

JOSÉ AFONSO DA SILVA

PROCESSO CONSTITUCIONAL DE FORMAÇÃO DAS LEIS

2ª edição, 2ª tiragem

Restas Baubini
Abr/2008

 MALHEIROS
EDITORES

PROCESSO CONSTITUCIONAL DE FORMAÇÃO DAS LEIS

© JOSÉ AFONSO DA SILVA

1ª edição, 1964; 2ª edição, 1ª tiragem, 01.2006.

ISBN 85-7420-703-9

*Direitos reservados desta edição por
MALHEIROS EDITORES LTDA.*

*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171
CEP 04531-940 — São Paulo —, SP*

Tel.: (0xx11) 3078-7205 Fax: (0xx11) 3168-5495

*URL: www.malheiroseditores.com.br
e-mail: malheiroseditores@terra.com.br*

*Composição
PC Editorial Ltda.*

*Capa:
Criação: Vânia Lúcia Amato
Arte: PC Editorial Ltda.*

*Impresso no Brasil
Printed in Brazil
04.2007*

INFORMAÇÃO AO LEITOR

Este livro estava esgotado há 40 anos. Foi escrito como monografia de concurso à cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, com a qual o autor conquistou ali a livre docência e o título de doutor. Sai agora em 2ª edição, completamente reformulado, não só em consequência das alterações constitucionais, mas, em boa parte, em razão da evolução do pensamento do autor em relação a diversos pontos da monografia. Foram, além disso, acrescidos dois capítulos: o Capítulo VII sobre *Formações legislativas especiais*, e o Capítulo VIII: *Dos regimentos internos e inconstitucionalidade "in procedendo"*.

O livro tinha, na 1ª edição, de 1964, o título *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*.

Tratava, e continua tratando, do *processo legislativo*. Isso está logo referido no Capítulo I sobre as bases do processo legislativo. Foi escrito sob a égide da Constituição de 1946, que não empregava essa denominação para o processo de formação das leis, nem mesmo o concebia como um processo. As Constituições posteriores passaram a abrir uma seção, sob a rubrica "Do Processo Legislativo", tal como consta da Seção VIII do Capítulo I do Título IV da Constituição de 1988.

O meu livro, sem falsa modéstia, foi pioneiro, no Brasil, sobre o *processo legislativo*. Depois vieram outros com esse título. Ora, tal título não é propriedade de ninguém, porque se trata de um instituto jurídico, de sorte que qualquer autor pode perfeitamente empregá-lo. Não o fiz na primeira edição do livro, quando não havia nenhuma obra, nem mesmo artigo, com o nome de *processo legislativo*; não era também o caso de fazê-lo agora. Mas o título anterior não me agradava: era longo e mereceu crítica procedente, porque, em verdade, não tratava apenas dos *princípios*

trole. Propus, na primeira edição, o *abandono do bicameralismo*, mas, a rigor, revendo minha proposta, hoje, verifico que também não pleiteei o *unicameralismo perfeito*.

“Em política, para não falarmos de outros setores da ação humana, todas as criações são instrumentais. Elas nascem e vivem em função de necessidades sociais, correspondendo sobretudo aos interesses da classe dominante. E assim como nascem e vivem em função de necessidades sociais, também morrem, ou tendem a morrer, quando essas necessidades exigem novas soluções. Comprimir o processo político em modelos rígidos, por amor das fórmulas, é negar o próprio processo político, é desconhecer o caráter teleológico das instituições políticas, é supor que as construções políticas são produtos da natureza e não produtos humanos.”³³

Inegável é que, de modo geral – mesmo nos Estados federais – o bicameralismo reflete um elemento antidemocrático no Estado contemporâneo. Todos os argumentos em seu favor visam tolher o progresso, a influência popular na formação das leis, contrariando o princípio da soberania popular. Pois, a doutrina constitucional contemporânea começa a reconhecer que a democracia se acomodaria melhor no sistema unicameral, na medida em que considera o bicameralismo uma instituição essencialmente destinada a canalizar e a temperar o elã da soberania popular, que – dizem – se exprimiriam muito brutalmente numa Câmara única.³⁴ Vitor Nunes Leal é claro e merece ser transcrito:

“Nos dias de hoje, principalmente nos países europeus e nos Estados Unidos, o proletariado deixou de ser uma ameaça futura para ser uma força política presente e poderosa. Ao mesmo tempo, a nova situação da burguesia – que passou de classe média a classe “alta” – já não comporta um Estado débil, como nos tempos do capitalismo de livre concorrência. Por isso mesmo, é este o grande problema que se lhe apresenta: construir um Estado forte e eficiente, mas ao mesmo tempo imune da preponderância do elemento o popular.

“O sistema bicameral responde ao último objetivo porque a câmara alta tem por função precipua conter a câmara baixa, mas não atende ao primeiro, porque torna mais morosa, embaraçada e ineficaz a ação do Estado. A criação dos regimes totalitários reunia os dois requisitos, por que, ao mesmo tempo que neutralizava a influência revolucionária do proletariado, dotava o Estado de excepcional energia e rapidez de ação.

33. Idem, pp. 424 e ss. (o trecho citado encontra-se sob o n. 7, p. 434).

34. Cf. Union Interparlementaire, ob. cit., p. 13. Nunes Leal, ob. cit.

Depois da II Guerra Mundial, sobretudo pelo descrédito em que afundou os regimes totalitários, as correntes conservadoras continuam a apelar para a segunda câmara como paliativo para conter o ímpeto renovador que os efeitos da conflagração mundial estimulam nas massas.³⁵

O argumento de que a existência de duas Câmaras, possibilitando uma dupla discussão, evita decisões precipitadas, é falso por vários motivos: primeiro, porque a dupla discussão pode haver numa única Câmara; segundo, porque, entre nós, em certos casos, existe já mais de uma discussão o que, às vezes, propicia até quatro discussões (duas em cada Câmara); terceiro, porque – como assinala Duverger³⁶ – o defeito dos Parlamentos é exatamente sua morosidade, mesmo os unicamerais; quarto, porque o exemplo das Assembléias Legislativas dos Estados brasileiros, unicameristas, provam contra o argumento da precipitação, e suas leis não são nem melhores nem piores que as do Congresso, do ponto de vista do aperfeiçoamento.

1.2.4 Bicameralismo desigual

Assim é o bicameralismo onde as duas Câmaras não exercem as mesmas atribuições.

Esse foi o sistema da Constituição de 1934, em que se dispunha que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados – dando a impressão de ter adotado o unicameralismo – e fundamentalmente dessa forma pode ser entendido, porquanto o Senado Federal não foi colocado e organizado nos moldes tradicionais, como ramo do Poder Legislativo, mas como um órgão de coordenação dos Poderes. Sua função legislativa restringiu-se consideravelmente, podendo mesmo dizer-se que a normatividade do Direito brasileiro ficara a cargo, basicamente, da Câmara dos Deputados. Ao Senado incumbia promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos de sua competência. Entre estes últimos: a) aprovar a nomeação de magistrados, de Ministros do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral da República e as designações de chefes de missões diplomáticas no exterior; b) autorizar a intervenção nos Estados, bem como empréstimos externos dos Estados,

35. Ob. cit.

36. Cf. Maurice Duverger, ob. cit., vol. I, p. 143, onde acentua “Il est surtout de souligner combien cet argument ignore les faits concrets. Dans tous les Parlements, c'est la lenteur et non la précipitation qui constitue le défaut essentiel”.

União e a defesa do unicameralismo

do Distrito Federal e dos Municípios; c) suspender, exceto nos casos de intervenção decretada, a concentração de força federal nos Estados, quando as necessidades de ordem pública não a justificassem. Quanto à sua colaboração na feitura das leis, incumbia-lhe a iniciativa das referentes à intervenção federal nos Estados e, em geral, das que interessassem determinar a um ou mais Estados, assim como era de sua competência colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre esquadro de sítio, sistema eleitoral e de representação, organização judiciária federal, tributos e tarifas, mobilização, declaração de guerra, celebração de paz e passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, tratados e convenções com as nações estrangeiras, comércio internacional e interestadual, sistema monetário e de medidas, banco de emissão, socorros aos Estados, matérias em que os Estados tivessem competência legislativa subsidiária ou complementar; examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo e suspender a execução dos dispositivos ilegais; propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou éivados de abuso de poder; suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário; organizar, com a colaboração dos Conselhos Técnicos, ou dos Conselhos Gerais em que eles se agruparem, os planos de solução dos problemas nacionais; rever os projetos de código e de consolidação de leis, que devam ser aprovados em globo pela Câmara dos Deputados.

