



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**PRISCILA JORTEZ MARQUES**

**COMISSÕES ESPECIAIS: Regimentalidade e Institucionalização no  
Processo Legislativo do Senado Federal**

Brasília - DF

2016

**PRISCILA JORTEZ MARQUES**

**COMISSÕES ESPECIAIS: Regimentalidade e Institucionalização no  
Processo Legislativo do Senado Federal**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Processo e funções do Legislativo/ Processo Legislativo/  
Legística.

Orientador: Prof. Rafael Silveira e Silva

Brasília - DF

2016

**Priscila Jortez Marques**

**COMISSÕES ESPECIAIS: Regimentalidade e Institucionalização no  
Processo Legislativo do Senado Federal**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Rafael Silveira e Silva

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

\_\_\_\_\_  
Prof. Mestre Victor Marcel Pinheiro

## Dedicatória

Ao meu Pai, José Carlos Marques  
À minha Mãe, Edineth da Conceição Jortez  
Às minhas irmãs, Patrícia Jortez e Paula Jortez  
Ao meu pequeno irmão Joaquim Matheus de Lima Silva Marques

## Agradecimentos

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

Ao Senado, pela oportunidade de fazer o curso.

Aos Professores, pelas orientações, pelo apoio e pela confiança.

Ao meu Orientador, pelo empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

Ao Senador Cidinho Santos, por ter me permitido concluir essa valiosa etapa de minha vida.

À Luciana, que com muito empenho coordenou o curso de maneira primordial.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Aos Colegas de Curso, companheiros de trabalho, que fizeram dessa jornada uma experiência única e especial em cada um de seus detalhes.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

## Epígrafe

“Quem não amplia e transmite o conhecimento destrói o legado que recebeu de seus antepassados. Assim como, na antiga corrida de tochas, consoante a comparação de Lucrecio, a chama era transmitida de um corredor para o outro, o mesmo acontece na transmissão do conhecimento, só que nesta corrida a transmissão da lâmpada não significa somente conservação, mas também progressivo aumento da sua chama. É que em toda a vida do espírito e especialmente na cultura e na investigação científica, não se conservam as aquisições realizadas a não ser mantendo ativa a sua vida, isto é, desenvolvendo-as continuamente. Como dizia Bruno, temos de viver de maneira vivente os anos e as conquistas das gerações anteriores; os que vivem mortos seus próprios anos – isto é, que não progridem ativamente – ocasionam também a perda e a morte da herança recebida de seus antepassados.”

Rodolfo Mondolfo, 1877-1976 (Filósofo Italiano-Argentino)

## RESUMO

A presente pesquisa irá abordar o funcionamento da Comissão Especiais de Desenvolvimento Nacional - CEDN do Senado Federal, considerando a sua regimentalidade e institucionalização no processo legislativo. O regimento interno do Senado Federal (RISF) disciplina a forma, a competência e a atribuição de todas as comissões permanentes e temporárias, mas não disciplina as comissões especiais. Assim, é de fundamental importância a verificação se a ampliação da competência dessas comissões, transferindo-lhes quase toda a tarefa no processo de formação das leis, equiparando-as comissões permanentes, usurpa o poder das comissões permanentes na elaboração das leis, ao permitir que os projetos que tenham que tramitar em mais de uma comissão possa então tramitar somente na comissão especial.

**Palavras-chave:** Comissões Especiais. Regimentalidade. Institucionalização.

## **ABSTRACT**

The present paper aims at analyzing the functioning of the National Development Special Commission – NDSC of the Federal Senate of Brazil, considering its internal rules and institutionalization in the legislative process. The Federal Senate's Internal Rules (FSIR) establish the form, competence and attributions of all permanent and temporary commissions, but not of special commissions. Therefore, it is of paramount importance verifying whether the widening of competencies in those commissions, transferring to them almost the entire control in the process of law creation and bringing them to the same level as permanent commissions, removes power from the latter in the elaboration of law by allowing that projects that should pass more than one commission pass only the special commission.

**Keywords:** Special Commissions. Internal Rules. Institutionalization.



## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	10
2. VISÕES E EXPLICAÇÕES SOBRE AS COMISSÕES PERMANENTES.....	12
2.1 Aspectos Teóricos Básicos das Comissões.....	12
2.2 Aspectos Históricos das Comissões nos Regimentos do Senado Federal .....	16
2.3 Aspectos Constitucionais das Comissões .....	17
2.4 Importância das Comissões na Participação Parlamentar.....	22
3. SOBRE AS COMISSÕES .....	27
3.1 Institucionalização das Comissões.....	27
3.1.1 Comissões Parlamentares no Regimento Interno do Senado Federal .....	30
3.1.2 Organização Interna das Comissões .....	32
4. ESTUDO DE CASO: Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional – CEDN .....	36
4.1 Descrição da CEDN.....	36
4.2 Do Processo de criação da Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional.....	41
4.3 Do Processo de escolha das matérias da CEDN .....	50
5. CONCLUSÕES.....	62
6. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS .....	67

## 1. INTRODUÇÃO

Segundo José Afonso da Silva, o sistema de comissões “tem papel de relevante importância no processo legislativo”. Assim, dada essa importância, surge o questionamento quanto ao amparo regimental para a criação e funcionamento das comissões especiais no Senado Federal, enquanto uma das instituições responsáveis pelo processo de formação das leis.

O regimento interno do Senado Federal (RISF) disciplina a forma, a competência e a atribuição de todas as comissões permanentes e temporárias, mas não disciplina de forma específica as comissões especiais. Foi atribuído a estas um amplo poder de decisão, que vai desde a possibilidade de avocar matérias das comissões permanentes e, até a de decidir terminativamente sobre alguns projetos.

Com o surgimento dessas comissões nasceram conflitos entre os parlamentares membros e não membros da referida comissão, que vão desde ao questionamento quanto à adequação da criação ao Regimento Interno, quanto a possibilidade de ser membro, e também, quanto à competência conferida para decidir terminativamente sobre proposições sem a oitiva das demais comissões permanentes do Senado Federal.

Nota-se que a centralização do poder nessas comissões diminui o grau de institucionalização do processo legislativo e acaba por permitir uma possível usurpação de competência das demais comissões, pois retiram, a princípio, o poder de agenda das comissões permanentes temáticas da Casa e, ainda, a oportunidade de utilizar a sua especialização no processo de maturação das leis que tramitam por esses colegiados.

Assim, o presente estudo buscou verificar se a ampliação da competência dessas comissões, que acabou por transferir para estas quase toda a tarefa no processo de formação das leis quando se trata de comissões, pois as mesmas acabaram por equiparar-se a comissões permanentes quando usurpa o poder na elaboração das leis, ao permitir que os projetos que tenham que tramitar em mais de uma comissão possa então tramitar somente na comissão especial.

Com uma abordagem questionadora do funcionamento das comissões especiais, voltada para aplicação da regimentalidade equiparada às comissões permanentes, apresenta-se o grau de institucionalização do processo legislativo no Senado Federal.

No estudo de caso da Comissão de Desenvolvimento Nacional – CEDN, verificou-se os aspectos políticos e regimentais do ato de criação. De modo que, ao final, fosse analisada a necessidade e adequação de um projeto de resolução prevendo o funcionamento dessas comissões especiais, prolongando seus trabalhos no tempo, como tem acontecido.

De modo geral, o trabalho realizou um comparativo entre as comissões especiais e as comissões permanentes prevista no Regimento Interno, a partir do acompanhamento das reuniões realizadas no Senado Federal, sobretudo da CEDN.

Foram realizadas entrevistas com assessores responsáveis pelas comissões especiais, com o assessor do Senador Blairo Maggi, Senhor Coaraci Nogueira de Castilho e com o assessor da Senadora Kátia Abreu, Senhor Pablo Henrique Tancredi de Oliveira, e ainda, com o Relator-Geral da CEDN, agora Ministro Blairo Borges Maggi, de modo a verificar, por fim, o parecer daqueles que atuam diretamente na CEDN quanto a inovação procedimental trazida pelas comissões especiais.

Dessa forma, o trabalho apresentará, de início, visões e explicações a respeito das comissões permanentes, buscando na doutrina os aspectos teóricos, históricos e constitucionais, que sejam capazes de traduzir a evolução e a possível necessidade de alteração da lei interna para a perfeita adequação desse novo instituto que vem sendo aplicado no processo legislativo no âmbito do Senado Federal, com vistas, inclusive, para evitar embates políticos no momento de se debater os procedimentos aplicados a esse tipo de comissão.

Em um segundo plano, buscará detalhar a previsão regimental das comissões e também os aspectos políticos que influenciaram os parlamentares a decidirem pela necessidade de uma comissão que agilizasse os trabalhos da casa.

Em seguida, será feita uma análise do ato que as criou, a fim de verificar se foram respeitados os princípios que regem o processo legislativo, a exemplo, o da garantia a representação proporcional partidária, que protege a vontade do eleitor no exame e aprovação de toda e qualquer lei.

E por fim, o estudo de caso, servirá como alternativa ao método dedutivo, capaz de verificar a realidade e identificar os valores a inscrever e os impactos nas carreiras dos congressistas após a instituição de tal mecanismo de aceleração de apreciação de matérias.

## 2. VISÕES E EXPLICAÇÕES SOBRE AS COMISSÕES PERMANENTES

### 2.1 Aspectos Teóricos Básicos das Comissões

O Congresso dos Estados Unidos da América desenvolveu três grandes teorias para explicar o sistema de comissões americano. Em seu artigo Pereira e Muller (2000, p, 46) assim as definem:

Pela teoria distributiva (Weingast e Marshall, 1988; Shepsle e Weingast, 1987), as comissões servem aos propósitos de seus próprios membros, que usam este sistema como forma de obter ganhos de troca. Pela teoria informacional (Gilligan e Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991), o principal é a Câmara ou o plenário como um todo. De acordo com esta teoria, o plenário concede certos poderes às comissões como incentivo para que se especializem, adquiram informação e passem esta informação para o plenário. Finalmente, a teoria partidária (Cox e McCubbins, 1993 e 1994) vê o partido majoritário como o principal. Segundo seus adeptos, as regras legislativas concedem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais que são usados para controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros do partido.

Em comparativo a essas três teorias, os autores Pereira e Muller (2000) para explicar as especificidades da teoria aplicável ao caso brasileiro, adota como pressuposto central o fato do Executivo exercer significativo poder de influência dentro do processo legislativo a fim de garantir resultados consistentes com seus interesses. Eles a denominam teoria da preponderância executiva, com certas características da teoria distributiva e da teoria informacional.

Nesse mesmo sentido, Ferreira Filho (2012, p. 128), defende também a ideia de que o Executivo tende a predominar e a interferir em todo o processo Legislativo, se estabelecendo até mesmo como um outro Poder Legislativo, o que pode ser visto na descrição do sistema a seguir:

No esquema clássico, como se viu anteriormente, só lhe cabia o poder de veto, sendo-lhe recusada a iniciativa. E o poder de veto era-lhe conferido apenas como garantia, para que não fosse tragado pelo Legislativo. Hoje, não só conta ele com a iniciativa, como, em verdade, é dele que provém o impulso inicial da grande maioria das leis promulgadas. Mais ainda, pela

generalização da delegação de poderes, legisla. E, em certas Constituições, como a francesa de 1958, tem um campo próprio, dentro do qual só a ele cabe editar normas jurídicas, sendo vedada a ingerência do Parlamento nesse terreno. Essa interferência que chega a uma verdadeira apropriação do poder de legislar (...).

Ferreira Filho (2012, p. 119) também destaca essa preponderância do Executivo ao Legislativo:

“O aspecto mais sugestivo, contudo, do processo legislativo contemporâneo é o revelado pela posição nele ocupada pelo Executivo, ou melhor, pelo poder governamental. Este não só aparece como a mola mestra que impulsiona o trabalho parlamentar, como também, num grande número de casos, surge como o próprio legislador.

Conforme observa Jean de Soto, “enquanto era praxe para a teoria clássica insistir sobre o papel legislativo, o papel de iniciativa, de discussão e de votação das leis, exercido pelo Parlamento, agora seu papel aparece, sobretudo, como o de refletir sobre a política governamental à luz dos contactos com a opinião pública”. Reduz-se, portanto, o Legislativo, mesmo no campo da função que o denomina, a uma atitude passiva. Sujeita-se ele à liderança do governo, restringindo-se a uma atitude de controle e de fiscalização.

Essa tendência, curiosamente, recoloca os Parlamentos em posição semelhante à que ocupavam ao surgirem, na Idade Média. É Orlando de Carvalho quem assinala que os parlamentos “se iniciaram como corpos representativos exteriores ao Estado, destinados a controlar politicamente os reis, aprovando ou rejeitando suas propostas”; somente depois de longa evolução tendo-se transformado “em órgãos do Estado, com a função de legislar.””

Vale lembrar que é a Constituição quem fortalece esse poder de influência do Executivo, ao garantir a possibilidade de legislar e também a possibilidade de vetar as matérias por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público, conhecido como

veto político<sup>1</sup>, podendo ainda interferir na tramitação de uma proposta de sua iniciativa, por meio do pedido de urgência<sup>2</sup>.

Os Regimentos Internos das Casas Legislativas também contribuem para que o Executivo controle a agenda do Congresso Nacional e exerça forte influência no andamento das pautas das comissões, qual seja, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso Nacional. O líder é o parlamentar que coordena a bancada de um partido ou de um bloco partidário e tem uma série de atribuições e prerrogativas, tais como: indicar integrantes de comissões, indicar vice-líderes, usar a palavra em qualquer fase da sessão plenária e solicitar questão de ordem, além de requerer dispensa de discussão de matéria que já está posta para deliberação.

De todo modo, mesmo dominado pela pauta do Executivo, são as comissões que, na maioria das vezes, conseguem fazer o contrapeso e equilibrar os Poderes. Seu papel tem significativa importância dentro do Congresso brasileiro. Se o Executivo não está devidamente alinhado com a maioria dos líderes, é nas comissões que ele tentará fazer prevalecer sua vontade nas decisões, que dificilmente serão revertidas no Plenário. Tendo ainda em mãos o instituto do veto presidencial como fator de impedir que matérias contrárias ao consentimento possam efetivamente virar lei<sup>3</sup>. Neste caso as comissões exercem o poder definido pela teoria distributiva, conforme verificado em momento anterior.

Além disso, ainda é capaz de proporcionar ganhos ao Plenário e ao Executivo ao exercer seu papel informacional e especializado, pois as comissões exercem um papel primordial de coletar informações nos debates produzidos em sua arena e, assim, aperfeiçoar a matéria que está nesse órgão sendo debatido. Doutrinadores mostram que a capacidade de se especializar em tópicos específicos permite que as comissões adquiram informação a respeito das verdadeiras consequências de uma proposta que será considerada pelo Plenário.

---

<sup>1</sup> Constituição Federal. Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

<sup>2</sup> Conforme Glossário Legislativo: Pedido de urgência - É utilizado para apressar a tramitação e a votação das matérias legislativas. A urgência dispensa interstícios (ver verbete), prazos e formalidades regimentais, e pode ser requerida nos seguintes casos: quando se trata de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender calamidade pública; para apreciar a matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; e para incluir matéria pendente de parecer na ordem do dia (ver verbete). A urgência pode ser solicitada pelos senadores, por comissões técnicas e pelo presidente da República.

