



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

KILTON JOSÉ OLIVEIRA ROCHA

**COMISSÕES ESPECIAIS DO SENADO FEDERAL
E SEU PAPEL NO PROCESSO LEGISLATIVO**

Brasília

2016

KILTON JOSÉ OLIVEIRA ROCHA

**COMISSÕES ESPECIAIS DO SENADO FEDERAL
E SEU PAPEL NO PROCESSO LEGISLATIVO**

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

Área de Concentração: Poder Legislativo,
sociedade e instituições

Orientador: Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e
Souza

Brasília

2016

KILTON JOSÉ OLIVEIRA ROCHA

**COMISSÕES ESPECIAIS DO SENADO FEDERAL
E SEU PAPEL NO PROCESSO LEGISLATIVO**

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

Orientador: Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília, 8 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Isis Oliveira Rocha

À minha família

AGRADECIMENTOS

Aos Professores

Ao Professor Orientador

Ao Senado Federal

À Senadora Marta Suplicy

À Luciana

Aos Colegas de Curso

Aos Colegas de Gabinete

“Quando não pode a lei fazer justiça,
é legal impedir que seja injusta.”

Vida e morte do rei João (3.1.189), William Shakespeare

RESUMO

Este estudo analisa a falta de previsão regimental nos trabalhos das Comissões Especiais, instituídas durante o ano de 2015, no Senado, por ato do presidente ou por requerimento de senadores. As comissões especiais foram criadas para analisar assuntos específicos ou reunir projetos afins, em concorrência com as competências das comissões permanentes, o que poderia caracterizar risco ao cumprimento do devido processo legislativo. Em vista da necessidade e de mais eficiência para os trabalhos legislativos, propõe-se avaliar a possibilidade de que sejam estabelecidas regimentalmente.

Palavras-chave: Comissões Especiais. Processo Legislativo. Regimento Interno do Senado Federal.

ABSTRACT

This study aims at analyzing the lack of regimental provision for the Senate Special Commissions. As from 2015, the Upper House of Parliament has established various Special Commissions, either by act of its president or by request from Senators, in order to examine specific subjects or gather related projects, which may compete with the permanent commission's competencies or possibly put in jeopardy the due legislative process. As such, in view of the need of establishing such Commissions and of more efficiency to the legislative works, this study suggests that the Senate Internal Regiment should possibly establish regimental based rules for these Commissions.

Keywords: Special Commission. Legislative Process. Federal Senate Internal Regiment.

RESUMEN

Este estudio analiza la falta de previsión regimental en los trabajos de las Comisiones Especiales establecidas durante el año de 2015, en el Senado Federal, o por acto del presidente o por requerimiento de Senadores. Creadas para analizar asuntos específicos o para reunir proyectos afines, esas comisiones compiten con las competencias de las comisiones permanentes lo que puede caracterizar riesgo al debido proceso legislativo. Delante de la necesidad de su crianza y de más eficiencia en los trabajos legislativos, este estudio propone la posibilidad de que esas comisiones sean regimentalmente establecidas.

Palabra clave: Comisiones Especiales. Proceso Legislativo. Regimiento Interno del Senado Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Capítulo 1. AS COMISSÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO	13
1.1. Conceitos e motivação de instauração das comissões especiais	13
1.2. A importância e o papel das comissões no processo legislativo	14
1.3. Comissões parlamentares no regramento na Constituição Federal de 1988	15
1.4. Comissões Parlamentares nos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.....	18
1.4.1. <i>As comissões parlamentares no Regimento Interno do Senado Federal (RISF)</i>	19
1.4.2. <i>As comissões parlamentares no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).</i>	21
Capítulo 2. O FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES ESPECIAIS NO SENADO FEDERAL	23
2.1. Comissão Especial instituída por Requerimento de Senadores.....	23
2.1.1. <i>Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional (RQS nº 935 de 2015)</i>	24
2.2. Comissões Especiais instituídas por Ato do Presidente do Senado	30
2.2.1. <i>Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo (Ato nº 8 de 2015)</i> ...	30
2.2.2. <i>Comissão Especial de Reforma Política do Senado Federal (Ato nº 12 de 2015)</i>	34
2.2.3. <i>Comissão Especial para Análise do PLS 131/2015 (Ato nº 22 de 2015)</i>	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	50

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a importância das Comissões Especiais instauradas no ano de 2015, no Senado Federal. Elas tornaram-se um instrumento frequente na análise de temas relevantes para a nação, mesmo sem previsão regimental. Funcionaram, assim, de fato, mas sem previsão de direito.