Esse conjunto de atribuições dava ao Senado uma posição especial na organização constitucional de 1934, como um órgão típico da Federação, com forte tendência a se transformar num órgão de controle. Essa é a idéia matriz de um órgão incumbido de promover a coordenação dos poderes federais entre si. Pena é que a Constituição durou menos de três anos, não tendo havido tempo para experiências concretas. Ai está um sistema que talvez valesse a pena retomar numa reforma do Poder Legislativo, caracterizando o sistema como bicameralismo desigual, mais do que como unicameralismo imperfeito, como, ás vezes, se pensa.

§ 3º. ÓRGÃOS INTERNOS DAS CÁMARAS LEGISLATIVAS E FORMAÇÃO DAS LEIS

13. Generalidades

Nos últimos tempos, a Ciência Política vem destacando, com ênfase, os problemas ligados à organização legislativa. Debruça-se mormente

sobre o sistema de funcionamento dos Parlamentos, reconhecendo a existência de crise profunda na atividade legislativa. Crise que decorre do incremento da função legislativa do Estado contemporâneo, cuja missão se amplia cotidianamente, para satisfazer as necessidades coletivas.

Uma sociedade autenticamente democrática impõe ao Estado novos encargos. O reconhecimento, ainda que paulatino, de que a democracia não se resume apenas na participação de um corpo eleitoral restrito na escolha de seus representantes não se reduz à mera participação na vida política da nação e no simples gozo das liberdades públicas, formalmente conferidas aos membros da sociedade estatal; o reconhecimento, enfim, de que Democracia não há de ser uma palavra vã e vazia de conteúdo social, de que, para se poder chamar assim um regime, é necessário res-ponder às necessidades das massas populares e que isso só se alcançaria pela intervenção do Estado na vida econômica, social e cultural da nação, trouxe à Administração Pública uma soma de encargos tão grande que os trabalhos legislativos aumentam fabulosamente.

A mudança das condições sociais — como assinala Chamberlain — requer gradual modificação das regras de governar a sociedade, e tal modificação está sendo procurada, hoje, mais através da legislação que pelo tardio e muitas vezes canhestro método de ação dos tribunais.³⁷ O autor examina o problema dentro do sistema americano e inglês, onde a vida social se rege ainda em grande parte pelas normas da *Common Law* e ainda, especificamente quanto aos EUA, pela influência poderosa das Cortes de Justiça na interpretação e estabelecimento do sentido das normas jurídicas, para adaptá-las, ou não, às mutações da sociedade. Mas a idéia geral do texto citado também se aplica a toda organização social e até com mais razão àquelas sociedades que estão em fase de desenvolvimento econômico-social mais acelerada.

Em remate, a Administração expande-se e a sociedade volta-se, cada vez mais, para os serviços públicos, buscando resposta às suas necessidades e reivindicações; donde alarga-se, mais e mais, o escopo da atividade legiferante, desde que é somente através da ação legislativa que se podem instituir novas organizações governamentais ou se podem ajustar aquelas existentes para a desincumbência dos encargos.³⁸

Como a Administração se torna cada vez mais complexa — é ainda Chamberlain que destaca — e se estende a novos propósitos, a necessi-

37. Cf. Joseph Chamberlain, *Legislative Process*, p. 4.

38. Sobre o tema do texto, com mais pormenores. cf. Chamberlain, *idem*, pp. 4-5.

dade de reparos no mecanismo existente, tanto quanto do seu ajustamento para satisfazer novos encargos, requer atividade crescente por parte do legislador.³⁹

Esses fatos têm solicitado mudanças no mecanismo de formação das leis. Há evidente urgência na adoção de novos processos e procedimentos para atender à demanda crescente de novas leis e reformulações da legislação que não mais corresponde ao meio social que lhe serve de substrato, de suporte. Mas não basta adotar novos métodos na elaboração das leis; pouco valeria isso se não se reformular também a estrutura dos órgãos a que a Constituição incumbe da função legislativa.

Pouco se fez sobre esse último ponto, desde a formação das assembleias modernas. Sua organização interna pouco se alterou, para cumprir sua missão, que as necessidades hodiernas reclamam, com a exigência de uma atividade legiferante mais expedita e mais dinâmica em consonância com o dinamismo das relações sociais contemporâneas.

Certo que os Parlamentos têm uma organização interna destinada a disciplinar o trabalho legislativo. Constituíram-se órgãos internos que procuram ordenar sua vida autonomamente e sua atividade como tentativa de melhoria do rendimento e aperfeiçoamento do seu trabalho.⁴⁰

As Casas do Congresso Nacional, seguindo os Parlamentos tradicionais, criaram órgãos internos, que desenvolvem atividade de real importância na ordenação de seus trabalhos e de realce no processo de formação das leis.

Tais são: a *Mesa Diretora*; a *Secretaria*; as *Comissões Parlamentares*; as *bancadas* e as *lideranças partidárias*; o *Colégio dos Lideres*; os *Blocos Parlamentares*.

A seguir, procuraremos destacar a atividade legislativa desses órgãos, deixando de parte sua ação meramente política ou administrativa.

14. A Mesa e sua composição

A exigência de autonomia das Câmaras Legislativas impõe sejam seus órgãos diretores compostos de membros pertencentes a seus quadros

39. Idem, *ibidem*, p. 5.

40. Pois — como afirma Harvey Walker, *The Legislative Process*, Prefácio, p. IV: “O aperfeiçoamento na técnica administrativa não superará deficiências no processo de legislação. Para isso, é a legislação (...) que prepara o caminho das agências executivas do governo”. (No original: “Even perfection in administrative technique will not overcome deficiencies in the process of legislation. For it is legislation (...) that prepare executive agencies of the government”.)

e eleitos pelos seus pares. Isso se tornou regra geral no Direito Constitucional moderno.

Não há grande diferença, de Estado para Estado, quanto à composição do órgão diretor das Assembleias. Em regra, compõe-se de um Presidente, um ou mais Vice-Presidentes, alguns Secretários e, às vezes, um ou mais funcionários incumbidos da ordem interna.⁴¹

Nos países anglo-saxões — EUA e Grã-Bretanha —, não existe uma direção colegiada, como acontece nos demais países. Há somente um Presidente — o *Speaker*, aquele que fala pela Câmara — eleito pela Câmara dos Representantes ou dos Comuns, enquanto, para a segunda Câmara, a presidência cabe de direito ao Vice-Presidente da República (no caso do Senado americano, que também elege um Presidente *pro tempore*, como substituto daquele) e ao *Lord Chancellor* (para a Câmara dos Lords, na Grã-Bretanha).⁴² A diferença está em que o *Speaker* da Câmara dos Comuns não é propriamente o representante da maioria, mas é escolhido pela Câmara sem preocupação partidária; importa aos ingleses a sua imparcialidade, que deve ser “quase religiosa”; observa-se que, em regra, é um homem de segundo plano, talhado para a sua atribuição.⁴³ Ao contrário — conforme as palavras de Ernest F. Griffith — “o *Speaker* da Câmara dos Representantes é um homem de partido, e, diferentemente do *Speaker* na Câmara dos Comuns, se espera dele que assuma uma atitude diretiva e dinâmica na esfera de seu partido”; apesar disso, “por tradição e de acordo com as normas da Câmara, desempenha seu cargo com escrupulosa consideração em relação aos direitos e privilégios da minoria tanto como da maioria”.⁴⁴ A duração do mandato dos membros

41. O Senado italiano é dirigido por um Presidente, quatro Vice-Presidentes, três *Questori* (que superintende o cerimonial, a polícia e os serviços do Senado) e oito Secretários; a Câmara: um Presidente, quatro Vice-Presidentes, oito Secretários e três *Questori*. A Assembleia Nacional francesa: um Presidente, seis Vice-Presidentes, doze Secretários e três *Questeurs*; o Senado: um Presidente, seis Vice-Presidentes, doze Secretários, três *Questeurs*. A Mesa da Câmara Federal da República Federal da Alemanha compõe-se do Presidente, dos Vice-Presidentes e dos Secretários (cf. Reg. § 6.1), sem mencionar quantos, no respectivo regulamento interno; o Conselho Federal elege todos os anos, entre os seus membros, um Presidente e quatro Vice-Presidentes, os quais formam a Mesa do Conselho Federal (Reg. § 3º, 1, e § 5º, 1) (cf. textos em *I Regolamenti Parlamentari, 1ª serie — Francia — Italia — Germania Occidentale — Gran-Bretagna — Stati Uniti D’America* — organizado por Meuccio Rumi).