<sup>3</sup> (PEREIRA e MULLER, 2000)

Para Pereira e Muller (2000, p. 52) as informações produzidas nas comissões devem ser analisadas considerando o interesse que esta tem na tramitação do projeto. Em alguns casos as comissões podem distorcer essas informações que possuem de modo a obter um ganho à custa do Plenário. Contudo consideram que em muitos casos a redução da incerteza compensa essa perda. Assim eles concluem:

(...) o plenário pode conceder poderes especiais às comissões, tais como closed rules (Gilligan e Krehbiel, 1987) ou poderes de veto (gate-keeping power), como incentivos para que se especializem e revelem mais informações. Pode-se argumentar que em muitos casos as regras e instituições observadas em legislativos se desenvolveram, ao menos em parte, no sentido da captura de ganhos informacionais.

Ao impedir que uma proposta tramite nas comissões, a perda que o Executivo e o Congresso tem é a de não descobrir qualquer informação que possa reduzir as incertezas, frente a possibilidade de a proposta ser votada rapidamente, sem os custos de esperar ser examinada pelas comissões.

Para se chegar a um resultado comum, três são os atores, cada qual com o seu interesse – comissão, plenário e Executivo. O encurtamento da tramitação é decidido pelo Executivo e pelo plenário, tendo como fatores que certamente influenciam nessa decisão o fato da matéria ser de interesse de todas as partes. Quanto maior o interesse de cada um frente ao outro e também maior o custo de espera, maior será a possibilidade que essa matéria tramite em regime de urgência.

Enquanto que, se os interesses forem comuns, tanto do plenário, como da comissão e do Executivo, maior será o nível de informação verdadeira transmitido pela comissão e, portanto, maior será o ganho de redução de incerteza para todas as partes<sup>4</sup>.

Entende-se que, ao tratar das incertezas das propostas, a teoria informacional pode beneficiar a todos os grupos parlamentares, enquanto que, se as incertezas não forem predominantes, a teoria distributiva irá melhor se adequar ao momento, prevalecendo o poder que cada um tem ao defender seus interesses.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> PEREIRA e MULLER. (2000)

<sup>5</sup> PEREIRA e MULLER. (2000)

Em que pese o funcionamento das comissões especiais, conclui-se que apesar da importância do caráter informacional das comissões permanentes, da preferência dos parlamentares devido à sua especialização em determinado tema e como representantes de determinados grupos nesses colegiados, muito se tem dos traços da teoria distributiva dentro dessas comissões especializadas permanentes, uma vez que, também, há muitos parlamentares que atribuem a sua permanência nas comissões por interesses políticos partidários, eleitorais e de representação de grupos da sociedade

De todo modo, sabe-se que a incerteza e a falta de informação, conforme os aspectos teóricos aqui apresentados, podem gerar grande estrago na legislação que está sendo discutida e afetar a todos os atores que compõe o processo legislativo, por isso torna-se valiosa a informação que a comissão poderá repassar, caso lhe seja permitido examinar a proposta com o tempo necessário de estudos e debates técnicos.

## **2.2 Aspectos Históricos das Comissões nos Regimentos do Senado Federal**

O foco principal a ser abordado dentro do contexto histórico é verificar a existência de teses ou instrumentos que justifiquem com o passar dos anos, o acúmulo de competências dentro das comissões especiais, que de início foram criadas apenas para análise de um fim específico, mas que acabaram por dispersarem o seu campo de especialização técnica.

O vocábulo Comissão tem origem no latim “commissio” de “committere”, formado por “com” que significa “junto” e mittere, quer dizer “enviar”, com o significado de ação de unir ou, a ação de entregar de confiar, é a união de pessoas em assistência e participação na execução de determinado fim essencial. Na linguagem jurídica, a palavra comissão tem uma variedade de significados, sendo utilizada para indicar o desempenho de cargo ou atribuições diferentes, em caráter de interinidade, no desempenho de novas competências. (SILVA, 2003, p. 312).

A história regimental das comissões teve início já na Assembléia Constituinte de 1824 foram criadas duas comissões, uma, com a finalidade específica de analisar a adequação dos diplomas dos parlamentares eleitos e a outra, para avaliar todo o processo eleitoral. Somente depois disso é que surgiu as comissões especializadas, como a comissão de colonização, de comércio, eclesiástica, de estatística, de diplomacia, da fazenda, da guerra, da Marinha, de instrução pública, de legislação, de petições, de poderes, de política interna, de redação do diário, de redação das leis e, por fim a de saúde pública.



No Regimento Interno do Senado Federal as comissões estão presentes desde sua primeira edição, em 03.08.1831, e já eram divididas em permanentes, especiais e gerais (art. 106 do Regimento de 1831). Casseb (2008) cita as comissões permanentes e destaca o fato de não poderem possuir menos de três e mais de sete membros, e ainda, que duraria durante toda a sessão legislativa.

Por sua vez, convém destacar que o Regimento de 1831, ao tratar das comissões especiais já trazia em seu contexto as competências para atuação, que era a de analisar matérias com fins determinados, e ainda, que durariam até o encerramento das tarefas para as quais tivessem sido convocadas, já quanto a composição, o regimento previa que o Senado estabelecesse, caso a caso. (art. Art. 109 do Regimento de 1831).

A princípio, essas comissões exerciam função preparatória, qualquer senador, subscrito por mais cinco, podia solicitar que o projeto tramitasse em comissões permanentes ou temporárias. Os pareceres emitidos eram submetidos a deliberação do Plenário.

Até a edição do Regimento Interno de 1935 (art. 29 do Regimento de 1935), as comissões permanentes eram eleitas anualmente. A partir de então o regimento passou a denominá-las como efetivas. Inicialmente essa alteração parece não influenciar tanto na atuação dos parlamentares nas comissões, porém, com o passar das alterações regimentais, notou-se que o caráter efetivo das comissões fez com que o parlamentar eleito desenvolvesse, ou aproveitasse uma experiência passada, para se especializar e atuar nessas comissões. Com o tempo, esses parlamentares passaram a ter preferências de relatoria e grande influência nas discussões sobre projetos que nessas comissões tramitavam.

Por fim, conforme Casseb (2008), o Regimento anterior ao atual vigente, aprovado em 1959, privilegiou mais uma vez a criação de comissões efetivas, dado o seu caráter de especialidade, em contraponto as comissões especiais.

O contexto histórico mostra exatamente que é nas comissões efetivas que o parlamentares reúnem experiência na vida política e a capacidade de articulação para conduzir os grandes temas que por ali tramitam e, dentro ou fora do Congresso Nacional, se estabelecem como titulares da agenda e fortalecem suas carreiras. (SILVA e ARAÚJO, 2014)

### **2.3 Aspectos Constitucionais das Comissões**

A Constituição de 1988 concedeu às comissões parlamentares permanentes um instrumento de significativa fonte de poder, qual seja o poder terminativo ou conclusivo na apreciação das matérias sobre sua análise. (PEREIRA e MUELLER, 2000)

Foi a partir da Constituição de 1988 que as comissões passaram a se destacar aos olhos dos doutrinadores, antes, conforme Ferreira Filho (2012, p.452), a preocupação maior era com o agenciamento da iniciativa quanto aos projetos:

Até ontem, por assim dizer, só havia preocupação com o agenciamento da iniciativa quanto aos projetos, quanto à sua apreciação pela casa ou, mais comumente, pelas câmaras legislativas, quanto à sua sanção ou veto, quando previstos, quanto à promulgação e publicação dos textos visando à eficácia de suas normas. Isto é, a preocupação se restringia ao processo legislativo que, em Constituições como a brasileira, é pormenorizadamente regulado. Mesmo a apreciação pelas comissões parlamentares ditas temáticas somente passou a merecer a atenção quando o direito constitucional passou a vê-las como eventualmente terminativas do processo de elaboração das leis. Veja-se que a literatura sobre o processo legislativo mal aludia à elaboração dos projetos, como se vê de meu livro *Do processo legislativo*. E, quanto às comissões, apenas recentemente houve uma abordagem a fundo, no livro há pouco publicado, do mesmo título, por Paulo Adib Casseb.]

Nesse sentido, a fim de estabelecer o papel dessas comissões dentro do sistema de controle da administração pública, no processo de elaboração das normas que, em especial, visem o bem-estar social, respeitando os direitos fundamentais, consagrados na Constituição Federal, é que a Carta Magna, na Seção VII, artigo 58<sup>6</sup> dispôs a respeito do funcionamento das Comissões no Congresso Nacional.

---

<sup>6</sup> 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.

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

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

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

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.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus

Primeiramente, ela define como será constituída as Casas do Congresso Nacional, ou seja, subdivididas em comissões permanentes e temporárias, com as atribuições definidas no regimento.

Já quanto à constituição dos membros dessas comissões, a Constituição assegurada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos que participarem da respectiva Casa. (art. 58, §1º, CF).

Por seu turno, o Art. 78, caput, do RISF deixa expresso que os membros das comissões serão designados pelo Presidente do Senado, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal, conforme a regra da proporcionalidade logo acima referida.

Ademais, o art. 82, I, do RISF preceitua que a designação dos membros das comissões temporárias internas será feita nas oportunidades estabelecidas no próprio Regimento e o art. 66, caput, declara a competência dos líderes para indicar os representantes das respectivas agremiações nas comissões.

Quanto a isso, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou, por ocasião da instalação na Câmara dos Deputados, da comissão temporária que analisou a instauração do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff. A decisão foi no sentido de proibir que os membros das comissões fossem escolhidos por votação, pois haveria de ser respeitada a indicação dos líderes partidários. Sendo, qualquer tipo de indicação de membros para compor comissão temporária que não siga essa regra, incompatível com a Constituição Federal.

Vale a transcrição de parte do item 4, da Parte II, da ementa da decisão, sobre a lavra do Ministro Roberto Barroso, a saber:

É incompatível com o art. 58, caput e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos

---

membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. (...) (ADPF 378-MC, Relator para o Acórdão Ministro Roberto Barroso)

Destacamos que o princípio da representatividade partidária presente nas comissões parlamentares origina-se no direito de acesso, em condições de igualdade, às funções e aos cargos públicos como uma consequência do pluralismo democrático. (CASSEB, 2008)

A obrigatoriedade da representação proporcional nas comissões, transcende a Constituição e atinge todas as normas regimentais internas das Casas do Congresso, sendo inconstitucionais as que assim não dispuserem, por violarem o pluralismo político e também por desrespeitarem a vontade política que os eleitores conferiram ao parlamento.

A representação proporcional dos partidos políticos nas comissões parlamentares das Casas Legislativas, nos três planos do poder político (federal, estadual e municipal) constitui, segundo a doutrina e a jurisprudência, um direito público constitucional subjetivo. À luz do regime positivo constitucional, trata-se, pois, de uma inquestionável prerrogativa político-jurídica atribuída aos Partidos Políticos, que não pode ser anulada ou mesmo minimizada por lei infraconstitucional ou pelos regimentos internos das Casas Legislativas. (CANOTILHO, et al., 2013)

Além de preservar a representatividade partidária, a Constituição ainda define as competências das comissões permanentes para discutir votar projetos de leis<sup>7</sup>.

A referência às comissões permanentes se dá em razão da interpretação em conjunto do Regimento Interno do Senado, no seu art. 49, que dispõe que, na distribuição das matérias subordinadas à apreciação terminativa das comissões, o Presidente do Senado, quando a proposição tiver seu mérito vinculado a mais de uma comissão, poderá: I – definir qual a comissão de maior pertinência que deva sobre ela (a matéria) se manifestar; II – determinar que o seu estudo seja feito em reunião conjunta das comissões, observado no que couber, o disposto no art. 113, que regula exatamente as reuniões conjuntas das comissões.

---

<sup>7</sup> Art. 58, § 2º, inciso I da CF

Ferreira Filho (1992, p. 68), ao comentar a competência terminativa das comissões permanentes prevista no inciso I do § 2º do art. 58 da CF, pondera:

(...) a disposição concerne apenas às comissões permanentes, que são especializadas em matéria determinada. Depreende-se isto do fato de que a competência há de vir do regimento, ao qual cabe instituí-las. Ademais, dar a atribuição de discutir e votar projeto de lei a uma comissão especial, temporária, traria o indesejável risco de se constituir ad hoc comissão “sob medida” para apreciá-lo.

No mesmo caminho vão os comentários Bastos (1995, p. 263) ao dispositivo constitucional citado:

Quer-nos parecer que esta disposição refere-se apenas às comissões permanentes especializadas em matérias determinadas. Através do próprio regimento interno habilita-se a comissão permanente a discutir e votar projeto de lei cuja decisão é terminativa.

Nesse sentido o STF firmou jurisprudência de que apenas o regimento interno é diploma legal eficaz para conferir poder terminativo a comissão. Assim, em decisão que firmou o princípio da reserva de Plenário, em 1991, a nossa Corte Suprema estabeleceu que apenas excepcionalmente comissão de Casa Legislativa pode decidir terminativamente sobre proposição, nos termos do seguinte item da ementa:

O princípio da reserva de Plenário, que sempre se presume, só pode ser derogado, em caráter de absoluta excepcionalidade, nas situações previstas pelo texto constitucional. O novo direito constitucional positivo admite, é certo, a possibilidade de se afastar a incidência desse princípio sempre que, na forma do regimento – e não de qualquer outro ato normativo -, se outorgar às comissões das Casas Legislativas, em razão da matéria de sua competência, a prerrogativa de discutir, votar e decidir as proposições legislativas. (CF, art. 58, § 2º, I). (ADI 652-MC , Relator Ministro Celso de Mello).

Claramente, a intenção do constituinte era a de fortalecer as comissões dentro do Congresso, a fim de dotá-las de garantias constitucionais.

A observância das normas regimentais e constitucionais decorrentes da soberania popular (art. 1º, parágrafo único da CF) entre as quais o princípio da reserva do Plenário (conforme a decisão do STF referida no item V) é central para a legitimidade dos trabalhos parlamentares, que, ademais, devem ser sempre pautados pelo regimento interno, elaborado exclusivamente pelos próprios Senadores (art. 52, XII, da CF).

Por todo exposto, pode-se dizer que a criação de comissões especiais usadas para discutir e tramitar matérias, além de gerar inúmeros questionamentos, não se enquadra aos aspectos constitucionais das comissões presentes no sistema parlamentar brasileiro.

Razão pela qual, na próxima seção o trabalho será voltado para importância das comissões permanentes, e, em como a criação de comissões especiais pode refletir no seu fundamento e na carreira política do parlamentar.

#### **2.4 Importância das Comissões na Participação Parlamentar**

As comissões são órgãos fracionários dos Parlamentos, conforme assevera Casseb (2008):

As comissões constituem conjuntos de parlamentares, formados por reduzido número de integrantes, com campos temáticos próprios ou não e constituídos para, em razão da matéria de sua competência, procederem ao exame dos projetos submetidos ao Parlamento e para exercerem funções de controle, durante todo o período de duração da legislatura, por outro prazo determinado ou mesmo indeterminado.

O Poder Executivo controla, em grande parte, a produção de leis no Brasil, e por isso é considerado por muitos autores o principal legislador de *jure* e de fato. (FIGUEIREDO e LIMONGE, 2001).

