE PIRES BENEVIDES GADELHA

O PROCESSO LEGISLATIVO E AS COMISSÕES PERMANENTES: UMA ANÁLISE  
CRÍTICA DO FUNCIONAMENTO E DA ATUAÇÃO NA CÂMARA DE VEREADORES  
DE SOUSA-PB

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Profa. Dra. Jacyara Farias Souza

BANCA EXAMINADORA: DATA DE APROVAÇÃO: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Orientador (a): Profa. Dra. Jacyara Farias Souza

---

Examinador 1

---

Examinador 2

*“Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.  
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.  
Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito  
como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta,  
de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de  
humanidade desumanizada, nada deve parecer natural  
nada deve parecer impossível de mudar”.*

Bertold Brecht

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me deu a vida de presente.

Ao meu pai Salomão, que me fez entender que o bom da vida é a luta.

À minha mãe Aline, que me ensinou, dentre outras coisas, a escrever em agendas, a guardar papéis em pastas e a amar ao próximo, acima de tudo.

Às minhas queridas irmãs Mirella, Myriam e Maria Alice pelo carinho, paciência, a atenção de sempre e pelo companheirismo inato.

Às minhas princesas Marina e Helena, alívio dos meus dias, esperanças do meu mundo.

À minha avó Grace, por casa, comida e roupa lavada, representações de um verdadeiro amor maternal, desde os mais tenros idos.

Aos meus tios Dalton, Gisele, Hellosman e Andrea, pela presença permanente, nos momentos de alegria ou de penar.

A Keoma Mariz pelos mimos redobrados, o amor tão nosso, a solidariedade que não cessa.

Aos amigos José Alexandre Nunes Neto, Marcello Paulo Trindade, Marcelo Martins Santana, Daniel Sampaio de Azevedo, Iarley José Dutra Lobo Maia, João Marcelino Mariz, Rafael Estrela de Oliveira, Valdemir Oliveira, Ana Paula de Araújo Gomes, Estela Nunes, Raisal Emiliavaca Figueiredo, José Alves Neto pelo imensurável apoio.

À minha professora orientadora Jacyara Farias Souza, por todos os conhecimentos transmitidos e pelo meticoloso cuidado.

Aos vereadores de João Pessoa-PB Lucas de Brito Pereira, Raoni Mendes e Bira Pereira; aos vereadores de Sousa-PB Diógenes Ferreira e Francisco Aldeone Abrantes e ao vereador de São José da Lagoa Tapada Romero Sá, bem como aos deputados estaduais Raniery Paulino e Janduhy Carneiro, pela pronta disponibilidade em conceder entrevistas e dados.

A Aninha, que me fez devoto de Nossa Senhora Aparecida.

## RESUMO

A presente pesquisa, que utilizou-se do método dedutivo e dos procedimentos histórico, comparativo e monográfico, versa sobre o processo legislativo, com enfoque sobre as comissões permanentes, analisando a sua atuação e o seu funcionamento, de forma mais esmiuçada, na Câmara de Vereadores de Sousa-PB. Nessa Casa Legislativa são encontrados inúmeros problemas, que dificultam e comprometem a lisura da atividade legislativa e até, flagrantemente, o Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Normas e, dessa forma, procura-se apresentar uma crítica construtiva visando a encontrar soluções, que arrefeçam a referida problemática, por meio dos dados coletados, em entrevistas e outros documentos, realizadas e coletados entre os meses de novembro de 2014 e fevereiro de 2015. Durante a pesquisa, no entanto, aborda-se o Estado e suas funções, o Poder Legislativo e o processo de formação da norma, sob vários aspectos e, mais especificamente, na Constituição Federal de 1988, trazendo à baila o Princípio que impõe as mesmas regras referentes ao processo legiferante aos Estados Membros e Municípios. O resultado principal encontrado, através do estudo, em testilha, reside na evidente negligência dos parlamentares em face da etapa do processo legislativo cumprida através da atuação das comissões permanentes, cujas reuniões não são realizadas efetivamente, nem há prefixação de datas e horários, e o critério da escolha de relatores, conforme disposição do próprio Regimento Interno da Casa Legislativa sousense, é a designação do presidente da comissão ou a avocação desta responsabilidade para si, gerando, assim, inúmeros prejuízos à higidez da formação normativa. Para se retificar essas máculas existentes, faz-se necessário a edição de um instrumento normativo que tenha o condão de punir os vereadores omissos.

**Palavras-chave:** Processo legislativo. Comissões permanentes. Câmara de Vereadores. Princípio da simetria.

## ABSTRACT

This research, by means of the deductive method and historical, comparative and monograph procedures, dealt with Standing committees' performance on enacting laws, especially within Sousa's Board of City Council where were found countless problems that imperils its integrity, as the risk upon the principle of the constitutionality presumption of rules. In order to identify these problems, the theory of Government and its functions, related to the legislative procedures, were assessed from the point o view of the Brazilian Constitution of 1988, by which the principle of symmetry guides State Congresses and City Councils in a vary of aspects concerning the Federal Congress. The main results found was the gross negligence of councils in the Standing committees' proceedings, whose meetings are not performed effectively (i.e., there are no rigid rules in matters of date and time for the meetings to happen; there problems concerning the criterion to elect their reporters, which is appointed by the Standing committee chairman, pursuant the Internal Rules of Sousa's City Council), thus generating numerous distortions over the legislative proceedings. Therefore, to provide constructive criticism upon these problems, and in order to find solutions, interviews were taken, as documents were analyzed, between November 2014 and February 2015. And to rectify these existing blemishes, editing a normative instrument it is necessary that the power to punish the missing councilors.

**Keywords:** Legislative process. Standing committees. City Council. Principle of symmetry.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**Art(s).** Artigo(s)

**CCJ** Comissão de Constituição e Justiça

**CMO** Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização

**CPI** Comissão Parlamentar de Inquérito

**CF/88** Constituição Federal de 1988

**EUA** Estados Unidos da América

**LDO** Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** Lei Orçamentária Annual

**PMDB** Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PPA** Plano Plurianual

**RI** Regimento Interno

**SAGRES** Serviço de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade

**STF** Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	111
<b>2 O ESTADO E SUAS FUNÇÕES</b> .....	14
2.1 A SEPARAÇÃO DOS PODERES .....	14
2.2 O PODER LEGISLATIVO.....	16
<b>2.2.1 Funções típicas e atípicas</b> .....	17
<b>2.2.2 Órgãos e organização interna</b> .....	19
<b>2.2.3 Funcionamento</b> .....	23
<b>3 A NORMA E SEU PROCESSO DE FORMAÇÃO</b> .....	24
3.1 A NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE OS TRÊS CRITÉRIOS DE VALORAÇÃO DA NORMA.....	24
3.2 O PROBLEMA DA CRISE LEGISLATIVA E DA CRISE DA LEI .....	26
3.3 PANORAMA GERAL DO PROCESSO LEGISLATIVO CLÁSSICO .....	28
3.4 O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	30
<b>3.4.1 Espécies normativas</b> .....	32
<b>3.4.2 Fases do processo</b> .....	37
<b>3.4.3 Procedimentos</b> .....	43
3.5 O PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL E O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	44
<b>4 AS COMISSÕES PERMANENTES</b> .....	47
4.1 DEFINIÇÃO.....	47
4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ANÁLISE DO DIREITO COMPARADO .....	49
4.3 A IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO E A NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO DA SUBFASE INSTRUTÓRIA NO TEXTO CONSTITUCIONAL .....	57
4.4 A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO.....	60
4.5 A COMISSÃO DE ORÇAMENTO E AS LEIS FINANCEIRAS.....	61
4.6 AS COMISSÕES TEMÁTICAS: PROTAGONISTAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	63
<b>5 ATUAL CONJUNTURA DAS COMISSÕES PERMANENTES NA CÂMARA DE VEREADORES DE SOUSA-PB</b> .....	65

5.1 ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO E O FUNCIONAMENTO .....	65
<b>5.1.1 Escolha de relatores .....</b>	<b>66</b>
<b>5.1.2 Prefixação de datas e horários .....</b>	<b>67</b>
<b>5.1.3 Desrespeito ao Princípio da Publicidade .....</b>	<b>68</b>
<b>5.1.4 Necessidade da realização de audiências públicas .....</b>	<b>70</b>
5.2 ESTUDO COMPARADO COM OUTRAS CASAS.....	72
5.3 CONSEQUÊNCIAS DO TRABALHO LEGIFERANTE E A NECESSIDADE DE HIGIDEZ NA FORMAÇÃO DA LEI.....	75
5.4 O PROBLEMA DA INFANTILIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL E A POSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO.....	77
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>
<b>8 APÊNDICES.....</b>	<b>87</b>
8.1 APÊNDICE A.....	87

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho conferido às comissões permanentes, no âmbito do processo legislativo, é de imprescindível importância para a formação da norma e exige cuidadosa atenção por parte dos parlamentares, por se tratar do momento em que as proposições são analisadas perfunctória e tecnicamente, contudo a Câmara Municipal de Sousa-PB não vem cumprindo esse ofício da maneira mais correta, olvidando completamente aspectos relevantes para o funcionamento e a atuação dos órgãos fracionários.

Antes de adentrar no conceito mais objetivo do que se trata o processo legislativo e verticalizar o tema ao âmbito municipal e à atuação da Comissões Parlamentares Permanentes, é necessário digredir sobre a significativa expressão no que tange à Separação das Funções Estatais e ao regime democrático, para analisar sob uma ótica não apenas jurídica, mas também axiológica.

O sistema democrático, nas suas mais diversas modalidades, representa, claramente, pela análise de sua etimologia, um governo que possui como cerne e propósito de suas decisões o povo e, no dizer de Kelsen, constitui um caminho de progressão para liberdade (BONAVIDES, 2012).

A lei, no Estado Democrático de Direito, além de ser um primado essencial e congênito inserto nas suas principais características, deve ser analisada não somente sob a ótica da construção normativa procedimental, ao contrário, impõe-se a sua semântica à noção preponderantemente material e valorativa, com o propósito de garantir os direitos sociais, as transformações políticas necessárias e uma influência peremptória na realidade social (SILVA, 2012).

Nessa esteira, o processo de criação das normas consiste, certamente, em uma das mais simbólicas expressões dos Princípios da Separação dos Poderes e da Democracia, tendo em vista o seu caráter limitativo e equilibrado das atribuições de cada poder e a sua finalidade subjetiva no sentido de que as leis cinjam a máxima concordância com os anseios populares.

Considerando as dificuldades apresentadas pelo legislador municipal sousense em otimizar o trabalho propriamente de feitura das normas, notadamente, no âmbito da fase de discussão, é proveitoso que se realize uma pesquisa holística em que se encontrem soluções viáveis retificadoras dessa problemática,

comparando, se necessário, com a atuação das comissões permanentes de outras Casas Legislativas de porte inferior, igual ou superior.

A questão central reside não apenas na emissão de um parecer embasado jurídica, constitucional e tecnicamente, mas na realização de um debate, *a priori* político e científico, aberto e organizado, até porque resta nesse termo a essência da fase de discussão, buscando sempre que preciso a participação popular, através de audiências públicas, nos moldes de como acontece no âmbito federal, e desnudando a necessidade imperativa de um maior controle pela Mesa Diretora e pelas lideranças dos blocos partidários.

É imperioso destacar que há também uma tendência enraizada em uma tradição estéril generalizada de infantilizar as atribuições municipais sejam de gestão ou de formação das leis, ou seja, o Município, ainda que considerado ente federativo autônomo, posiciona-se, involuntariamente, na visão da sociedade e, em certos momentos, até dos próprios agentes políticos, em um estágio ligeiramente inferior à União e aos Estados Membros, fato que configura aberrante equívoco e desrespeito ao federalismo instituído desde 1988.

Assim, aduzem-se os seguintes questionamentos: o expediente das comissões permanentes é efetivo e garante o controle de constitucionalidade preventivo na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) e a análise técnica nas comissões temáticas? Como atingir a finalidade crassa da fase de discussão do processo legislativo? Por que o município, especialmente o seu Poder Legislativo, possui tanta fragilidade na calcificação de suas atribuições constitucionais?

O objetivo geral da pesquisa será analisar sob os mais diversos aspectos e estudar de forma profunda as nuances do processo legislativo, à luz do Direito Constitucional, destacando o âmbito municipal. Como objetivos específicos, buscar-se-á estudar a formatação da Separação das Funções Estatais; investigar a execução do processo legislativo, especialmente, o municipal; identificar as funções precípuas das comissões temáticas e por fim, encontrar soluções plausíveis para os entraves encontrados no processo legislativo municipal em Sousa-PB.

Para tanto, foram realizadas entrevistas com parlamentares de várias Casas Legislativas, entre os meses de novembro de 2014 e fevereiro de 2015, dentre eles os vereadores de João Pessoa-PB Bira Pereira, Lucas de Brito Pereira e Raoni Mendes; os vereadores de Sousa-PB Diógenes Ferreira e Francisco Aldeone Abrantes; o vereador de São José da Lagoa Tapada-PB Romero Sá e os deputados

estaduais da Paraíba Raniery Paulino e Janduhy Carneiro, além da coleta de documentos oficiais na Câmara de Vereadores de Sousa-PB, a exemplo de pareceres da Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa e da Comissão de Finanças e Orçamento, e das atas de boa parte das audiências públicas.

Utilizar-se-á também o método dedutivo, pois partiu-se da análise de uma premissa maior para uma menor e, a partir dessa simbiose, extraíu-se uma conclusão; os métodos de procedimento histórico evolutivo, quando foram necessários diversos escorços históricos e dissertou-se acerca do processo legislativo, das comissões permanentes e dos Municípios; monográfico, através do qual o estudo se debruçou sobre os institutos pertinentes ao direito legislativo e ao comportamento do vereador e demais parlamentares e comparativo, ao correlacionar as atuações de várias Casas Legislativas com a Câmara Municipal de Sousa-PB. A técnica de pesquisa será a bibliográfica feita de coletas nas doutrinas nacional e estrangeira, bem como de artigos científicos e decisões judiciais que tratam da temática.

O primeiro capítulo se propõe a elucidar um visão geral do Estado, da teoria da Separação das Funções Estatais e do Poder Legislativo; no capítulo segundo, a i abordar-se-á, pormenorizadamente, várias facetas do processo legislativo, desde questionamentos quanto à própria norma em si, fazendo um liame entre as suas fases clássica e contemporânea e, por fim, até a análise de sua previsão na Constituição de 1988; no capítulo terceiro, aprofundar-se-á no estudo das comissões permanentes, analisando a sua evolução histórica, o direito comparado, suas funções precípuas e suas espécies mais importantes; derradeiramente, o capítulo quarto procurará comprovar a problemática existente na atuação e no funcionamento das comissões permanentes da Câmara de Vereadores de Sousa-PB e, doravante, encontrar as soluções necessárias a correção desse atual paradigma.

## 2 O ESTADO E SUAS FUNÇÕES

O Estado surge, inobstante a dificuldade encontrada pelos teóricos em estipular um conceito uniforme ante a infinidade de teorias quanto à sua gênese, como a ordem de soberania, a representar o poder político, instalada dentro de um determinado território com o propósito de buscar o alcance do bem comum de seu povo.

Nesse diapasão, fita-se de forma absolutamente clara a clássica divisão dos elementos estatais vociferados como um mantra: povo, poder e território, como, na tentativa hercúlea de sintetizar o conceito da sociedade que se caracteriza pela auto organização e imperatividade, professa Dallari (2012, p.122):

[...] parece-nos que se poderá conceituar o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território. Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica.

Esses elementos constituem, tradicionalmente, os pontos que materializam e, jungidos, formam o que se conceitua como Estado, enquanto espécie de sociedade, contudo, nesse estudo, em específico, analisar-se-á amiúde apenas o poder unívoco estatal, cujo exercício delinea-se através de três principais funções: a executiva, a legislativa e a judiciária.

### 2.1 A SEPARAÇÃO DOS PODERES

O elemento “poder”, caracterizado de forma enumerada pelo seu caráter soberano, imperativo, integrativo e com plena capacidade de auto organização, também é uno e indivisível, tornando-se peremptória a retificação terminológica da consagrada “Teoria do Separação dos Poderes”, que busca, em verdade, desnudar a necessidade de descentralizar as atribuições estatais (BONAVIDES, 2012).

Entretanto, embora equivocado na questão vocabular, Montesquieu (2008), arrimado na visão clássica aristotélica, radiografou, pautado no que, hodiernamente, se define como Princípio da especialização, a imperiosa necessidade do Estado em fragmentar as suas responsabilidades, no sentido de tornar suas prestações mais eficientes.

Aquilo que, modernamente, em razão da já aludida impropriedade terminológica, denomina-se de “funções estatais” legislativa, executiva e judiciária significa as espécies de exercício do poder, ainda que, sem prejuízo, reste preservada a sua amálgama de indivisibilidade, tendo em vista que a sua titularidade é unicamente conferida ao povo, ao menos, de acordo com a concepção do Estado Moderno.

Dessa forma, aduz Bonavides (2012, p. 119): “o poder do Estado na pessoa de seu titular é indivisível: a divisão só se faz quanto ao exercício do poder, quanto às formas básicas da atividade estatal”.

O Princípio da Separação das Funções Estatais, embora tenha sido mencionado por outros autores em períodos mais antigos, a exemplo de Aristóteles e Locke, foi esboçado, à guisa de construção teórica, por Montesquieu, em sua obra, *Do Espírito das Leis* (2008), na qual ele condensou a tese da tripartição na lógica da liberdade em detrimento da tirania e da concentração individualizada de poder e em favor da chamada teoria dos freios e contrapesos.

Para o autor, era necessário o equilíbrio e a harmonia entre os chamados “poderes”, pois, caso contrário, tudo estaria perdido e a sociedade estatal não poderia se firmar em um substrato democrático, uma vez que um único Poder definiria as leis, a forma como executá-las e a análise dos casos concretos relacionados aos conflitos, no momento de aplicá-las (MONTESQUIEU, 2008).

Como foi criada em uma época em que se pretendia diminuir a musculatura do Estado, a razão genérica da divisão das funções estatais foi claramente a concessão de mais liberdade ao indivíduo, todavia, com as mudanças do posicionamento político de acordo com cada conjuntura, a sistemática ganhou outra teleologia indissociável: aprimorar a eficiência do governo, com a distribuição de responsabilidades de forma desconcentrada.

Verifica-se que, ao longo dos anos, o sistema de separação das funções resguarda sua solidez principiológica capaz de perpetuá-lo, no entanto ganha contornos mais práticos a partir do fortalecimento do Estado e é absorvida como

instrumento de desconcentração das ações governamentais em favor de uma melhor prestação, como ratifica Dallari (2012, p. 214):

Proposta essa ideia de maneira sistemática no século XVIII, com o fim exclusivo de proteção da liberdade, mais tarde seria desenvolvida e adaptada a novas concepções, pretendendo-se então que a separação dos poderes tivesse também o objetivo de aumentar a eficiência do Estado, pela distribuição de suas atribuições entre órgãos especializados.