42. Cf. Meuccio Rumi, *La Funzione Legislativa*, p. 117.

43. Idem, *ibidem*, p. 117, citando Jefferson.

44. *El Sistema de Gobierno Americano*, p. 42; cf. também Walker, *ob. cit.*, *The Legislative Process*, p. 86; e Chamberlain, *ob. cit.*, pp. 126 e ss.

da Mesa varia de Parlamento para Parlamento. Nos EUA, Grã-Bretanha, República Federal da Alemanha e França, a eleição da Mesa da Câmara baixa é para toda a legislatura; em vários outros Estados, a duração é de uma sessão legislativa.

14:1 Eleição da Mesa no Brasil

Os trabalhos das Casas do Congresso Nacional são ordenados e dirigidos por uma comissão diretora que se chama *Mesa*. Cada uma das Mesas compõe-se de Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, havendo também quatro suplentes dos Secretários, para substituição dos titulares, que são eleitos por seus pares, tal como dispõe o art. 57, § 4º, da CF: "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 dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente". (...) 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.⁴⁵ Com isso, a Constituição quis e quer impedir o exercício contínuo de cargo da Mesa por quatro anos. Se a recondução é vedada para o mesmo cargo *na eleição imediatamente subsequente*, não há como pretender licitamente que a *eleição imediatamente subsequente* na próxima legislatura esteja fora da proibição. O encerramento da legislatura só tem efeito especial sobre atos e procedimentos, quando isso seja expressamente estabelecido na Constituição, e não é o caso, ou nas hipóteses previstas nos regimentos internos das Casas Legislativas, que não podem alcançar disposições constitucionais. No entanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados deu uma interpretação discordante, estatuinto que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas (art. 5º, § 1º). E assim se cria um tratamento desigual, porque os membros da primeira Mesa da legislatura são ilegíveis, porque não podem ser reconduzidos aos mesmos cargos, mas os da Mesa subsequente que termina a legislatura são reelegíveis, porque, segundo aquela norma regimental, podem ser reconduzidos, já que isso se dá em outra legislatura, a subsequente. No Senado, aplica-se a mesma

45. Cf. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 513.

regra por força do parecer n. 555, de 1998, de sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O Congresso Nacional, quando em sessão conjunta de suas Câmaras, é dirigido por Mesa própria: *Mesa do Congresso Nacional*, sob a presidência do Presidente do Senado Federal, sendo os demais cargos exercidos, alternativamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (CF, art. 57, § 5º).

15. Funções legislativas da Mesa

Indiretamente e de um ponto de vista amplo, todas as funções da Mesa de ambas as Casas do Congresso influem no processo de formação das leis. Nesse sentido geral, bem o diz o art. 14 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que à Mesa, na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos da Câmara, assim como os administrativos. O art. 15 especifica as atribuições da Mesa da Câmara dos Deputados, das quais as que mais importam ao processo de formação das leis são: dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos; constituir, excluindo o seu Presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso Nacional (art. 57, § 3º); promulgar, juntamente com a Mesa do Senado Federal, emendas à Constituição; propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria ou a requerimento de Deputado ou Comissão; dar parecer sobre a elaboração do Regimento Interno da Câmara e suas modificações; e segue ampla enumeração de atribuições de diversa natureza, mas não tipicamente legislativa.

A enumeração da competência da Mesa do Senado Federal (Comissão Diretora) não é tão extensa como a da Mesa da Câmara dos Deputados, na qual só entram três de natureza legislativa: propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração (CF, art. 52, XIII); emitir parecer sobre as proposições que digam respeito ao serviço e ao pessoal da Secretaria do Senado e as que alterem o Regimento Interno; elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara dos Deputados aprovados pelo Plenário.⁴⁶

46. RIDC, art. 98.

Em verdade, específica e coletivamente, as Mesas da Câmara e do Senado não têm, por si, função estritamente legislativa. Entretanto, cada um de seus membros, em separado, recebeu competência específica, que os coloca na relação processual legislativa na qualidade de interferentes e, por assim dizer, de auxiliares diretos do processo de formação das leis.

16. *Funções legislativas da Presidência*

O Presidente — como já notava Pimenta Bueno — tem necessariamente certo poder discricionário, que importa muito. Cabe-lhe superintender todos os trabalhos da respectiva Câmara. Exerce funções administrativas, disciplinares, de polícia e legislativas. Entre estas podemos destacar para o Senado: orientar as discussões, fixando os pontos sobre que devem versar, podendo, quando conveniente, dividir as proposições; designar a Ordem do Dia das sessões; retirar matéria de pauta; convocar sessões extraordinárias ou secretas durante a sessão legislativa; promover a publicação dos debates e de todos os trabalhos e atos do Senado; orientar as discussões e fixar os pontos sobre que devam versar, podendo dividir as proposições para fins de votação; desempatar as votações, quando ostensivas; proclamar o resultado das votações; assinar os autógrafos de proposições a serem remetidas à Câmara ou à sanção; presidir as sessões da Mesa, podendo discutir e votar; promulgar as leis e decretos legislativos, nos casos dos arts. 48, 65, § 7^o, da CF, assim como as resoluções do Senado.⁴⁷

O Presidente da Câmara dos Deputados é o órgão regulador dos seus trabalhos e fiscal da sua ordem; a ele incumbe falar pela Câmara, quando ela houver de se enunciar coletivamente. No que interessa ao processo legislativo especificamente, toca-lhe: I — abrir, presidir e encerrar as sessões da Câmara; conceder a palavra aos Deputados; anunciar a Ordem do Dia e o número de Deputados presentes, o que importa para a verificação do *quorum*; submeter à discussão e à votação a matéria a isso destinada; estabelecer o ponto da discussão sobre o que deva ser feita a votação; anunciar o resultado da votação; organizar a Ordem do Dia da sessão seguinte e anunciá-la ao término dos trabalhos; convocar sessões extraordinárias e secretas; II — mandar arquivar as proposições com pareceres contrários e unânimes de todas as comissões a que tenham sido distribuídas; mandar desarquivar proposição que não esteja definitivamente ultimada, para o necessário andamento; determinar a retirada de proposição; distribuir, em

47. Cf. RISF, art. 48.

nome da Mesa, a matéria destinada às comissões; declarar prejudicada qualquer proposição que assim deve ser considerada, na conformidade regimental, em face da aceitação ou rejeição de outra pela câmara; designar os membros das comissões e seus suplentes mediante comunicação dos Líderes, ou independentemente desta, se expirado o prazo fixado (cinco sessões), consoante o art. 28 e seu § 1^o.⁴⁸

Mas o Presidente não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer projeto, nem votar, exceto nos casos de empate ou em escrutínio secreto.⁴⁹

17. *Funções legislativas dos Secretários*

Os Secretários da Câmara, como os do Senado, desempenham várias atribuições de relevante importância no processo de formação das leis.