Como já dito nas seções anteriores, o nosso sistema político confere ao Poder Executivo elevado controle na inovação das leis. Esse cenário gera uma preponderância desse Poder sobre o Legislativo o que o torna definidor da agenda legislativa congressional.

Conforme Silva e Araújo (2013):

“No Brasil, esse quadro de preponderância do Executivo sobre o Legislativo na esfera legiferante tem sido explicado, principalmente, pelas regras presentes na própria Constituição Federal, que asseguram ao Presidente da República (i) a iniciativa exclusiva na apresentação das proposições legislativas que disponham sobre a administração pública federal em senso estrito ou sobre a questão orçamentária; (ii) a prerrogativa da adoção das medidas provisórias e (iii) o poder de solicitar urgência da tramitação dos projetos de lei complementar ou ordinária de sua autoria, assim como pela capacidade de centralização do processo decisório no Congresso Nacional nos líderes dos partidos políticos que integram a base política do governo. O poder Executivo, na prática, em ação articulada com os líderes, seria o responsável pela definição da agenda legislativa.”

Muitos autores fazem questão de colocar em relevo essa passividade do legislativo no que tange o processo de elaboração de leis e por isso acreditam que a capitalização de atenção ou a promoção em função de alguma realização por meio das emendas orçamentárias e da mídia podem contribuir muito mais com a carreira política do parlamentar. Eles não recomendam a arena legislativa, estrategicamente falando, no que diz respeito à sobrevivência eleitoral.

Porém, Araújo e Silva (2012) não concordam com esse posicionamento, para eles a articulação política em meio à elaboração e relatoria de projetos também podem ser uma via importante para os parlamentares conseguirem consolidar suas carreiras políticas, mesmo não sendo lugar preferido pela maioria dos políticos.

Para esses autores “parlamentares que reúnem experiência na vida política e capacidade de articulação, dentro ou fora do Congresso Nacional, tendem a se estabelecer como titulares da agenda e fortalecer suas carreiras.”

O modo como o político se comporta o define dentro da arena legislativa, se conseguir se enquadrar dentro do perfil do *agenda holder*<sup>8</sup>, provavelmente terá maiores chances de obter a aprovação dos seus projetos, pois terá mais capital político do que aqueles que não contam com tantos recursos.

---

<sup>8</sup> Termo cunhado por Silva e Araújo (2010) para designar os parlamentares que assumem destaque na articulação política na arena da produção de leis, servindo de referência para os grupos organizados, titulares da agenda.

O titular da agenda não é um agente neutro, além de defender seus próprios posicionamentos e aqueles de interesse do partido, ele consegue promover negociações entre diversos atores envolvidos na disputa em pauta. Ele tem em sua bagagem o seu passado, a sua biografia, suas especializações, sua antiguidade no Congresso e a sua capacidade de negociação.

Araújo e Silva (2010) destacam que para se tornar um titular da agenda, o parlamentar precisará, além do bom relacionamento no Congresso, se especializar em algum tema, ou área específica, que foi o caminho adotado pela maioria dos parlamentares que se destacam como *Agenda Holder*. Os autores destacam que as comissões são um ótimo campo para conseguir atingir esse objetivo:

O reconhecimento de sua atuação na aprovação de uma proposta legislativa, seja como autor ou como relator, coloca o político em uma posição de destaque frente aos eleitores, assim como em relação ao seu grupo partidário (coalizão governamental/oposição) ou temático (frentes parlamentares formalizadas ou grupos de interesse organizados vinculados ao parlamentar). Dessa forma, torna-se relevante fazer parte dos processos decisórios dos projetos de lei, não apenas no âmbito dos plenários das casas legislativas mas também nas comissões, especialmente quando o parlamentar está à frente de determinada proposição legislativa, responsabilizando-se pelas negociações em torno do texto e servindo de ponto de referência para grupos organizados, enfim, aquele que está cuidando da matéria em tramitação.

Uma matéria que foi bem articulada dentro das comissões pode vir a chamar a atenção do Executivo, que se valendo do poder de iniciativa que detém, aproveita o impasse político para apresentar proposições com igual conteúdo. Denominada tal situação como o fenômeno da apropriação, quando os projetos de iniciativa de deputados ou senadores servem de fonte de inspiração para as leis ou medidas provisórias de iniciativa do Presidente, e que pode ser muito bem aproveitada, conforme destaca Silva e Araújo (2012):

Se o autor ou relator da proposta apropriada conseguirem tirar proveito do processo de apropriação, tenderão a ter ganhos de capital político e em termos de peso em futuras negociações. Dessa forma, o fenômeno da



apropriação pode ser, também, uma oportunidade de aquisição de mais recursos políticos, com implicações em termos de carreiras.

Assim, mesmo que o Executivo tente diminuir a função legislativa do parlamentar, este, pode utilizar-se de instrumentos que estão a sua disposição no campo da sua atuação legiferante dentro do Congresso Nacional, como as comissões, para conseguir atingir os fins desejados.

No momento em que o parlamentar investe na apresentação do projeto de lei, numa oportunidade de relatoria ou, na ausência dessas condições, na defesa de pontos de vista bem fundamentados relativos ao trâmite de proposições, há um investimento no seu capital político.

De várias formas o parlamentar pode atuar dentro das comissões, como relator, como autor, e ainda, como autor de emendas de qualquer projeto que desperte seu interesse.

O destaque para o poder de emendamento se dá exatamente porque é nas comissões que ele tem início. É uma forma do parlamentar apresentar suas ideias como forma de aprimorar o novo texto legal que está em debate. Conforme o RISF, qualquer senador pode apresentar emendas às proposições perante as comissões em todos os casos, sendo que o prazo para emendas aos projetos de Código será de 20 dias úteis, aos projetos de iniciativa do Presidente da República, com tramitação urgente, de 5 dias úteis. (Art. 122, RISF)

Sendo a matéria deliberada em caráter terminativo, o pronunciamento da comissão sobre as emendas será final, salvo se ocorrer o recurso de um décimo dos membros do Senado Federal para que a matéria seja deliberada pelo Plenário.

O trabalho feito em forma de emendas perante as comissões pode fazer com que a sua tese prospere durante toda a tramitação da matéria, ou seja, até a deliberação final pelo Pleno da Casa. Portanto, saber agir na arena das comissões é importante, principalmente pelo fato de que todas as matérias, por obrigação constitucional, terão que por elas tramitarem, pode ser o momento de mostrar a sua ideia, dos seus eleitores e dos grupos que representa<sup>9</sup>.

Ao concluir, podemos verificar que as comissões temáticas de cada Casa é campo fértil para a atuação parlamentar, que pode buscar atuar na comissão com a qual tem mais afinidade e representatividade junto ao seu eleitorado, além racionalizar o trabalho ao levar a

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.igam.com.br/gestaopublica/a-obrigacao-constitucional-de-as-comissoes-instruirem-as-proposicoes-no-processo-legislativo/>

discussão para colegiados menores, permitindo uma análise específica de cada matéria antes de ser enviada à apreciação e deliberação do Plenário.

Assim, para entendermos melhor como funcionam as comissões, o capítulo seguinte se dedicará a mostrar todos os aspectos que a envolvem, como se organizam, seus poderes e atribuições a fim realizar um contraponto a regimentalidade e institucionalização do recente surgimento de comissões especiais com poderes equiparados aos das comissões permanentes.

### 3. SOBRE AS COMISSÕES

#### 3.1 Institucionalização das Comissões

Presentes no Sistema Parlamentar Brasileiro, as Comissões se subdividem em Comissões Permanentes, em Comissões Temporárias Internas, Externas ou Especiais, e em Comissões Parlamentares de Inquérito. As Especiais são previstas apenas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Casseb (2008) atribui às comissões permanentes a análise preliminar das proposições e as atividades de controle do governo; às comissões temporárias ou especiais a responsabilidade pelos assuntos mais específicos, criadas em determinado período, essas comissões se extinguem com o decurso do tempo; às comissões de investigação a competência para apuração e análise de fatos determinados e por último, não menos importante, às comissões conjuntas, permanentes ou não, que além de praticar os atos já definidos, contam com a participação dos Senadores e Deputados.

Por mais que as decisões soberanas residam no Plenário da Casa, é nas comissões que os debates aprofundados são realizados, geralmente o Plenário apenas referenda o que já havia sido discutido e votado nas comissões. (LIMONGI, 2004)

Criadas com a finalidade de diminuir as demandas que afogam o Plenário, dividir a atividade legislativa com as comissões, além de enfatizar o seu poder distributivo, permite maior especialização e melhor desenvolvimento da capacidade técnica, visando aumentar a qualidade das decisões legislativas afim de analisar de forma especializada as proposições apresentadas pelos parlamentares. (LIMONGI, 2004)

A atuação dos parlamentares no Senado se desenvolve tanto no Plenário quanto nas comissões, um como câmara alta e outro como câmara baixa. Enquanto que no Plenário encontra-se a totalidade dos membros, nas comissões esse número é restrito, responsáveis pelo exame e análise das proposições legislativas, as comissões de forma descentralizada têm a oportunidade de aprofundar o debate, ouvir diversos grupos externos com interesse na proposição, permitir ainda uma interação face a face entre seus membros, auxiliar a tomada de decisão por meio de negociação e deliberação, sendo, portanto capaz de reduzir as incertezas quantos aos resultados, tudo isso, antes que proposição chegue ao Plenário. (SILVA, 2007)

Ferreira Filho (2012) identifica um ponto divergente desse caráter especializado das comissões, porém não desmerece o sistema, apenas ressalta que alguns critérios teriam

que ser adotados, e também teria que haver um controle maior das informações que são passadas por grupos externos, sugerindo a criação de um órgão isento dentro do parlamento capaz de auxiliar os parlamentares sem maiores influências externas, conforme podemos verificar:

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 permanentes, inspirada, é certo, numa louvável intenção de divisão do trabalho, levando o mesmo parlamentar a pertencer a muitas comissões ao mesmo tempo, veio prejudicar essa especialização técnica.

Reconhecendo o inconveniente, o Congresso americano, em 1946, pela Lei de Reorganização Legislativa, reduziu o número de comissões permanentes do Senado de trinta e três para quinze e na Câmara de quarenta e oito para dezenove, ao mesmo tempo que diminuiu o número de membros de cada uma. Assim, em média, cada deputado participa apenas de duas comissões e cada senador de, no máximo, quatro, o que, na verdade, ainda é demasiado.

(...)

De qualquer forma, porém, o parlamentar por si só não está em condições de coligir, a tempo e hora, as informações de que precisa para formar, com segurança, suas opiniões e fundamentar seus votos. “Por mais eruditos que sejam os legisladores, eles têm de recorrer à assistência técnica de outrem, se pretendem executar as suas tarefas adequadamente”. Ora, essa assistência nem sempre é presta-da desinteressada e objetivamente. Ao contrário, essa “assistência” é um dos recursos mais eficazes de que usam os grupos de interesse que gentilmente põem à disposição dos parlamentares os dados que lhes justificam as teses, omitindo ou desfigurando os que as contrariam.

Esse fenômeno, e suas danosas consequências, não escapou à observação nos Estados Unidos, onde a atuação dos grupos de pressão é intensa e até ostensiva. Sentiu-se lá que “o Legislativo que dependa inteiramente de interesses externos, públicos ou privados, para obter as informações, técnicas e de outra natureza, necessárias à execução eficiente de seu trabalho, tende... a estar totalmente subordinado a esses interesses no que concerne à legislação sobre qualquer matéria”. Em vista disso, cuidou-se de organizar

uma assessoria de alto nível que amparasse os parlamentares com informação abundante e honesta (...)"

Dado esse caráter informacional especializado, é que se parte agora para outro aspecto encontrado dentro das comissões parlamentares, ou seja a representatividade partidária. Nesse sentido, assegura-se que os partidos tenham representantes em todas as comissões, cabendo aos líderes as indicações conforme a afinidade e interesse de cada um. Essa divisão partidária tem por objetivo garantir a correspondência entre as decisões tomadas e as preferências da sociedade. (LIMONGI, 2004)

Ferraz (2007) ressalta que essa representação proporcional dos partidos ou dos blocos é assegurada tanto quanto possível, para isso ele traz o entendimento do STF quanto a aplicação do parágrafo 1º do art. 58 da CF:

(...) a expressão tanto quanto possível usada no § 1º não assegura aos partidos políticos representados na Casa o direito a terem pelo menos uma vaga reservada em cada uma das comissões, devendo ser feitas as adaptações necessárias, considerando-se o conjunto das comissões existentes – o partido preterido em uma comissão terá assento em outra -, e respeitada sempre a proporcionalidade da configuração dos blocos partidários que se reúnem entre a base governista e a base da oposição.

Em suma, dentro dos aspectos teóricos que envolvem as comissões parlamentares do Senado Federal convém ressaltar a principal característica que a elevou aos olhos dos doutrinadores, ou seja, o rito terminativo, ou, como adotado por Casseb (2008), como procedimento deliberante. A Constituição de 1988 traz em seu art. 58, § 2º, inciso I, o que eles reconhecem como delegação *interna corporis*, in verbis:

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;

(...)

Nesse contexto é que as comissões discutem e votam os projetos, em caráter final, sem posterior apreciação do Plenário, salvo recurso apresentado por um décimo dos membros do Senado Federal para que a matéria possa ser apreciada por aquele colegiado.

Para uma melhor contextualização, podemos dizer que trata-se de instrumento de agilização e racionalização dos trabalhos legislativos, que permite que matérias consensuais, em que os debates no interior das comissões já são suficientes para que a Casa chegue a uma conclusão. (FERRAZ, 2007)

A fim se de aproximar do objetivo proposto neste trabalho, que é a análise das comissões especiais frente as previsões regimentais a ela equiparada, é que se evidencia o posicionamento dos autores ao disciplinar o caráter terminativo das proposições. Não obstante ser adotado como regra geral no processo legislativo brasileiro<sup>10</sup>, o procedimento deliberante é uma capacidade deliberativa plena das comissões temáticas, que recebe essa competência, a partir do despacho do Presidente da Casa, que ao distribuir o projeto verifica se há compatibilidade com esse tipo de procedimento e, assim, atribuir esse poder às comissões.

### **3.1.1 Comissões Parlamentares no Regimento Interno do Senado Federal**

O atual do Regimento Interno do Senado Federal, editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até julho de 2016, trata das Comissões, que são órgãos *interna corporis*, essenciais à organização e ao funcionamento do trabalho parlamentar, mais especificamente, no Título VI, que trata das comissões em seus artigos 71 a 153.

De modo geral o RISF fixa, além das atribuições, o funcionamento, a organização, a realização de reuniões das comissões, os prazos, os deveres dos parlamentares delas integrantes, sempre sob a perspectiva das regras constitucionais pertinentes, como a regra da representação proporcional, do quórum para deliberação e outras mais previstas na Constituição.

Nesses termos, já nos primeiros artigos o RISF estabelece que o Senado seja composto por comissões permanentes e temporárias (Art. 58 da CF). Definidas por critério de especialização as permanentes (art. 72) e por assunto específico, com prazo determinado, para atuar dentro (internas) ou fora (externas) do Senado a depender do ato de criação (Art. 75), as

---

<sup>10</sup> CASSEB. (2008)

temporárias (art. 74), podendo ser também uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), regida nos termos do art. 58, §3º da Constituição.