A falta de regras sólidas e claras para sua instituição e seu acompanhamento acaba gerando diversos tipos de problemas: redistribuição de proposições legislativas que tramitariam em comissões permanentes para comissões especiais (sem amparo regimental), desconsideração da competência regimental das comissões permanentes, falta de critério para a escolha dos membros e, algumas vezes do presidente e do relator da comissão especial, possibilitando manipulação e direcionamento de ideias para um parecer viesado.

Em 2015, quatro comissões especiais foram instauradas e tiveram andamento, para tratar de temas centrais à agenda política brasileira, quais sejam, a **Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo** (criada pelo Ato 08/2015, designada em 26/05/2015 e instalada em 27/05/2015); a **Comissão da Reforma Política do Senado Federal** (criada pelo Ato 12/2015, designada em 17/06/2015 e instalada em 23/06/2015); a **Comissão Especial para Análise do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 131, de 2015** (criada pelo Ato 22/2015, instalada em 05/08/2015) e a **Comissão do Desenvolvimento Nacional** (criada pelo Requerimento 935/2015, instalada em 01/09/2015).

De forma geral, tinham como objetivo principal o de empenhar-se em equacionar soluções para os desequilíbrios financeiros, políticos e econômicos, debatendo mais profundamente e dando celeridade a propostas legislativas em tramitação na Casa que pudessem nortear um caminho para a saída da crise.

Em sua origem, apresentaram motivações claras e concretas para sua criação, mas obliteraram o fato de não haver previsão regimental para seu transcurso. A falta de tal previsão, em muitos casos, não somente foi razão principal de discordâncias sobre o andamento de tais comissões, mas também foi causa de procrastinação dos debates sobre os temas em pauta. À vista disso, ao invés de acelerarem o processo legislativo das proposições em pauta, essas comissões podem significar um entrave para esse processo.

Vale ressaltar que, no Senado Federal, o papel primordial das comissões parlamentares é o de formação de consonância de opiniões. As comissões são uma espécie de fragmentação

do Plenário da Casa. Essa desagregação do Plenário em comissões permite uma especialização do debate por temas, propiciando maior nível técnico, maior aprofundamento e celeridade às proposições legislativas.

O instituto das Comissões Parlamentares está previsto no art. 58 da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), que atribuiu tanto à Câmara dos Deputados quanto ao Senado sua formalização por meio de previsão regimental ou por meio de ato. O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) (BRASIL, 2015), por sua vez, traz do art. 71 ao art. 153, as regras de constituição e funcionamento. Vale ressaltar que, segundo a Constituição e o RISF, há dois tipos de comissões: as de caráter permanente e as de caráter temporário. As comissões especiais no Senado Federal são consideradas temporárias, porém, não há no RISF nenhum dispositivo que, formalmente, as consolide.

Portanto, ao analisar as comissões especiais no Senado Federal, este trabalho visa debater não somente as questões decorrentes do fato de as comissões especiais não contarem com previsão no Regimento Interno do Senado, mas também os eventuais problemas que podem surgir e ao papel dessas comissões no processo legislativo: sua necessidade e/ou potencialidade como institutos que podem, se bem articulados, trabalhar em favor de celeridade e maior qualidade no processo de formação das leis.

Mais especificamente, o presente estudo terá por objetivo: identificar as origens e as principais características das comissões especiais do Senado Federal; verificar a necessidade de sua criação; examinar as consequências da falta de regulamentação das comissões especiais do Senado Federal e, também, investigar a eficiência das comissões especiais do Senado Federal sob o ponto de vista do processo legislativo. Para tal, o trabalho é estruturado em três capítulos.

O capítulo inicial tratará da importância, da natureza e dos regramentos – tanto constitucional quanto regimental – das comissões parlamentares no processo legislativo, centrando, na medida do possível, na participação das comissões especiais descritas na Lei Maior e no RISF.

O segundo capítulo dedicar-se-á ao funcionamento das comissões especiais no Senado Federal. Essa parte terá, também, por finalidade investigar mais detalhadamente a instituição das quatro comissões especiais, acima citadas, no Senado Federal, sua estrutura, seu funcionamento e seus resultados, identificando suas características principais e comuns, assim como o interesse político existente na formação dessas comissões para a representação política.