A) *Secretários do Senado* — Ao 1^o Secretário incumbe, no respeitante ao processo legislativo: ler, quando os respectivos autores não o tiverem feito, as propostas, projetos de lei, pareceres das comissões e as emendas oferecidas durante o debate, providenciando para que sejam entregues aos Senadores, à medida que forem chegando, os avulsos impressos, relativos à matéria a ser discutida e votada, de forma que essa distribuição se faça, o mais tardar, na véspera da sessão em cuja Ordem do Dia se instaria fazê-lo; anotar as discussões e votações do Senado nos papéis sujeitos à sua guarda, autenticando-os com a sua assinatura; distribuir, sem demora, papéis às comissões; apor ementas nos projetos recebidos da Câmara dos Deputados, quando não as tiverem; rubricar a listagem especial com o resultado da votação feita através do sistema eletrônico; e determinar sua anexação ao processo da matéria respectiva.

Ao 2^o Secretário incumbe: tomar parte no processo de formação das leis, praticando os seguintes atos: lavrando as atas das sessões secretas, procedendo-lhes à leitura em sessão, assinando-as depois do 1^o Secretário.

Quanto aos 3^o e 4^o Secretários, também exercem papel importante no processo legislativo, tais como: contar os votos em todas as votações; tomar nota das discussões e deliberações do Senado.

B) *Secretários da Câmara* — 1^o Secretário incumbe: fazer recolher e guardar em boa ordem as proposições e apresentá-las oportunamente; so-

48. RIDC, art. 17.

49. RIDC, art. 17, § 2^o.

brepor ementas aos projetos recebidos, sem elas, do Senado, ou do Poder Executivo; tomar nota das discussões e votações da Câmara, em todos os papéis sujeitos à sua guarda, autenticando-os com a sua assinatura; fazer a chamada dos Deputados para votação nominal. Ao 2º Secretário: fiscaliza a redação da ata; ler a ata da sessão anterior; redigir a ata das sessões secretas; auxiliar o 1º Secretário na verificação de votações. Os 3º e 4º Secretários auxiliam o 1º e 2º na verificação de votações.⁵⁰

É, sobretudo, com o trabalho, ou superintendência, dos Secretários que se formam os autos do processo legislativo. Sob esse aspecto exercem funções predominantemente de documentação dos atos legislativos, cujo fim é a formação das leis.

18. Bancadas, blocos parlamentares e lideranças

Os Deputados na Câmara e os Senadores no Senado, agrupados por representação partidária, constituem as *bancadas partidárias*, que se organizam no início de cada legislatura e que se prolongam até o seu final; nesse período podem sofrer alterações com a transferência de membros seus para outra bancada em decorrência de adoção de outra legenda partidária, pois que as bancadas se constituem exatamente das representações partidárias das Casas do Congresso. São as representações partidárias organizadas. Essa organização se perfaz com a indicação, à Mesa, de seus líderes, eleitos por maioria absoluta dos integrantes da bancada que assim falam pelo respectivo partido que têm mandato para cada sessão legislativa ordinária, nos termos do art. 9º, § 2º, do Regimento da Câmara, podendo ser reconduzidos. No Senado Federal é um pouco diferente, porque os líderes partidários são indicados no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, e essa indicação é comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria dos membros da respectiva bancada, podendo a mesma maioria substituí-los em qualquer oportunidade (RISF, art. 65, § 6º). Mas em ambas as Casas os líderes podem indicar seus vice-líderes.

50. Cf. RISF, arts. 54 a 58, e RIDC, art. 19. Note-se que o atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados é bastante parcimoniosa na enumeração das atribuições dos Secretários. Ele declara que ao Primeiro Secretário cabe superintender os serviços administrativos da Câmara e, além das atribuições que decorrem desta competência (não enumerada), cabe-lhe funções protocolares: receber convites, representações, petições memoriais, dirigidos à Câmara, fazer a correspondência oficial da Casa, exceto as das Comissões etc. Curiosamente, o Regimento dá mais atenção aos Suplentes de Secretário (art. 19-A).

As bancadas de dois ou mais partidos podem constituir *bloco parlamentar*, sob liderança comum; logo, bloco parlamentar é um conjunto de representação partidária (RISF, art. 61). Na Câmara, o da maioria, o da minoria e outros blocos parlamentares escolhem os respectivos líderes. No sistema presidencialista, como o nosso, é comum a indicação de um líder do Governo para sua defesa nos debates parlamentares, que, em regra, faz parte do bloco que o apóia no Parlamento. No sistema parlamentar, o princípio é de que o líder da maioria seja o próprio Primeiro Ministro, como ocorre, por exemplo, na Inglaterra, onde ele é o líder do partido que está no poder e também o da maioria parlamentar. É o condutor, no Parlamento, da política governamental.

Na linguagem jornalística, desenvolve-se a idéia de "bancadas estaduais" na Câmara dos Deputados, constituídas pelos Deputados eleitos pelos respectivos Estados. Mas isso não é reconhecido regimentalmente, e contrariaria o princípio da representação popular e partidária, embora seja uma confirmação daquilo que já dissemos ao tratar do bicameralismo brasileiro, ou seja, que os Deputados, na prática, são também defensores dos interesses dos seus Estados.

As lideranças das representações partidárias e dos Blocos parlamentares têm papel destacado no processo de formação das leis. Primeiro, porque o líder é o porta-voz de sua bancada e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Câmara. Segundo, porque cabem aos líderes atribuições de realce nos trabalhos legislativos, como, por exemplo, a indicação dos membros da Bancada para integrarem as comissões permanentes ou temporárias, e tantas outras disciplinadas nos regimentos das Casas legislativas nacionais. Terceiro, porque, falando em nome da Bancada, dá a orientação desta quanto aos problemas em pauta. Quarto, porque, em princípio, são os condutores de seus liderados a quem indicam os rumos a seguir nas questões parlamentares, por serem também intermediários entre a Bancada e o respectivo partido ou bloco parlamentar.

Ao líder cabe transmitir à bancada ou ao bloco parlamentar a política determinada pelo seu partido ou conjunto de partidos. Vale dizer que, por seu intermédio, os partidos políticos influem nas suas representações nas Câmaras. Isso tem importância, porquanto é um meio de influir no processo legislativo, contribuindo com seu conteúdo ideológico.

As lideranças partidárias gozam de vários privilégios nos trabalhos parlamentares, principalmente os líderes dos blocos parlamentares, que não sofrem restrições maiores quanto ao momento de intervir nos debates, prefixado, entretanto, o tempo pelo Presidente da Casa. Em regra, nem mesmo precisam inscrever-se antecipadamente para usarem da

palavra, sobretudo quando se trata de resposta a críticas à política defendida pelo seu bloco parlamentar. Mesmo os líderes de simples bancadas partidárias gozam desses privilégios, mais restritamente é certo. Podem até indicar um liderado para falar em seu nome, feita a inscrição prévia. Sobre essa temática é interessante a seguintes considerações constantes de um parecer do então Senador José Paulo Bisol:

“Esse dispositivo [art. 61 do RISF] deixa claro que as unidades ou elementos constitutivos do bloco parlamentar são as representações partidárias, não parlamentares. Aqui a questão é estrutural: assim como os parlamentares são os elementos constitutivos das bancadas partidárias, os partidos são os elementos constitutivos do bloco parlamentar. Conseqüentemente, pode-se afirmar que o bloco parlamentar é uma bancada de partidos. Nesse sentido, o bloco parlamentar é uma estrutura de estrutura pois cada unidade é estruturalmente diferente da estrutura do todo (...) Isso significa que a estrutura de cada unidade carece de um comando diferente do comando da estrutura totalizadora, o que equivale a afirmar, no caso, que cada partido componente do bloco parlamentar carece de uma liderança diferente da liderança do bloco partidário. Tenho que isso é verdade, pois cada representação partidária constituinte do bloco continua sendo representação partidária, mesmo porque, se deixasse de ser, o bloco parlamentar seria estruturalmente impossível. Por esse rumo, efetivamente, a conclusão é no sentido de que, mesmo depois de constituído o bloco parlamentar, as lideranças das representações partidárias são necessárias.