Destaca-se a importância da distribuição das matérias para serem analisadas dentro das comissões, uma vez que seria impossível que todos os deputados e senadores discutissem e participassem, com a mesma intensidade, de todas as deliberações sobre todos os assuntos. (FERRAZ, 2007)

Com ressalva à Comissão Diretora, as comissões permanentes podem ainda criar, no âmbito de suas competências regimentais, subcomissões permanentes ou temporárias, até o máximo de quatro, mediante proposta de qualquer um de seus membros. Sendo que o relatório dessas subcomissões deverá ser submetido à aprovação pelo plenário da respectiva comissão que as criou. (Art. 73)

As subcomissões só existem internamente, ou seja, dentro da comissão que a criou. A subcomissão deverá ser composta pelos membros da comissão que a instituiu. Ao funcionamento destas será aplicado, no que couber, as disposições regimentais relativas ao funcionamento das comissões permanentes.

No que se refere as comissões temporárias o art. 75 prevê que as externas serão criadas a requerimento de qualquer Senador ou comissão, ou por proposta do Presidente, sempre por deliberação do plenário. Deverá ainda o requerimento indicar o número de membros que irão compor a comissão e o objetivo para o qual esta sendo criada.

O RISF é omissivo quanto ao modo específico de criação das comissões internas, apenas prevê que comissões temporárias poderão ser prorrogadas a requerimento, nos casos em que não tenha concluído suas tarefas, ou que tenha acabado o prazo estipulado no ato de criação. Não poderão ser prorrogados por prazo superior a um ano, ou até término da sessão legislativa. (Art. 76)

Devido a isso, e a partir de uma interpretação extensiva do art. 58 da CF, as comissões internas ter sido instituídas por ato unilateral do Presidente da casa e passaram a ser denominadas Comissões Especiais.

Os artigos seguintes (Art. 77 e 78) se preocupam em definir a quantidade de membros que deverão compor as comissões permanentes, sendo que os membros da Comissão Diretora, exceto o Presidente do Senado Federal, podem integrar outras comissões permanentes.

Cada senador pode integrar até três comissões como titular e três como suplente. Os membros das comissões são designados pelo Presidente do Senado, após indicação escrita dos líderes partidários ou bloco partidário.

Na composição de qualquer comissão é assegurado, tanto quanto possível, a participação proporcional dos partidos ou blocos. Essa representação partidária é fixada pelo quantitativo dos membros no momento da diplomação, ressalvado se houver posterior fusão ou incorporação de partidos.

Quando fixada a representação, os líderes têm dois dias úteis para formalizar à Mesa, por escrito, a indicação dos titulares e suplentes. Essa tarefa confere aos líderes um poder excessivo sobre as comissões, especialmente porque, além de indicarem seus preferidos, podem substituí-los a qualquer momento, já que as vagas na comissão pertencem aos partidos ou aos blocos e não aos senadores.

Os líderes podem utilizar desse mecanismo para controlar a posição dos pareceres ou as decisões das comissões segundo os seus interesses ou do governo. Ressaltamos que esse fenômeno demonstra que as comissões permanentes não controlam, plenamente, as proposições sujeitas a seu exame e essa rotatividade propicia “descontinuidades no fluxo de trabalho”. (CASSEB, 2008)

Nota-se que pouco estabeleceu a Constituição a respeito das comissões, assim, coube ao Regimento de cada Casa instituí-las e dotá-las de competência e capacidade específica.

### **3.1.2 Organização Interna das Comissões**

O modo de trabalho do Legislativo é fundamentalmente baseado nas Comissões, na medida em que a estrutura das discussões e deliberações, na organização interna de tarefas, encontra nas Comissões as células básicas de atuação. De modo geral, as comissões se organizam respeitando os limites constitucionais e regimentais. (FERRAZ, 2007)

A direção das comissões, conforme o Regimento do Senado, é exercida por um presidente e um vice-presidente, eleitos pelos membros das comissões para um mandato de dois anos, em votação secreta, sem a possibilidade de reeleição. (Art.59 e Art. 88). Apesar da previsão regimental ser essa, o que ocorre na prática é que essa eleição se transforma em apenas uma simples designação, decorrente de acordo de liderança partidária, dispensando a manifestação individual dos componentes das comissões.



Instalada a comissão, em dois dias úteis após o recebimento do projeto, caberá ao Presidente designar os relatores para as matérias despachadas para deliberação de tal colegiado. A distribuição das matérias a serem relatadas deverá obedecer ao critério proporcional das representações partidárias. (Art. 126 do RISF). Sendo que o relator terá a metade do prazo regimental previsto às comissões permanentes para apresentar o seu relatório. (Art. 120 RISF). Se, por motivo injustificado, a comissão esgotar o prazo sem se manifestar, poderá ser dispensado o seu parecer, por deliberação do plenário, a requerimento de qualquer Senador. (Art. 119 RISF).

As matérias encaminhadas à comissão são despachadas pelo Presidente da Casa. (art. 48, X do RISF). Esse poder de decidir para qual e para quantas comissão as proposições deverão passar, acarreta um meio incisivo de controle exercido por essas autoridades sobre as comissões permanentes, ou seja, os critérios subjetivos do Presidente, se não pautar pela observação de questões realmente importantes contidas nos textos, será por demais perigoso à transparência da fase instrutória do processo legislativo. (CASSEB, 2008)

O ponto negativo desse poder é que ele pode ser usado como instrumento do governo para direcionar os destinos dos projetos de seu interesse, enquanto que o ponto positivo é o aumento de governabilidade, pois o Executivo conseguirá dar andamento aos projetos de grande relevância, que por ventura pudessem ficar parado em alguma comissão em razão da força dos parlamentares da oposição.

A competência para análise de projetos nas comissões permanentes poderá ser terminativa em razão da previsão regimental (Art. 91 do RISF). Para que isso ocorra, o Regimento enumera os casos em que a decisão da comissão dispensará a apreciação do plenário, contanto que obedeça ao critério de votação nominal, não podendo ser por simbólica a votação. (Art. 49 e 109 do RISF).

Na forma do art. 91 do Regimento Interno, o Presidente do Senado Federal pode conferir às comissões competência para “apreciar terminativamente” toda e qualquer proposição, ressalvados os projetos de resolução que alterem o Regimento Interno, os projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV e V, da Constituição, os projetos de código e as propostas de emenda à Constituição. Os projetos de lei ordinária de autoria de senador são necessariamente submetidos ao poder “terminativo” das comissões.

Pinto (2009, p. 144) destaca que o Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 91, deu interpretação ampliativa ao inciso I do § 2º do art. 58 da CF, ao tratar das competências das comissões:

Na forma do art. 91 desse Regimento Interno, o Presidente do Senado Federal pode conferir às comissões competência para “apreciar terminativamente” toda e qualquer proposição, ressalvados os projetos de resolução que alterem o Regimento Interno, os projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §1º, IV e V, da Constituição, os projetos de código e as propostas de emenda à Constituição. Os projetos de lei ordinária de autoria de senador são necessariamente submetidos ao poder “terminativo” das comissões.

A deliberação na forma terminativa é dada como conclusiva, salvo quando houver interposição de recurso para o plenário, as matérias são encaminhadas diretamente à apreciação da Câmara dos Deputados ou à sanção, conforme o caso.

Conforme Casseb (2008):

Esse tipo de comissão legislativa, existente no Brasil antes mesmo do advento da Constituição de 1988, foi implantado por influência da Constituição italiana e, caracteriza-se pela transferência do Plenário para as comissões da decisão final sobre a aprovação ou rejeição de um projeto.

O mesmo autor traz a posição de dois grandes doutrinadores quanto ao poder terminativo das comissões permanentes, Ferreira Filho (2012) diz ser uma delegação *interna corporis*, na qual o Plenário delega suas competências às comissões, enquanto que José Afonso da Silva critica ao dizer que não há uma delegação e sim uma substituição das funções do Plenário.

Já as comissões temporárias, a princípio, não tem previsão regimental para decidir terminativamente, diferentemente das comissões permanentes, elas têm seu funcionamento com prazo determinado e são divididas como internas, externas e CPI.

Como dito, as internas são previstas no RISF para um fim específico. Como exemplo podemos citar as comissões para alteração do RISF, de impeachment e projetos de Código.

Enquanto que as externas são comissões para representar o Senado Federal em congressos, solenidades e outros atos públicos em que a Casa se faça representar.

Essas comissões são criadas por deliberação do Plenário, por requerimento proposto por qualquer senador ou comissão, ou por proposta do Presidente do Senado, nesse caso só o requerimento vai para o Plenário.

O requerimento de criação deve indicar o objetivo da comissão e o número de membros. (Art. 75 do RISF)

Já as Comissões Parlamentares de Inquérito são criadas para investigar fato determinado por tempo certo. Elas são criadas por requerimento de um terço da composição do Senado, mas o prazo não pode ultrapassar o período da legislatura em que foi criada. (Art. 76, § 4º do RISF)

A extinção das comissões temporárias se dá pela conclusão da tarefa, término do prazo ou término da sessão legislativa ordinária. Caso a comissão não tenha concluído a tarefa para qual foi criada, poderá ser proposto a prorrogação do seu prazo, mas desde que não avance para a próxima legislatura. O prazo das comissões temporárias é contado à partir da publicação dos atos que a criarem e não a partir da instalação dos seus trabalhos, os prazos são suspensos durante o recesso. (Art. 76 do RISF)

Por fim, o Regimento do Senado dispõem que perante as comissões permanentes, em qualquer situação, tanto no procedimento preparatório como no deliberante, os membros podem apresentar emendas às proposições, e sobre elas discutir durante toda a tramitação legislativa. (Art. 122 do RISF)

## **4. ESTUDO DE CASO: Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional – CEDN**

### **4.1 Descrição da CEDN**

Criada em 2015, no âmbito das Comissões Temporárias do Senado Federal, a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional – CEDN, foi instalada no dia 01 de setembro de 2015 após ter sido aprovada por meio do Requerimento nº 935, de 2015, de autoria dos então Senadores: José Pimentel, Acir Gurgacz (Líder do PDT), Alvaro Dias (Líder do Bloco da Oposição), Delcídio do Amaral (Líder do Governo), Eduardo Amorim (Líder do PSC), Eunício Oliveira e Walter Pinheiro (Vice Líder do PT).

Os parlamentares, nos termos regimentais, requereram criação da Comissão Especial, composta por 14 (quatorze) membros titulares e igual número de suplentes, para propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional, tais como, melhoria do ambiente de infraestrutura, equilíbrio fiscal e proteção social, sob a responsabilidade da Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito.

Em aditamento ao requerimento de criação, foi aprovado um novo requerimento de nº 982, de 2015, em 27 de agosto de 2015, para alterar a quantidade de membros, passando assim, de 14 para 17 membros titulares e 17 membros suplentes.

Na época, a comissão foi proposta como um resultado comum de esforços entre o Executivo e o Legislativo, pois o País encontrava-se em meio a uma crise econômica e política, e teve como principal objetivo o de incentivar a retomada do crescimento econômico e encontrar caminhos para minimizar as dificuldades pela qual passava o País.

O Presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros, criou, então, a conhecida Agenda Brasil, nela fez constar uma lista de projetos voltados para o desenvolvimento nacional e, que iriam tramitar com certa urgência nas comissões e no Plenário, ou na CEDN, de caráter especial para agilizar a demandas da citada Agenda, em caráter terminativo.

A proposta inicial era a de permitir que projetos que inicialmente tinham sido despachados as comissões permanentes, em caráter terminativo ou não, tivessem sua tramitação transferida para a CEDN, como forma de acelerar o processo legislativo das matérias determinadas como prioritárias para a Agenda Brasil, uma vez que, independente do número de comissões para os quais tivessem sido despachadas no início, quando encaminhadas a CEDN se reduziria a apenas um parecer e a uma única arena de debate e

instrução, que seria terminativo, a depender do caso, quando não, com posterior apreciação do Plenário do Senado Federal.

A CEDN contava com algumas vantagens com relação às comissões permanentes, identificadas de maneira parecida entre os entrevistados, todos concordaram com seu caráter funcional, com expectativa de melhorias e agilidades na tramitação, assim se posicionaram:

Matérias importantes precisam de urgência na tramitação. Não podem ficar parada nas comissões. (informação verbal)<sup>11</sup>

Agiliza a tramitação de projetos que há muito tempo estavam parados nas comissões permanentes. Chama atenção para a necessidade de aprovação e discussão de projetos de grande relevância para o interesse nacional. (informação verbal)<sup>12</sup>

A centralização do procedimento legislativo em comissões limitado a uma só. Isso gera uma celeridade para matérias com importância nacional. (informação verbal)<sup>13</sup>

Durante a primeira reunião foram eleitos, após a indicação do Presidente do Senado, para exercício dos cargos, o Presidente da Comissão, Senador Otto Alencar, o Vice-presidente, Senador Romero Jucá e um Relator Geral, Senador Blairo Maggi.

No primeiro Ofício do Presidente da Comissão, encaminhado ao Presidente do Senado (Of. nº 001/2015), foi solicitado que 7 (sete) matérias tivessem a suas tramitações transferidas para a CEDN.

Em seguida, foram encaminhados outros ofícios ao Presidente Renan Calheiros, também solicitando que este encaminhasse à CEDN, as matérias listadas, para apreciação da comissão, sendo a maioria em decisão terminativa.

Dá análise minuciosa desses ofícios pode-se dizer que foi solicitado às Comissões Permanentes que enviassem à CEDN quarenta e duas proposições, e que somente foram encaminhadas dez proposições. Conforme tabela apresentada a frente.

---

<sup>11</sup> MAGGI, Blairo Borges, entrevista realizada no dia 8 de novembro de 2016.

<sup>12</sup> CASTILHO, Coaraci Nogueira de, entrevista realizada no dia 8 de novembro de 2016.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Pablo Henrique Tancredi de, entrevista realizada no dia 17 de novembro de 2016.

Dentre as matérias que o Presidente da Comissão solicitou que tramitassem na CEDN, encontravam-se Projetos de Lei do Senado, da Câmara, Projetos de Resolução e também, Proposta de Emenda à Constituição.

Os Presidentes das Comissões Permanentes não se pronunciaram quanto a não enviarem os projetos para a comissão especial. Dando a entender que, por razões políticas ou regimentais, que algumas matérias não seriam encaminhadas para a Comissão Especial, eles apenas não concordaram com a proposta dessa Comissão e, de certa forma, procuraram manter suas proposições sob suas competências, até mesmo como forma de estabelecer uma pauta atuante para o desenvolvimento do País.

As demais matérias, mais 26 proposições, foram incluídas na tramitação da CEDN através de Requerimentos dos membros, ou de parlamentares não membros, que passaram a ver a comissão como uma saída para agilizar a tramitação de projetos do seu interesse.

Após alguns meses de funcionamento, no final no ano de 2015 mais especificamente em 12 de novembro, foi aprovado o Requerimento nº 1289, de 2015, que prorrogava o funcionamento da Comissão Especial – CEDN, até o “término da sessão legislativa<sup>14</sup>” seguinte, a 2ª Sessão Legislativa da 55ª Legislatura, ou seja, 22 de dezembro do ano de 2016.