As searas legislativa, executiva e judiciária devem atuar em conjunto de forma harmônica e equilibrada, dentro de um sistema de freios e contrapesos, com suas prerrogativas e deveres específicos exercidos de forma preponderante chamados de funções típicas, porém, excepcionalmente, cumprem as denominadas funções atípicas, ao exercerem atribuições designadas a outro poder, a exemplo das iniciativas reservadas de projetos de lei pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário e a celebração de contratos e o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade pelo Poder Legislativo.

A tripartição das funções estatais se constitui, em suma, como uma teoria no sentido de garantir liberdade a cada indivíduo e um Estado baseado em preceitos democráticos que extirpe da mão de apenas um soberano os desígnios de seu povo e, igualmente, como um técnica moderna para descentralizar cada responsabilidade governamental de forma especializada.

## 2.2 O PODER LEGISLATIVO

Cada função estatal possui algumas atribuições bastante próprias, para cumprir de forma descentralizada as prestações e o andamento do governo. O Poder Legislativo, em especial, consoante a lição de Monstesquieu (2008), fora designado preponderantemente a preparar as normas a serem eclodidas no ordenamento jurídico, a feição das nossa regras, a produção normativa. Com o amadurecimento doutrinário, a fiscalização às outras searas estatais tornou-se outro braço dos órgãos legiferantes, como forma, inclusive, de materializar a teoria dos freios e contrapesos.

Entretanto, além dessa responsabilidade central, outras coadjuvantes que seriam designada a outras esferas do Estado, chamadas de atípicas, se somam a esse conjunto de deveres, demonstrando, por conseguinte, que o Legislativo possui uma construção evidentemente complexa dada a relevância de suas características e disposições.

### **2.2.1 Funções típicas e atípicas**

Deflui-se, ordinariamente, que o Poder Legislativo é encarregado de duas funções precípua: a de legislar e de fiscalizar, entretanto, de maneira atípica, exerce funções representativas do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Quanto à primeira função típica, cabe ao Poder Legislativo participar como protagonista de todo o processo de formação da norma, seja como iniciador ou apenas apreciando e votando sobre determinadas matérias elencadas em espécies normativas pelo art. 59 da Constituição Federal de 1988:

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

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

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Essas espécies normativas, cada uma com suas características próprias, passam por todo um caminho de maturação chamado processo legislativo que compreende a iniciativa, a discussão, a votação, a sanção ou o veto, a promulgação e a publicação. Malgrado seja, certamente, a mais relevante das finalidades do Poder Legislativo, o trabalho se debruçará sobre ela inteiramente, restando, pois, que, neste capítulo, se disserte amiúde sobre a tarefa de fiscalização.

Ao Parlamento foi atribuída a responsabilidade de agir como fiscal perante as ações do Poder Executivo, tendo em vista que, em um regime republicano, a

população tem o direito de conhecer como as suas contribuições estão sendo geridas pelo governo.

Nessa compreensão, em primeiro plano, ao Congresso Nacional é conferido, ao lado do Tribunal de Contas da União que lhe concede suporte técnico, a realização do controle externo, no instante em que aprecia e julga as contas anuais do Presidente da República, conforme a redação do art. 70 da CF/88:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Além disso, podem ser instauradas as Comissões Parlamentares de Inquérito, para investigar e apurar fato determinado por prazo certo, com poderes instrutórios típicos das autoridades judiciais, desde que solicitada a sua criação por pelo menos um terço dos membros da Casa Legislativa, como descreve o art. 58 da Carta Magna que serve de parâmetro para os Estados e Municípios.

Há uma questão relevante a ser sublinhada sobre o objeto da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) que deve obedecer o requisito exposto no dispositivo supra mencionado, para não provocar abusos indevidos e inaceitáveis dentro de um regime democrático, como preceitua Mendes e Branco (2012):

Como imperativo de eficiência e a bem da preservação de direitos fundamentais, a Constituição determina que a CPI tenha por objeto um *fato determinado*. Ficam impedidas devassas generalizadas. Se fossem admissíveis investigações livres e indefinidas haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais.

Ademais, infere-se que o inquérito legislativo deve ter prazo certo, respeitar o direito da minorias parlamentares; possui poderes instrutórios enumerados pela Lei nº 1.579/92, a exemplo da quebra de sigilo de dados, a convocação de testemunhas, indiciados e autoridades para depoimento e a requisição de informações; e culmina com a confecção de um relatório final a ser enviado ao Ministério Público.

No que tange às funções atípicas, previstas constitucionalmente e existentes em nome da teoria dos freios e contrapesos, o Poder Legislativo, em certos

momentos, exerce tarefas afetas ao núcleo de atribuições do Poder Executivo, ao prover cargos de sua estrutura ou celebrar contratos administrativos, bem como do Poder Judiciário, quando, por exemplo, o Senado processa e julga por crime de responsabilidade os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, o Procurador Geral da República, o Advogado Geral da União, o Presidente da República e o Vice Presidente da República e os Ministros de Estado e os Comandantes das três Forças Armadas, nos crimes de mesma natureza conexos com os praticados pelo Chefe do Executivo, conforme dispõe o artigo 52 da Lei Maior.

### **2.2.2 Órgãos e organização interna**

Na análise da estrutura administrativa interna, o órgão responsável pelo Poder Legislativo Federal pátrio é o Congresso Nacional, repartido em duas casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, representando a população e a os Estados Membros, respectivamente. Esse fenômeno é típico das federações mais modernas, conhecido como bicameralismo, garantidor dos preceitos democráticos, e está presente no constitucionalismo brasileiro desde os idos do Império.

Ainda assim, o sistema bicameral provoca dúvidas e não é consenso entre os constitucionalistas e cientistas políticos, contudo Silva (2012) encaminha-se no sentido de cancelar o atual modelo adotado:

Debate-se muito sobre as vantagens e desvantagens de um ou de outro sistema. Mas a dogmática constitucional, desde a promulgação da Constituição dos EUA, recusa aceitar o unicameralismo nas federações por entender que o Senado é a câmara representativa dos Estados federados, sendo, pois, indispensável sua existência ao lado de uma câmara representativa do povo.

De fato, extirpar o bicameralismo em uma Federação parece um tremendo contrassenso, tendo em vista a relevância da estratificação em estados federados que esse sistema necessariamente impende, mantendo, assim, um braço do Legislativo para retinir a vontade dos Estados e outro que consubstancie o

pensamento do povo, de modo que exista, na confecção normativa, um sentimento mais unívoco, conciso e coerente (BONAVIDES, 2012).

Além disso, o processo de produção das leis é um trajeto extremamente melindroso, fragmentado em várias etapas, com uma diversidade de objetos que são as espécies normativas, cujos mais sortidos conteúdos possuem substancialidades absolutamente complexas, de modo que é mister uma atenção redobrada, uma análise meticulosa, debates sempre exaustivos, tornando-se imperiosa e adequada a existência de uma Casa que inicie e outra que revise.

Em obediência ao Princípio federativo que concede poder de auto organização a todos os entes federados, os estados exercem sua função legiferante através das Assembleias Legislativas, formadas pelos deputados estaduais, o Distrito Federal, com a Câmara Legislativa constituída pelas deputados distritais, e os municípios, por meio das Câmaras de Vereadores.

A Câmara dos Deputados é composta pelos deputados federais, cuja totalidade resulta da representação proporcional à população de cada estado membro, estimada através de lei complementar. Já o Senado Federal possui um número fixo de senadores, sendo 03 (três) por Estado o que totaliza uma soma de 81 (oitenta e um).

As duas Casas do Congresso possuem órgãos internos autônomos responsáveis pelo andamento dos trabalhos, dentre os quais cabe destacar as Mesas da Câmara e do Senado, cuja principal atribuição é gerir executivamente as Casas. Há ainda a Mesa do Congresso Nacional que existe apenas como um organismo que se forma esporadicamente, nas oportunidades em que acontecem reuniões conjuntas.

O art. 57, § 4º da Constituição Federal disciplina a formação das Mesas:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

Ao contrário da Constituição anterior, a Carta atual prevê a vedação da reeleição para o mesmo cargo da Mesa, no entanto o texto é omissivo quanto a

possibilidade de recondução em legislaturas diferentes, causando uma série de divergências doutrinárias. Sobre o tema, Silva (2012, p. 513) alude:

Fica a questão de saber se isso só vale dentro da mesma legislatura, ou se também se aplica na passagem de uma para outra. O texto proíbe recondução para o mesmo cargo na *eleição imediatamente subsequente*; para nós isso significa, também, proibir a reeleição de membros da última Mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte (grifos do autor).

Malgrado a convergência lógica com o posicionamento supra, em virtude da clara escolha feita pelo constituinte em preservar a alternância de poder como elemento conato do Princípio Democrático, dentro do seio legislativo, essa não tem sido a visão *interna corporis* do Congresso Nacional, tendo em vista as reeleições dos ex Senadores Antônio Carlos Magalhães e José Sarney e do ex Deputado Federal Michel Temer, para a presidência das Mesas do Senado e da Câmara, respectivamente, em biênios de legislaturas distintas.

Outra problemática ainda acomete os parlamentos estaduais e municipais, em face da posição jurisprudencial que não considera o art. 57, § 4º da Carta Maior como norma de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais e Distrital, a despeito do Princípio da Simetria. Nesse diapasão, assevera Pereira (2014, p. 92):

A não repetição do art. 57, §4º, *in fine*, da Constituição Federal nos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais abre a possibilidade de perpetuação na chefia do Poder Legislativo, o que afronta os princípios constitucionais republicano e da moralidade pública.

Às mesas diretoras das casas legislativas e, sobretudo, aos presidentes, enquanto órgãos de cúpula de um Poder, são atribuídas funções eminentemente executivas, de direção, supervisão, polícia, administração e execução. Para tais cargos, portanto, por sua natureza executiva, a temporariedade dos mandatos eletivos deve implicar não só eleições periódicas, mas também a impossibilidade de seus detentores se reelegerem ilimitadas vezes, haja vista o grande poder de barganha que tais cargos lhe conferem.

As comissões parlamentares, objeto central deste trabalho, são órgãos formados por um número limitado de membros, e a elas cabem a análise e a confecção de pareceres sobre os projetos assentados junto à Casa, realçando-se as comissões permanentes, com especial destaque para a Comissão de Constituição,

Justiça e Redação, as comissões temporárias e as comissões mistas, consoante a leitura dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O art. 58 da CF/88 estabelece as regras atinentes à atuação e ao funcionamento das comissões, desde o respeito à composição partidária proporcional até a disciplina da Comissão Parlamentar de Inquérito, realçando de modo especial, o § 2º que elenca as suas competências:

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

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

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

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

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

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

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

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

O palco da principal etapa do processo legiferante são as comissões permanentes, pois através delas que acontecem as discussões mais aprofundadas sobre os temas altercados no bojo dos projetos, em que se otimiza a participação popular, eventualmente, por meio das audiências públicas e se insere a visão técnica das matérias postas, induzindo-se que qualquer tipo de negligência a essa fase pode acarretar sérias sequelas e comprometer a higidez da produção normativa.

Outrossim, as Casas do Congresso Nacional também possuem serviços de polícia e de administração, por meio de guardas internos e de secretarias, além de bibliotecas, serviços gráficos, assessorias técnicas, dentre outras estruturas. (CUNHA JÚNIOR, 2012).

Todos esses organismos constantes do Poder Legislativo possuem a serventia de aprimorar o trabalho dos parlamentares e torná-lo mais eficiente, de acordo com a ideia de fragmentação de tarefas.

### 2.2.3 Funcionamento

O Congresso Nacional funciona de acordo com um período de quatro anos de mandato dos parlamentares eleitos chamado de legislatura que, por sua vez, é subdividida em quatro sessões legislativas ordinárias correspondentes ao período anual de trabalho repartido em dois períodos: o primeiro, de 2 de fevereiro, data da posse dos parlamentares, a 17 de julho e o segundo, de 1º de agosto a 22 de dezembro, de acordo com a dicção do art. 57 da Constituição.

Os hiatos vazios de 23 de dezembro a 1º de fevereiro e de 18 a 31 de julho são chamados de recesso, quando o Congresso suspende as suas atividades e forma uma Comissão representativa, conforme o art. 58, § 4º da CF/88, podendo, todavia, voltar a funcionar, em caso de convocação de sessão legislativa extraordinária, nos casos estabelecidos pelo constituinte.

As reuniões diárias são denominadas de sessões ordinárias, realizadas nos dias úteis e disciplinadas pelo Regimento Interno de cada Casa, mas, geralmente, possuem o seguinte procedimento: Pequeno Expediente, Grande Expediente e Ordem do Dia, momento em que acontecem os debates, as votações e as deliberações.

À parte do horário agendado, podem ser convocadas sessões extraordinárias, caso haja alguma urgência ou interesse público, bem como sessões solenes, em razão de atos de homenagem e afins, de acordo com o art. 68 e o art. 187 dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

### 3 A NORMA E SEU PROCESSO DE FORMAÇÃO

O Direito possui uma característica inata ao seu conceito, a chamada ubiquidade, formulada por Romano (1945 *apud* Bobbio 2014, p. 30), cuja ideia está inscrita na seguinte máxima: “*ubi ius ibi societas, ubi societas ibi ius*” (onde está o Direito está a sociedade, onde está a sociedade está o Direito), de modo que, interpretando a referida sentença, conclui-se que a ciência jurídica se fará presente em qualquer fato da vida social, seja ele de qualquer espécie.

Observa-se que a humanidade está, amplamente, organizada em grupos que, por sua vez, estipulam regras de conduta direcionadas aos seus participantes que terão de segui-las, com a finalidade de instaurar uma ordem mínima e procurar alcançar o bem comum, a exemplo dos pais que estabelecem seus mandamentos perante seus filhos, dos educadores que inferem certas exigências dentro da sala de aula.

A norma jurídica existe para ordenar as relações humanas, com semelhante propósito, encontrada através de uma equação que busca adir uma cognição fática a um determinado elemento valorativo discernido pela sociedade, consoante o contexto social. Esse paradigma é denominado de “Teoria da Tridimensionalidade do Direito”, cuja intenção é laconicamente conceituar o Direito como a correlação unitária e dinâmica desses três vetores: fato, valor e norma (REALE, 2009).

Hermeticamente, elucidada, as leis, enquanto cernes do Direito, devem ter um processo de formação zeloso e atento aos anseios da vontade universal dos cidadãos, de forma a conduzir-se com os objetivos já decantados: ordenar as relações humanas e encontrar um ponto de convergência social.

#### 3.1 A NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE OS TRÊS CRITÉRIOS DE VALORAÇÃO DA NORMA

A norma jurídica é vista como uma expressão sincera do pensamento social em torno de determinado assunto ou problemática, por isso não deve apenas cumprir o seu rito ordinário formal sem açosamentos, ao contrário, deve retinir de

forma holística e honesta os anseios da sociedade que escolhe os seus mandatários.

Nessa construção, para que as regras jurídicas possuam densidade e solidez, é relevante que atendam à tríade de critérios valorativos estabelecidos pelo jurista Bobbio (2014), em “Teoria da Norma Jurídica”: a justiça, a validade e a eficácia.

Verifica-se que, ainda que o sentimento de justiça não possua valor absoluto, não é difícil o reconhecimento de Princípios supremos, notadamente, nas sociedades ocidentais, alimentadas por sentimentos incontestes como a liberdade, a igualdade, a paz, a solidariedade e o amor. Nessa esteira, o legislador deve se interrogar: a norma é justa, no seu fim? O problema da justiça que se define como o problema deontológico do direito didaticamente, confirma-se, ainda que exista total ceticismo quanto à presença de valores absolutos, uma vez que a indagação se faria sobre a materialização ou não de valores históricos que formam a ordem jurídica (BOBBIO, 2014).

A validade se reveste de semelhante relevância, pois ela denota a percepção fática, ou seja, se a norma realmente existe, conforme as regras formais do ordenamento jurídico, ou se padece de vícios que a tornam inaplicável. Bobbio (2014) traz três questionamentos básicos para se auferir se a regra é válida ou não: (i) Os problemas relacionados a competência e iniciativa, isto é, os chamados vícios subjetivos formais de inconstitucionalidade, que Bobbio (2014) se reporta como a legitimidade da autoridade que emana a norma; (ii) A questão da vigência: se a lei possui os requisitos necessários para vigorar, estando inserta ao ordenamento jurídico. O autor atenta que é importante averiguar se a norma foi ab-rogada por outra subsequente; e (iii) a adequação com outras normas, para que não se gerem antinomias e confundir os intérpretes e a sociedade, bem como análise da constitucionalidade formal objetiva e material, ou seja, verificar, nos termos de Bobbio (2014, p. 49), “se há incompatibilidade com outras normas do sistema (o que também se chama ab-rogação implícita), particularmente, com uma norma hierarquicamente superior”.

A questão da validade trata-se do problema ontológico do direito, pois, por meio dela, se infere o estado atual da norma.

A eficácia se refere diretamente ao cumprimento da norma elaborada, ou seja, se as pessoas não seguem as prescrições discriminadas e dirigidas à sua

efetiva reciprocidade popular, ela não demonstra ser eficaz. Esse problema é o fenomenológico do Direito (BOBBIO, 2014).

Constata-se que para que a norma saia do papel, se erija dentro da sociedade e tenha equilíbrio e solidez, deve possuir esses critérios de valoração de forma indissociável, porque, naturalmente, podem existir normas justas, porém inválidas, a exemplo do dos postulados do direito natural; válida, porém injusta, conforme a interpretação de cada destinatário; válida, mas ineficaz, como era o caso da tipificação do adultério como crime; eficaz, contudo inválida, a exemplo do direito consuetudinário; e assim por diante.

Ressalta-se que essa teoria não se confunde com um exercício de construção normativa. Todavia, consubstancia-se como uma sistemática de avaliação da qualidade das regras jurídicas, de acordo com a tríade de critérios exposta, com o propósito de observar a completude e o alcance da norma, tornando o ordenamento jurídico mais conciso e hígido.

### 3.2 O PROBLEMA DA CRISE LEGISLATIVA E DA CRISE DA LEI

A lei carece de muito primor na sua produção, uma vez que será ela a bússola da sociedade, o caminho pelo qual a sociedade, de modo imperativo, deve trilhar, logo não pode ser erigida com açodamentos, fitando apenas o presente ou influenciada pelo afã eclodido por determinado contexto social ou por setores como a mídia.

Inadmite-se confundir letargia com prudência, morosidade com análise perfunctória das letras esculpidas no texto legal, e o legislador não pode permitir a celeridade sem causa do processo legislativo. É preciso um estudo meticuloso, a exaustão do debate, para que, no futuro, não se possa dizer que a norma já não possui mais serventia.

Além disso, nota-se que esse arroubo em fazer multiplicadas leis a todo instante prejudica o entendimento de seus destinatários quanto às voláteis modificações ocorridas desafortunadamente, tendo em vista que são assuntos verdadeiramente sérios e densos tratados por qualquer prescrição normativa, e a intenção deve ser a permanência mais duradoura possível em nosso ordenamento.

A tal “crise da lei” é dissertada por Ferreira Filho (2012, p. 35):

Em vez de esperar a maturação da regra para promulgá-la, o legislador edita-a para, da prática, extrair a lição sobre seus defeitos ou inconvenientes. Daí decorre que quanto mais numerosas são as leis tanto maior número de outras exigem para completá-las, explicá-las, remendá-las, consertá-las... Feitas às pressas para atender a contingências do momento, trazem essas leis o estigma da leviandade [...]