“Entretanto, o fato de se admitir que a representação partidária pressupõe liderança mesmo quando integrada a um bloco parlamentar não importa afirmar que essa liderança seja necessária para os efeitos regimentais. Vale dizer, uma coisa é a necessidade entitativa da liderança e outra a necessidade regimental de liderança. No caso, o Regimento trata o bloco parlamentar como uma superbancada, uma bancada de bancada, de tal forma que, estruturalmente falando, as lideranças das representações partidárias sobrevivem apenas no interior de cada uma delas, sem competência regimental, submetidas à liderança da estrutura global, o bloco parlamentar”. A conclusão a que chegou o autor é que as representações partidárias que compõem o bloco: a) *perdem as atribuições regimentais da liderança* na medida em que essas atribuições são regimentalmente absorvidas pelas lideranças do bloco parlamentar; b) *conservam a condição de lideranças na bancada* (para efeitos político-partidários internos).⁵¹

51. Cf. Parecer n. 480, de 1990, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, aprovado pelo Plenário da Casa em 21.2.1991 (in *Regimento Interno e normas conexas*, vol. II, cit., pp. 149 e 150).

19. *Maioria e minoria parlamentar*

A maioria é integrada por bloco parlamentar ou representação partidária que represente a maioria absoluta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Formada a maioria, a minoria será aquela integrada pelo maior bloco parlamentar ou representação partidária que se lhe opuser (RISF, art. 65), ou, em outros termos, constitui a maioria o partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da maioria (RICD, art. 13). Contudo, os regimentos internos estatuem que, se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da maioria o partido ou bloco parlamentar que tiver o maior número de representantes. O princípio é de que a maioria represente a situação governamental e a minoria a sua oposição. Raramente se dá o inverso, porque o Governo busca sempre organizar uma maioria parlamentar que apóie sua política e seus projetos.

Maioria e minoria têm seus líderes que são, na verdade, os líderes dos blocos parlamentares ou das representações partidárias que as compõem. Se a maioria tem seu próprio líder este também deveria ser o líder do Governo, pois, se a maioria é constituída do bloco parlamentar ou do partido integrado pela maioria dos membros da Casa, formada para apoiar a política governamental e seus projetos, a indicação de um líder do governo indicado pelo Presidente da República acaba constituindo um tipo de duplicidade. No entanto, os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional prevêm que o Presidente da República poderá indicar na Câmara dos Deputados um Deputado e no Senado Federal um Senador para exercer a função de líder do governo, que poderá indicar vice-líderes entre os integrantes das representações partidárias que apóiem o governo (RISF, art. 66-A; RICD, art. 11).

20. *Colégio dos líderes* * { importante para o processo de representação

Processo que vem dando resultado na elaboração legislativa é o que se desenvolve no Congresso Nacional, consistente na reunião de todos os líderes de bancadas para acertarem providências urgentes e urgentíssimas no procedimento legislativo.

Na Câmara dos Deputados, o Colégio de Líderes constitui um organismo, regimentalmente estabelecido, com funções importantes. O art. 20 do RICD dá-lhe organicidade, ao declarar que os líderes da maioria, da

minorias, dos Partidos e dos blocos parlamentares constituem o *Colégio de Líderes*; nele, os líderes de Partidos que participem de bloco parlamentar e o líder do Governo terão direito a voz, mas não terão voto. Suas deliberações, tanto quanto possível, devem ser tomadas por consenso de seus integrantes. Se isso não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, mas esta não se forma do mesmo modo como a maioria absoluta nas votações da Casa, porque está previsto que os votos dos líderes são ponderados em função da expressão numérica de cada bancada. Diz o art. 42 do RICD que os Presidentes das Comissões Permanentes se reunirão com o Colégio de Líderes sempre que isso lhes pareça conveniente ou por convocação do Presidente da Câmara, sob a presidência deste, para exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo, e cada Presidente, na reunião imediata de sua Comissão, comunicará ao seu Plenário o resultado daquela reunião.

Isso tem ocorrido com alguma frequência, e vem contribuindo, nos casos em que se verifica e se chega a um acordo, para acelerar a feitura das leis, pois a matéria fica praticamente decidida nesse colégio, intervindo as comissões e o Plenário tão-só para ratificar o acordo estabelecido.

O acordo, contudo, não obriga a qualquer membro do Parlamento, que poderá usar da palavra para impedir sua efetivação em Plenário. Mas, certamente, verificado o acordo, muitas restrições opõem-se aos liderados discordantes, como a qualquer outro, no debate da matéria em Plenário, que, praticamente, deixa de existir, restando aos opositores somente a votação em contrário.

21. Grupos parlamentares

Em alguns Parlamentos, como nos da Itália, França e Alemanha, formam-se grupos parlamentares extrapartidários. Tais grupos são reconhecidos regimentalmente.⁵² No sistema Alemão, os grupos devem formar-se de membros pertencentes ao mesmo partido, mas a formação de grupos compostos de Deputados que não sejam membros do mesmo partido também pode ocorrer sob o consentimento da Câmara Federal.

Esses grupos se organizam elegendo seu órgão diretor, normalmente, composto de Presidente e Secretários. Organizados, desempenham ação de relevo na função legislativa da respectiva Câmara, com repre-

52. Regulamento do Senado Italiano, arts. 16 e ss., da Câmara, arts. 26 e ss.; Regulamento do Senado francês, arts. 5 e 6, da Assembléia Nacional, arts. 19 e 23; Regulamento da Câmara Federal da República Federal da Alemanha, §§ 10 e ss.

sentantes nas comissões, além de outros direitos e poderes que lhes são outorgados.

Entre nós, os regimentos não reconhecem esses grupos parlamentares extrapartidários. Grupos parlamentares, no nosso sistema, são apenas os constituídos pelas representações partidárias e os blocos parlamentares, sob a coordenação de um líder. Contudo, à margem, já se constituíram grupos parlamentares extrapartidários, como a Frente Parlamentar Nacionalista, com uma estrutura muito semelhante aos do Parlamento italiano, dirigidos por uma diretoria eleita por seus membros. No sistema nacional, não gozavam de privilégio algum, por não serem reconhecidos de direito, mas desenvolveram no seio do Congresso, sobretudo da Câmara dos Deputados, uma atividade constante, que influiu profundamente na formação das leis, talvez até mais do que as representações partidárias.

É certo que, praticamente, só existiu, de importância, o agrupamento denominado Frente Parlamentar Nacionalista, pela atuação permanente e homogênea de seus membros na atividade legislativa, para não falar da política. Formou-se também o grupo de tendências opostas, chamado Ação Democrática Parlamentar, mas sua atuação, forçoso é reconhecer, não encontrou eco, a ponto de destacar-se por sua atividade, ainda que, em certos momentos, tenha desempenhado papel saliente nas lides parlamentares, especialmente na formação de um contexto propício ao golpe de 1964.

Além disso, não se pode falar em grupos parlamentares dentro do Congresso Nacional, fora das bancadas partidárias e dos blocos parlamentares regimentalmente reconhecidos. No entanto, o sistema de representação proporcional tem possibilitado uma espécie de representação corporativa no seio do Congresso Nacional, com atuação por cima das representações partidárias, como as chamadas bancadas evangélica e ruralista.⁵³ Esses agrupamentos provêm da distorção da aplicação do princípio da representação proporcional.

A propósito, Virgílio Afonso da Silva observa: "A fragilidade de nosso quadro partidário provoca ainda outro fenômeno cada vez mais corriqueiro em nossa representação política. Já vimos acima que a representação política deve ser uma representação partidária, como a própria Constituição preceitua (art. 14, § 3º, V). Mas a inexistência de uma coesão partidária acabou gerando uma coesão suprapartidária de caráter

53. Cf. José Afonso da Silva, "Representación Proporcional: Efectos Corporativos en Brasil", in *Sistemas Electorales y Representación política em Latinoamérica*, v. 2, p. 43.

corporativo. Não é difícil perceber uma nítida tendência à formação de bancadas, compostas por deputados de diversos partidos, com o intuito de defender opiniões de seu grupo profissional ou religioso. E isso não é uma tendência acobertada, pois os próprios membros dessa nova modalidade de bancada parlamentar não vêem problemas em se identificar como membros da bancada evangélica, da bancada ruralista etc".⁵⁴

22. Comissões Parlamentares

As comissões são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar, examinar, as proposições legislativas e apresentar pareceres.⁵⁵ Já vimos, noutra parte desta monografia, que um dos princípios da elaboração legislativa se manifesta na submissão dos projetos ao exame de uma ou mais comissões parlamentares. De fato, elas se transformaram em organismos internos dos Parlamentos, incumbidos de estudarem as propostas legislativa, antes que sejam submetidas à deliberação da Câmara reunida em assembleia plenária.