Porém, com a chegada do processo de impeachment de Dilma Rousseff no Senado, no mês de abril de 2016, a comissão enfrentou dificuldades para manter seu funcionamento. Isso porque a maioria de seus integrantes passou a fazer parte da Comissão Especial do Impeachment e o rito desta comissão era conflitante com a agenda daquela e, até mesmo, com os andamentos da Casa.

Para evitar a paralisação dos trabalhos, no início de julho de 2016, a comissão foi reinstalada, por meio do Ato do Presidente do Senado Federal nº 14, de 2016, que *Institui Comissão Especial destinada a debater e propor soluções para promover o desenvolvimento nacional*, mantendo o senador Otto Alencar (PSD-BA) como presidente e designando novos membros para integrar a comissão, que agora passaria a ser composta por 21 membros.

---

<sup>14</sup> Assim definido pelo glossário Legislativo do Senado Federal: A sessão legislativa ordinária é o período de atividade normal do Congresso a cada ano, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Cada quatro sessões legislativas, a contar do ano seguinte ao das eleições parlamentares, compõem uma legislatura. Já a sessão legislativa extraordinária compreende o trabalho realizado durante o recesso (ver verbete) parlamentar, mediante convocação. Cada período de convocação constitui uma sessão legislativa extraordinária. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo#S>

Ressalta-se que o Ato que instituiu novamente a CEDN declara como fundamento de sua validade as “atribuições regimentais e regulamentares” do Presidente do Senado Federal, sem especificar quais seriam essas atribuições, e estabelece como termo final da comissão temporária criada o término da sessão legislativa, vale dizer, o dia 22 de dezembro de 2016.

O Ato ainda arrola nominalmente os Senadores designados para compor a respectiva Comissão e consigna que os suplentes serão designados pelos líderes partidários, na forma do Regimento Interno do Senado Federal, e que um dos Senadores funcionará como Relator-Geral da comissão, conforme transcrito a seguir:

#### **ATO DO PRESIDENTE Nº 14, de 2016**

Institui Comissão Especial destinada a debater e propor soluções para promover o desenvolvimento nacional.

**O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**, no desempenho de suas atribuições regimentais e regulamentares,

**RESOLVE:**

**O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**, no desempenho de suas atribuições regimentais e regulamentares,

Considerando a necessidade de discutir e propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional, e

Considerando a necessidade de sistematizar e priorizar as várias propostas em tramitação no Senado Federal sobre o tema,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Instituir Comissão Especial com a finalidade de, até o término da sessão legislativa, debater e propor soluções para promover o desenvolvimento nacional.

**Art. 2º** A Comissão Especial será composta pelos seguintes Senadores:

I - Acir Gurgacz (PDT);

II - Armando Monteiro (PTB);

III - Cidinho Santos (PR);

IV - Paulo Rocha (PT);

V - Dalírio Beber (PSDB);

VI - Eduardo Lopes (PRB);

VII - Fernando Bezerra Coelho (PSB);

VIII - Flexa Ribeiro (PSDB);

- IX - Gleisi Hoffmann (PT);
- X - Kátia Abreu (PMDB);
- XI - Lindbergh Farias (PT);
- XII - Otto Alencar (PSD), que funcionará como Presidente;
- XIII - Paulo Bauer (PSDB);
- XIV - Pedro Chaves (PSC);
- XV - Roberto Muniz (PP);
- XVI - Roberto Rocha (PSB);
- XVII - Simone Tebet (PMDB);
- XVIII - Tasso Jereissati (PSDB);
- IXX - Valdir Raupp (PMDB);
- XX – Waldemir Moka (PMDB);
- XXI - Wilder Morais (PP).

Parágrafo único. Os suplentes serão designados pelos líderes partidários, na forma do Regimento Interno do Senado Federal.

**Art. 3º** À Comissão incumbe:

- I - analisar as matérias sobre o tema em tramitação no Senado Federal, inclusive em caráter terminativo;
- II - realizar audiências públicas com especialistas no tema;
- III - apresentar relatório final, com propostas para o aprimoramento do ordenamento jurídico sobre o tema.

**Art. 4º** Para desenvolver seus trabalhos, a Comissão poderá:

- I - utilizar a estrutura do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB);
- II - solicitar estudos, informações e serviços à Consultoria Legislativa e à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

**Art. 5º** Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 30 de junho de 2016.

Senador RENAN CALHEIROS

Presidente

Cabe notar, também, que o Presidente do Senado Federal estabeleceu *motu proprio* que a CEDN teria competência para decidir terminativamente sobre matérias relativas a proposições do correspondente campo temático. Ou seja, o Presidente formalizou o que já vinha ocorrendo na comissão, mas que não estava previsto no Requerimento de criação.



Dito isso, a análise agora será voltada aos aspectos regimentais e políticos que envolveram a criação, a instituição e as escolhas das matérias que passariam a ser competência desta comissão.

#### **4.2 Do Processo de criação da Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional**

O Requerimento inicial de criação da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, nº 935/2015, foi apresentado após um acordo de líderes, que concluíram pela necessidade de uma comissão que pudesse analisar os projetos da Agenda Brasil que fossem interessantes para o desenvolvimento do país. Entenderam que as matérias conflituosas precisavam ser votadas, não podendo ser escondidas em tramitação eterna nas comissões permanentes do Senado Federal.

O requerimento 935 não fundamentou a criação da CEDN no regimento interno, apenas indicou a quantidade de membros titulares e suplentes e o objetivo central da comissão, não indicou o respectivo prazo, dando a entender que seria uma espécie de comissão temporária que se extinguiria ao término da sessão legislativa ordinária ou após concluir a análise das matérias que seriam objeto da criação da Comissão, ou seja, sua finalidade específica.<sup>15</sup>

Tal premissa se confirmou com a prorrogação da Comissão por meio do requerimento nº 1289, de 2015, que a tratou como comissão temporária com prazo definido<sup>16</sup>. Assim, podemos verificar que a Comissão foi instituída com o objetivo de prolongar a sua atuação e, dessa forma, retirar das comissões permanentes as matérias com grande impacto para País.

Isso ocorreu porque o regimento do Senado, apenas prevê especificamente, a criação de comissão temporária externa por meio de requerimento<sup>17</sup>. Dessa forma, à criação da CEDN foi dado uma interpretação extensiva, combinando o art. 255, II, c, 6 com o art. 74, I, que permitiu ao Presidente Renan a utilização desse instrumento para atender a vontade de criação de uma comissão especial.

---

<sup>15</sup> Art. 74 e 76, III

<sup>16</sup> Requerimento nº 1289, de 2015 – Requer, nos termos do art. 76, § 1º, inciso II, RISF, a prorrogação da Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional, até o término da sessão legislativa seguinte, a 2ª Sessão Legislativa da 55ª Legislatura.

<sup>17</sup> Art. 75. As comissões externas serão criadas por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador ou comissão, ou por proposta do Presidente. Parágrafo único. O requerimento ou a proposta deverá indicar o objetivo da comissão e o número dos respectivos membros.

Apesar de não ter sido especificada a previsão regimental, dois posicionamentos quanto a essa questão foram encontrados, enquanto o assessor CASTILHO, confirmou ter sido criada conforme previsão regimental, o assessor OLIVEIRA discorda ao dizer que RISF reproduz a Constituição Federal ao prever que as comissões têm que ser por matéria e competência e a CEDN não foi constituída dessa forma, a criação foi somente baseada nas atribuições do Presidente da Casa, mas não com remissões ao Regimento Interno. (informação verbal)<sup>18</sup>

Não obstante, o Requerimento apresentou um objetivo geral, que incluía a análise de vários projetos distintos. Novamente a CEDN inovou, porque a princípio as comissões temporárias tratam de temas bem delimitados (Art. 74, I, do RISF), quando não, discutem apenas a respeito de um projeto ou assunto.

Nesse sentido também se posicionou o assessor da Senadora Kátia Abreu, OLIVEIRA quanto a CEDN:

Considero ser uma Comissão com finalidade atípica no âmbito do Senado Federal, pois quando uma comissão temporária é criada ela deve especificar o seu objetivo. A CEDN teve um campo muito vasto para atuação. Isso retira a previsibilidade das matérias que ali seriam tratadas. Mas entendo que na sua essência ela teve uma boa intenção para alavancar e acelerar projetos de interesse nacional.(Informação verbal)<sup>19</sup>

A proposta era tão inovadora que o próprio Presidente, ao discursar na primeira reunião da comissão, disse que seria um teste, seria uma comissão com uma modelagem absolutamente nova<sup>20</sup>:

O SR. RENAN CALHEIROS (Bloco Maioria/PMDB - AL) –

(...)

Antes, porém, eu queria, Senador Raimundo Lira, me permitir, **em função do caráter inovador desta Comissão** que está sendo criada para propor soluções para a crise econômica, **testar**, com relação a esta Comissão, **uma modelagem**

---

<sup>18</sup> CASTILHO e OLIVEIRA, entrevistas realizadas nos dias 8 e 17 de novembro de 2016.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Pablo Henrique Tancredi de, entrevista realizada no dia 17 de novembro de 2016.

<sup>20</sup> Notas Taquigráficas 1ª Reunião Ordinária de Instalação e Eleição, SF em 01/09/2015. Portal do Senado. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/t/3829>

**absolutamente nova.** Nós poderíamos eleger o Presidente sugerido pelo PMDB, Senador Otto Alencar, um Vice-Presidente e poderíamos incluir mais um ou dois Vice-Presidentes também, primeiro, segundo e terceiro Vice-Presidente. Testaríamos essa modelagem e faríamos, com relação ao relator, o relator geral da Comissão Mista e alguns sub-relatores que permitiríamos abrigar um leque maior do ponto de vista do espectro partidário, de cada bancada, de modo a assegurar a efetiva participação de cada um. Eu acho que quanto mais mobilização houver melhores os resultados que nós teremos nesta Comissão Especial.

O Presidente do Senado ao destacar o caráter inovador da comissão, fez questão de indicar os parlamentares que iriam compor a presidência, vice-presidência e relatoria, sem considerar a previsão regimental, aquela equiparada às comissões permanentes e às parlamentares de inquérito, que prevê que os membros da mesa serão eleitos pela comissão.

Qualquer proposta de alteração no sistema das comissões, tendente a criar algo novo, ou seja, alterar o Regimento da Casa, deveriam ser tratadas previamente por de projeto de resolução, conforme dispõem os artigos 213, III do RISF e art. 52, XII, XIII da CF, não abarcado por acordo de líderes, por flagrante ofensa aos princípios do devido processo legislativo e ofensa ao direito das minorias.

Outra inovação trazida por essa comissão, envolve a alteração do número de integrantes por meio de requerimento, que também enfrenta embates no regimento. Certo de que a CEDN deve seguir as atribuições regimentais semelhantes às das comissões permanentes e que essas só podem ter alterada a sua composição por meio de um projeto de Resolução do Senado Federal, certamente, alterar a composição por requerimento estaria, também, ofendendo o fundamento constitucional da proporcionalidade partidária causando um forte desequilíbrio de forças. Pois a qualquer momento o Presidente poderia alterar o número de membros da comissão e isso afeta até mesmo o processo de votação na Comissão.

Ademais, o estabelecimento de um relator geral também merece atenção quanto a sua adequação regimental, pois para as demais comissões temáticas da Casa, tal instituto não existe, em todas as comissões as matérias são distribuídas para todos os membros da comissão e, assim, é uma forma de aproveitar o campo de especialização de cada parlamentar. Ressalte-se que não só os projetos têm ganho com a especialização das discussões, mas os parlamentares também têm ganhos quando conduzem grandes temas nessas arenas de debates.

A única previsão regimental equiparada que pode ter servido de inspiração à criação dessa comissão é o Relator Geral de Projetos de Código, pois, conforme o art. 374, I

(RISF), após instalada a comissão, ela se reunirá para eleger o Presidente e o Vice-Presidente, sendo, em seguida, designados um relator geral e tantos relatores parciais quantos necessários.

Contudo, a atuação desse relator, Projeto de Código, se difere em muito ao da CEDN, aquele, por exemplo, tem o prazo de cinco dias úteis para apresentar, à comissão, o parecer que será publicado em avulso eletrônico, juntamente com o estudo dos relatores parciais e as emendas. Portanto não se encontra nesse artigo fundamentação para essa disposição em comissão especial.

A respeito disso, Carvalho (2010) leciona que inexistente a concepção de um Relator Geral. De acordo com o Art. 89, inciso III do RISF, caberá ao Presidente da Comissão designar os relatores para as matérias sujeita a parecer, havendo portanto, tantos relatores quantos proposições apresentadas.

Quanto a proposta feita na 2ª reunião da comissão, para analisar os projetos de forma terminativa<sup>21</sup>, questiona-se a legitimidade para isso, certo de que trata-se de um poder conferido apenas às comissões permanentes, por força do artigo 58, §2º, I da CF combinado com os artigos 90 a 92 do RISF, que dispensa a competência do Plenário às comissões, somente no âmbito de suas atribuições.

A expressão no âmbito de suas atribuições, com referência às comissões, a princípio, quer indicar que as comissões às quais o Regimento confere competência para decidir terminativamente as proposições arroladas, são as comissões permanentes, entre as quais está dividido o conjunto de matérias às quais cabe o Senado Federal legislar, nas áreas social, econômica, de infraestrutura, dos diversos campos do direito etc.

Essa afirmação ganha relevo com o disposto no art. 49 do RISF, que trata sobre a distribuição das matérias subordinadas à apreciação terminativas das comissões, quando a proposição tiver seu mérito vinculado a mais de uma comissão.

Conforme visto, a competência terminativa é conferida às comissões permanentes especializadas em matérias determinadas somente através do regimento interno, não podendo ser instituída a critério de um grupo de senadores por qualquer outro meio distinto.

Seguindo a análise da CEDN, mesmo tendo sido prorrogada até o dia 22 de dezembro do ano de 2016, como dito, ela foi suspensa e, novamente instituída por Ato do Presidente, sem que antes terminasse seu prazo de conclusão.

---

<sup>21</sup> Notas Taquigráficas 2ª Reunião Ordinária de Trabalho, SF em 08/09/2015. Portal do Senado. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3862>

O Ato de instituição da CEDN nº 14, de 30 de junho de 2016, assim como o requerimento inicial de criação, não especifica qual seria sua previsão regimental, apenas declara como fundamento de sua validade as “atribuições regimentais e regulamentares do Presidente do Senado Federal”.

A luz do Regimento Interno da Casa e da Constituição Federal, cabem questionamentos quanto as disposições desse Ato, sobre a instituição da comissão sem a participação do plenário, sobre a designação dos membros pelo Presidente do Senado, já no respectivo ato de criação, sem a indicação por escrito dos líderes e, por fim, sobre a instituição da competência terminativa, que por acordo de líderes, deu início mais uma vez à Comissão Especial.

Em conformidade ao disposto no artigo 255, II, c, 6, do RISF, a criação de comissões temporárias para tratar de matérias relativas ao processo legislativo, de forma paralela às comissões permanentes, deveria ser precedida de aprovação por meio de requerimento aprovado pelo Plenário da Casa.

O Regimento só exclui desse processo de aprovação, a criação de comissão temporária para análise de projeto de código (art. 374 do RISF).