Ora, a transitoriedade e a desvalorização da lei são extremamente daninhas para a vida social. É Burdeau quem sublinha: “A lei não tem apenas significação jurídica, tem outrossim um valor social: é um elemento de ordem e de certeza nas relações da vida de todos os dias. Independente das aspirações sociais e da inumana generosidade dos ideais, ele é o ponto firme, um pouco morno talvez, mas indispensável à estabilidade das instituições”.

Entretanto, evidencia-se que não pode o legislador se apegar à problemática da “crise da lei” como justificativa para uma leniência deveras prejudicial ao andamento do labor legiferante, causticando as evoluções necessárias à população e implodindo certas demandas dos segmentos da sociedade.

Ferreira Filho (2012, p. 36) também previne: “A crise da lei vem ligada à ‘falência’ dos Parlamentos como legisladores”, denominando tal fenômeno de “crise legislativa” que se resume à subordinação exacerbada aos ditames do Poder Executivo em um tremendo equívoco incentivado por uma cultura presidencialista, esboroando a lição de Montesquieu (2008), e aos retardamentos já ressaltados, que, geralmente, se motivam pela barganha em favor dos interesses pessoais, de causas destoantes a um mandato outorgado pelo povo

A combustão dessas dificuldades já aventadas tem provocado, no mundo inteiro, uma terrível crise de representatividade, que torna o povo cético em relação ao poder político, explodindo exponencialmente um discurso anti democrático.

Essas crises podem ser solucionadas, através da implantação de mecanismos mais efetivos de democracia direta que possam dar ao povo o protagonismo que ele merece, a partir da realização das conferências, das audiências públicas, do orçamentos participativos e do bom funcionamento dos conselhos de políticas públicas, ainda que se mantenha o sistema de representatividade.

Para elucidar esse tema, Carneiro (2007, p. 26) aduz:

Portanto, a noção de povo adotada por Bonavides longe está de ser aquela de caráter demagógico muitas vezes empregada, na qual o povo não passa

de um ícone, um mito, uma efígie, um simples recurso de retórica utilizado para legitimar o exercício arbitrário do poder. Percebe-se, assim, que a noção de democracia adotada por Bonavides está umbilicalmente ligada à ideia de soberania popular (fonte de todo poder que legitima a autoridade e que se exerce nos limites consensuais do contrato social).

A utilização de ferramentas de democracia direta massificam ao povo a noção real da titularidade do poder a ele conferida, bem como uma demonstração de respeito ao pensamento popular.

### 3.3 PANORAMA GERAL DO PROCESSO LEGISLATIVO CLÁSSICO

A Constituição Americana de 1787 e a Constituição Francesa de 1791 são, em termos históricos, os dois diplomas base do processo legislativo clássico, pois encetam o novo pensamento político do Estado Moderno, que rompe com a ideia de representação medieval baseada na junção do conjunto de interesses particulares e alicerça a representatividade na expressão da vontade do povo, através dos seus representantes, porém, de forma livre e, até certo ponto, irresponsável (FERREIRA FILHO, 2014).

Ambas as Cartas criam órgãos específicos responsáveis pelo processo de produção normativa: o Congresso, nos Estados Unidos e Assembleia Nacional, na França.

A natureza jurídica da lei, nessas Constituições, é conformada como ato complexo desigual, uma vez que, embora, depois de todas as deliberações, tem o Poder Executivo a prerrogativa de vetá-la, pode ser, em seguida, superada pelo mesmo Poder Legislativo (FERREIRA FILHO, 2012).

Essa tese foi herdada por muitos diplomas constitucionais alhures, a exemplo da Constituição Brasileira de 1824 que, praticamente, repete o texto francês. Inclusive, até hoje essa noção de ato complexo desigual da lei é utilizada no atual formato pelo constituinte de 1988, tendo em vista que o veto presidencial pode ser derrubado, em sessão conjunta, pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

Outrossim, denota-se que essa não era a visão consensual da época. A própria lição de Montesquieu (2008), concebida na Separação dos Poderes, de forma equilibrada, tendo cada um a sua função no processo legislativo, compreende

a natureza jurídica da lei como de ato complexo igual, assim como o direito britânico que outorgava ao Rei poderes paritários aos do Parlamento.

A confecção da norma, no Direito Constitucional clássico apresenta três fases essenciais, posicionando-se como um embrião das hodiernas estruturas do processo legislativo: a iniciativa, a fase constitutiva e a complementar que inclui a eficácia.

A iniciativa é o ato que enceta o processo legislativo, é a sua gestação, que, do ponto de vista jurídico, era classificada como o ato mais simples pelos constituintes de 1787 e 1791, inclusive, até a apartado das demais etapas, conforme preceitua Ferreira Filho (2012, p. 95): “Embora se use dizer que ela é uma fase do processo legislativo, juridicamente, não o é, embora politicamente o seja. Não o é no plano estrito do Direito, porque se resume num ato, o depósito do projeto”.

Não se pode, contudo, por essa elucidação, tornar despiciendo o instante inicial da tramitação de um projeto, até porque, como o próprio autor se posiciona, a preparação de uma futura lei que irá desembocar no ordenamento jurídico é um trabalho político extremamente hercúleo e que exige congruência no que se refere aos comandos sociais e uma pesquisa perfunctória do ensejado tema.

A norma, como um dos núcleos centrais do Direito, não pode ser produzida ao relento, desprezando o contexto social em que ela está imersa. A Teoria Tridimensional do Direito, construída por Reale (2009), auxilia o legislador a formatar a lei, de acordo com a equação lógica fruto da adição do fato diagnosticado ao valor concernente que resulta na regra intentada. Sem esses dois elementos – fático e axiológico – é incrível se desenhar uma regulação que esteja adequada aos anseios populares ou a certo segmento da sociedade.

Nessa análise histórica, identifica-se que a fase constitutiva era, no período clássico, a mais importante das etapas do processo legislativo e compreendida da discussão e aprovação pela casa legislativa até a sanção ou veto por parte do Executivo. Era o momento de deliberação da vontade do Parlamento, até porque, como já explicado, a possibilidade da aplicação do instituto do veto possuía natureza meramente suspensiva, logo o Legislativo decidiria, inexoravelmente, o texto final da norma, em análise, como frisa Ferreira Filho (2012, p. 96): “Quanto à sanção, era exigida, mas dispensada se reiterada a aprovação do projeto em outras legislaturas seguidas, na França, ou por maioria qualificada, nos Estados Unidos”.

Prevista na Constituição Francesa de 1791, a fase integratória da eficácia representa a efetividade de existência normativa no ordenamento jurídico, para que seja cumprida de forma universal. É dividida em dois atos: a promulgação, que possui caráter executivo realizada simultaneamente à sanção, e a publicação que tem o propósito de informar a todos os cidadãos da validade daquela lei (FERREIRA FILHO, 2012)

Cumprir destacar que o processo legislativo clássico faz-se completamente indiferente ao aspecto material das normas e despreza qualquer tipo de restrição ao seu conteúdo, tendo em vista o entendimento de que, se os parlamentares estavam a legislar pela vontade do povo, não iriam tornar o interesse geral subalterno em favor de pretensões particulares (FERREIRA FILHO, 2012).

Embora aprimorado para a época fosse o procedimento formal elaborado pelas Constituições de 1787 e de 1791, não houve uma preocupação com a imposição de certas regras gerais que regulassem o conteúdo das leis, uma vez que era impensável para os representantes da Nação que poderia haver qualquer intenção de se macular uma lei, fazê-la de modo injusto ou colocar os interesses particulares acima da expressão de opinião da comunidade (FERREIRA FILHO, 2012).

### 3.4 O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes de adentrar à especificidade que a temática do processo legislativo na CF/88 reporta, cumpre perscrutar o liame entre processo legislativo clássico e o contemporâneo e suas diferenças, bem como as influências deles no processo legislativo brasileiro, no seio da Constituição de 1988.

Primeiramente, o papel do Executivo durante todo o traçado do processo legiferante passou por várias mudanças desde o Direito Constitucional clássico ao contemporâneo, ganhando, notadamente, mais importância e perdendo a condição de coadjuvante, desde a possibilidade de iniciativa, inclusive, com algumas matérias de iniciativa reservada até a “legiferação consentida”, como define Ferreira Filho (2012), através das leis delegadas, medidas provisórias e decretos presidenciais.

Embora a Constituição Americana, ao nosso ver, com certo sectarismo, não aceita a iniciativa de leis por parte do Poder Executivo, isso não acontece na realidade, uma vez que os parlamentares ligados à base governo apresentam as matérias do desejo do presidente.

Outro problema enfrentado por esse novo contexto do processo de produção normativa é o retardamento da tramitação dos projetos. Visando a ofertar uma maior celeridade, várias Constituições como a brasileira e a francesa, já estipulam prazos de uma fase para outra a forçar um trajeto mais rápido, de modo a beneficiar as evoluções necessárias a sociedade (FERREIRA FILHO, 2012).

O sistema de comissões permanentes foi um advento de vultosa importância, com o propósito de especializar os parlamentares em áreas determinadas e torná-los mais eficientes em relação a determinados temas de sua maior afinidade, porém obtempera sobre a participação dos parlamentares, cautelosamente, Ferreira Filho (2012, p. 220):

“Todavia, esse sistema exige que o parlamentar pertença a uma ou duas no máximo, das comissões existentes e que a ela pertença por tempo suficientemente longo, para que adquira o conhecimento e a experiência imprescindíveis a uma especialização. Entretanto, a multiplicação das comissões, inspirada, é certo, numa louvável intenção de divisão do trabalho, levando o mesmo parlamentar a pertencer a muitas comissões ao mesmo tempo, veio a prejudicar essa especialização técnica.

”

Nesse mesmo sentido, as Casas Legislativas começaram a criar assessorias técnicas e sistemas de informações próprios para aprimorar a qualidade das produções legislativas. Como exemplo, na Grã Bretanha existe o *Parliamentary Counsel Office* e, nos Estados Unidos, o *Legislative Drafting Service*.

Além da possibilidade já aceita de iniciativa pelo Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Ministério Público também passaram a conquistar essa prerrogativa para algumas matérias. A iniciativa popular<sup>1</sup>, através do eleitorado, igualmente, adentrou aos textos constitucionais e já é uma realidade em países como a Itália, o Brasil e a Áustria.

---

<sup>1</sup> De acordo com o art. 61, § 2º da Constituição Federal de 1988, para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, é necessário que sejam signatários, no mínimo, um por cento do eleitorado, distribuído em pleno menos cinco estados da Federação, com não menos três décimos do eleitorado de cada um deles.

Ratifica-se que o processo legislativo é a mais importante atribuição do Congresso Nacional e, conforme a definição de Silva (2012, p. 524) é “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”.

Sob outro ângulo, Cunha Júnior (2009, p. 946) conceitua o processo legislativo como “o instrumento por meio do qual o Estado cria o Direito, elaborando normas jurídicas”. Assim, o processo constitucional legislativo é o mecanismo regular de formação das normas jurídicas que se delinea através de atos encadeados de iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação.

A CF/88, influenciada pelo período clássico e, principalmente, pelas modificações ocorridas na contemporaneidade, possui a Seção VIII, intitulada “Do Processo Legislativo”, compreendida entre os arts. 59 e 69, que giza todos os meandros, características e procedimentos relativos à produção normativa.

### **3.4.1 Espécies normativas**

A Constituição de 1988 elenca, em seu artigo 59, as seguintes espécies normativas: Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções.

As Emendas Constitucionais, produtos do poder constituinte reformador, possuem hierarquia superior a outras espécies, mas, ainda assim, sofrem controle de constitucionalidade e passam por um regime mais rígido de aprovação da matéria (votação em dois turnos, nas duas casas, por três quintos dos deputados e senadores), além de sofrer outras limitações formais quanto à iniciativa, assentadas no art. 60, I, II, III que permitem apenas ao Presidente da República, a um terço de deputados e/ou senadores e a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros a apresentar uma proposta de emenda à Constituição e quanto à ao final do procedimento, pois há apenas a promulgação pelas duas casas, sem sanção.

Há também limitações materiais explícitas e implícitas. As primeiras estão expressas no art. 60, § 4º da CF/88 e vedam qualquer tipo de reforma que vise a abolir a forma federativa de Estado, o voto direito, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias fundamentais. Para tanto, é salutar que se tenha uma interpretação mais holística do texto constitucional, conforme a digressão cirúrgica de Silva (2012, p. 67):

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: “fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado”, “fica abolido o voto direto...”, “passa a vigorar a concentração de Poderes”, ou ainda “fica extinta a liberdade religiosa ou de comunicação..., ou o *habeas corpus*, o mandado de segurança...”. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou imediatamente a restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminha ainda que remotamente, “tenda” (emendas *tendentes*, diz o texto) para a sua abolição.

As limitações materiais implícitas<sup>2</sup>, elencadas por SAMPAIO (1954 *apud* Silva, 2012, p. 65), são as seguintes: “as concernentes ao titular do poder constituinte”, “as referentes ao titular do poder reformador” e “as relativas ao processo da própria emenda, tendo em vista que, se essas limitações não existissem, perderia completamente o sentido das intenções de se modificar a Constituição”.

A doutrina ainda trata das limitações circunstanciais que impedem qualquer tipo de alteração constitucional, durante a intervenção federal, o estado de defesa ou o estágio de sítio, de acordo com a redação do art. 61, §1º da Constituição Federal, bem como das limitações temporais as quais são mais incomuns de serem encontradas, salvo na Carta de 1824, cujo art. 174 impedia qualquer reforma antes de decorridos quatro anos da vigências da Constituição.

As Leis Complementares submetem-se a procedimento menos rigoroso, exigindo *quórum* de aprovação pela maioria absoluta dos membros, suas matérias são delimitadas expressamente em todo texto constitucional, mas, conforme a doutrina majoritária e a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal, não possuem superioridade hierárquica em relação às outras leis infraconstitucionais, malgrado autores como Ferreira Filho (2012) pensem de modo diverso.

---

<sup>2</sup> Essas limitações são chamadas de implícitas, pois não se encontram previstas expressamente no Texto Constitucional e, por isso, são arroladas conforme a interpretação doutrinária e jurisprudencial.

No entanto, infere-se com nitidez a escolha do constituinte em privilegiar certas matérias, ao colocá-las numa posição de *tertium genus*<sup>3</sup>, não apenas pela terminologia diferenciada ou pelo quórum diferenciado de aprovação os quais restam como indícios e conseqüências naturais, mas notadamente pela relevância e substancialidade dos assuntos tratados e definidos amiúde em todo o texto constitucional, ou seja, em suma, o caráter da lei complementar é mais complexo do que o da lei ordinária. Ferreira Filho (2012, p. 271) aduz:

A Constituição enuncia claramente em muitos de seus dispositivos a edição de lei que irá complementar suas normas relativamente a esta ou àquela matéria. Fê-lo por considerar a particular importância dessas matérias, frisando a necessidade de receberem um tratamento especial. Só nessas matérias, e só em decorrência dessas indicações expressas, é que cabe a lei complementar.

Essa espécie legislativa não é uma peculiaridade do Constituição Cidadã, tendo em vista que desde a Constituição de 1946, ela já figurava, no art. 22, cuja redação menos sucinta falava em complementação do sistema parlamentarista de governo. No direito comparado, pode-se citar o exemplo da Constituição Francesa, que, no seu art. 46, trata da *loi organique*<sup>4</sup> (FERREIRA FILHO, 2012).

Destaque-se que são exemplos de matérias necessariamente tratadas por lei complementar, consoante imperativo constitucional: as atribuições do Vice Presidente da República (art. 80), o Estatuto da Magistratura (art. 93), regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 100, § 15º), a instituição do Imposto Sobre Grandes Fortunas (art. 153, VII), dentro outros temas.

As Leis Ordinárias obedecem a um procedimento comum, exigindo o quórum de aprovação pela maioria simples dos membros e pode dispor sobre qualquer matéria não reservada à lei complementar, logo, em todas as oportunidades que o texto constitucional não especificar expressamente que tipo de espécie normativa deve ser manejada, a produção legislativa se dará por meio de lei ordinária.

---

<sup>3</sup> *Tertium genus* é uma expressão do latim que denota a existência de um terceiro tipo de um determinado gênero.

<sup>4</sup> A *loi organique* é uma espécie normativa, presente na Constituição Francesa que ocupam um lugar intermediário, na hierarquia das normas de direito entre a Constituição e as leis ordinárias e possuem um processo de elaboração mais solene e mais árduo do que o da lei ordinária.

As Leis delegadas são atos normativos temporários de iniciativa exclusiva do Poder Executivo<sup>5</sup>, sob autorização expressa do Poder Legislativo em forma de Resolução que delimitará o conteúdo e os termos da lei. Em caso de descumprimento das limitações gizadas pela Resolução, a lei será considerada inconstitucional e inválida.

O art. 68 da Constituição Federal aponta dois tipos de delegação: a típica que se finda com a promulgação presidencial e a atípica, tratada pelo § 3º do referido artigo que condiciona a sua validade a uma aprovação do texto pelo Congresso, sem a possibilidade de emenda.

Com a inclusão das Medidas Provisórias no ordenamento constitucional, as leis delegadas perderam a sua importância e até a sua funcionalidade, de modo que, desde a promulgação da Constituição de 1988, apenas 02 (duas) leis delegadas foram editadas, ao passo que mais de 1.200 (mil e duzentas) medidas provisórias foram apresentadas e mais de 5400 (cinco mil e quatrocentas) reeditadas (AMARAL; OLENIKE; AMARAL; VIEIRA, 2013).

Entende-se que o constituinte reformador deveria rever a presença da lei delegada no rol de espécies normativas, tendo em vista que o Poder Executivo, flagrantemente, optou, durante todos esses anos, por não utilizar do referido instituto, em face da existência de um outro tipo de norma que abarca maiores possibilidades dentro de sua atuação como legislador e acelera a concreção de seus interesses, logo torna-se deveras inútil a manutenção de um mecanismo completamente inócuo, ao alterarmos sob uma ótica pragmática.

Casseb (2008, p. 344), entretanto, obtempera com assaz propriedade em defesa da necessária substituição da Medida Provisória pela Lei Delegada:

A maior vantagem da lei delegada repousa no favorecimento a um controle parlamentar mais eficiente, em especial, porque é exercido, também, previamente à edição do ato normativo pelo Presidente da República. Outros benefícios da lei delegada decorrem da redução da interferência do governo na condução dos trabalhos do Legislativo. Esse verdadeiro dirigismo presidencial, fortalecido pelas regras disciplinadoras da medida provisória, seria drasticamente atenuado com a utilização da lei delegada, tendo em vista que o Executivo não poderia empregá-la para obstruir as pautas das Câmaras.

---

<sup>5</sup> As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo estão elencadas taxativamente nos incisos do art. 61, §1º da Constituição Federal de 1988.

Tem-se ainda as Medidas provisórias de iniciativa privativa do Poder Executivo, que serão editadas em casos de relevância e urgência e possuem eficácia imediata, vigorando até sessenta dias prorrogáveis por igual período e suspendendo-se nos períodos de recesso legislativo e, se aprovadas, serão convertidas em lei. Além disso, ficam sobrestadas todas as deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a Medida Provisória, se em até 45 (quarenta e cinco) dias contados da publicação não for ultimada a votação e sofrem limitações materiais e formais, nos termos do art. 62, I, II, III, IV e do art. 62, § 2º da CF/88, respectivamente.