Como nota Barthélemy, a instituição das comissões corresponde a um princípio instintivo, espontâneo e comumente admitido de método de organização do trabalho;⁵⁶ surgiram por um imperativo da divisão do trabalho e também sob o fundamento de que a discussão dos pormenores é impossível a uma assembleia numerosa o que torna difícil o manejo para debater qualquer coisa, a não ser nos princípios fundamentais. Por isso, todo sistema de governo democrático nomeia pequenos grupos para dis-

54. Cf. ob. cit., pp. 166-167.

55. Cf. Joseph Barthélemy, *Essai sur le Travail Parlementaire et le Système des Commissions*, p. 10, cuja definição é um pouco diferente. Para um estudo mais minucioso do sistema de comissões, além de Barthélemy: *Regolamenti Parlamentari*, textos compilados por Ruini; Georges Langrod, *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, n. 17, pp. 70 e ss.; Émile Blamont, *Les Techniques Parlamentaires*, pp. 48 e ss.; Horacio King, *Parliament and Freedom*, pp. 42 e ss. e 56 e ss.; SEPES, *La Estructura del Estado*, pp. 89-91; Harvey Walker, *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*, pp. 47-54 e 99-108; Joseph Chamberlain, ob. cit., pp. 51 e ss.; Harvey Walker, *The Legislative Process*, pp. 207 e ss.; Enrico Musso, *L'Iniziativa nella Formazione delle Legge Italiana*, pp. 164 e ss.; Meuccio Ruini, *La Funzione Legislativa*, pp. 100 e ss.; Ogg e Ray, *Le Gouvernement des États-Unis D'Amérique*, pp. 264 e ss.; André Tunc, ob. cit., pp. 165 e ss.; Griffith, ob. cit., pp. 42 e ss. Para o direito comparado em geral, Union Interparlementaire, ob. cit., pp. 87 e ss.; Pedro Planas, *Derecho Parlamentario*, Lima, Ediciones Forenses, 1997, pp. 157 e ss.

56. Ob. cit., p. 10.

cutir os assuntos em suas minúcias, os quais encaminham o resultado de seus estudos, para que a assembleia, em sessão plena, tome a decisão. Por essa razão, desde os primeiros tempos da história do Parlamento inglês, os Comuns instituíam comissões, variáveis em tamanho, para considerarem as minúcias de novas propostas.⁵⁷

Entretanto, as comissões eram estabelecidas para estudar cada proposta; terminada essa tarefa, dissolviam-se, nomeando-se outra toda vez que se apresentasse uma nova proposição.

Bem mais tarde, os Parlamentos começaram a organizar-se em comissões permanentes, como organismos constituídos e competência prefixada, segundo os vários setores da Administração Pública. Hoje, tornou-se regra geral organizarem-se as Câmaras legislativas em comissões permanentes, sem prejuízo de instituição de outras de caráter temporário e especial que se encarregam de estudar problemas específicos, com que se esgotam sua incumbência.

A partir do momento em que se organiza o Parlamento em comissões permanentes e especializadas é que se pode falar num sistema de comissões, conforme assinala Joseph-Barthélemy, porquanto se reserva a expressão – *sistema de comissões* – à organização parlamentar na qual nenhuma decisão importante das assembleias se toma antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão. Esse sistema – acrescenta o autor – foi consagrado constitucionalmente pela Constituição (francesa) de 25 de junho de 1793, arts. 56 e 57.⁵⁸

Atualmente, o sistema de comissões tem papel de relevante importância no processo legislativo. Na maioria dos casos, cabe-lhes o preparo dos textos, sobre os quais oferecem pareceres ou relatórios, que servirão de base para a discussão e votação por parte da Câmara reunida em sessão plenária. Há hipóteses em que esse preparo vai além do simples exame e estudo de um projeto inicial, partindo a comissão de uma mera *petição legislativa*, isto é, de uma petição para que se elabore uma lei sobre determinada matéria. Isso ocorre nos EUA, por exemplo, onde a iniciativa parlamentar pode consistir num simples pedido dessa ordem, sem necessidade de apresentação de um projeto de lei formalizado, como se exige no Brasil; o pedido assim formulado é remetido, em regra, ao *legislative counsel* e ao "staff", para ser redigido o projeto.⁵⁹

57. Cf. Horace Maybray King, *Parliament and Freedom*, p. 82.

58. Ob. cit., p. 15.

59. Cf. Harvey Walker, *The Legislative Process*, p. 225 e p. 329: "Each house of Congress employs a legislative council and staff for bill-drafting work".

→ As comissões parlamentares trabalham com a Comissão Franca de 1793

Todavia, varia de país para país o poder das comissões no exame dos projetos que lhes são submetidos. Em traços gerais, podemos estabelecer uma escala num crescente, a partir daqueles sistemas em que as comissões têm poder relativamente fraco até aqueles em que se lhes confere poder deliberativo.

Vejamo-los.

22.1 *Sistemas fracos*

Na Inglaterra, as comissões têm um poder relativamente fraco; são organismos destinados apenas a examinar as questões nos seus pormenores, quando complexas, ficando à sessão plenária a unidade do trabalho essencial; podem, sem dúvida, sugerir emendas às propostas, mas sua latitude é rigorosamente limitada, pelo fato de os projetos já estarem definidos nas grandes linhas, antes de lhes serem remetidos; realmente as proposições apresentadas à Câmara dos Comuns sofrem duas leituras (*readings*) antes de submetidas à comissão; eis como se exprime um autor inglês sobre o assunto:

"Um 'boneco' de projeto de lei é apresentado, seu título é lido, não há discussão, um dia é designado para sua segunda leitura, e o jornal desse dia registra que o projeto teve sua primeira leitura". Após isso, vai o projeto à segunda leitura, "talvez o mais importante estágio de sua longa e perigosa jornada no Parlamento". Finalmente, conseguindo passar pela segunda discussão em Plenário, "o projeto é enviado à Comissão. (...) Aqui o Projeto é examinado palavra por palavra, linha por linha, cláusula por cláusula. Essa longa e pormenorizada tarefa é conduzida algumas vezes pela sessão de toda a Casa como uma Comissão, algumas vezes por um grupo de membros escolhidos de cada lado".⁶⁰

Curioso tipo de comissão é o que existe ainda hoje na Inglaterra, consistente no fato de toda a Câmara dos Comuns tornar-se uma comissão. O costume vem dos tempos em que os Comuns temiam que

60. Cf. Horace M. King, ob. cit., p. 43: "Modern procedure at the first reading is purely formal. A 'dummy' bill is presented, its title is read, there is no discussion, a day is appointed for its second reading, and the Journal for that day records that *the Bill has had its First Reading*. (...) The Second Reading of a Bill is perhaps the most important stage of its long and dangerous journey although Parliament. (...) Having passed its Second Reading, the Bill is sent to Committee. This is called the *Committee Stage*. Here the Bill is examined word by word, line by line, clause by clause. This long and detailed task is carried out sometimes by the whole House sitting as a Committee, sometimes by a group of members chosen from each side".