A respeito da designação dos membros pelo Presidente do Senado, já no respectivo ato de criação, primeiramente, cabe dizer que o Regimento do Senado e a própria Constituição dispõe que os líderes<sup>22</sup> são os responsáveis pelas indicações às vagas desocupadas nas comissões, não cabendo, portanto, ao Presidente, designar *motu próprio*, através do Ato citado, senadores para compor a CEDN que já estava em funcionamento. Sob risco de desrespeitar o disposto no art. 58, § 1º, da Constituição Federal, que estatui que, na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

A propósito, cabe trazer a decisão já citada do STF, por ocasião da instalação na Câmara dos Deputados, da comissão temporária que analisou a instauração do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff. Na ocasião o STF rejeitou a possibilidade do Plenário da Câmara dos Deputados designar, por votação, os membros de cada partido na referida Comissão temporária, em prejuízo da indicação dos líderes partidários.

---

<sup>22</sup> Art. 78 do RISF e Art. 58, §1º da CF

Assim, se é incompatível com a Constituição Federal a indicação de representantes de partidos políticos ou blocos parlamentares para compor comissão mediante eleição pelo Plenário, é também incompatível a indicação unipessoal efetuada pelo Presidente de Casa, como foi o caso das três Comissões aqui tratadas.

Além disso, o Presidente entendeu que poderia, também, indicar aquele que atuaria como presidente da comissão, vice-presidente e o relator geral.

Nesse sentido, anteriormente o Senador Roberto Requião, insatisfeito com o modo como o Presidente havia designado o presidente e os membros da comissão que debateu a respeito do Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015, formulou uma questão de ordem (Questão de Ordem do Senado Federal 4/2015 de 17 de julho de 2015), na qual questiona:

Peço à Mesa que me indique que dispositivo do Regimento autorizou a Presidência do Senado a indicar o Presidente da comissão, à revelia do Regimento Interno.

O Presidente do Senado, Renan Calheiros, ao responder a referida questão de ordem argumentou que:

(...) a citada Comissão é derivada de uma iniciativa do Presidente do Senado Federal, criada por ato próprio, por ato do Presidente do Senado Federal.

Por essa Razão, no estrito exercício de sua competência, as comissões derivadas por atos do Presidente não se submetem ao comando específico que no Regimento se aplica às comissões parlamentares de inquérito quanto à eleição dos seus presidentes.<sup>23</sup>

Assim, o Presidente decidiu que as comissões especiais criadas por ato do presidente, não se submeteria as normas regimentais destinadas às comissões permanentes e às comissões parlamentares de inquérito, isso quanto a indicação dos membros e de seu presidente.

Apesar da significativa competência conferida ao Presidente da Casa, o RISF prevê que “o lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar, competindo ao líder

---

<sup>23</sup> Notas Taquigráficas da Sessão nº 121, Sessão Deliberativa Ordinária, SF em 15/07/2015. Portal do Senado. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/Plenario/taquigrafia/sitaq/notas.asp?cs=124.1.55.O>

respectivo pedir, em documento escrito, a substituição, em qualquer circunstância ou oportunidade, de titular ou suplente por ele indicado”<sup>24</sup>.

Ainda, conforme já explicitado, quando tratamos do requerimento de criação da CEDN, o art. 88 do RISF estipula que o Presidente e o Vice-Presidente das Comissões do Senado serão eleitos pelos seus pares, em escrutínio secreto. Tal regra está dirigida às comissões permanentes, mas por analogia também deve ser aplicada às comissões temporárias, inclusive porque não há regra que excepcione essas últimas.

Dessa forma, não caberia ao Presidente decidir instituir uma nova comissão indicando seus novos membros por qualquer que seja motivo, político ou não, certo de que a criação de um colegiado merece um disciplinamento adequado.

O Presidente do Senado Federal estabeleceu, ainda, também *motu proprio*, que a Comissão em tela teria competência para decidir terminativamente sobre matérias relativas a proposições do correspondente campo temático. Ou seja, estabeleceu o que já vinha ocorrendo na comissão, mas que não constava no requerimento de criação.

Por seu turno, em completo ao que já foi dito a respeito da atribuição da competência terminativa, a jurisprudência do STF estatui que apenas o regimento interno é diploma legal eficaz para conferir poder terminativo a comissão.

Assim, em decisão que firmou o princípio da reserva de Plenário, em 1991, a nossa Corte Suprema estabeleceu que apenas excepcionalmente comissão de Casa Legislativa pode decidir terminativamente sobre proposição. (ADI 652-MC , Relator Ministro Celso de Mello).

Portanto, só o regimento interno pode atribuir competência terminativa às comissões, não sendo, portanto, ato originário do Presidente do Senado Federal, nem qualquer outro ato normativo que não o RISF, pois é o diploma legal legítimo para estabelecer que determinada comissão terá tal espécie de competência.

Apesar do entendimento de que o poder terminativo não poderia ter sido atribuído à comissão especial por meio de ato do Presidente, vale ressaltar o posicionamento daqueles que atuaram junto à CEDN a fim de identificar se a comissão estaria subtraindo dos demais parlamentares a prerrogativa de também participar do processo legislativo:

“Não. Na realidade quase a totalidade dos projetos de lei tem passado pelo Plenário.” (informação verbal)<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Art. 81 do RISF

“Sim! Apesar de existir o procedimento de recurso ao Plenário do Senado por um décimo dos senadores, isso retira os debates quanto à matéria tratada, pois a discussão no Plenário é dispersa e sem a contribuição mais efetiva da sociedade.”(informação verbal)<sup>26</sup>

Verifica-se que ambos concordam que estaria subtraindo as competência das comissões permanentes, salvo, em alguns casos, quando é possível discutir a matéria no plenário.

Não obstante, em complemento ao que foi sendo estabelecido pelo Presidente do Senado neste Ato, há certa dificuldade de se encaixar os objetivos definidos dentro dos parâmetros regimentais adequados às comissões temporárias internas.

Ainda, há que se falar da ausência de plano de trabalho e da dificuldade de lidar com a figura do relator-geral de todos os projetos, conforme já esclarecido anteriormente.

A CEDN, de acordo com a Ata da 2ª reunião ordinária, estava disposta a trabalhar com amplos poderes na análise de projetos, porém não apresentou um plano de trabalho que tratasse de forma clara quais seriam as regras aplicáveis aos projetos sob sua competência.

Como registro, citamos a fala do relator geral durante a reunião para aprovação do Plano de Trabalho da CEDN<sup>27</sup>:

O Presidente vai receber os projetos, vai encaminhá-los para mim, eu vou fazer uma análise deles, vou olhar cada um desses projetos, e gostaria de poder redistribuir isso para Senadores específicos, que têm mais facilidade ou têm mais familiaridade ou... Às vezes até para ouvir uma posição controversa em relação ao que está sendo colocado, eu gostaria de poder contar com o trabalho de cada um dos Senadores da Comissão e designar, então, em vez de um Relator setorial, um Relator individual para cada projeto. O Senador faz o relatório e o faz voltar a mim, como Relator-Geral. Nesse momento eu daria ainda uma outra olhada nesse processo e, junto com o Relator de cada um desses processos, nós montaríamos o relatório final para o encaminhamento aqui no nosso Plenário e, depois, para o encaminhamento lá para o Plenário geral, para a votação.

---

<sup>25</sup> CASTILHO, Coaraci Nogueira de, entrevista realizada no dia 8 de novembro de 2016.

<sup>26</sup> OLIVEIRA, Pablo Henrique Tancredi de, entrevista realizada no dia 17 de novembro de 2016.

<sup>27</sup> Notas Taquigráficas da 2ª Reunião Ordinária da CEDN. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3862>, acessada dia: 06/11/2016.



(...)

Eu só gostaria de definirmos o prazo que cada projeto poderá ficar na mão do sub-relator ou do auxiliar, ou coisa parecida, porque nós não podemos deixar que isso vá ficando na mão dele, vá perdendo o tempo. Quinze dias? Vinte dias?

(...)

Quinze dias, duas semanas? O.k., definido, então.

Nota-se uma certa dificuldade na aplicação do RISF quanto aos prazos para discussão da matéria na Comissão e a forma de distribuição das relatorias, OLIVEIRA, assessor da Senadora membro da CEDN, ressaltou essa preocupação. (informação verbal)<sup>28</sup>

O próprio relator cria um sistema único, no qual redistribui os projetos a partir de memorandos, com prazo estabelecido de quinze dias para devolução. Nesse mesmo memorando ele solicita que seja devolvido o parecer, antes de encaminhado à comissão, para sua análise e aval. Contudo na prática, a maioria dos senadores, sub-relatores, acabavam enviando o relatório diretamente à comissão e o relator, por vezes, perdia a sua relatoria, que era automaticamente alterada, assim que o parecer era registrado no sistema.

A criação desse sistema causou grandes conflitos e, até mesmo perda de processados, pois o sistema do Senado só registrava o relator geral e não aqueles a quem o relator tinha designado a sub relatoria. Dessa forma, foi criada uma dificuldade aos técnicos da Casa no momento de localizar tais documentos.

CASTILHO, assessor do Relator Geral assim destacou a maior dificuldade quanto a aplicação do regimento:

(...) foi quanto a relatoria das matérias. Não tínhamos como utilizar o sistema do senado para designar os sub-relatores. Tivemos que fazer a distribuição por meio de memorando e estipulamos um prazo para devolução do relatório, que quase nunca era cumprido. Os senadores, sub-relatores acabavam enviando o relatório diretamente à comissão. (Informação verbal)<sup>29</sup>

Pouco se mostrou efetivo a distribuição de relatorias pelo relator-geral, tanto que foi logo alterado, quando o Senador Blairo Maggi – Relator Geral, deixou de compor a comissão, em virtude de ter assumido o Ministério da Agricultura. A competência para distribuição da matéria voltou a ser do presidente da comissão.

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Pablo Henriques Tancredi de, entrevista realizada no dia 17 de novembro de 2016.

<sup>29</sup> CASTILHO, Coaraci Nogueira de, entrevista realizada no dia 8 de novembro de 2016.

Mesmo com pequenas alterações no funcionamento, a CEDN ainda deixou de seguir normas de grande importância dentro do âmbito das comissões permanentes, como no caso do prazo para entrega do parecer<sup>30</sup>; o prazo para publicação de pauta e pedido de vista, e ainda, quanto o critério para escolha das matérias, tema que será melhor tratado na seção seguinte.

### 4.3 Do Processo de escolha das matérias da CEDN

Com relação à proposta que originou a criação desta Comissão, é possível verificar a definição de apenas três grandes temas. O primeiro é a melhoria do ambiente de negócios e infraestrutura. Ele se subdivide em pelo menos mais 13 pontos. Em seguida, temos o equilíbrio fiscal, que se divide em 11 pontos. Para completar, nós temos proteção social, que se divide em quatro pontos.

Nesses termos, as matérias foram previamente estabelecidas pelo Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, na lista de proposições da Agenda Brasil, e após instalada a Comissão, o Presidente Senador Otto, se incumbiu de encaminhar os ofícios ao Renan para que este, informasse às comissões permanentes, que os projetos ali explicitados agora iriam tramitar na Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional.

Abaixo segue um quadro explicativo constante das matérias solicitadas por meio de ofício, identificado o seu andamento e o resultado da tramitação na CEDN.

	<b>Proposição</b>	<b>Ementa</b>	<b>Comissão</b>	<b>Situação atual – Nov/2016</b>
1.	PLS nº 52, de 2013	Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, (...) e dá outras providências.	CEDN	19/10/2016 - Incluída na pauta da reunião.
2.	PEC nº 112, de 2015	Altera a Constituição Federal para disciplinar o contencioso administrativo fiscal no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a composição dos respectivos órgãos (...)	CCJ – não foi para a CEDN	18/02/2016 - Aguardando a designação de relator.
3.	PEC nº 116, de 2011	Altera o art. 155 da Constituição Federal, para permitir que incida o IPVA sobre embarcações e aeronaves.	CCJ – não foi para a CEDN	31/03/2016 - Designado relator da

<sup>30</sup> Art. 118 e 120 do RISF

				matéria
4.	PLS nº 52, de 2015	Altera a Lei nº 8.212/91 (Lei de custeio da Seguridade Social) e a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), para aumentar, de 45% para 60%, o percentual de transferência dos recursos do DPVAT destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS).	CEDN – Aprovado relatório terminativamente, com recurso para análise do plenário.	06/04/2016 – Plenário – Requerimento para ser apreciado pela CAE
5.	PLS nº 308, de 2015	Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 (Lei dos Planos de Saúde), para descentralizar o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS).	CAE – não foi para a CEDN	27/10/2015 – Designado relator da matéria
6.	PLS nº 580, de 2015	Altera a Lei de Execução Penal para estabelecer a obrigação de o preso ressarcir o Estado das despesas com a sua manutenção no sistema prisional, mediante recursos próprios ou por meio de trabalho.	CCJ – não foi para a CEDN	06/04/2016 – Aguardando designação de relator.
7.	PLS nº 477, de 2011	Altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, para que passe a figurar como competência do Banco Central do Brasil a expressão "perseguir a estabilidade do poder de compra da moeda, garantir que o sistema financeiro seja sólido e eficiente e estimular o crescimento econômico e a geração de empregos".	CAE – não foi para a CEDN	16/12/2015 – Rejeitada no Plenário.
8.	PLS 590, de 2015	Altera a Lei nº 5.709/71, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências, para estabelecer novos critérios e mecanismos de aquisição de imóvel rural por estrangeiro no Brasil.	CCJ – não foi para a CEDN	01/07/2016 – Designado relator da matéria
9.	PLS 303, de 2013	Dispõe sobre a destinação dos recursos públicos desviados e que forem recuperados por meio de ação judicial. Estabelece que os referidos recursos serão destinados, em proporções iguais, ao Fundo Nacional de Saúde e à dotação orçamentária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.	CCJ – não foi para a CEDN	13/09/2016 – Pronta para a pauta
10.	PEC 65, de 2012	Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.	CCJ – não foi para a CEDN	06/10/2016 – Audiência Pública
11.	PLS 509, de 2015	Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para ampliar o alcance das ações de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.	CEDN	15/09/2016 – Matéria com o Relator
12.	PLS 99, de 2013	Acrescenta dispositivo ao art. 8º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para vedar a suspensão ou o cancelamento da execução de obra pública nas condições	CCJ – não foi para a CEDN	30/09/2016 – Aguardando

		que especifica.		o designação de relator.
13.	PLS 447, de 2012	Acrescenta dispositivo ao art. 8º da Lei de nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para vedar a suspensão ou o cancelamento da execução de obra pública nas condições que especifica.	CCJ – não foi para a CEDN	08/04/2016 - INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO
14.	PLS 186, de 2014	Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional.	CEDN	04/11/2016 – Incluída na Pauta da Comissão
15.	PLS 600, de 2015	Altera o Código de Processo Penal para prever a possibilidade de prisão preventiva para evitar dissipação do dinheiro desviado.	CCJ – não foi para a CEDN	09/06/2016 - Aguardando o designação de relator.
16.	PLS 601, de 2015	Altera o art. 17-C da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para estabelecer o pagamento de multa em caso de descumprimento de ordem judicial por instituições financeiras obrigadas a prestar informações bancárias e fiscais.	CCJ – não foi para a CEDN	21/10/2015 – Matéria com o Relator
17.	PLS 588, de 2015	Altera a Lei nº 9249/95 para fazer incidir o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), calculado à alíquota de 15%, sobre a distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas e jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior – isentando os empresários cujas empresas estão inscritas no Simples.	CAE – não foi para a CEDN	07/04/2016 – Matéria com o Relator
18.	PLS 585, de 2015	Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para determinar a obrigação de comunicação às operadoras de planos privados de assistência à saúde da realização de procedimentos eletivos em hospitais públicos.	CAS – não foi para a CEDN	17/09/2015 – Matéria com o Relator
19.	PEC 71, de 2015	Altera o art. 175 da Constituição Federal, para estabelecer a obrigação do prestador de serviços públicos de disponibilizar informações, metas e indicadores sobre a qualidade do serviço.	CCJ – não foi para a CEDN	10/06/2015 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
20.	PLS 347, de 2015	Dispõe sobre o uso dos cartões de pagamentos pela administração pública direta da União.	CCJ – não foi para a CEDN	17/06/2015 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR

				R
21.	PLS 348, de 2015	Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal para determinar que o prestador de serviços públicos deverá divulgar informações aptas a demonstrar a eficiência dos serviços prestados.	CCJ – não foi para a CEDN	17/06/2015 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
22.	PLS 350, de 2015	Define a competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para defender a concorrência no setor financeiro, ao mesmo tempo em que permite que o Bacen intervenha para decidir acerca de casos que acarretem algum risco sistêmico ao Sistema Financeiro Nacional.	CAE – não foi para a CEDN	12/07/2016 - MATÉRIA COM A RELATÓRIA
23.	PLS 613, de 2015	Dispõe sobre o percentual e prazos de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado no território nacional, e dá outras providências.	CEDN – Aprovada e encaminha à Câmara dos Deputados	LEI 13.263 de 2016
24.	PLS 595, de 2015	Permite o funcionamento de hotéis-cassino em unidades de conservação com a finalidade de estimular o ecoturismo e garantir a preservação ambiental.	CAE – não foi para a CEDN	18/09/2015 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
25.	PEC 74, de 2015	Altera a Constituição Federal para incluir o Planejamento Estratégico de Longo Prazo como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União.	CCJ – não foi para a CEDN	17/12/2015 -PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO
26.	PEC 122, de 2015	Altera a Constituição Federal para incluir o Plano Pluriquadrienal como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União.	CCJ – não foi para a CEDN	25/05/2016 - INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO
27.	PLS 187, de 2012	Permite a dedução do imposto de renda de valores doados a projetos e atividades de reciclagem.	CMA-CAE (Terminativa) CEDN – Aprovada terminativamente	05/05/2016 – Encaminha à Câmara dos Deputados
28.	PLS 385, de 2012	Dá nova redação ao art. 14 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, e ao art. 28 da Lei nº 10.865, de 30	CAE – não foi para a	11/05/2016 -

		de abril de 2004, para conferir crédito presumido de IPI nas operações com produtos que utilizem materiais plásticos reciclados e reduzir a zero as alíquotas do PIS/COFINS sobre a receita de venda desses materiais	CEDN	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
29.	PLC 30, de 2015	Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes.	CEDN	23/09/2016 - AGUARDANDO LEITURA DE REQUERIMENTO
30.	PEC 124, de 2011	Dá nova redação à alínea b do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal para excluir da imunidade relativa ao ICMS as operações interestaduais com energia elétrica.	CCJ – não foi para a CEDN	20/05/2016 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
31.	PLS 298, de 2011	Estabelece normas gerais sobre direitos e garantias do contribuinte.	CAE – não foi para a CEDN	01/11/2016 - PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO
32.	PLS 280, de 2014	Altera a Lei Complementar nº 130, de 14/4/2009, para permitir que a captação de recursos nas cooperativas de crédito se dê por meio da gestão de disponibilidades de caixa dos Municípios, de seus órgãos ou entidades, e das empresas por eles controladas.	CAE – não foi para a CEDN	12/07/2016 - MATÉRIA COM A RELATÓRIA
33.	PLS 25, de 2014	Acrescenta parágrafos ao art. 3º da Lei Complementar nº 79, 7 de janeiro de 1994, que “cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN e dá outras providências”.	CCJ – CEDN – A CCJ encaminhou para Mesa para apreciação de um requerimento de tramitação em conjunto, que não foi lido.	17/12/2015 - PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO
34.	PLS 16, de 2015	Dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais, vinculados ao financiamento de instituições públicas de ensino superior, para receber e administrar doações de pessoas físicas e jurídicas.	CE - CAE – não foi para a CEDN	04/10/2016 - MATÉRIA COM A RELATO

				RIA
35.	PLS 348, de 2012	Altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para simplificar a constituição e o funcionamento da sociedade anônima de capital fechado que possua menos de vinte acionistas e patrimônio líquido inferior a cem milhões de reais.	CCJ – não foi para a CEDN	10/03/2015 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
36.	PEC 85, de 2015	Altera a Constituição Federal para modificar o critério de distribuição aos municípios da cota-parte do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Estabelece regra de transição de dez anos.	CCJ – não foi para a CEDN	01/07/2015 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
37.	PEC 118, de 2015	Altera a Constituição Federal para dispor que os titulares de órgãos submetidos diretamente à Presidência da República elaborarão e divulgarão plano anual de metas, relatório anual de avaliação, nos termos em que especifica, sob pena de crime de responsabilidade.	CCJ – não foi para a CEDN	01/09/2016 - MATÉRIA COM A RELATORIA
38.	PLS 559, de 2013	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.	CAE-CEDN	17/10/2016 - INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO
39.	PLS 444, de 2013	Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, e a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para disciplinar a concessão de obra pública.	CI-CEDN	25/05/2016 - INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO
40.	PLS 588, de 2015	Altera a Lei nº 9249/95 para fazer incidir o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), calculado à alíquota de 15%, sobre a distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas e jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior – isentando os empresários cujas empresas estão inscritas no Simples.	CAE – não foi para a CEDN	07/04/2016 - MATÉRIA COM A RELATORIA
41.	PLS 606, de 2015	Altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para revogar o art. 9 que trata dos juros pagos ou creditados individualmente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido recebido por pessoas jurídicas.	CAE – não foi para a CEDN	14/10/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA
42.	PLS 688, de 2015	Determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) ofereça tratamento de implante por cateter de prótese valvar aórtica.	CAS – Não foi para CEDN	01/06/2016 - REMETIDA À

				CÂMARA DOS DEPUTA DOS
--	--	--	--	--------------------------------

Conforme podemos verificar, nem todas as matérias foram encaminhadas para a CEDN. Podemos considerar o fator político como um dos principais motivos para que essas matérias não fossem levadas das comissões permanentes para a referida Comissão Especial.

Primeiramente, questiona-se o modo como foram solicitadas, por meio de ofício e não por requerimento conforme estabelece o regimento, art. 279, II, que para reexame de uma proposição por uma ou mais comissões por motivo justificado, o pedido deverá ser feito por requerimento, mediante deliberação do Plenário.

Dito isso, apesar da proposta inicial ser de deliberar somente a respeito dos projetos constante na Agenda Brasil, os parlamentares, membros da comissão, sugeriam diversas proposições que julgavam se encaixar na proposta de incentivo ou desenvolvimento nacional, o que gerou conflitos entre os parlamentares.

Enquanto alguns Senadores membros questionaram o método de seleção das proposições outros, enfatizaram a necessidade de analisar somente aqueles que haviam sido pré-definidos pelo Presidente na Agenda Brasil, assim destacou a Senadora Simone Tebet:

A SRª SIMONE TEBET (Bloco Maioria/PMDB - MS) – (...) Qualquer outro projeto que esteja em outras Comissões, na linha da fala do Senador Paim, eu acho que só poderão ser trazidos para esta Comissão depois que nós exaurirmos o pacote estabelecido pela Agenda Brasil. Todo mundo tem as suas prioridades regionais e todo mundo vai entender como importante trazer para cá os seus problemas estaduais, e aí eu acho que nós estaremos esvaziando realmente as Comissões Permanentes.<sup>31</sup>

Contudo, não foi esse o critério estabelecido pela presidência da Comissão, o que fez o senador Waldemir Moka questionar qual seria o critério dos trabalhos na Comissão, e obteve o seguinte esclarecimento do Presidente, Senador Otto:

---

<sup>31</sup> Notas Taquigráficas 1ª Reunião Ordinária de Instalação e Eleição, SF em 01/09/2015. Portal do Senado. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3829>.



Vou entender qualquer decisão da Mesa Diretora, mas acho fundamental estabelecermos, porque algum Senador, na ânsia de ver um projeto dele, que é interessante, mas que não é o caso, não vai trazer nada de imediato, de impactante, venha passar pelas Comissões permanentes ou pular as Comissões permanentes desnecessariamente.

Senador Waldemir Moka, já determinei à assessoria que faça um levantamento dos projetos para levar ao Presidente da Casa, com intuito de avaliar o encaminhamento para Comissão da Agenda Brasil. Farei isso hoje mesmo. Estou determinando que ele encaminhe para mim.

Ou seja, caberia ao Presidente da comissão fazer a análise de cada caso e decidir se seriam adequados à Agenda Brasil. Nota-se que esse critério é totalmente subjetivo, permite excesso de influência política, foge dos parâmetros adotados pela casa, por fim retira das comissões permanentes a competência para deliberar sobre proposições sem qualquer respaldo regimental que fundamente.

O senador Paulo Rocha assim se pronunciou quanto à CEDN: *Estamos resumindo a atuação de um monte de Comissões.*

Em arremate questionou o Relator:

Quero fazer uma indagação ao nosso Relator. Ou seja, se ele pensou como ordenar os temas de tal maneira que se dê prioridade

(...)

Ou melhor, qual será o ordenamento que vai determinar a prioridade para este ou para aquele tema? Como é que se define isto? É pelo que está sendo exigido pela economia, pelo processo de ajuste? Como vai se dar isso? Ou é pela velocidade que um Senador produz o seu relatório, enfim

(...)

Acho que a partir do Relator é que se dá esse ordenamento.

Ao passo que o relator geral esclareceu:

O caminho mais natural é esse, ou seja, distribuí e na medida em que vai chegando o Presidente vai distribuindo e eu vou redistribuindo. Na medida

em que ele chega de volta, vamos colocar no plenário da Comissão e depois no plenário do Senado.

Não penso que temos que eleger temas prioritários. A prioridade é de quem trabalhar mais e, portanto, consiga chegar na frente com os seus projetos. Pelo menos, por mérito, a gente vai tocando esta Comissão.

Ressaltamos que o senador Antônio Anastasia também demonstrou preocupação com a forma que os trabalhos seriam levados a cabo na Comissão:

O espectro de ação desta Comissão, conforme instituído, é extremamente amplo. Na realidade, alberga praticamente todas as matérias de competência do Senado, em tese. Por outro lado, como bem lembrou nosso Presidente, temos que tomar o cuidado de não imaginar que aqui será a pedra filosofal para resolver todos os problemas, porque isso é materialmente impossível, uma tarefa hercúlea, como disse o Senador Paulo Rocha. Mas também não podemos deixar vulgarizar as ações da Comissão.

(...)

O meu temor é tão somente exatamente a identificação correta dos temas e assuntos, porque por outro lado não podemos atropelar as Comissões normais. Então, essa tarefa é muito sensível, mas tenho confiança plena na direção desta Comissão.

No mesmo sentido a fala do senador Lindbergh Farias:

Sr. Presidente e Sr. Relator, também é sobre o funcionamento. Estou aqui trazendo três projetos iniciais que quero apresentar. E vou rapidamente depois falar sobre eles.

Eu entendo que se o projeto for aprovado aqui, haverá agilização da tramitação. Ele vai a plenário. Mas, se for rejeitado, creio eu que ele não pode voltar à estaca zero. Ele tem que voltar à situação de tramitação anterior. Eu não sei se há esse entendimento. Ou seja, trazemos um projeto para cá, se for rejeitado pela Comissão, ele volta para a situação em que estava anteriormente ou é engavetado de vez? Este é um questionamento que tenho. Não sei se V. Ex<sup>a</sup> tem as respostas.

Assim esclareceu o mais uma vez o relator geral:

Segundo a assessoria é o seguinte: se ele vem para cá como terminativo, se aprovado, ele segue. Se reprovado, ele vai ao arquivo.

Muitos parlamentares não concordaram com essa definição, sentiram a necessidade de que as matérias fossem reanalisadas por outras comissões e, assim, apresentaram diversos requerimentos ao Plenário para que matérias apreciadas pela CEDN fossem reexaminadas em outras comissões, dado a necessidade de maior debate, aprofundamento da matéria e, também, devido o caráter especializado das comissões temáticas como forma de aprimorar os projetos quando tramitam por esses colegiados.

Insatisfeito com o caminho que estava tomando os projetos aprovados pela CEDN, o Relator Geral, indagou ao Presidente Renan se esses requerimentos iriam continuar sendo aprovados pelo Plenário, que se a resposta fosse positiva, era melhor finalizar a CEDN, pois esta perderia o seu objeto:

No dia 9, na quarta-feira, foi pedido para vir da Comissão Especial da Agenda Brasil um projeto que estava para ser votado lá na comissão, mas sofreu um requerimento e veio para o Plenário. No meu entendimento, isso não poderia ter sido feito. Lendo depois, aqui, o requerimento que foi aprovado, na verdade, foi retirado o projeto da Comissão da Agenda Brasil e redistribuído a outras três comissões – CDH, CCJ e CAS. Eu gostaria de saber de V. Ex<sup>a</sup> se esse é o procedimento ou não. Se esse for o procedimento daqui para a frente, eu posso dizer a V. Ex<sup>a</sup> que pode encerrar a Agenda Brasil, porque, com qualquer projeto que tiver que ir à votação naquela comissão, é óbvio que aqueles que acharem que vão perder lá vão querer levar novamente os projetos para as demais comissões, voltando a discussão. A própria Senadora Ana Amélia já tem um requerimento lá na comissão – nós não tivemos reunião da comissão hoje – no mesmo modus operandi, ou seja, não quer discutir lá e quer trazer para o Plenário, para o Plenário redistribuir nas outras comissões. Então eu gostaria de uma explicação da Mesa sobre como funciona.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Notas Taquigráficas da 31ª Sessão Deliberativa Ordinária, SF em 16/03/2016. Portal do Senado. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3728>.

Ao responder a esse questionamento, o Presidente do Senado, definiu que as proposições que tramitassem na CEDN só eram passíveis de recurso ao Plenário, não admitindo mais requerimento de reexame em outra comissão.