Herança do regime militar e similar ao Decreto Lei, a Medida Provisória possui, no entanto, muitas diferenças com esse instituto, muito embora, como bem frisa Ferreira Filho (2012, p. 260), “a prática deformou o instituto”. Nesse diapasão, conforme a exegese do constituinte, as hipóteses de edição dessas medidas se resumiriam a situações de extrema urgência e relevância, cenários destoantes da realidade convencional e do cotidiano, diferente do antigo Decreto Lei que possuía como requisitos a “urgência” e o “interesse público relevante”, cuja dicção soava levemente mais genérica e popularesca.

Além disso, antes da Emenda Constitucional n. 32/2001, o art. 62 era omissivo quanto às incidências da Medida Provisória, hoje postas, de forma negativa, em seus quatro incisos, todavia o decreto lei restringiu afirmativamente sua atuação, *ad inicum*, a um rol taxativo de temas: segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (FERREIRA FILHO, 2012).

Caso a medida provisória não seja aprovada pelo Congresso Nacional, e tendo ela derogado expressa ou tacitamente outras leis, em face da sua eficácia imediata com força de lei, os seus efeitos serão *ex tunc* ou também chamado efeito repristinatório, tornando a norma conflituosa, ora derogada, novamente válida.

Ainda que a medida provisória seja objeto do controle de constitucionalidade na via principal quanto ao seu conteúdo, havia uma incongruência doutrinária quanto à judicialização e à sua compatibilidade com a Constituição no que tange aos seus requisitos, tendo em vista ser uma análise meramente política, porém o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo a possibilidade de analisar a constitucionalidade dos requisitos de relevância e urgência, “em caso de abuso de

poder de legislar ou de clara falta de razoabilidade da medida”, como registra Barroso (2012, p. 203):

Em princípio, a apreciação dos requisitos de relevância e urgência, por seu caráter político, fica por conta do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional. O STF somente tem reconhecido a possibilidade de controle judicial quando a ausência de tais requisitos possa ser evidenciada objetivamente, sem depender de uma avaliação discricionária.

Percebe-se que a edição vertiginosa, exacerbada e sem critério das Medidas Provisórias, em face do flagrante descumprimento aos requisitos de percepção política de relevância e urgência, tem causado sérios prejuízos ao andamento das matérias que caminham no Congresso Nacional e um permanente enfraquecimento do Princípio da Separação dos Poderes, uma vez que o Executivo invade despudorada e invariavelmente a seara de atuação do Poder Legislativo, além de provocar tremenda insegurança jurídica com a derrogação e reprivatização de leis, em períodos tão estreitos.

Os Decretos Legislativos regulam matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, a exemplo daquelas elencadas no art. 49 da CF/88, independem de sanção e, via de regra, são atos de efeitos externos (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 951).

As Resoluções são espécies normativas que regulam as atribuições do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas, deliberando sobre assuntos políticos e administrativos fora do âmbito da lei, independem de sanção e, via de regra, são atos de efeitos internos. Além da propulsão dos efeitos, as resoluções se diferem dos decretos legislativos, materialmente, pois as matérias cabíveis a este estão dispostas no art. 49 da CF/88 e, para as resoluções, não há um rol taxativo; enquanto que, do ponto de vista formal, quanto ao seu processo de elaboração que, para os últimos, é o mesmo daquele previsto para as leis, e para as últimas, o processo é um pouco diferente (FERREIRA FILHO, 2012, p. 221).

Todas essas espécies normativas devem ser compulsoriamente reproduzidas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em razão do Princípio da Simetria, corolário da Federação, excepcionando as Medidas Provisórias que são facultativas nos níveis estadual e municipal.

### 3.4.2 Fases do processo

Os atos do processo legislativo correspondem aos liames do caminho, cujo propósito é a criação das normas de Direito, os quais são, ordenadamente: iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação.

A iniciativa, de fato, não se define exatamente como uma das fases do processo de produção de normas, mas, para efeitos didáticos, deve ser definida como ato inaugural, do depósito do projeto nas mãos da autoridade competente para sua tramitação; é o momento da apresentação da proposta.

A iniciativa pode ser comum ou geral, como no caso de quaisquer Deputado ou Senador ou Comissão do Congresso Nacional, do Presidente da República e dos cidadãos que podem, de forma concorrente, apresentar projetos de lei complementar e de lei ordinária, bem como nas propostas de emenda à Constituição que só podem ser deflagradas por um terço dos Deputados ou Senadores, pelo Presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas (FERREIRA FILHO, 2012).

Como mencionado, os cidadãos podem participar da produção normativa, através da iniciativa popular, sendo esta uma das formas de participação popular dentro do sistema de Democracia representativa ao lado do plebiscito, do referendo e do voto, desde que cumprido os requisitos insertos no art. 61 § 2º da Constituição Federal: subscrição de um por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados da Federação, com, no mínimo, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Há, no entanto, as proposituras separadas a certos agentes que são de iniciativa reservada ou privativa destes. Por exemplo, certas matérias só podem ser encetadas pelo Presidente da República, via lei complementar, além das medidas provisórias e das leis delegadas, de acordo com o que arrola o art. 61, §1º da Carta Maior:

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Ainda foi outorgado pelo Texto Maior aos órgãos do Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União a exclusividade para iniciar leis atinentes a determinadas matérias, a exemplo da iniciativa reservada ao STF (Supremo Tribunal Federal) da lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (art. 93), aos tribunais da propositura de criação de novas varas judiciárias (art. 96, I, d), ao *Parquet* da lei que cria e extingue seus cargos e serviços auxiliares, bem assim a política remuneratória e os planos de carreira.

A segunda fase, denominada discussão, acontece após a propositura do projeto, quando ele será altercado no seio das comissões permanentes e no plenários das Câmaras. Nessa etapa, é relevante destacar a faculdade que possuem os parlamentares de emendar os projetos em análise, porém a doutrina possui entendimentos controvertidos em relação às possibilidades de se utilizar desse instrumento diante de matérias de iniciativas reservadas, uma vez que, caso apenas um órgão possa tratar do assunto e positivá-lo, a assertiva é lógica de que outrem não poderá se imiscuir nessa atribuição, sendo flagrante burla à regra das iniciativas privativas.

Embora muitos congressistas mais radicais sustentem o direito irrestrito dos parlamentares a apresentarem modificações nos projetos, arrimados na separação dos poderes, a jurisprudência pátria já vem decidindo daquela maneira e limitando o poder de emendar, como explicam Mendes e Branco (2012, p. 937):

O STF entende que, a par dessa limitação expressa ao direito de emendar projeto da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, outra mais deve ser observada, por consequência lógica do sistema – a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva.

Inobstante a mencionada impossibilidade do poder de emendar, quando se tratar de uma parcela do projeto, cujo conteúdo diz respeito a um caso de iniciativa reservada do Poder Executivo, resta ao parlamentar inconformado com o conteúdo da proposição usufruir do seu direito público subjetivo de não participar de um processo legislativo flagrantemente inconstitucional e interpor Mandado de Segurança, para que o STF (Supremo Tribunal Federal) exerça, de forma excepcional, controle de constitucionalidade preventivo judicial sobre a propositura em tramitação.

Como se vê, a posição do constituinte é o substrato de todo o entendimento doutrinário e jurisprudencial, ainda que um pouco mais prudente e lacônico, vedando o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Presidente da República e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, conforme a redação do art. 63 da Constituição Federal.

Na fase de discussão, à parte do Plenário, há que se realçar o papel importante das comissões permanentes que realizam o controle preventivo político de constitucionalidade, através da Comissão de Constituição e Justiça e a análise técnica dos projetos nas comissões temáticas relacionadas às políticas públicas ali traçadas (exemplos: Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Comissão de Defesa do Consumidor, Comissão de Cultura, dentre outras).

O site da Câmara dos Deputados<sup>6</sup> explica ao internauta de forma didática o papel das comissões durante o processo legislativo:

São órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa e constituídos de deputados (as), com a finalidade de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, essas Comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário; com relação a outras proposições elas decidem, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de passarem elas pelo Plenário da Casa. A composição parlamentar desses órgãos técnicos é renovada a cada ano ou sessão legislativa. Na ação fiscalizadora, as Comissões atuam como mecanismos de controle dos programas e projetos executados ou em execução, a cargo do Poder Executivo. Essas Comissões perduram enquanto constarem do Regimento Interno (Destaques do autor).

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>> Acesso em: 10 jan. 2015.

As comissões permanentes são a idiossincrasia mais acertada da semântica verdadeira do processo legislativo, uma vez elas permitem ao Parlamento o debruçar mais esmiuçado, a dissecação mais apurada dos projetos e representam o ápice da labuta legislativa, tornando nítido a função do Parlamento em tornar o Direito o resultado mais real da Justiça e das realidades sociais, impedindo que ele seja apenas fruto da decisão unívoca do rei ou do Presidente.

A votação é o instante decisivo em relação à aprovação ou indeferimento do projeto apresentado, no plenário de uma das Casas ou em sessão conjunta, após os pareceres emitidos pelas comissões permanentes. A matéria, em análise, pode ser aprovada por maioria simples que denota a maioria dos presentes, quando for objeto de lei ordinária; por maioria absoluta, ou seja, a maioria dos membros da Casa, para as leis complementares e por maioria qualificada de três quintos da totalidade dos membros, no caso das Emendas Constitucionais.

Por meio dessa etapa, pode-se observar claramente, com um fito didático, a diferenciação fulcral das leis em sentido formal que se constitui nos procedimentos pelos quais elas passam durante a trajetória de proposta até a sua consolidação em lei propriamente dita, uma vez que não se trata de nenhuma distinção quanto à matéria.

Outro ponto relevante sobre esse instituto é a sua indispensabilidade, uma vez que, consoante a CF/88, não há aprovação tácita de projetos, ou seja, pelo decurso do tempo. Conforme sublinha e acresce Mendes e Branco (2012, p. 938), “não há aprovação de projeto sem votação, não se prevê hipótese de aprovação por decurso de prazo, mas o prazo para a votação pode ser acelerado, a requerimento do Presidente da República, nos projetos de sua iniciativa”.

A sanção ou o veto correspondem às etapas mais importantes da participação do Chefe do Executivo em todo o processo legiferante, tendo em vista que ele pode consentir ou não com a decisão do Congresso Nacional, podendo sancionar ou vetar, total ou parcialmente, o projeto. A manutenção da apreciação final por parte do Poder Executivo é uma peculiaridade da nossa Carta, haja vista o referido crivo ter sido abandonado por outras Constituições contemporâneas (FERREIRA FILHO, 2012).

A sanção, ato de assentimento, pode ser expressa, quando, no prazo de 15 (quinze) dias, o Presidente da República, registra a sua convergência, na forma do art. 65, § 3º da CF/88, ou tácita, quando, passado o referido prazo, o projeto passa a

ser lei, em virtude do silêncio do Executivo, até porque este não pode resultar em caducidade do projeto.

Malgrado uma parcela considerável da doutrina, a exemplo de Silva (2012), advogue peremptoriamente em favor da convalidação do vício de iniciativa pela sanção, esse não é mais o entendimento jurisprudencial, ainda que de balde persista a presença da Súmula 05 do STF (Supremo Tribunal Federal), mesmo sem nenhuma eficácia, que assim dispõe: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

Como ressaltado, as decisões mais recentes da Corte Maior apontam em sentido contrário ao que fora dantes sumulado, preservando a solidez da iniciativa reservada, conforme se observada no julgado do dia 06 de Novembro de 2014:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 751/03, DO ESTADO DE AMAPÁ. ALTERAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE CIRURGIÕES-DENTISTAS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO IMPASSÍVEL DE CONVALIDAÇÃO PELA SANÇÃO DO PROJETO. 1. Ao alterar a jornada de trabalho de categorias específicas, a Lei 751/03, de iniciativa parlamentar, cuidou do regime jurídico de servidores estaduais, e, com isso, incursionou indevidamente em domínio temático cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, “c”, da CF. Precedentes. 2. O sancionamento tácito do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente.<sup>7</sup>

Nota-se que o caminho tomado pela jurisprudência é por demais lúcido, pois é inadmissível a convalidação de um ato nulo que afronta completamente a supremacia da Constituição Federal. Se o constituinte reservou ao Poder Executivo exclusividade para iniciar projetos que versem sobre determinado conteúdo, não o fez à toa, tendo em vista a especificidade das matérias elencadas no art. 61, §1º de caráter e função cognitiva absolutamente executivos, de modo que aceitar a tese da convalidação do vício de iniciativa significa a admissão de um ato nulo (FERREIRA FILHO, 2012).

<sup>7</sup> STF, ADI 3627, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, julgamento em 06/11/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7342834>> Acesso em 10 de jan. 2015.

A recusa ao projeto de lei é demonstrada, através do veto presidencial, o qual possui as seguintes características: a) irretratibilidade (não se pode voltar atrás); b) expressividade (não se admite a figura do veto tácito); c) fundamentação (o veto deve ser motivado jurídica, quando houver inconstitucionalidade ou politicamente, ao contrariar o interesse público); d) relatividade (o Congresso pode superá-lo, em sessão conjunta, por maioria absoluta de seus membros). Além disso, o veto pode ser total ou parcial, quando não se consente com o texto na sua integralidade ou apenas em parte dele, respectivamente.

Importante frisar que apenas as emendas constitucionais, os decretos legislativos e as resoluções prescindem de qualquer tipo de apreciação por parte do Chefe do Executivo, por meio da sanção ou do veto (MENDES E BRANCO, 2012).

Por fim, a partir da promulgação que torna a lei existente no ordenamento jurídico e da publicação que dá conhecimento a todos de sua existência, finda-se o caminho da produção normativa.

### **3.4.3 Procedimentos**

O procedimento é a forma como o processo legislativo se delineia, ou seja, é o modo de tramitação dos projetos. Na Constituição de 1988, pode-se encontrar pelo menos três tipos de procedimentos: ordinário, sumário e especiais (SILVA, 2012, p. 530).

Quando a tramitação se dá pelas vias normais, para a apreciação das leis ordinárias, ou seja, passando pelas comissões permanentes, propositura de possíveis emendas, deliberação em plenário, revisão pela casa revisora (via de regra, o Senado) até a sanção e promulgação e publicação, este procedimento é denominado de ordinário.

Já o procedimento sumário, cuja previsão se encontra nos parágrafos do art. 64 da Constituição Federal, se dá a pedido do Presidente da República, em razão da urgência, e cada Casa terá o prazo de quarenta e cinco dias para apreciar a matéria, sob pena de serem sobrestadas todas as outras deliberações, salvo as que tenham prazo constitucional determinado. Além disso, a análise das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados também possui prazo estipulado de dez dias.

Por derradeiro, o constituinte estabeleceu os chamados procedimentos legislativos especiais para algumas espécies normativas específicas como as

Emendas Constitucionais, as leis financeiras – lei de diretrizes orçamentárias (LDO), lei orçamentária anual (LOA) e plano plurianual (PPA) -, as leis complementares, as leis delegadas e as medidas provisórias, cada uma com suas peculiaridades ímpares, diferenciando-se especialmente quanto ao *quórum* e quanto ao rito, previstos no art. 65 e seguintes da Constituição Federal.

### 3.5 O PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL E O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

A partir da Constituição de 1988, os Municípios alçaram à condição de entes federados ao lado da União e dos Estados Membros, consoante a redação do *caput* do art. 1º, bem como do art. 18, que enseja ao leitor a preocupação do constituinte em tornar límpido o referido posicionamento, em virtude dos mais variáveis entendimentos colocados nas Cartas pretéritas: “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]” e “Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Conseqüentemente, é concedida ao ente municipal, na forma do art. 34, VII, “c” do Texto Constitucional, em respeito ao Princípio federativo, a autonomia necessária para exercer as suas prerrogativas, representadas pelos poderes de elaborar sua própria Lei Orgânica<sup>8</sup> (auto organização), eleger seus representantes como prefeito, vice prefeito e vereadores (autogoverno), confeccionar suas leis de acordo com as competências exclusiva e suplementar (auto legislação) e prestar os serviços locais, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas (auto administração) (MEIRELLES, 2001, p. 93).

Entretanto, o art. 29, *caput*, *in fine* da Carta Magna contrabalança a regra da autonomia municipal, pugnano pela obediência aos Princípios constitucionais, de

---

<sup>8</sup> Muito embora a Lei Orgânica Municipal seja considerada o diploma norteador da legislação dos municípios, não é considerada pela doutrina majoritária e pela jurisprudência como Constituição propriamente dita, afastando qualquer possibilidade de servir como parâmetro do controle de constitucionalidade.

modo que o constituinte intentou restringir um pouco essa posição privilegiada outorgada aos Municípios, para que estes atendam a normas consideradas de observância e reprodução obrigatórias e, assim, não atentem contra Princípios valorosamente relevantes no ordenamento constitucional.

Desta sorte, coube à doutrina e à jurisprudência elencar, em face da vaguidade do dispositivo constitucional, conforme as orientações da hermenêutica, as frações da Constituição que devem, obrigatoriamente, estarem inseridas nas Leis Orgânicas Municipais. Esse conjunto de limites impostos ao constituinte derivado decorrente é o corolário do Princípio da Simetria, pois não valeria a pena que a Norma Maior fosse dotada de diversos preceitos de relevância holística os quais não fossem respaldados pelos demais entes federados, culminando com a perda de uma coesão nacional e coerência principiológica e gerando entropia e disparidade do arcabouço normativo.

As regras atinentes ao processo legislativo, minuciosamente, engendradas pelo legislador constituinte, são consideradas normas de observância obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, ressalvando que estas últimas não possuem caráter constitucional, e devem postar-se simetricamente nestes diplomas, tendo em vista a sua importância para o sistema de tripartição das funções estatais e os Princípios democrático e republicano. Meirelles (2001, p. 630) ratifica esse apurado entendimento:

As regras gerais que veiculam os princípios do processo legislativo são impositivas para as três esferas de governo. A legislação local não pode restringi-las nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes dos Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, retratado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da Federação, não pode se afastar.

Assim, cabe à Câmara de Vereadores, ao elaborar a lei orgânica local, definir disposições relativas ao processo legislativo, podendo adequar prazos e outras especificidades à tramitação de seus projetos, visando a atender às peculiaridades regionais e locais; mas não poderá relegar os princípios, os atos e as fases do processo legislativo tal como constitucionalmente expressados, sob pena de inconstitucionalidade.

Como cediço, a jurisprudência tem se posicionado igualmente nesse sentido, prevenindo quaisquer possíveis incertezas propaladas acerca da matéria, mantendo a necessidade de simetria das leis orgânicas em relação aos ritos, etapas e regras

do processo legislativo, insculpidos pela Lei Maior, salvo no que tange à medida provisória, cuja previsão é facultativa (MEIRELLES, 2001, p. 87).

A competência legislativa do Município, de acordo com o art. 30 da CF/88, apresenta-se sob duas vertentes: a privativa, quando abordar temas de interesse local, de acordo sempre com o Princípio da Predominância dos Interesses, e a suplementar, quando instada a complementar matérias regulamentadas pela União e pelo Estado Membro.