seus discursos fossem referidos ao Rei ou a seus Ministros ou que o seu *Speaker* pudesse ser um espião do Rei. Eles achavam que era mais seguro nomear uma Comissão (*Committee*) de membros dignos de confiança (*trustworthy members*), que se reuniam e falavam com confiança porque sabiam que nada do que dissessem chegaria a seus inimigos. O resultado era referido à Casa. Ai se encontra a origem histórica das comissões parlamentares. Tão proveitoso o sistema sob esse aspecto, que os Comuns usaram-no para afastar o seu *Speaker* (que temiam ser espião do Rei) de um debate pelo curioso costume de fazer *toda a Casa* se transformar numa Comissão. Quando isso acontecia, o *Speaker* deixava a Presidência e a Casa, e um dos membros se tornava Presidente. A Casa em Comissão discutia livremente e com segurança, e tomava alguma decisão. Quando o *Speaker* retornava, o Presidente (*the Chairman*) relatava da "Comissão" para a "Casa" (isto é, para as mesmas pessoas, exceto o *Speaker*) aquela decisão.⁶¹ A prática permanece ainda, embora não haja mais que se temer o Rei ou seus Ministros. Ainda que não se expresse, pode-se ainda ver algum fundamento na permanência do costume. Transformando a Casa toda em comissão, seus membros podem falar e decidir sem temer qualquer dano ou prejuízo — vale dizer que uma indisciplinada partidária, por exemplo, de qualquer membro da Câmara fica inteiramente isenta de punição pelo Partido, se o fato se verificar *whole House in Committee*, por respeito à tradição, que é sempre muito observada pelos ingleses, valendo como lei. O RICD adota um tipo de procedimento semelhante, quando no art. 91 prevê que a sessão da Câmara será transformada em *Comissão Geral*, sob a direção de seu Presidente, para: I — debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Casa; II — discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo; III — comparecimento de Ministro de Estado.

22.2 *Sistemas intermediários*

22.2.1 Sistema intermediário moderado

Sistema francês, cujas comissões têm poderes consideráveis. Podem manejar, modificar, como bem entenderem, os projetos de que são encarregadas, e essa possibilidade pode perfeitamente chegar até à transformação total da proposta original. No sistema francês, toda proposição

61. Cf. Horace M. King, ob. cit., p. 63, em que é narrado o costume referido no texto.

de lei deve passar pelas comissões, às quais incumbe apresentar relatório sobre o texto; esse relatório servirá de base para a discussão em plenário. A maioria dos Parlamentos adotam, com alguma peculiaridade, o sistema francês, no qual o andamento da proposta legislativa fica muito na dependência da boa vontade dos membros das comissões. Podem estas engavetar certo número de projetos por interesse político ou, sobretudo, pelo acúmulo das iniciativas parlamentares.

22.2.2 Sistema intermediário forte

Sistema americano, em que as comissões que, na origem eram semelhantes às britânicas, tornaram-se centros ativos, diretrizes do Congresso. Podem modificar, transformar a seu bel prazer todos os textos legislativos; doutro lado, têm completa independência em relação à Câmara, que não dispõe de qualquer meio de controle sobre sua atividade, pelo que o destino dos projetos depende unicamente de sua vontade, no que difere do francês, onde o Parlamento pode exercer algum controle sobre as comissões. No sistema americano, reserva-se papel primordial ao presidente da comissão, de modo que, se ele é pessoalmente hostil ao projeto e a maioria dos componentes dela for favorável, uma série de procedimentos dilatórios permitiu-lhe impedir sua discussão. As comissões do Congresso dos Estados Unidos funcionaram sempre como feudos de legisladores poderosos.⁶² É verdade que a Lei de Reorganização Legislativa de 1970 reduziu o perigo de que o poder das comissões fosse utilizado com fins pessoais, exigindo que seus procedimentos sejam abertos e que tivessem regras escritas.⁶³ De tal sorte que um projeto só terá oportunidade de ser apreciado se gozar da simpatia do presidente da comissão, de cujo estudo foi incumbida. Ademais, no sistema, toda a discussão das proposições legislativas fica restrita, praticamente, ao debate nas comissões, suprimindo-se quase que inteiramente os debates em Plenário, a que cabe quase exclusivamente a decisão final, o voto, numa aplicação radical daquele princípio da separação da discussão e votação, a que já fizemos referência.⁶⁴

62. Cf. Susan Rose Ackerman, "La Profesionalización del Poder Legislativo Mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos", in *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/UNAM, 1994, p. 90.

63. Idem ibidem, pp. 92-93.

64. Cf. Manuel González Oropeza, "Las comisiones del Congreso de la Unión en México", in *El Poder Legislativo en la actualidad*, cit., pp. 81-82: "Las comisiones

22.3 Sistema de comissões deliberantes

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

Na Itália, verificou-se um novo e mais audacioso passo, quando a Constituição estabeleceu que também podem ser entregues às comissões, permanentes ou especiais, projetos de lei para que deliberem sobre eles definitivamente, sem intervenção do Plenário da Casa, a não ser para a outorga do poder ou para a sempre possível avocação à sua competência direta.⁶⁵

Com efeito, o art. 72 da Constituição italiana dispõe que a Câmara pode decidir quais os casos e de que forma o exame e a aprovação dos projetos de lei são submetidos às comissões, mesmo permanentes, composta de maneira a refletir a proporção dos grupos parlamentares. Essa competência, contudo, é limitada quanto à matéria e condicionada à não oposição do Governo ou de pelo menos um décimo da Câmara. O procedimento vem descrito no art. 40 do Regulamento da Câmara dos Deputados e é bastante simples: "As comissões, permanentes ou especiais, podem ser investidas pelo Presidente da Câmara da discussão e aprovação de um projeto de lei, salvo oposição da Câmara mesma no ato do anúncio, que será dado nas 48 horas sucessivas à apresentação. (...) A comissão se reúne em sessão legislativa, com a intervenção dos Ministros. (...) Qualquer deputado, com prévia comunicação ao Presidente da Câmara, pode participar das sessões legislativas das comissões, diversas daquela a que

del Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, son unánimemente consideradas como las forjadoras de las políticas públicas. En sus salones y en los de las subcomisiones es donde se discuten y negocian con gran pasión y extensión las medidas legislativas que se llevan al salón general de las respectivas Cámaras para ser votadas en definitiva. Por ello, también, las comisiones y subcomisiones en particular constituyen el objetivo perseguido por los grupos de presión y los intereses económicos, políticos y sociales de ese país.

"Lo anterior demuestra que aun en un país democrático como los Estados Unidos, los miembros de su Congreso y de cualesquiera de sus Legislaturas tratan de conseguir un fin que no es necesariamente representar al pueblo o realizar cualquier otra entelequia, que desde la ilustración estamos acostumbrados a escuchar, sino que el objetivo y explicación real de la conducta de un congresista en los Estados Unidos es avanzar en sus intereses propios y armonizarlos con los de su electorado, en la medida de lo posible, para lograr la deseada reelección."

65. Cf. Ruini, *La Funzione Legislativa*, pp. 88 e 106.

pertença, sem voto deliberativo". Após a decisão definitiva do projeto, o Presidente comunica o fato ao Plenário da Câmara. Em qualquer caso, entretanto, até o momento da aprovação definitiva, o projeto será remetido à Câmara, se o Governo, um décimo dos Deputados ou um quinto da Comissão o requererem. Veremos, mais adiante, que o sistema foi acolhido pela Constituição Federal, de 1988 (art. 58, § 2º, I).

No mais, as comissões do sistema italiano identificam-se com as do sistema francês.