(...) qualquer matéria da Agenda de Desenvolvimento e do Pacto Federativo, desde que havendo recurso, virá para o Plenário e apenas para o Plenário, ela não poderá ir para outra Comissão.<sup>33</sup>

O Relator Geral ainda ressaltou que o Plenário havia aberto um precedente e que outros requerimentos já estavam sendo feitos no mesmo sentido, e assim o Presidente o respondeu:

Qualquer requerimento de urgência só será votado com a matéria sobre a mesa. Basta apenas a comissão especial ou a comissão permanente se rebelar e não mandar o projeto para a Mesa que o Plenário não terá como votar nenhum procedimento para tramitação da matéria. (...) Uma coisa é pedir a retirada da matéria de pauta, é dizer que não há acordo para que aquela matéria seja apreciada naquele dia. Outra coisa é fazer um requerimento e distribuir a matéria para três comissões, porque isso, na prática, é sinônimo de que o que está havendo ali é dificultar...<sup>34</sup>

Nesse ponto o Senador Lindbergh Farias ressaltou que o requerimento é um direito de todo parlamentar e que deveria ser apreciado. Porém o Presidente discordou, disse que não, que o regimento diz que o requerimento só será apreciado se a matéria estiver sobre a mesa, e para que isso aconteça o presidente da comissão tem que enviá-la.

Percebe-se que não houve uma adequada solução para o impasse criado em meio ao funcionamento da CEDN frente aos poderes das comissões permanentes especializadas. Diminui-se o direito de todos os parlamentares frente a vontade de alguns poucos que decidiam sobre as matérias que cabiam a CEDN.

Verificamos, com a decisão do Presidente do Senado, que o mesmo deu força para que a comissões não enviassem as matérias para o Plenário para o devido processamento dos requerimentos de reexame pelas demais comissões temáticas da Casa. Fica claro que o objetivo era acelerar a votação de algumas matérias e, assim, não foi respeitado o próprio

---

<sup>33</sup> Notas Taquigráficas da 31ª Sessão Deliberativa Ordinária, SF em 16/03/2016. Portal do Senado. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3728>.

<sup>34</sup> Notas Taquigráficas da 31ª Sessão Deliberativa Ordinária, SF em 16/03/2016. Portal do Senado. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3728>.

RISF que permite esses mecanismos, de apreciação por mais comissões, quando se deseja aprimorar o debate da proposta.

A respeito da possibilidade de acelerar a tramitação das matérias, o Relator Geral e o seu assessor CASTILHO o considera um bom instrumento, pois ao acolher o projeto para ser votado na comissão especial, geralmente ele já foi estudado e debatido em outras oportunidades. (informação verbal)<sup>35</sup>

Enquanto que o assessor OLIVEIRA, ressalta que depende da situação, pois algumas matérias necessitam de uma intervenção mais célere do legislador. Noutra giro, as matérias podem sair da Comissão sem as devidas contribuições para o seu aprimoramento. (informação verbal)<sup>36</sup>

Outro ponto identificado a partir da análise do quadro de matérias recai sobre a solicitação para que Propostas de Emenda à Constituição – PEC, também tramitem nessa comissão. O Regimento é claro ao proibir que comissões temporárias decidam terminativamente sobre PEC, art. 91, inciso V, alínea c do RISF. Pois o próprio Regimento é cristalino ao determinar que somente a Constituição de Justiça e Cidadania deva se pronunciar sobre PECs, independentemente do assunto nela tratado.

Se houve desatenção ou se a tentativa era essa mesmo, aqui não podemos concluir, o que podemos dizer é que os próprios senadores consideraram que a CEDN retira parte das competências da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ. O que só não ocorreu por ter os Presidentes das comissões se recusado a encaminhar os projetos à comissão especial.

Concordam com esse posicionamento ambos os entrevistados, CASTILHO e OLIVEIRA, ainda complementam que CEDN retira partes dos poderes, em especial da função específica da CCJ. As comissões são criadas por assuntos e quando menos se espera matérias importantes são retiradas de sua competência instrutória para ser encaminhada para uma comissão que não tem a especificidade técnica sobre o assunto. (informação verbal)

Em resumo a tudo o que foi apresentado, a Senadora Simone Tebet, apresenta a sua visão quanto à CEDN:

---

<sup>35</sup> MAGGI e CASTILHO, entrevistas realizadas no dia 8 de novembro de 2016.

<sup>36</sup> OLIVEIRA, Pablo Henrique Tancredi de, entrevista realizada no dia 17 de novembro de 2016.

Eu acho que é um demérito e um desprestígio para com as comissões permanentes o que está acontecendo, hoje, no Senado, em relação à Agenda Brasil. Estamos colocando todos os projetos que queremos nelas, votando por quatro ou cinco votos e falando em nome do Senado por conta de meia dúzia de Senadores. Eu acho que nós estamos desprestigiando uma ideia brilhante de V. Ex<sup>a</sup>. Nós podemos, através de um acordo de Líderes, continuar com essa Agenda, desde que ela tenha critérios, racionalidade e cumpra o objetivo principal – só projetos relevantes sendo aprovados e não em caráter terminativo, pois, se eles são tão relevantes assim, têm que, democraticamente, serem discutidos no plenário desta Casa, ao vivo, para que a população brasileira possa saber o que está acontecendo dentro das quatro paredes do Senado Federal. As matérias, a princípio, foram escolhidas com a justificativa de grande relevância para o desenvolvimento nacional – faziam parte da chamada Agenda Brasil.

Enquanto que o assessor do Relator Geral, CASTILHO, considera que a CEDN atingiu o objetivo para o qual foi criada (informação verbal)<sup>37</sup>, o assessor OLIVEIRA se posiciona de forma contrária:

“Considero que ela não atingiu bem o fim para a qual foi criada. Até mesmo as comissões permanentes, de uma certa forma, contribuíram para isso no momento em que não enviaram algumas matérias sugeridas para tramitar na CEDN. Além disso, entendo que algumas matérias tramitaram de uma forma muito célere e sem os devidos debates para realizar a maturação das propostas.”(informação verbal)<sup>38</sup>

Até o fechamento do estudo, a CEDN continua em funcionamento e deliberando sobre as matérias incluídas em pauta.

## 5. CONCLUSÕES

O presente estudo buscou responder sobre a criação e institucionalização das Comissões Especiais no âmbito do Senado Federal. Como analisado, a referida Comissão foi instituída quando o cenário do Brasil apresentava um estado de profunda recessão da atividade econômica, inflação acumulada acima dos patamares desejáveis, taxa de desemprego alta, endividamento público jamais visto anteriormente e Estados e municípios à beira da falência.

---

<sup>37</sup> CASTILHO, Coaraci Nogueira de, entrevista realizada no dia 8 de novembro de 2016.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Pablo Henrique Tancredi de, entrevista realizada no dia 17 de novembro de 2016.

A sua criação teve forte ação do Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, diversos líderes partidários e com os ministros da Fazenda, Joaquim Levy, e do Planejamento, Nelson Barbosa. Esse movimento serviu para buscar soluções quanto à retomada do crescimento do País e o fim da crise em que se encontrava.

Dessa forma, foi estabelecida uma Agenda, apresentada pelo Presidente do Senado, que visava estudar e debater as melhores proposições legislativas que, de alguma forma, promovessem o desenvolvimento nacional, e tinha como objetivo incentivar a retomada do crescimento econômico no país, inserido em quatro grandes eixos: melhora do ambiente de negócios e infraestrutura; equilíbrio fiscal; proteção social; e reforma administrativa e do Estado. Essas propostas geraram a Agenda Brasil e, em consequência, a iniciativa de criação de uma Comissão Especial para que essas matérias tramitassem, denominada de Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional.

A instituição dessa comissão teve aspectos regimentais questionáveis. A Constituição ao permitir que as comissões seriam constituídas conforme atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar a sua criação apoderou o Presidente da Casa de instrumentos que levarão a condução de uma agenda política com alto índice de quebra regimental.

Como anotado no decorrer do estudo, as comissões permanentes não têm limitação de prazo para seu funcionamento e podem ser criadas, extintas, fundidas e desmembradas somente por meio de alteração no Regimento, via projeto de resolução. Dessa forma, não são imutáveis.

Já as comissões temporárias têm seu funcionamento com prazo determinado e são divididas como internas, externas e CPI. As internas, objeto de estudo do presente trabalho são previstas no RISF para uma finalidade específica, que pode ser tratar de um assunto muito questionado ou analisar uma proposição determinada.

A criação de comissões temporárias, como pode ser visto, sofre pouquíssimas barreiras no regimento, diferentemente das comissões permanentes, essa facilidade, juntamente com ao poder conferido ao Executivo no controle da inovação de leis, acabou por gerar um instrumento capaz de definir a agenda legislativa congressional. Qual seja, a criação de uma comissão com forte influência política e desrespeito regimental.

Nesse sentido, a fim de verificar a importância da atuação do parlamentar dentro das comissões permanentes, mesmo com a forte influência do Poder Executivo, foi apontado

que apesar das críticas, quanto ao cenário não ser considerado como o ideal para a produção das leis pelos parlamentares. Alguns pontos positivos foram destacados, como a possibilidade do parlamentar gerar benefícios para sua carreira política, por ter uma boa articulação dentro das Casas congressuais e com o Poder Executivo, identificou-se que o parlamentar que consegue isso, que consegue apresentar um projeto de lei, e manter estratégias de sobrevivência dentro da arena política da produção das leis ao articular uma agenda que está pautada, torna-se essencial, com uma boa expressão, capaz de adquirir condições para conduzir qualquer processo.

O Parlamentar pode conseguir isso dentro das comissões, pois a essas são conferidos poderes decisórios, conforme sua competência e matéria, quanto às deliberações das proposições que nelas tramitam, conhecida como delegação *interna corporis*, quando o Plenário delega parte de sua competência deliberante às comissões para que elas possam exercer uma papel pleno legiferante, mesmo com possibilidade de recurso para que determinada matéria, se assim entenderem, passe pelo plenário da Casa. (FERREIRA FILHO, 2013)

Conforme podemos verificar, mesmo com a preponderância do Executivo na elaboração das leis e de seu poder de agenda, os parlamentares tem campo para se destacarem dentro do parlamento. As comissões é um bom campo para que o congressista possa de atuar em determinado assunto.

O parlamentar pode exercer protagonismo como *agenda holder* não só na relatoria das matérias, mas também pode ser o centralizador das articulações políticas junto aos demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes do empresariado e da sociedade civil organizada. Sendo assim, essa atuação não se faz somente com a relatoria de determinada matéria. O mesmo pode ser o autor da proposta em debate, pode participar ativamente das discussões e negociações e ainda servir como aglutinador dessas questões durante o processo apreciação do projeto. Mais ainda, o parlamentar ainda pode agir com funções próximas a do relator, como a coordenação de um grupo de trabalho ou mesmo presidente de uma comissão, seja avocando a relatoria de determinado tema relevante, seja quando contribui de forma ativa nas discussões e encaminhamentos. (SILVA e ARAÚJO, 2013)

Nesse sentido, podemos verificar que as comissões temáticas de cada Casa é campo fértil para a atuação parlamentar. Constata-se que as comissões são de suma importância para o Parlamento, pois racionalizam o trabalho ao levar a discussão para



colegiados menores e, assim, poder fazer uma análise de cada matéria antes de ser enviada para apreciação e deliberação do Plenário. Nas comissões os parlamentares encontram campo para fazer a sua área de especialização aparecer, pois as comissões são divididas por assuntos e cada congressista pode buscar atuar na comissão com a qual tem mais afinidade e representatividade junto ao seu eleitorado.

A instituição de uma nova Comissão, a CEDN, teve aspectos regimentais questionáveis, primeiro com relação ao requerimento, questionou-se a escolha do Presidente, do Vice-Presidente e do Relator-Geral após ter sido designado pelo Presidente Renan, posteriormente notou-se a fragilidade do objetivo da comissão, uma vez que matérias diversas foram incluídas ao longo de seu funcionamento, por fim o poder terminativo atribuído por decisão dos parlamentares.

Segundo com relação ao Ato que a instituiu depois de ter sido suspensa, por não ser adequado ao regimento interno e à Constituição Federal em diversos pontos como a criação da comissão sem a participação do plenário, designação dos membros pelo Presidente do Senado e ainda, assim como na primeira fase da comissão, atribuição do poder terminativo por ato monocrático do Presidente da Casa.

Essa forma de trabalho não fortalece as comissões que são instituídas na Casa, apodera a agenda legislativa em uma única comissão e retira dos parlamentares não membros a oportunidade de debater tecnicamente a matéria e participar ativamente da maturação e da legislação que está em debate.

O campo político dos parlamentares também é enfraquecido, pois conforme visto, como as comissões são constituídas com assuntos específicos, cada parlamentar procura, dentro do seu grupo político, ser indicado para ser membro da comissão que ele tenha representatividade dentro de seu campo político, grupos a ele ligado na sociedade e junto aos seus eleitores. Quando esse parlamentar é limado da discussão desses assuntos que lhe trouxeram ganho político, certamente o resultado será negativo.

Assim, é possível perceber que a Agenda Brasil teve uma boa intenção quando teve a ideia de acelerar o debate de proposições que poderiam gerar ganhos para o País no momento de crise. Noutro giro, retirar abruptamente das comissões permanentes os debates dos grandes temas é podar o melhoramento legislativo no assunto.

Conforme analisado no decorrer dos trabalhos, as comissões permanentes são instituídas com pertinências temáticas e, assim, cada parlamentar direciona a sua atuação para as comissões com maiores afinidades e canalizam esforços no potencial de ganho para eles. Pois os congressistas utilizam as comissões como forma de exercer o seu campo político e arena para exercer os seus trabalhos nas Casas Legislativas.

Os parlamentares que concentram seus trabalhos nas comissões temáticas com a qual tem finalidade perceberam que a CEDN seria uma arena de debate político diluída, instituída de forma política, e que acarretaria em sérias consequências nas comissões permanentes da Casa, pois aquela comissão retiraria os grandes temas dos plenários dessas e, em consequência, muitos parlamentares não participariam dos debates técnicos e aprimoramento das propostas.

Desta forma, podemos ver que muitas matérias não foram enviadas para a CEDN justamente para permitir o debate nas comissões permanentes, tendo em vista que os grandes temas para o País devem ser discutidos por todos os parlamentares, de modo a dar mais transparência e efetividade para o princípio do devido processo legislativo.

A perda, como vimos, não fica restrito às comissões permanentes da Casa, mas tem reflexo nas carreiras dos parlamentares, e principalmente na vida do cidadão, dado que tudo que no Congresso é decidido, deve ser com base nos direitos da população que os elegeram.

## 6. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas. RIL, Vol. 52, nº 208. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva, Comentários à Constituição do Brasil, 4º Vol. Ed. Saraiva, 1995.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

CANOTILHO et. al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 5. Ed. Ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASSEB, Paulo Adid. Processo Legislativo: Atuação das Comissões permanentes ou temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. II. Ed. Saraiva, 1992.

FERRAZ, Sérgio Valladão. Curso de direito legislativo: direito parlamentar e processo legislativo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LIMONGI, F. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Plenarium, ano 1, n.1, p. 42, 2004.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS, Vol. 15, nº 43. 2000.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. Institutos e processos do legislativo brasileiro: uma análise comparada e histórica. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009.

SENADO FEDERAL. Glossário Legislativo. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>

\_\_\_\_\_. Regimento Interno.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro. Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely M. V. G. Titulares da agenda e carreiras políticas. Revista Brasileira de Ciência Política, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 285-311.

\_\_\_\_\_. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agendas holders no congresso brasileiro. Revista de sociologia e política, v. 21, 48. Brasília, dezembro de 2013, pp. 19-50.