Sobre a temática da predominância dos interesses para delimitar os objetos legais a serem regulamentados, o professor Cunha Júnior (2009, p. 885), sabiamente, obtempera:

Assim, entendemos que interesse local não é interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante que não afete de modo direto e imediato, ainda que reflita nos negócios estaduais. Aliás, é muito difícil, senão impossível, se identificar um assunto ou tema de interesse do Município que não seja de interesse do Estado e da União. Entretanto, se essa matéria é de interesse predominante do Município, porque está a ele ligada mais intimamente, ela é considerada de interesse local, para o efeito de incidir a regra de competência do inciso I do art. 30, ora em comento.

Esse sistema escolhido pela CF/88 de repartição das competências privativas é chamado de horizontal ou material, cujo conceito se baseia na autonomia da União e dos Estados federados em fazer e aplicar suas próprias leis, resultado do federalismo dual ou clássico, existente, de modo especial, nos Estados Unidos e na Suíça; enquanto que, para as competências concorrentes, o constituinte adotou o modelo de repartição vertical, utilizado pelo federalismo cooperativo, a exemplo da Alemanha, que concerne a produção de normas gerais pela União e de normas suplementares pelos Estados federados (MIRANDA, 2011, p. 151).

Ainda que os Municípios tenham adquirido maior força, a partir de 1988, como se ressaltará mais à frente, na prática, o que se fita é um tremendo desequilíbrio que põe a União no cume da gangorra, pairando os Estados Membros e o ente municipal, principalmente, em uma situação de completa subordinação e dependência para com o Governo Federal.

## 4 AS COMISSÕES PERMANENTES

Os órgãos fracionários responsáveis pela análise prévia das proposições existem dentro dos Parlamentos por dois motivos preponderantes: em primeiro plano, para aprimorar a formação da norma, possibilitando uma fase de estudos mais profundos sobre o texto, bem como com o propósito de subdividir o trabalho, tornando-o mais eficiente e qualificado, consoante as preferências temáticas de cada parlamentar e as escolhas dos blocos partidários.

Esse capítulo fará um esboço histórico e uma análise do direito comparado até a dissertação sobre a atual conjuntura das comissões permanentes no Legislativo brasileiro, no sentido de comprovar a importância desses instrumentos que possuem a missão principal de garantir um processo legislativo com menos imperfeições e com mais higiene.

### 4.1 DEFINIÇÃO

As comissões parlamentares permanentes são órgãos fracionários do Poder Legislativo de funcionamento por tempo indeterminado e de natureza técnica em determinada área específica de atuação e visam ao exame dos projetos e sobre eles emitem pareceres.

Esses organismos, como prepondera Agesta (1981, p. 453) apud Ferreira Filho (2012, p. 155), “são instituições que, de certa maneira, podem considerar-se como consequência natural do Princípio da divisão do trabalho em um órgão” e, além disso, se comportam como espaços de especialização para cada parlamentar, com o propósito de que o agente político esteja afinado com searas mais identificadas com sua trajetória e seus conhecimentos.

Sob essa ótica, interpreta-se a divisão de trabalho como algo congênito ao Princípio da organização, ou seja, não se admite, em qualquer espaço produtivo, uma prestação exageradamente concentrada nas mãos de um só órgão, de modo que, para tornar o serviço mais eficiente, ágil e competente, é imperativa a sua descentralização e, por conseguinte, a criação de mais unidades fragmentadas,

câmaras especializadas, comissões que examinem com acuidade cada fase da produção.

A Constituição Brasileira trata, de maneira lacônica, das comissões parlamentares permanentes e temporárias, em seu art. 58 e seus parágrafos, contudo são os regimentos internos da Câmara dos Deputados (Título IV) e do Senado Federal (Título VI) e de outras casas legislativas que gizam amiúde sobre suas competências, sua composição necessariamente paritária, suas especializações por matéria, subdivisões e outros aspectos, como dispõem os artigos abaixo de ambos os diplomas regimentais mencionados:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.

Art. 71. O Senado terá comissões permanentes e temporárias (Const., art. 58).

A fragmentação em atividades especializadas se constitui como uma prática utilizada, de forma lógica, também nas outras duas funções estatais, a partir, por exemplo, da criação de turmas e câmaras nos tribunais e da desconcentração administrativa, por meio da atuação de ministérios, secretarias, departamentos, diretorias, coordenadorias, etc., bem como nas empresas privadas que se subdividem em gerências e departamentos, na intenção permanente de otimizar e aprimorar a gestão de seus serviços, comprovando que a centralização excessiva do trabalho tende a provocar letargia, condutas pouco democráticas, parca qualidade, dentre outras consequências prejudiciais.

Certamente, é no âmbito das comissões permanentes que acontecem os atos e as discussões mais peremptórias do tear normativo, uma vez que as propostas passam por um viés avaliativo técnico, qualificado e mais apurado e são examinadas a se joeirar esmiuçadamente seus vícios, imperfeições, ilegalidades, inconstitucionalidades, vantagens ou desvantagens, ao contrário do debate que acontece no Plenário, por vezes, caracterizado pelos meros entendimentos políticos

e influenciado pelas opções partidárias, tornando-se irresponsável qualquer tipo de negligência às ações realizadas dentro desses órgãos.

Como cediço, o foco central desta pesquisa é a atuação e o funcionamento apenas das comissões permanentes, então não será levada às minúcias as comissões temporárias, a exemplo das CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito), sobre as quais, de modo sucinto, tratou o capítulo 1.

## 4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ANÁLISE DO DIREITO COMPARADO

A origem principal das comissões parlamentares reside na Inglaterra, desde a Idade Média, quando já se concebia a ideia embrionária de se reunir em assembleias, e se confunde com as primeiras formações do Parlamento inglês, a partir do governo do rei Guilherme, “o Conquistador”, do início dos governos dos monarcas pantagenetas, em 1126, e durante o reinado de João Sem-Terra, filho de Henrique II, com a criação do Grande Conselho, cujas convocações eram esporádicas e sua função era somente opinativa, sob a liderança do *Speaker*, porta voz designado pelo rei (CASSEB, 2008).

Na tomada do poder pelo conde Simão de Montfort, houve a convocação do Parlamento de 1265, o qual começou a deter as características do futuro Parlamento inglês: deputados dos condados ou *country members* e deputados das cidades ou *borough members*, todavia foi no interstício de Eduardo I que a legislação começa a ser uma ação com atribuições comuns do rei e do novo emergente Parlamento, e só em 1340 que se inicia a concepção do bicameralismo (CASSEB, 2008).

Apenas, no século XVI, há documentos que comprovam, realmente, a atuação de comissões temporárias no Parlamento Inglês, chamadas de *select committees*, que analisavam os textos, antes do crivo da Câmara dos Comuns e da remessa ao rei. Essa formatação evoluiu, em torno de 1600, ainda que de forma rudimentar, para um processo de criação das *standing committees*, comissões permanentes ainda pouco complexas e privadas de condições de trabalho, que deram espaço a apenas uma comissão, denominada Comissão de Toda a Câmara (*Committee of The Whole*) (CASSEB, 2008)

Essa comissão, resultado dos intermitentes conflitos entre o rei e o Parlamento, em face da demasiada interferência e soberania de seu porta voz, surge, conhecidamente, a partir do ano de 1607, e compreendia a reunião de toda a Câmara dos Comuns, sem a presidência do *Speaker*, permeada de formalidades procedimentais menos rigorosas, de modo que a *Committee of The Whole* tornou-se a regra do sistema de comissões, nessa época (CASSEB, 2008).

Após a Revolução Gloriosa de 1688, o *Bill of Rights* de 1689 empoderou o Parlamento, permitindo a este uma série de prerrogativas como a autorização para suspender leis, permissão para arrecadar verbas pela Coroa, a manifestação sobre o recrutamento e manutenção de um exército, dentre outras, e diminuindo a ingerência do rei sobre as suas atividades (CASSEB, 2008).

No século XIX, com o exacerbo de demandas legislativas, dentro da Comissão de Toda a Câmara, disserta Dominici (1970, p.37-38) apud Casseb (2008, p. 35) que o Parlamento “assume uma posição menos intransigente e centralizadora e empreendeu uma ação de simplificação e descongestionamento”, de modo que houve a manutenção dessa comissão única maior que havia sido mitigada com o desenvolvimento do trabalho de inquirição e controle pelas *select committes* e com a implantação de duas comissões permanentes especializadas quanto à matéria, em 1883.

Em 1907, as *standing committes* foram fortalecidas, porém privadas de especialização e decantando projetos de assuntos mais amplos e gerais, cuja vantagem, consoante a visão de Casseb (2008, p. 36), “não era propriamente vincular as comissões a campos temáticos restritos, mas sim, promover o estudo dos projetos por grupos reduzidos de parlamentares, facilitando o trabalho do Plenário”, de modo que, na sessão legislativa 2006-2007, o Parlamento decidiu alterar a nomenclatura dessas comissões para *general committes*.

Criaram-se quatro comissões gerais e uma especializada apenas para assuntos ligados a Escócia, a *Scottish Standing Committe*. Esse número aumentou para seis, em 1909 e, em seguida, para oito, em 1945, tornando esse sistema o mais utilizado no Parlamento Inglês (CASSEB, 2008).

Atualmente, na Câmara dos Comuns, ainda permanece viva a *Committe of The Whole House*, com poucas demandas e dissecando apenas as questões mais relevantes; as *select committes*, que são comissões temporárias, cuja função é analisar um fato determinado, seja com um viés investigativo, de regulamentação

interna ou legislativo; as *public bill committees* que são comissões permanentes não especializadas, discriminadas por letras; e outras *general committees* (CASSEB, 2008).

A Câmara dos Lordes utiliza-se ainda mais constantemente da Comissão de Toda a Câmara, com semelhante finalidade, porém pode optar por transformar-se em Grande Comissão (*Grand Committee*), destoando esta no que se refere à votação, que deve ser por unanimidade. Há ainda também comissões temporárias, que podem ser extintas, assim que findo o trabalho designado (*ad hoc*) a elas ou mantidas após o término da sessão legislativa (*sessional*). O Parlamento Inglês também admite a formação de comissões mistas (CASSEB, 2008).

Na Itália, a ideia de divisão dos trabalhos legiferantes começou com a formação de grupo de parlamentares chamados de *Uffici*, em português, Gabinetes, Ofícios ou Repartições, cuja regulamentação estava no Regulamento provisório do Parlamento subalpino, prevendo duas comissões permanentes, no capítulo V: a de finanças, balanço e contabilidade e a de agricultura, indústria e comércio, que ainda possuíam valor secundário (CASSEB, 2008).

Em 1868, o Parlamento adotou um sistema baseado na ferramenta do comitê geral, mas a partir de 1873, volta à tona o pensamento de repartir em mais células, revigorando os *Uffici*. Com a adoção do sistema eleitoral proporcional, em 1919, cria-se um fomento à formação de nichos parlamentares de acordo com as posições de várias matizes ideológicas, até a instauração do regime fascista que termina por barrar essa lógica (CASSEB, 2008).

Esse substrato democrático do período pré fascista resultou na imperiosa absorção do sistema de comissões permanentes divididas por matérias e com representação política proporcional aos grupos eleitos, uma vez que a escolha dos parlamentares que iriam compor os chamados Gabinetes era pelo método de sorteio. Tais comissões são modalmente classificadas de acordo com a função, em *referente* (preparatória, instrutória ou informante), que possui a responsabilidade apenas de emitir um parecer sobre o projeto; *deliberante*, que aprova ou rejeita matérias privadas grande relevância sem a necessidade de passar pelo Plenário; *redigente* (redatora), cuja função é editar o texto terminativo após a passagem pelas outras comissões e pelo Plenário; *consultiva*, que emite um parecer sem tomar nenhuma decisão e remetendo a matéria à outra comissão; *política*, cuja atribuição é

de realizar debates e estudos sobre assuntos específicos de sua competência (CASSEB, 2008).

Nas Cortes Gerais da Espanha, as comissões surgiram no Regimento Interno de 1810, no Capítulo VII, intitulado “Das Comissões” e na Constituição de 1812, de forma um pouco mais detalhada, descrevendo a função preponderante, como assevera Casseb (2008, p. 98): “examinar previamente os projetos de lei que lhes fossem remetidos, sempre que as Cortes considerassem tal análise, de extrema importância”.

O termo “comissões permanentes” foi instituído apenas no Regimento do Congresso dos Deputados de 1838 e ratificado pelo Regimento Interno das Cortes de 1873, todavia estabeleceram-se de forma amígdada até serem substituídas pelos órgãos conhecidos como Seções ou comissões especiais, que se pareciam profundamente com os *Uffici* italianos, pois eram grupos, cuja composição era alterada a cada seis meses e constituída, por meio de sorteio e que possuíam muitos vícios, a exemplo da ausência de publicidade de suas reuniões (CASSEB, 2008).

Após a Segunda Guerra Mundial, a partir da reforma regimental de 1918, a Espanha reconstruiu o sistema de comissões permanentes, inclusive, inserindo-o na Constituição de 1978 e classificando-as em comissões de investigação, comissões mistas, comissões preparatórias e comissões deliberantes, conforme o disposto no art. 75 (CASSEB, 2008).

Na França, a primeira experiência, em termos de comissões legislativas, advém a partir de 1789, com a criação dos comitês pela Assembleia Constituinte, semelhantes ao atual sistema de comissões permanentes, com o propósito de abordar alguns determinados assuntos, contudo a Convenção Thermidoriana de 1794 inicia o processo de desaparecimento desses comitês permanentes, em favor da formação de comissões temporárias (CASSEB, 2008).

A Constituição de 1795, que organizou o Poder Legislativo no modo bicameral, vedou a criação de qualquer espécie de comitê, porém, com o retorno do regime monárquico, no início do século XIX, eclodem algumas comissões permanentes designadas a examinarem os projetos de lei (LIDDERDALE, 1954 apud CASSEB, 2008).

Na Constituição de 1848, com o advento da Segunda República, há a instituição das comissões permanentes e sua rápida erradicação em menos de um

ano, devido, segundo Casseb (2008, p. 133), “ao receio de que esses órgãos exercessem um excessivo controle sobre o Poder Executivo”. A partir da Terceira República, a Constituição de 1875 traz, em seu texto, a criação de comissões temporárias, como institutos aditivos à ferramenta dos gabinetes (*bureaux*), utilizada desde a Constituição de 1814.

Como os modelos italiano e espanhol, esses gabinetes tinham, como critério de composição, o sorteio, não possuíam especialização e existiam apenas para otimizar o trabalho legislativo. Os chamados *bureaux* examinavam o projeto e confeccionavam um relatório, para que uma comissão especial sintetizava o que já havia sido examinado e apresentava novo parecer ao Plenário da Assembleia, fato esse que levou, paulatinamente, à transformação dessas comissões em permanentes até a chegada do ápice dessa linha ascendente, em 1902, quando a Câmara Baixa aprovou uma resolução, cujo conteúdo determinava a implantação de comissões permanentes (CASSEB, 2008).

A Constituição Francesa de 1958, no seu art. 43, prevê a existência de dois tipos principais de comissões: as especiais, que aparecem quando uma matéria for objeto de duas comissões permanentes ou por conveniência dos órgãos ou autoridades que tenham o poder de transferir essa competência, e as permanentes, que são divididas em seis áreas temáticas específicas (Assuntos Culturais; Assuntos Externos; Defesa Nacional e Forças Armadas; Finanças, Economia Geral e Planejamento; Leis Constitucionais, Legislação e Administração Geral da República; Assuntos Econômicos, Meio Ambiente e Território). O art. 45, de modo adicional, ainda aventa a possibilidade de se formar uma comissão mista paritária, no caso de haver falta de consenso sobre o exame de algum projeto entre as duas Câmaras (CASSEB, 2008).

Em Portugal, a Constituição de 1822, resultado da Revolução de 1820, ocorrida em razão da manutenção da família real em solo brasileiro, adotando um sistema de Poder Legislativo unicameral, já reservava um espaço para a análise dos projetos feitos por secretários do governo por comissões de deputados, uma vez que a iniciativa legislativa era privativa dos parlamentares (CASSEB, 2008).

O Regimento Interno de 1827, sob a égide da nova Constituição de 1826 que transmudara o Poder Legislativo para o sistema bicameral com a Câmara dos Pares, cujos componentes eram nomeados pelo Rei e a Câmara dos Deputados, sendo estes eleitos pelo povo, organizou as chamadas “seções”, em número de sete,

compostas por meio de sorteio, com reuniões permanentes às quartas e aos sábados, contudo, a partir de 1853, a Câmara decide por erradicar o sistema de seções, em favor da criação de comissões permanentes, constituídas por deputados escolhidos mediante eleição, via de regra, objetivando também acolher elementos conexos entre a comissão apontada e a “preparação acadêmica ou profissional” do deputado (SANTOS, 1986 apud CASSEB, 2008).

A atual Constituição de 1976, que voltou a adotar o sistema unicameral, menciona as comissões sob o termo de “miniassembleias”, aquiescendo que, embora só exista uma casa no parlamento, não se pode olvidar do processo legislativo a relevante participação das comissões, como bem alude Casseb (2008, p. 159):

Mesmo nos Parlamentos unicamerais é imprescindível a instituição de comissões permanentes, afinal a organização unicameral pode encurtar a duração final do processo legislativo, em virtude da concentração dos trabalhos de apreciação das proposições em somente uma Casa, mas em nada alivia a atuação dessa Câmara na condução das fases de instrução, discussão e votação. Ademais, pela complexidade dos temas submetidos à deliberação dos Parlamentos, não se deve prescindir do sistema de comissões temáticas permanentes, que desenvolva um exame especializado das matérias tratadas nas proposições legislativas. Não seria exagero concluir que as comissões parlamentares assumem importância redobrada nos Parlamentos unicamerais, especialmente no processo legislativo, no sentido de que a ausência de uma segunda Casa que cumpra o papel de Câmara Revisora valoriza ainda mais o exame prévio da proposições, exercido pelas comissões.

A Carta Lusitana, contudo, concedeu menos candência e imprescindibilidade às comissões permanentes como, doravante, ocorre em outras plagas, consignando, inclusive, que elas se manterão ausentes do processo na chamada votação de especialidade, quando o Plenário cumprirá esse mister nas matérias que versam sobre temas expostos pelos arts. 164, alíneas *a* até *f, h, n* e *o* e 165, I (CASSEB, 2008).

Nos Estados Unidos, as comissões parlamentares têm sua gênese em meados de 1789, porém não possuíam atuação regular e permanente, sob o temor de seu empoderamento excessivo, principalmente por parte do Senado, constituindo, em contrapartida, comissões temporárias. Na fase de institucionalização, a partir de 1811, as comissões passaram a ter um caráter mais permanente e de exame dos projetos e emissão de pareceres antes da aprovação

no Plenário, o que, estranhamente, não acontecia antes. Em 1866, encetou-se um processo de crescimento das comissões permanentes, que já eram 60 na Câmara e 74 no Senado, bem como de criação de subcomissões (CASSEB, 2008).