Por aí se vê que os sistemas de comissões vigentes nos Parlatos hodiernos têm matizes variados nas suas relações com a assembléia como um todo, fixando a maioria no meio termo, que é o francês. Mas a tendência atual é a de ampliar o poder legislativo das comissões, transferindo-lhes quase toda a tarefa no processo de formação das leis e, em certos casos, toda a função legislativa, apenas sob o controle remoto da Câmara. Exercem, em todos os casos, papel decisivo no seio do Parlamento. Tanto no sistema francês como no americano, a importância desse papel é particularmente consagrada pela existência de um procedimento "sem debates", que os aproxima, em certa medida, do sistema italiano que lhes atribui, como vimos, o poder legislativo. O debate público em sessão plenária é suprimido, restando-lhe apenas o voto decisivo. Apaga-se o poder deliberante que é substituído por um simples poder de sufrágio: "A la Chambre, les votes; à la commission, toute la discussion".⁶⁶

Constatam-se graves defeitos nesse sistema, porquanto a forma como as comissões são estruturadas propicia a elas um domínio muito amplo sobre as questões que lhes são submetidas, pelo fato de seus trabalhos se fazerem num âmbito demasiadamente restrito, quase sem debates, sem possibilidade de serem devidamente divulgados e sem que o governo possa exercer influência sobre a matéria que lhe interessa. Por outro lado, o inverso também pode ocorrer, ou seja, o domínio do Executivo sobre os membros das comissões, sem que o público possa exercer vigilância eficaz no desenvolvimento do processo legislativo. Há vários inconvenientes na ampliação dos poderes das comissões, do modo como são organizadas, sobretudo pelo número pequeno de seus componentes, os quais, muitas vezes, dão, aos projetos de lei sob seu exame, tratamento ditado exclusivamente por interesses pessoais ou de grupos, com prejuízo para o bem coletivo.

A prática corrente do "engavetamento" de projetos que contrariam interesses defendidos por membros da comissão ou sob pressão de grupos

66. Cf. Union Interparlementaire, ob. cit., pp. 146-147.

de interesses tem diminuído. Musso destaca que o abuso, por parte das comissões parlamentares, no que tange às suas atribuições relativas aos projetos de lei, no campo da realidade constitucional, opõe-se ao jogo racional das forças políticas.⁶⁷

Difere a forma de recrutamento dos membros das comissões entre os Parlatos. O princípio dominante é o de sua escolha através de indicação partidária ou de grupos parlamentares e nomeados pelo Presidente da Casa. Também é variável o seu número em cada Parlamento, bem como o número de seus integrantes. O método de atuação também é diverso: a maioria trabalha reservadamente, embora, em regra, suas sessões sejam públicas.

O sistema americano é aparatoso; os trabalhos se instalam como numa corte judicial, convocam-se interessados para o debate dos problemas; investiga-se, interroga-se com toda a imprensa presente, mormente se se trata de matéria controversa; ouvem-se funcionários públicos, militares, industriais, agentes dos grupos de pressão comparecem, particulares são ouvidos etc.⁶⁸

§ 4º. SISTEMA BRASILEIRO DE COMISSÕES PARLAMENTARES

23. Fundamentos constitucionais

O sistema de comissões do Congresso Nacional tem sua fonte no art. 58 da CF. Elas são constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação, assegurada na sua constituição, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

No Congresso Nacional as comissões podem ser: (a) permanentes, as que subsistem através das legislaturas; (b) temporárias, as que se

67. *L'Iniziativa nella Formazione della Legge Italiana*, p. 166.

68. Cf. Ruini, *La Funzione Legislativa*, ob. cit., pp. 115: "il comitato siede nella sua aula quasi *pro tribunali*; davanti ai banchi degli inquisitori stanno gli inquisiti; più che esame di leggi sono interrogatori, indagini, inchieste a getto continuo; e fra gli inquisiti stanno segretari di Stato, generali, funzionari che vengono senza il permesso dei loro capi e cittadini di ogni genere. La scena si svolge davanti alla stampa ed alle macchine fotografiche, quando non si ritiene necessaria la seduta segreta". Acrescenta: "I congegni ed i metodi statunitensi non possono essere non riferiti al regime presidenziale, dove il Presidente capo del governo e capo dello Stato non ha bisogno del voto di fiducia del Congresso". Não encontramos relação nos dois fatos, não nos parece realmente que tenha qualquer importância a forma de governo ou o sistema parlamentar, quanto à atuação das comissões.

extinguem com a terminação da legislatura (Câmara) ou da sessão legislativa ordinária (Senado), ou, antes, quando constituídas para opinarem sobre determinada matéria, tenham preenchido os fins a que se destinam ou expirado seu prazo de duração; (c) *mistas* (que não deixam de ser uma subespécie das temporárias), as que se formam de Deputados e Senadores, a fim de estudarem assunto expressamente fixado, sendo obrigatórias para opinar sobre vetos.

24. Comissões permanentes

As comissões permanentes são as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-participes do processo legislativo, 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.

Assim dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em termos que, nos seus aspectos gerais, se aplicam também às comissões permanentes do Senado Federal. Elas integram a estrutura institucional da Casa, o que vale dizer: subsistem através das legislaturas, são organizadas em função da matéria, geralmente coincidente com o campo funcional dos Ministérios. Cabem-lhes, em razão da matéria de sua competência, além de outras consignadas em regimento interno, as seguintes atribuições (art. 58): (a) 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 (inc. I); adota-se aqui o critério da Constituição italiana (art. 72) de atribuir às comissões o exercício da função legislativa plena, que, num momento, se chamou *delegação interna*, mas parece ser mais uma função própria de substituição do que uma função delegada; (b) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (inc. II); (c) convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições (inc. III), o que já consta do art. 50 também; (d) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas (inc. IV);⁶⁹ (e) solicitar depoimento

69. Isso tem que ter alguma consequência – porque não teria sentido ser mera recipiendária dessas postulações –, mas qual? Que poderá ser feito para solucionar o problema e responsabilizar a autoridade? O texto possibilita tomar o depoimento da autoridade e também, conforme a gravidade do problema, é possível a criação de uma

de qualquer autoridade ou cidadão (inc. V);⁷⁰ (f) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (inc. VI) – e se as comissões usarem bem dessa faculdade, teremos aí um relevante instrumento de controle da Administração. As comissões permanentes podem criar subcomissões, permanentes ou temporárias ou turmas.⁷¹

Na Câmara dos Deputados existem dezoito comissões permanentes, a saber: 1) Agricultura e Política Rural; 2) Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; 3) Constituição, Justiça e de Redação; 4) Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; 5) Amazônia e Desenvolvimento Regional; 6) Economia, Indústria, Comércio e Turismo; 7) Educação, Cultura e Desporto; 8) Fiscalização Financeira e Controle; 9) Finanças e Tributação; 10) Minas e Energia; 11) Relações Exteriores e Defesa Nacional; 12) Seguridade Social e Família; 13) Trabalho, de Administração e Serviço Público; 14) Viação e Transportes; 15) Desenvolvimento Urbano e Interior; 16) Direitos Humanos; 17) Legislação Participativa; 18) Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (RIDC, art. 32).

No Senado, há apenas oito comissões permanentes, além da Comissão Diretora: 1) Assuntos Econômicos; 2) Assuntos Sociais; 3) Constituição, Justiça e Cidadania; 4) Educação; 5) Fiscalização e Controle; 6) Legislação Participativa; 7) Relações Exteriores e Defesa Nacional; 8) Serviços de Infra-Estrutura. Agricultura, Indústria e Comércio; 3) Constituição e Justiça; 4) Distrito Federal; 5) Economia; 6) Finanças; 7) Legislação Social; 8) Polígono da Seca; 9) Educação e Cultura; 10) Relações Exteriores; 11) Saúde; 12) Segurança Nacional; 13) Serviço Público Civil; 14) Redação; 15) Transportes, Comunicações e Obras Públicas (RISF, arts. 72 e 77).⁷²

comissão de inquérito. Nada mais diz. Poderá o regimento fazer algo? Entendemos que não, mas o texto embasará lei nesse sentido.

70. *Qualquer autoridade* inclui o Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Presidente da Câmara ou o do Senado? Acharmos que não, embora se trate de simples *solicitação* de depoimento, pois há regras de cortesia e de harmonia entre os poderes, no presidencialismo, que a repelem. Quanto aos dois primeiros, o princípio da separação de poderes o impede; quanto aos dois últimos, o próprio fato de serem Presidentes da instituição que contém a comissão mostra não serem passíveis da solicitação.

71. RIDC, arts. 29 e 30, e RISF, art. 73.

72. O art. 43 da Constituição francesa limita a 6 o número de comissões permanentes na Assembléia Nacional e a 6 no Senado. "Es Congreso de Estados Unidos tiene un total de 295 comités. La Cámara de Representantes cuenta con 27 comités