De 1919 a 1946, houve um momento de consolidação do sistema de comissões permanentes, que ensejou na redução progressiva desses órgãos, até a Lei de Reorganização Legislativa que, concretamente, diminuiu as comissões para 19 na Câmara e 15, no Senado, inobstante, tenha havido o aumento da quantidade de subcomissões: mais de 100, na Câmara e mais de 80, no Senado, ao passo que o setor de assessoria técnica das comissões foi, consideravelmente, aprimorado (CASSEB, 2008).

Em seguida, entre 1965 e 1980, outras reformas foram realizadas, dentre as quais, se destacam o aparecimento da Criação Mista de Organização do Congresso, responsável por sortidos estudos acerca de muitos assuntos relevantes, a exemplo da regulação dos *lobbies*, e a nova Lei de Reorganização Legislativa, fruto exatamente das conclusões obtidas pela mencionada comissão. Desde então, o papel das comissões apenas se consolidou, e regras sólidas como o mandato de seis anos para os dirigentes, foram implementadas (CASSEB, 2008).

O sistema norte americano desnuda duas mais realçadas espécies de comissões permanentes: as *standing committes*, formadas por membros de uma das casas do Congresso e encarregadas de examinar previamente os projetos e as *joint committes*, cuja função maior é instigar o debate sobre determinados temas privadas de características legiferantes, abarcando senadores e deputados. Há ainda comissões temporárias, a exemplo das *ad hoc committes*, *select committes* e *conference committes*, além da Comissão Plenária, a *Committe of The Whole* (CASSEB, 2008).

No Brasil, a Constituição de 1824 apenas cita as comissões parlamentares, em seu art. 53, segundo o qual as propostas enviadas pelos Ministros seriam antes analisadas por uma comissão da Câmara dos Deputados. Já a Constituição de 1891 não traz, em seu texto, nenhuma menção à expressão “comissão parlamentar”, ainda que tenha disciplinado, exaustivamente, o Poder Legislativo, nos arts. 16 a 40.

A Carta de 1934 faz muitos apontamentos em relação às comissões parlamentares, a exemplo do art. 26 que garantia a composição das comissões baseada na representação proporcional, do art. 29, aduzindo a existência de uma comissão de controle, do art. 36, prevendo a possibilidade da criação de uma CPI

(Comissão Parlamentar de Inquérito), do art. 41 que concedeu iniciativa legislativa às comissões. A Constituição de 1937, conhecida como Polaca, foi caracterizada pelo sobrepujamento do Poder Executivo, porém continuou prevendo, em seu art. 45, o poder das comissões permanentes para vários aspectos, dentre eles, a sua atribuição atinente à função de controle e ao exame de matérias quando solicitadas por algum Ministério, bem como a existência do Conselho da Economia Nacional como órgão auxiliar do Parlamento (CASSEB, 2008).

Em 1946, a nova constituinte trouxe de volta o protagonismo do Parlamento e de suas comissões, reavivando a representação proporcional da composição desses órgãos, as comissões parlamentares de inquérito e a iniciativa legislativa das comissões. A Emenda 17/65 adiu ao texto constitucional o reconhecimento de comissões com capacidade legiferante, além ser plausível a defenestração do projeto antes mesmo da discussão em plenário (CASSEB, 2008).

A Constituição de 1967, instituída pela regime militar e, em 1969, alterada pela Emenda 1, considerada, inclusive, por parte da doutrina como uma nova Carta, repetia as previsões relativas à representação proporcional, à iniciativa legislativa das comissões, à função de controle, etc. A disposição mais inovadora estava presente no art. 52 e facultava ao Presidente da República e às comissões parlamentares a confecção de leis delegadas pelo Congresso Nacional. O art. 58, § 2º preceituava que, se todas as comissões emitissem parecer desfavorável ao projeto quanto ao mérito, a matéria estaria prejudicada e nem seria remetida ao Plenário. Outra regra interessante residia na questão do orçamento público, cujas emendas a ele efetuadas seriam colocadas perante as comissões que votariam em caráter terminativo, salvo recurso de um terço dos membros da Câmara (CASSEB, 2008).

É de se estranhar que o constituinte, arraigado sob égide de um regime tirânico militaresco, que erigiu a mencionada Constituição influenciado por ideias absolutamente dissonantes à separação das funções estatais, aos valores democráticos e à percepção do Poder Legislativo como instituição de representação popular autêntica, tenha valorizado e prestigiado o trabalho exercido pelos órgãos fracionários parlamentares. Casseb (2008, p. 223), com propriedade, procura explicar hipoteticamente a referida opção:

Provavelmente, a intenção constitucional, ao estampar em seu texto diversas atividades das comissões, fora o enfraquecimento do Plenário das Câmaras, imaginando que esse mecanismo permitiria o controle maior, pelo governo, dos atos do Legislativo. Contudo, longe de debilitar os Parlamentos, como demonstram as experiências estrangeiras, as comissões têm servido de instrumento de recuperação da credibilidade e da confiança nos trabalhos das Câmaras.

Na atualidade, o sistema de comissões permanentes se caracteriza como indispensável ao processo legislativo, compondo uma de suas etapas mais sensíveis, e conta com uma previsão constitucional, de forma nuclear, no art. 58 da CF/88, e organicidade regimental, em ambos os diplomas das nossas casas do Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, constituindo relevante instrumento de efetiva organização laboral, de participação democrática e de uma construção normativa hígida e comprometida com as necessidades e preocupações dos segmentos sociais.

#### 4.3 A IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO E A NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO DA SUBFASE INSTRUTÓRIA NO TEXTO CONSTITUCIONAL

O constituinte dedicou um espaço relativamente considerável do Texto Constitucional a algumas disposições referentes às comissões permanentes, iniciando pelo art. 47 que disciplina o *quórum* de presença e de aprovação das matérias, nos órgãos fracionários, sendo a primeira pela maioria absoluta dos membros e a segunda pela maioria simples.

O art. 50 da CF/88 se refere à convocação de Ministros pelas comissões do Congresso Nacional, cujo teor pode ser investigativo ou meramente informativo em virtude da análise alguma proposição em debate:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

§ 1º - Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

O dispositivo constitucional que regulamenta e capitaneia uma seção específica da Carta Magna é o art. 58, gizando os meandros mais significativos do funcionamento das comissões parlamentares, dentre os quais, em primeiro plano, vale mencionar a classificação que, engendrada no aludido artigo, subdivide as comissões quanto ao período em permanentes e temporárias, e quanto à composição em mistas, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Outra preocupação foi a de constar a obrigaçãõ de haver representação proporcional dos blocos partidários na formação dessas comissões, consoante a própria dicção constitucional, “tanto quanto possível”, em nome do Princípio do Pluralismo Político<sup>9</sup>, consignado como fundamento da República Federativa do Brasil, no art. 1º, V da Constituição de 1988.

Não se pode conceber, dentro de uma instituição eminentemente democrática como o Parlamento, que representa a crua radiografia da escolha representativa dos cidadãos, que se estabeleça qualquer tipo de tolhimento ou exclusão ao direito das minorias e, por conseguinte, à participação paritária de todos aqueles quanto receberam a confiança do voto popular, sendo, portanto, inconstitucional qualquer norma hierarquicamente inferior, a exemplo dos diplomas regimentais, que preveja de forma discrepante e concentre na mão de poucos partidos a possibilidade de compor as comissões.

O § 2º do art. 58 da Carta Maior trouxe um rol de atribuições destinadas às comissões:

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

---

<sup>9</sup> Além de presente como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme a redação do art. 1º, V da Constituição Federal, o pluralismo político encontra-se também no Preâmbulo constitucional, sob a dicção de “sociedade pluralista”, o que garante a formação de um Estado libertário que preserve os direitos sagrados da democracia, como a liberdade de expressão, de reunião e de criação dos partidos políticos, da forma mais aberta e ampla possível.

- I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

É importante destacar que o constituinte outorgou às comissões um caráter deliberativo, tendo em vista que, a despeito de modelos como o português, não há previsão para que o Plenário decida sobre algumas matérias determinadas, salvo se houver recurso da decisão propalada nas comissões, ou seja, os órgãos fracionários têm conquistado um espaço ainda mais aquilutado no instante da deliberação (CASSEB, 2008).

Obtemperese que, de acordo com expressos apontamentos constitucionais, torna-se obrigatória a deliberação em Plenário, caso a espécie normativa, em testilha, seja Emenda Constitucional, Medidas Provisórias ou qualquer uma das leis financeiras (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Outro aspecto importante é a capacidade que as comissões possuem, de acordo com o art. 61 da Constituição Federal, de iniciar as projetos de leis complementar e ordinária, muito embora tal prerrogativa seja pouco utilizada por esses órgãos fracionários, excetuando-se a atuação da Comissão de Legislação Participativa que visa a amearhar sugestões de setores da sociedade civil e torná-las regras presentes no ordenamento jurídico.

A problemática central desse trabalho reside na negligência cometida por vários parlamentos, principalmente aqueles de nível municipal, no que se refere à boa atuação das comissões permanentes, compreendida na sub fase instrutória, em virtude da frivolidade com que tratam essa etapa, concentrando-se apenas nas discussões em Plenário, de maneira absolutamente equivocada.

Ocorre que há controvérsias no que tange à imperatividade constitucional sobre a atuação desses órgãos e sua participação no processo legislativo, até porque estes são tratados amiudadamente pelos regimentos internos e não possuem expressa obrigatoriedade na Lei Suprema. Com arrimo na visão de

Ferreira Filho (2012, p. 233), para assentar maior respeito, entende-se que é necessário uma adição do poder constituinte reformador:

A existência das comissões é prevista mas em parte alguma se prescreve, na Constituição, o envio de qualquer projeto obrigatoriamente ao exame da comissão. Assim, esse exame não é imperativo constitucional, embora seja previsto pelos regimentos parlamentares

Malgrado tenha-se o senso de que a solução para esse comportamento nefasto reside pura e simplesmente na atitude política dos parlamentares em ofertarem o devido tratamento sério e a atenção adequada ao trabalho das comissões permanentes, considerar-se-ia de bom alvitre um previsão constitucional mais orgânica que discriminasse de forma mais ampla os poderes, prerrogativas e espécies quanto aos temas das comissões.

#### 4.4 A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO

Para expor as prerrogativas dessa que talvez seja a mais importante de todas as outras comissões, invoca-se a previsão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados do art. 32, III, como exemplo das substanciais competências destinadas à Comissão de Constituição e Justiça:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;
- b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;
- c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça;
- e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial;
- f) Partidos Políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições;
- g) registros públicos;

- h) desapropriações;
- i) nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- j) intervenção federal;
- l) uso dos símbolos nacionais;
- m) criação de novos Estados e Territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;
- n) transferência temporária da sede do Governo;
- o) anistia;
- p) direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas;
- q) redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral;

Dentre esses, o mais destacado ponto é a realização do chamado controle preventivo de constitucionalidade, ferramenta política do sistema geral de controle de constitucionalidade, utilizada pelo Congresso Nacional. Ainda que seja obrigação de todos os parlamentares individualmente analisarem a compatibilidade dos projetos de lei com as normas constitucionais, é a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) que realiza de forma canalizada essa triagem, com a missão maior de defender a supremacia da nossa Carta Maior, sua rigidez e a efetividade de suas regras e a unidade do ordenamento jurídico (BARROSO, 2012).

Embora o Supremo Tribunal Federal figure como o grande guardião do Texto Constitucional, fá-lo de maneira extemporânea ou em momento excepcional, tendo em vista que uma lei altercada como inconstitucional, no plano do Judiciário, significa que o Legislativo pode ter pecado no momento de sua dissecação e deve ser ele, portanto, através da Comissão de Constituição e Justiça, aquele que previne o avalanche de normas inconstitucionais presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Para realçar ainda mais o caráter constitucional dessa comissão, além do controle preventivo, o regimento interno ainda outorga a ela a competência para analisar questões ligadas umbilicalmente ao Texto Maior e por ele tratados com maior esmero, a exemplo da intervenção federal, da anistia, da nacionalidade e dos Partidos Políticos.

Nesse sentido, não seria demasiado afirmar que a atuação da Comissão de Constituição e Justiça, em qualquer Parlamento, é imprescindível para o andamento das proposições, para a discussão das grandes questões que possuam relação com a constitucionalidade e para a imagem do Legislativo, tornando-se a posição mais importante e mais almejada pelos parlamentares.

#### 4.5 A COMISSÃO DE ORÇAMENTO E AS LEIS FINANCEIRAS

No Congresso Nacional, existe a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO), formada por 30 deputados e 10 senadores, indicados pelas lideranças partidárias e gizada na Resolução nº 1 de 2006, parte integrante do Regimento Comum das duas Casas Legislativas.

Dentre as suas atribuições, uma se destaca com mais assiduidade: a emissão de parecer sobre as leis orçamentárias, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, responsabilidade essa não valorada como uma função deliberativa, tendo em vista que essas matérias serão obrigatoriamente apreciadas em uma sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 166 da Constituição Federal e do art. 1º, V do Regimento Comum.

Ainda que esse trabalho seja essencialmente legislativo, a função primordial – e a própria emissão de pareceres das leis financeiras se baseia nisso – é a fiscalizadora, haja vista a opção do legislador regimental em conferir-lhe poderes como a possibilidade de determinar inspeções e auditorias ao Tribunal de Contas da União ou de procedê-las diretamente em órgãos da União e dos Estados e municípios que receberem verbas do governo federal.

O PPA (plano plurianual) é uma programação confeccionada pelo governo, estabelecendo o direcionamento das ações, metas e objetivos do governo para diversas facetas da atividade de natureza prolongada, a exemplo de obras e serviços mais contínuos. A LDO (lei de diretrizes orçamentárias) tem o propósito de nortear a lei orçamentária anual, tratando de possíveis alterações na legislação tributária e esquematizando a política de aplicação das agências financeiras. A LOA (lei orçamentária anual) abrange o orçamento fiscal (receitas e despesas), compreendido dentro do exercício financeiro de 1º de janeiro a 31 de dezembro, relativo aos três Poderes, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta, fundações públicas, aos investimentos das empresas estatais e à seguridade social (HARADA, 2008).

Essa espécie de comissão é deveras relevante, portanto, para o processo legislativo, pois, além de oferecer a natural emissão de um parecer técnico, tem

também um o viés de controle sobre as contas públicas e de participação do Parlamento na execução dos serviços e obras do Estado.

#### 4.6 AS COMISSÕES TEMÁTICAS: PROTAGONISTAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As demais comissões temáticas existem para concretizar a missão principal aqui já ressaltada responsável pela vida útil desses órgãos: a especialização dos objetos de debate no Poder Legislativo, ou seja, nelas adentrarão aqueles parlamentares apontados pelas respectivas lideranças partidárias que possuam afinidade profissional, histórica ou de militância com a área específica.

É nítido que os políticos possuem bandeiras muito peculiares, de acordo com a sua atuação, a exemplo de alguns que defendem mais vantagens aos servidores públicos, outros que lutam por mais recursos para a saúde ou tantos que reverberam as vindicações do setor produtivo industrial e assim por diante, de modo que terminam por se especializarem nessas searas determinadas.

Essa prática de aprofundar-se exatamente em assuntos mais correlatos às afinações de cada um é utilizada em todas as atividades e talvez seja o grande mecanismo de eficiência dos serviços. Por exemplo, um médico formado não mais se satisfaz com sua formação superior e, assim que gradua-se, intenta fazer as chamadas residências médicas; de igual modo faz aquele jurista que tem a predileção por certo ramo do Direito.

As aludidas comissões, em epígrafe, detêm um outro papel não menos relevante, em virtude da própria especialização já comentada, de ser protagonista na formação das políticas públicas planejadas pelo Estado, que por óbvio devem ser positivadas, de acordo com o Princípio administrativo da legalidade, acostado ao *caput* do art. 37 da Constituição Cidadã, logo o parlamentar que possua elevado tino para com aquela temática passa a ser um ator dentro do processo de formação daquele conjunto de medidas e ações visando à criação de programas para melhorar os serviços prestados aos cidadãos.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal preveem algumas dessas comissões, em seus regimentos internos, a exemplo da Comissão de Agricultura,

Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Comissão de Desenvolvimento Urbano; Comissão de Direitos Humanos e Minorias; Comissão de Minas e Energia; dentre outras.

## **5 ATUAL CONJUNTURA DAS COMISSÕES PERMANENTES NA CÂMARA DE VEREADORES DE SOUSA-PB**

Esse capítulo representa o cerne da pesquisa, pois, após todo esse apanhado, permeando tópicos mais holísticos como o Estado e a Teoria da Separação dos Poderes, o processo legislativo com a sua evolução histórica e as comissões permanentes, analisar-se-á perfunctoriamente a problemática intitulada, no sentido de sugerir e fabricar soluções.

O processo legislativo municipal, não apenas o do Município de Sousa-PB, acontece, em linhas gerais, ainda de maneira arcaica e irrompendo certos valores imprescindíveis ao caminho natural de formação das normas, por isso, ao tomar a referida cidade como exemplo e comparar os métodos de seu funcionamento com alhures, pretende-se demonstrar a fragilidade que recai sobre o ente federado supostamente “mais frágil” e desmistificar essa condição.

O tratamento indiferente da composição atual da Câmara Municipal de Sousa-PB para com o trabalho que deveria ser realizado pelas comissões permanentes traz gravíssimos e preocupantes prejuízos à higidez do processo legiferante, podendo acarretar uma deformação da norma.

### **5.1 ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO E O FUNCIONAMENTO**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Sousa-PB destinou o Capítulo III do Título II para tratar da organização das Comissões, subdividindo-as, especificamente, em seu art. 50, em permanentes e especiais, cabendo a este trabalho estudar a atuação e o funcionamento das primeiras.

As comissões permanentes, por sua vez, são três, consoante a enumeração disposta no art. 51 do Regimento Interno: Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa, Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão de Educação, Saúde e Políticas Públicas, sendo a primeira responsável pela opinião sobre os aspectos constitucionais, legais e regimentais; a segunda sobre as leis orçamentárias, matérias referentes a tributação, abertura de créditos e

empréstimos públicos, bem como aquelas que alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidades ao Erário Municipal ou interessem ao crédito e ao patrimônio público ou proposições que fixem ou reajustem a remuneração do servidor e os subsídios dos agentes políticos; e a derradeira funcionando como uma comissão temática única de políticas públicas sobre vários assuntos como saúde, educação, habitação, turismo, esporte, meio ambiente e tantos outros.

Cumprir analisar a rotina das comissões permanentes, na aludida Casa Legislativa, sob o mais diversos aspectos, dentre os quais, escolheu-se destacar aqueles em que residem a principal problemática do funcionamento desses órgãos, a saber: a forma de seleção dos relatores dos projetos, a prefixação de datas e horários das reuniões, a abertura das reuniões ao público e o respeito ao Princípio da Publicidade e a realização de audiências públicas.

### **5.1.1 Escolha de relatores**

Para cada propositura que aterrissa ao Parlamento e é distribuída às comissões permanentes, existe um deputado, senador ou vereador que se debruçará mais atentamente sobre a matéria nela textualizada e deverá emitir o parecer técnico sobre seu conteúdo, de acordo com a temática a que se propõe a comissão da qual pertence, porém, na maioria das Casas Legislativas, o procedimento utilizado para a escolha do parlamentar relator não segue uma regra arrimada sobre um substrato democrático.

Com base na redação do art. 70, III do RI da Câmara de Vereadores de Sousa-PB compete ao presidente da comissão designar o relator da matéria destinada à análise da comissão ou reservar-se para relatá-la.

Trata-se de uma regra dissonante da lógica que fundamenta a própria composição das comissões na representação proporcional, corolário dos preceitos democráticos, uma vez que, se o presidente agir discricionariamente na escolha do relator em todas as matérias, certamente, irá apresentar sempre nomes de sua preferência política ou de acordo com seus interesses.

Mais aberrante ainda é a segunda alternativa concernente à escolha própria, avocando para si a função de relatar a matéria, fato que se caracteriza por um tremendo caráter autocrático, já que não há impedimento para que o presidente da

comissão tome para si de forma ininterrupta a relatoria de todas as matérias perpassadas no seio da comissão. É o que se observa, por exemplo nos pareceres Comissão de Justiça, Redação e Legislação Participativa dos dias 19 de Maio, 22 de Setembro e 1º de Dezembro, todos de 2014, quando, em três matérias distintas, em datas relativamente distantes, o presidente aparece como signatário dos pareceres, em todos eles, na condição de relator, bem como, em situação idêntica, em três pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento, nos dias 10 de Abril, 02 de Junho e 04 de Dezembro, todos de 2014.

Essa conduta não é somente adotada pelo diploma regimental da Câmara de Vereadores de Sousa-PB, nem apenas em outras casas legislativas municipais. O próprio Regimento da Câmara dos Deputados traz semelhante disposição, nos termos do art. 41, VI, incluindo a possibilidade do presidente avocar para si o ofício da relatoria, apenas na falta de um outro parlamentar.

Evidencia-se enquanto propostas mais salutares a da escolha de relatores por meio de sorteio e, principalmente, aquela realizada por meio de um rodízio estabelecido pelo presidente da comissão, como já pressupõe o art. 57, III do Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa-PB, com o propósito de pluralizar a participação dos vereadores na elucidação das proposituras, malgrado frise-se que não há de fato o cumprimento desse dispositivo, havendo a opção do sorteio, consoante trecho da entrevista do vereador Ubiratan Pereira, ou da total discricionariedade do presidente, como asseveram os vereadores Raoni Mendes e Lucas de Brito Pereira<sup>10</sup>.

Seria de bom alvitre a apresentação de uma proposta de resolução de alteração do RI da Câmara de Vereadores de Sousa-PB, cujo conteúdo visasse a tornar vigente o critério do rodízio na escolha dos relatores, como forma de pugnar pela efetivação do Princípio Democrático.

### **5.1.2 Prefixação de datas e horários**

O estabelecimento de datas e horários regulares, no que tange à realização das reuniões ordinárias das comissões permanentes, está previsto no art. 66 do RI,

---

<sup>10</sup> As entrevistas citadas foram realizadas na Casa de Napoleão Laureano, nome dado ao edifício sede da Câmara Municipal de João Pessoa-PB, no mês de Janeiro de 2015.

contudo esse dispositivo não é seguido fielmente pelos incautos parlamentares, ao contrário, embora aparentemente trivial, esse é um dos pontos mais nevrálgicos que desemboca na negligência quase que completa em relação a essa fase do processo legislativo.

A entrevista do vereador Diógenes Ferreira demonstra esse tratamento despiciendo dispensado ao trabalho das comissões permanentes, quando infere que “as reuniões deverão acontecer extraordinariamente, sempre que necessário, presente pelo menos dois de seus membros”, comprovando que a prática não coincide com o que determina a assertiva do aludido dispositivo do Regimento Interno.

Mais um indício dessa ilação se encontra nos pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento, cujos dias da semana (quarta feira, segunda feira e quinta feira) são absurdamente díspares, levando a crer ao leitor mais desatento que isso representa apenas a inconstância e a desorganização temporal das reuniões das comissões, porém, de fato, o que ocorre é o completo descaso e a não realização de eventos públicos e frequentes, resultando apenas na emissão de um parecer redigido pela assessoria técnica da Câmara e assinado pelos membros da comissão.

Já nesse aspecto, é flagrantemente perceptível a qualidade da organização de maneira proporcional ao tamanho da casa legislativa, ou seja, quanto menor, maior será a displicência em relação a esse quesito, como se fita, em comparação ao depoimento anterior, as entrevistas dos vereadores da capital paraibana que pontuam de forma taxativa sobre a realização das reuniões das comissões permanentes semanalmente, nas segundas feiras.

A Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba também possui esquematização mais elaborada em relação as datas e horários prefixados, de acordo com o que responde o deputado Raniery Paulino<sup>11</sup> no que concerne às comissões que participa: “ordinariamente, um dia na semana, geralmente, terças e quartas”.

Horários e datas devidamente marcados são importantes para garantir a organização necessária das reuniões das comissões permanentes e, por conseguinte, retinir o bom funcionamento ordinário delas, para que não se duvide da

---

<sup>11</sup> Essa entrevista foi realizada na Casa de Epitácio Pessoa, nome dado ao edifício sede da Assembleia Legislativa da Paraíba, no mês de Dezembro de 2014.

existência de encontros públicos e frequentes como ordenam os Regimentos Internos.

### 5.1.3 Desrespeito ao Princípio da Publicidade

Os Princípios administrativos constitucionais elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - norteiam os serviços prestados pela Administração Pública e devem ser obedecidos abnegadamente.

A publicidade, em especial, representa, certamente, a grande temática da administração na atualidade, uma vez que, de maneira paulatina, vem se elidindo uma nefasta tradição que içava como regra geral o sigilo das informações públicas, as quais, conforme a própria semântica do valorativo, devem ser, salvo algumas exceções, transparentes.

Esse Princípio ressoa como a obrigatoriedade que possui o agente público de tornar a maioria dos dados e das informações de caráter público desnudados completa e integralmente aos cidadãos, através dos mais sortidos mecanismos, a exemplo do portal da transparência, do Sistema de Acompanhamento de Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES) idealizado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba<sup>12</sup> e das placas instaladas defronte às obras públicas com os valores e outros informes.

Em semelhante digressão, Mello (2011, p. 114) afirma:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Não apenas no que tange a informações concretas, a exemplo de certidões, legislações, editais de licitação, balancetes, dentre outros documentos, outrossim, o

---

<sup>12</sup> Esse sistema permite a captura de dados da execução orçamentária, licitações, obras e folha de pessoal dos jurisdicionados que devem enviar a prestação de contas públicas ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Disponível em <<http://portal.tce.pb.gov.br/aplicativos/sagres/captura/>> Acesso em 28 fev. 2015.

aludido Princípio se irradia também no que concerne aos relevantes eventos e a todos os atos do governo. Prova dessa conclusão é a solenidade de posse dos funcionários de provimento efetivo que serve para dar a publicidade necessária à ascensão destas pessoas ao serviço público.

As reuniões do Poder Legislativo guardam similitude com o mencionado exemplo e devem, portanto, seguir esse mesmo diapasão, realizando-se em local público de fácil acesso e, se possível, com transmissão de veículos de comunicação como já acontece nas comissões permanentes do Congresso Nacional.

Enquanto os parlamentares de João Pessoa-PB e os Deputados Estaduais da Paraíba, no momento em que questionados acerca do local onde as reuniões das comissões aconteciam, foram extremamente específicos, citando os auditórios e ambientes dentro de suas respectivas casas, os vereadores sousenses, em seus depoimentos, abordaram, vagamente, com as seguintes expressões: “na sede da Câmara” ou “as reuniões deverão acontecer na Câmara Municipal de Sousa”.

A falta de um local determinado dentro do recinto do Poder Legislativo municipal evidencia ainda mais a omissão já comentada dos membros das comissões em realizarem, de maneira transparente e aberta, as reuniões para debater as matérias e emitirem os devidos pareceres, sendo esses dois atos indissociáveis e dependentes entre si, de modo que não se pode confeccionar o parecer sem a necessária discussão da matéria.

Outro ponto importante a ser aventado e que serve como mais um elemento ratificador do que se vê na realidade, é a ausência de atas dessas reuniões, existindo apenas o relatório da matéria, na forma de parecer, fato que também obscurece as informações devidas de todo o processo legislativo, porquanto que a ata oferece muito mais descrições a exemplo da quantidade de membros presentes, relatos mais discriminados sobre as discussões supostamente ocorridas, dentre outras peculiaridades que se põe melhor dispostas nessa espécie de instrumento documental.

O desrespeito ao Princípio da Publicidade se mostra como um corolário principal da efetiva não realização de reuniões das comissões permanentes, uma vez que resta comprovado que os vereadores não possuem a preocupação de promoverem encontros públicos, abertos e frequentes, dando a entender que se deseja olvidar ou ocultar algo à sociedade ou, realmente, que se despreza por completo a etapa mais técnica do caminho da produção normativa.

#### 5.1.4 Necessidade da realização de audiências públicas

A norma é uma construção feita diretamente para abarcar o sentimento majoritário de uma coletividade ou de algum segmento específico da sociedade, de modo que há de se considerar, dentro da visão que aqui já foi salientada, de buscar a concreção de mecanismos de democracia direta, a formatação das proposituras gestadas no Legislativos com a assídua participação popular.

A ferramenta mais usual, nos Parlamentos, é a realização de audiências públicas, no interior das comissões permanentes, já que é, nesses órgãos, em que a matéria é dissecada amiúde e com mais tecnicidade, sendo, no mais das vezes, fundamental a contribuição de classes sociais, movimentos organizados, sindicatos e dos mais diversos grupos do corpo social, no sentido de aprimorar as proposições de acordo com a vontade geral desses organismos.

Inobstante muitas audiências públicas terem ocorrido na Câmara de Vereadores de Sousa-PB, verifica-se que elas se realizaram no Plenário e jamais em nenhuma das comissões permanentes. Essa prática é conduzida de forma equivocada, do ponto de vista orgânico, tendo em vista que, primeiramente, a demasiada quantidade de audiência públicas em Plenário termina por prejudicar o andamento dos projetos de leis e de outras espécies normativas, ao dispensar a ordem do dia e a distribuição das matérias e, em segundo plano, geralmente, essas auscultas públicas versam sobre temas preponderantemente específicos de alguma determinada área e políticas públicas que se relacionam com segmentos estratificados da sociedade civil organizada.

A assertiva do vereador Diógenes Ferreira<sup>13</sup> comprova a presente digressão: “infelizmente ainda não houve nenhuma Audiência gerenciada pela comissão a qual faço parte”, contrariando aquilo que é de competência típica e expressa das comissões permanentes, na forma do art. 23, § 1º, II da Lei Orgânica Municipal.

Fato mais gravoso se encontra na desatenção ao art. 48, parágrafo único, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo conteúdo remete ao poder público, em todos os níveis, o incentivo à realização de audiências públicas, para discutir a elaboração das peças orçamentárias.

---

<sup>13</sup> Essa entrevista foi realizada Casa Otacílio Gomes de Sá, nome dado ao edifício da Câmara Municipal de Sousa-PB, no mês de Fevereiro.

Em outras Casas legislativas, por exemplo, a situação não se difere muito, mas, ao menos, faz parte da rotina as consultas públicas sobre as leis financeiras. Na Câmara Municipal de João Pessoa, o vereador Lucas de Brito Pereira<sup>14</sup> responde que aconteceram 28 audiências públicas, para se discutir a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Na maioria das vezes, no entanto, essa lógica não se coincide com participação social, mas muito mais com a ideia de transparência, em virtude da parca presença de pessoas da sociedade, como, em pesquisa realizada sobre o assunto no seio da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, infere Prux, Balsan e Moura (2012, p. 8):

Por meio da análise das atas selecionadas constatou-se que as audiências públicas sobre elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos realizadas pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, enfatizam a transparência e não a participação popular. O público participante das audiências públicas em sua maioria é do setor público, sendo que a presença da sociedade civil nem sempre é registrada. Há preponderância do teor informativo com a transmissão de muitas informações técnicas, descontextualizadas e distantes da realidade do cidadão em geral. Salienta-se que foi grande a presença de explicações sobre PPA, LDO e LOA durante as audiências públicas, o que demonstra preocupação com o pleno entendimento dos tópicos abordados por parte dos presentes. Os debates se fizeram presentes nas reuniões, demonstrando que há discussão de ideias, pontos de vista e opiniões por parte dos presentes.

Além de desprezar por completo uma competência exigida na legislação municipal, por conseguinte, desestimular um precioso método de participação popular na formação do ordenamento jurídico, o parlamento sousense comete mácula ainda mais elementar, ao preterir as consultas públicas, no momento da apreciação das peças orçamentárias.

## 5.2 ESTUDO COMPARADO COM OUTRAS CASAS

Comprovada, pois, a precariedade fisiológica do sistema de comissões permanentes, na Câmara de Vereadores de Sousa-PB, sob os aspectos já

---

<sup>14</sup> A entrevista citada foi realizada na Casa de Napoleão Laureano, nome dado ao edifício sede da Câmara Municipal de João Pessoa-PB, no mês de Janeiro de 2015.

esmiuçados, cumpre diagnosticar se a presente problemática se resume apenas a esta casa legislativa ou também se faz presente alhures.

Em outras localidades, a exemplo da cidade de João Pessoa-PB, a crítica parte dos próprios membros das comissões, como aduzem os vereadores Lucas de Brito Pereira e Raoni Mendes<sup>15</sup>, respectivamente:

O funcionamento dessas comissões na Casa de Napoleão Laureano, entretanto, ainda é precário. Dependendo de quem seja o presidente, nem sempre as reuniões acontecem, e o número de pareceres orais, ofertados no próprio Plenário, vem crescendo com o tempo.

O mais difícil nas COMISSÕES é a atuação conjunta dos vereadores. Então, há um baixo número de reuniões. A única comissão permanente que tem reunião de forma mais constante é a CCJ. Por isso, poderíamos ter um papel mais transformador, enquanto comissão, pois temos diversos pensamentos e poderíamos debater com a sociedade de forma pública as soluções apresentadas pelos pares através de suas leis, dando a oportunidade de detalhar mais o que poderá passar a reger toda sociedade.

Em parlamentos de menor porte, a situação é ainda mais caótica, quando nem sequer há previsão regimental da existência da fase de análise prévia por parte das comissões permanentes, como pode asseverar trecho da entrevista do vereador Romero Sá do município de São José da Lagoa Tapada de apenas 7.564 habitantes<sup>16</sup>:

Apesar de ter enviado vários requerimentos requerendo a criação das comissões permanentes na casa Miguel Rodrigues Coura elas ainda não foram criadas, portanto não participo de nenhuma. Não existem reuniões das comissões dia nenhum, os projetos são apresentados na hora da Reunião (sessão) se quer uma cópia é fornecida com antecedência um verdadeiro desrespeito ao poder legislativo.

Embora a pesquisa seja direcionada a uma crítica do labor legislativo operado na Câmara Municipal de Sousa-PB, parece, realmente, que semelhante paradigma se repete em outras casas legislativas e se alastra perante todo o Brasil, inclusive em cidades com maior número de habitantes, especialmente, no que tange à realização de reuniões públicas e frequentes, em respeito ao Princípio da Publicidade, como é o caso de Niterói-RJ e Maringá-PR, de acordo com as matérias jornalísticas reprisadas abaixo (CARDOSO, 2011):

<sup>15</sup> As entrevistas citadas foram realizadas na Casa de Napoleão Laureano, nome dado ao edifício sede da Câmara Municipal de João Pessoa-PB, no mês de Janeiro de 2015.

<sup>16</sup> A entrevista citada foi realizada, através de contato por email, no mês de Janeiro.

O clima esteve tenso na Câmara de Maringá na última terça-feira (22/03). Fui mal recebido, talvez pela primeira vez, e empurrado por um dos vereadores (que se desculpou mais tarde). Eles estavam bravos por conta da denúncia de O Diário de que os edis assinam atas das comissões permanentes sem comparecer às reuniões.

A Câmara Municipal de Niterói conta com 13 comissões permanentes que têm a missão de criar projetos, propor estudos, comandar investigações, e podem até intervir em questões que afetam a cidade. Compostas por três a cinco vereadores e um chefe de gabinete — cargo comissionado —, conforme determina o Regimento Interno da Casa, cada uma delas deveria realizar ao menos uma reunião ordinária por mês e quantas extraordinárias fossem necessárias. O GLOBO-Niterói solicitou as atas das reuniões do último mandato — 2009 a 2012 — e constatou que a atuação dessas comissões é muito abaixo do previsto. Além de poucas discutirem projetos de relevância para os setores que representam a maioria não consegue sequer cumprir o cronograma de encontros previstos. As justificativas apresentadas para a pouca atividade são a falta de quórum — é necessária a presença de pelo menos três vereadores — e a pouca demanda. Apenas a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ), presidida por Rodrigo Farah (PMDB), realizou todas as reuniões mensais nos últimos quatro anos. Mas isso nem pode ser considerado um mérito. Todos os projetos que chegam à Câmara dependem da apreciação desta comissão.

Os critérios utilizados para a escolha dos relatores continuam sendo previstos pelos regimentos internos das Câmaras Municipais de forma ainda retrógrada e, eventualmente, tomados por um viés bastante autocrático, através da escolha discricionária pelo presidente da comissão, como se observa no diploma regimental da Câmara Municipal da cidade de Itu, no Estado de São Paulo.

Há ainda outras resoluções que preveem disposições ainda mais autocráticas, permitindo, além da designação discricionária do relator, a avocação para si pelo presidente da comissão permanente, a exemplo dos regimentos internos das Câmaras Municipais de Belém do Pará e Sinop, no Estado do Mato Grosso.

O mais correto critério que se exorta é o do rodízio ou da distribuição proporcional, como bem assentaram os legisladores das Câmaras Municipais de Caruaru-PE e Caxias do Sul-RS, em seus respectivos regimentos internos, em nome do Princípio Democrático, do direito das minorias e da paridade de participação no processo legislativo de todos os blocos partidários.

A crise de representatividade instaurada no Brasil é um claro sintoma dessa conjuntura de leniência parlamentar, do trabalho que se preocupa apenas com os holofotes do Plenário e suas discussões polêmicas e não labuta no intrínseco processo legiferante constituinte do ordenamento jurídico, ou seja, os políticos tem

sido vistos muito mais como parlapatões da demagogia e de seus interesses particulares do que como genuínos representantes da população que deveriam atentar às suas responsabilidades constitucionais.

### 5.3 CONSEQUÊNCIAS DO TRABALHO LEGIFERANTE E A NECESSIDADE DE HIGIDEZ NA FORMAÇÃO DA LEI

Ainda que não se tenha um consenso no que se refere ao destinatário final da norma jurídica, – se aos órgãos do Estado ou aos cidadãos – o fato é que o seu processo de constituição precisa estar vinculado aos valores supremos de justiça e gizado em consonância com o contexto regional em que se figura, incluindo os aspectos econômico, social, geográfico e cultural (BOBBIO, 2014).

Os defeitos jazidos no plano das comissões permanentes e descritos nesse trabalho, que terminam, certamente, por macular o processo legislativo no município de Sousa-PB, trazem a possibilidade de uma série de consequências perniciosas à formação das normas e, por conseguinte, ao cotidiano dos munícipes e ao andamento dos órgãos estatais.

O disparate para com a fase consignada no seio das comissões permanentes, ilustrado: (i) pelo critério autocrático de escolha dos relatores; (ii) precária organização comprovada na falta de prefixação de datas e horários; (iii) inexistência de reuniões públicas e frequentes em completo desrespeito à transparência nos atos da Administração; (iv) ausência de formalização de atas e pelo reduzido número de consultas públicas, a aprovação de leis, em Plenário, à toque de caixa, sem o necessário e esmiuçado esmero no estudo e na discussão, leva a produção normativa a um caminhar sem regresso de compromisso permanente com a imperfeição.

Há de se obtemperar, no entanto, que não se pode confundir dois males do processo legislativo: a morosidade na aprovação de matérias relevantes aos segmentos sociais e o desprezo às etapas importantes da formação da norma. De modo contrário, é mister que agilidade e atenção sejam elementos conciliatórios e umbilicalmente ligados pelo parlamentar, no momento de atuação, enquanto legislador, nem é possível utilizar um como justificativa para o outro, uma vez que a

sociedade necessita de respostas rápidas do Legislativo no que tange aos avanços primordiais da política, ao passo que não pode este Poder se valer das pressões sociais e aprovar regras sem o apurado discernimento e a acuidade com todas os atos do processo legiferante.

Outro argumento sólido para rechaçar a presente dualidade é a fixação de prazos até a votação em Plenário, como intenção de acelerar a elaboração legislativa, porém sem permitir qualquer tipo de aprovação de espécies normativa por decurso do tempo, transfigurando-nos à seguinte digressão: ora, se há um período razoável delimitado para que os atos sejam devidamente produzidos, não há que se explicar as causas de uma possível demora, salvo se configurar a extrapolação indevida.

O próprio RI da Câmara Municipal de Sousa-PB, em seu art. 135, delimita o prazo de dez (10) dias para que os pareceres técnicos emitidos pelas comissões permanentes sejam oferecidos, cabendo, em caso de descumprimento, a qualquer parlamentar, o pedido de urgência, nos moldes do art. 143 do mesmo Regimento.

A utilização desta técnica denota-se como de bom alvitre, uma vez que intenta agilizar o processo legislativo e imprimir um ritmo menos lânguido à aprovação das normas, utilizando um prazo, ao que se parece, conforme a demanda do município, extremamente razoável.

É evidente que a norma jamais desembocará ao ordenamento jurídico perfeita, na sua plenitude, até porque não se encontram as mais sortidas interpretações e críticas ao texto insculpido, dada a sagrada diversidade de pensamento, porém o legislador deve se empenhar, abnegadamente, pela máxima higidez do processo de produção das normas, de forma objetiva, respeitando e cumprindo integralmente todos os seus meandros positivados.

Para solucionar a já dissecada problemática, poderia se aventar a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, através de uma provocação de um parlamentar ou do Ministério Público, a fim de que seja cumprido fielmente aquilo que ordena a Constituição Federal, ainda que sucintamente, em seu art. 58 e seus parágrafos e a legislação local, a saber: Regimento Interno da Câmara e Lei Orgânica do Município, todavia, essa ferramenta implicaria na intervenção de uma função estatal sobre a outra, infringindo frontalmente o Princípio da Separação dos Poderes, cláusula pétrea do Estado brasileiro e tornando-se, por conseguinte, uma medida absolutamente inconstitucional.

Entende-se que esse imbróglio deve ser saneado dentro do próprio Poder Legislativo, a partir da criação de uma lei que intime os insignes membros das comissões permanentes e seus respectivos presidentes a retificarem os vícios até então cometidos, sob pena de serem estabelecidas sanções de natureza pecuniária, cuja minuta do projeto já foi desenvolvida e proposta por este pesquisador (vide apêndice A).

A aludida proposição possui amplitude para punir os vereadores omissos em todos os seus horários e compromissos de trabalho, incluindo as reuniões de comissões e as sessões em Plenário e a prefixação de datas e horários pelos presidentes das comissões permanentes, além de inserir as justificativas taxativas a possíveis ausências que devem ser apresentadas previamente e com documento comprobatório, em anexo.

Indubitavelmente, se esse projeto se transformasse em lei, sendo aprovado, e fosse aplicado de forma metódica pela Mesa Diretora, o tratamento dispensado pelos gabinetes dos vereadores com relação às tarefas realizadas pelas comissões permanentes seria completamente distinto do que, hodiernamente, se pratica, uma vez que estariam comprometidos os tão ansiados subsídios dos edis.

#### 5.4 O PROBLEMA DA INFANTILIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL E A POSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

Como já cediço, a Constituição Federal propugnou em, notadamente, seus arts. 1º e 18, a ideia de um Estado formado pela união indissolúvel de União, Estados Membros e Municípios, com repartições de competências administrativas e legislativas, elemento fundamental da lógica federativa.

O Município, em especial, permeou, durante muitos anos, de acordo com os regimes que se sucediam em cada Constituição, entre várias posições, no sistema federativo, ora como unidade meramente administrativa, ora como ente federado propriamente dito, ainda que a tão proclamada autonomia municipal estivesse presente, de modo constante, em quase todos os textos constitucionais (MEIRELLES, 2001).

A Constituição de 1988 conferiu, em seu art. 1º, aos Municípios a condição de entidades federativas, ao lado da União, dos Estados Membros e do Distrito Federal, no entanto esse pacto federativo engendrado pelo constituinte, na prática, é alvo de um tremendo desequilíbrio, notadamente, em relação à independência financeira e tributária dos municípios, existindo um descompasso muito grande entre o poderio municipal e sua dependência para carrear recursos mais vultosos para com a União (GADELHA, 2012).

Alguns doutrinadores, a exemplo de José Afonso da Silva, contestam, inclusive a posição dos municípios como entes federativos, fazendo uma interpretação mais holística da Carta Maior, que envolve a utilização das terminações “unidade federada” e “unidade da federação” apenas aos Estados Membros e à União (SILVA, 2012).

Na realidade, é nas cidades onde se encontram as principais dificuldades das pessoas, não passando a União e os Estados Membros de meras abstrações, para aprimorar a organização administrativa do país. O buraco do calçamento, o poste de luz apagado, o posto de saúde sem médico, a escola sem estrutura, todos esses percalços do cotidiano do cidadão ocorrem no Município, e são os vereadores e o prefeito os responsáveis por apresentarem as soluções para esses problemas, de modo que não se faz necessário modificar essa atual conjuntura por uma mera questão de justiça, de equilíbrio entre os entes ou de cumprimento do Princípio federativo, mas, simplesmente, por uma questão de lógica e razoabilidade.

Essa pequenez equivocada estimada ao ente municipal causa, além disso, uma série de problemas que descredita a própria autoestima dos seus agentes políticos e da própria entidade, levando a crer, realmente, que os Municípios merecem um tratamento mais inferior ou infantilizado.

Não resta dúvidas de que todo esse funcionamento deficitário das comissões permanentes, na Câmara de Vereadores de Sousa-PB, deve-se, além do eventual escasso conhecimento jurídico de seus componentes, da insuficiente e má utilização das ferramentas assessórias dos gabinetes e do Poder Legislativo e da negligência deliberada dos parlamentares, também ao sentimento de infantilização dos municípios, provocado, especialmente, pela desidratação financeira a eles acometida, uma vez que, como dissertado nesse trabalho, a atuação dos órgãos fracionários melhora de acordo com o porte da casa legislativa, logo veja-se que, no Congresso Nacional, as comissões permanentes atuam de forma já cadenciada, nas

Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais de maior monta, os problemas já começam a serem desnudados e naquelas de menor tamanho, a precariedade já é a tônica da rotina das comissões.

Essa dependência exorbitante dos recursos do Governo Federal acaba por tornar o Município um ente federado posicionado em um degrau inferior, ao menos perante a interpretação mais corriqueira do pensamento social mediano e do senso comum, que o infantilizam como se essa subordinação fosse análoga, por exemplo, a relação entre pais e filhos, onde o genitor leciona e mantém um domínio sobre sua prole infante que, incipiente, ainda engatinha nos passos da vida e ignora inúmeras experiências.

A justificativa do caráter infantilizado dos Municípios no que se refere ao trabalho realizado pelas comissões permanentes, em Sousa-PB, é, ao que se parece, o tom da conformação, como se as leis municipais, salvaguardando as competências próprias repartidas na CF/88, fossem hierarquicamente inferiores às federais e às estaduais, discurso que merece irrestrito repúdio, em nome da autonomia municipal conquistada também na seara legislativa. Ainda que o município não recebesse a posição a qual lhe foi conferida pelo constituinte, a ideia conformativa seria igualmente nefasta, pois, independente, do grau de relevância, qualquer trabalho deve ser confeccionado e tratado com a mais alta destreza e o mais apurado zelo.

Urge, portanto, a repaginação do pacto federativo vigente, para que os municípios possuam, do ponto de vista prático, a sua autonomia revigorada, principalmente, quando se fala sobre a gerência de recursos públicos e uma mais abrangente arrecadação destes, de modo que isto não influa nas autonomias já assentadas constitucionalmente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como restou demonstrado, o trabalho desenvolvido no seio das comissões parlamentares permanentes, possui enorme valia dentro do processo de produção das normas, pois visa a analisar a propositura de maneira mais profunda e estudá-la com mais acuidade, além de emitir um parecer eminentemente técnico sobre a sua matéria, em nome do Princípio da divisão do trabalho em um órgão.

Disposto sinteticamente no art. 58 e seus parágrafos da Constituição Federal de 1988, entende-se que a subfase instrutória que permeia os atos desses órgãos fracionários do Poder Legislativo merecia uma atenção mais especial do constituinte e uma regulamentação mais amíúde de sua atuação e de seu funcionamento, deixando de ser apenas uma questão meramente regimental.

Em nome do Princípio da Simetria, os Municípios, como entidades federativas que o são, devem obedecer e reproduzir obrigatoriamente, na sua legislação, todas as regras atinentes ao processo legislativo, compreendidas dos arts. 59 ao 69 da Carta Maior, de acordo com entendimento jurisprudencial já pacificado, salvo quanto à questão da medida provisória, cuja inclusão pelos Estados e pelos Municípios é considerada uma faculdade para tais.

Ocorre que, na Câmara de Vereadores da cidade de Sousa-PB, conforme decantado pelo presente estudo, observou-se um profundo desrespeito por parte dos parlamentares às tarefas realizadas no âmbito das comissões permanentes, materializado por problemas como o critério de escolha dos relatores por designação do presidente e, na maioria das oportunidades, por avocação do mesmo; a falta de prefixação de dias e horários; a inexistência de reuniões públicas e frequentes, em flagrante dissonância para com o Princípio da Publicidade; a ausência de atas que formalizem os supostos encontros, confeccionando-se apenas a emissão do parecer técnico; e a não realização de audiências públicas, que deveriam nortear o processo legislativo por completo, para que este se revestisse de uma amálgama de participação popular e estimulasse os diversos instrumentos de democracia direta, e o Legislativo passasse a possuir legitimidade, com o aval da sociedade, nas suas decisões.

Por meio de algumas entrevistas realizadas com parlamentares de outras casas legislativas no Estado da Paraíba, entre os meses de novembro de 2014 e

dezembro de 2015, verificou-se que a presente problemática é uma tônica que persegue boa parte do Poder Legislativo brasileiro, especialmente, nos municípios menores que padecem de uma visão mais respeitosa no que se refere ao seu enquadramento enquanto ente federado, ou seja, quanto menor o território e o porte da circunscrição, mais evidentes e abundantes se tornam essa indiferença para com as atividades consignadas dentro das comissões permanentes.

Além do reduzido preparo jurídico dos parlamentares eleitos, que, inclusive, mereciam uma melhor orientação dispensada pela Mesa Diretora da Casa Legislativa a partir da oferta de cursos preparatórios sobre a temática e uma assessoria técnico legislativa mais diligente e atuante, e do deliberado sentimento de desprezo à labuta exercida nas comissões permanentes por, provavelmente, considerarem uma atividade menos rentável e visível politicamente, nota-se que essa problemática é uma constante nas Câmaras Municipais, piorando o quadro de maneira proporcional ao tamanho do Município, em virtude de uma noção equivocada que alimenta a sociedade e os agentes políticos municipais menos entendidos de que o município é um ente inferior ou merece tratamento que denomina-se de “infantilizado”.

De fato, na prática, o pacto federativo pugnado na Constituição de 1988, que celebrou autonomia ao ente municipal, é alvo de um profundo desequilíbrio, notadamente financeiro e tributário, ao assistir-se a maior parte do bolo arrecadado nos cofres da União e minguados rendimentos nas mãos dos Municípios e dos Estados Membros. Além disso, a dependência do tesouro nacional para projetos de grande monta é algo quase que humilhante, diante das dificuldades financeiras enfrentadas pelas prefeituras.

A precariedade na atuação e no funcionamento das comissões permanentes, na Câmara Municipal de Sousa-PB, no entanto, deve-se, principalmente, à própria vontade política dos parlamentares em negligenciar essa fase, fato que pode provocar uma série de riscos à qualidade da norma e um comprometimento à total higidez do processo legislativo municipal.

Desse modo, inferiu-se que os questionamentos içados na gênese desta pesquisa foram, de plano, respondidos, e os objetivos propostos cumpridos integralmente, já que o processo legislativo foi abordado, em uma visão global, abarcando os mais variados ramos dessa temática, desde a raiz, a partir da discussão do surgimento do Estado e a teoria da Separação das Funções Estatais

até a investigação amiúde da problemática auferida nas comissões permanentes da Câmara Municipal de Sousa-PB.

A solução apresentada para o despiciendo tratamento conferido a esses órgãos fracionários, na Casa Legislativa sousense, seria a criação de uma lei, cuja minuta do projeto foi apresentada no curso deste trabalho, com o propósito de punir as ausências dos parlamentares às sessões ordinárias em Plenário e às reuniões dos órgãos fracionários, bem como os presidentes das comissões que não fixarem dia e horários e não convocarem as reuniões, com uma multa de 1/30 do subsídio integral, de modo que essa ferramenta, inobstante o seu caráter fortemente coativo, forçaria os vereadores a criarem uma tradição de maior primor no que tange à labuta legiferante, em sentido estrito.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do; VIEIRA, Isabel. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Disponível em <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1266/NormasEditadas25AnosDaCFIBPT.pdf>> Acesso em 22 fev. 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6 ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

BELÉM. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém-PA**. Disponível em <[http://www.cmb.pa.gov.br/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=916&Itemid=237](http://www.cmb.pa.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=916&Itemid=237)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 5R ed. São Paulo: Edipro, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo, Malheiros, 2012.

BRASIL, Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)> Acesso em 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_, Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)> Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_, Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O papel das comissões permanentes.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>> Acesso em 16 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados)> Acesso em 22 fev. 2015.

CARDOSO, Luiz Fernando. **Qual a importância das comissões permanentes da Câmara Municipal?** Maringá, 2011. Disponível em: <<http://blogs.odiariorio.com/cafeconomjornalista/author/cafeconomjornalista/page/82/>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. **Teoria da democracia participativa: análise à luz do princípio da soberania popular.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_87/artigos/RommelMadeiro\\_rev87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_87/artigos/RommelMadeiro_rev87.htm)>. Acesso em 22 fev. 2015.

CARUARU. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru-PE.** Disponível em <<http://camaracaruaru.pe.gov.br/editais/resolucao.pdf>> Acesso em: 22 fev. 2015.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo – Atuação das Comissões Permanentes e Temporárias.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAXIAS DO SUL. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Caxias do Sul-RS.** Disponível em <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/RPL/RPL-00187-AAAt.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. Salvador, Jus Podivm, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 31. ed.; São Paulo, Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo.** 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

FERREIRA, Adalmir. **Câmara de vereadores de Niterói, comissões permanentes pouco atuam.** Niterói, 2012. Disponível em: <<http://jnovaedicaorj.blogspot.com.br>>

/p/interior.html> Acesso em: 16 ago. 2014.

GADELHA, Myriam. **Repartição de receitas e competências tributárias à luz do federalismo**. Trabalho de Conclusão de Curso, João Pessoa, Direito, Unipê – Centro Universitário de João Pessoa, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. São Paulo, Atlas, 2008.

ITU. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Itu-SP**. Disponível em: <<http://www.camaraitu.sp.gov.br/arquivos/uploads/regint.pdf>> .Acesso em: 22 fev. 2015.

JOÃO PESSOA. **Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa-PB**. Disponível em: <[http://177.200.32.195:9673/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/14417\\_texto\\_integral](http://177.200.32.195:9673/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/14417_texto_integral)> .Acesso em 22 fev. 2015.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12. ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2011.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do Espírito das Leis**. 9. ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

PEREIRA, Rodrigo Clemente de Brito. **Inconstitucionalidade de reeleições sucessivas na chefia do Legislativo**. João Pessoa: Ideia, 2014.

PRUX, Paula Raymundo; BALSAN, Laércio André Gassen; MOURA, Gilnei Luiz de. **Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA**. Disponível em: <[http://www.eumed.net/rev/cccsc/22/elaboracion\\_discusion\\_ppa\\_ldo\\_loa.html](http://www.eumed.net/rev/cccsc/22/elaboracion_discusion_ppa_ldo_loa.html)> Acesso em 22 fev. 2015.

REALE, Miguel. **Lições preliminares do Direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>> Acesso em 22 fev. 2015

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SINOP. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Sinop-MT**. Disponível em: < <http://www.sinop.mt.leg.br/institucional/regimento-interno>> Acesso em 22 fev. 2015.

SOUSA-PB, Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Sousa-PB**. Sousa, PB, 2005.

\_\_\_\_\_, Regimento Interno (1991). **Regimento Interno da Câmara Municipal de Sousa-PB**. Sousa-PB, 2005.

STF, **ADI 3627**, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, julgamento em 06/11/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7342834>> Acesso em 22 fev. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, **SAGRES Captura**. Disponível em < <http://portal.tce.pb.gov.br/aplicativos/sagres/captura/>> Acesso em 28 fev. 2015.

## 8 APÊNDICES

### 8.1 APÊNDICE A

#### PROJETO DE LEI Nº DE 12 DE MAIO DE 2014

Disciplina as ausências dos vereadores em sessões e reuniões de comissões e adota outras providências.

Art. 1º O vereador que não comparecer à sessão ordinária ou à reunião de comissão e o presidente da comissão que não convocar as reuniões ordinárias ou não prefixar seus dias e horas, conforme os arts. 66 e 153 do Regimento Interno, terá descontado 1/30 de seus subsídios, salvo:

- I- Por problema de saúde, nascimento de filho ou óbito na família;
- II- Em acompanhamento ao prefeito em audiência ou evento oficial;
- III- Por participação de audiência com quaisquer autoridades;
- IV- Em representação da Câmara por indicação da presidência em evento;
- V- Quando estiver presente em convenção ou encontro do partido.

Parágrafo único. O vereador ausente deve enviar previamente justificativa com documento comprobatório em anexo.

Art. 2º Os valores arrecadados a partir desta resolução devem ser revertidos em doações a instituições de caridade, entidades filantrópicas ou organizações não governamentais.

Art. 3º Fica a Mesa Diretora responsável, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data de publicação desta resolução, a instalar o controle de presença, através de ponto eletrônico.

Art. 4º Essa resolução entra em vigor na data de sua publicação.