Finalmente, após a identificação dos aspectos essenciais dessas comissões, no capítulo terceiro, destacaremos se há necessidade de instauração de comissões especiais, sua eficiência no processo legislativo, e os problemas relacionados ao fato de as Comissões serem instauradas, mas não possuírem nenhum amparo regimental.

Este estudo focará, na medida do possível, na doutrina; utilizando para a análise das comissões especiais, primeiramente, o método indutivo; passando para o dedutivo quando da descrição do sistema das comissões especiais.

Capítulo 1. AS COMISSÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO

1.1. Conceitos e motivação de instauração das comissões especiais

As Ciências Sociais, em especial o Direito - em seu ramo Direito Legislativo - e a Ciência Política, sempre deram atenção aos problemas relacionados ao Estado, à democracia e à organização legislativa. Notadamente, trataram sobre a função legislativa do Estado contemporâneo e democrático, sobre a participação do corpo eleitoral na escolha de seus representantes e sobre sua participação na vida política de seu povo, assim como examinaram o sistema de funcionamento dos Parlamentos e os órgãos das Câmaras Legislativas.

Na medida em que se evidenciava uma evolução da sociedade e maior solidez democrática, notou-se a necessidade de aprimorar as regras pelas quais a sociedade estava sendo governada. Essa evolução fez com que mais serviços públicos fossem demandados; e que fossem reivindicados, por sua vez, maior desenvolvimento e maior expansão das atividades legiferantes.

Desse modo, cresceram, sobremaneira, a relevância e o interesse pelo Poder Legislativo no dia a dia de todos. Hodiernamente, o Poder Legislativo não é somente responsável pela elaboração e pela revisão de leis, mas também possui capacidade de desempenhar, de forma mais complexa, ampla e assertiva, papel mais ativo no processo de elaboração de políticas públicas.

Silva (1964, p. 78) destaca que “como a administração se torna cada vez mais complexa, e se estende a novos propósitos, a necessidade de reparos no mecanismo existente, tanto quanto do seu ajustamento para satisfazer novos encargos, requer atividade crescente por parte do legislador.” Apesar de o autor ter registrado tal afirmação há mais de cinco décadas, ainda se verifica sua contemporaneidade, na medida em que se evidencia, ainda hoje, a premência na procura e na adoção de novos processos e procedimentos para responder às crescentes demandas da sociedade.

Foi nessa busca de soluções que, na crise política e econômica acirrada no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, a insatisfação popular pressionou os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para oferecerem soluções concretas e céleres às demandas do povo brasileiro. Esse descontentamento generalizado com um Governo e com uma oposição que não conseguiam apresentar perspectivas de futuro para o Brasil, certamente, teve suas

consequências. Uma das mais significativas delas foi a tentativa, por parte do Poder Legislativo, de “colaborar com soluções para o país.” (CALHEIROS, 2015, s/p)¹

Os escândalos de corrupção - em especial o Petrolão -, o financiamento das campanhas eleitorais, o enfraquecimento dos partidos políticos e a estagnação do chamado ‘presidencialismo de coalizão’ associados à crise econômico-financeira vigente reforçaram a necessidade do legislativo de, também, tentar prover uma saída para as adversidades pelas quais o Brasil passava.

No esforço de trazer possíveis soluções à crise vivenciada pelo Brasil e, indiretamente, dar maior ativismo ao Legislativo, o Senado Federal fez uso, reiteradas vezes, do instrumento das comissões especiais para oferecer uma resposta direta aos questionamentos públicos e à situação na qual o país se encontrava. Nesse sentido, no segundo mandato do Senador Renan Calheiros como Presidente da Casa (2015-2016) - ápice da crise político-econômico brasileira -, uma série de Comissões Especiais foram instauradas.

1.2. A importância e o papel das comissões no processo legislativo

As comissões parlamentares são órgãos *interna corporis* dos parlamentos e de grande relevância para o processo legislativo. As comissões são, assim, instrumentos de suporte às Casas Legislativas “a exercer, de modo conveniente, eficaz e adequado, as atribuições que lhes são deferidas pela Constituição” (CANOTILHO et al, p. 2551). A atuação das comissões é ampla e estende-se desde de uma simples função legislativa até funções de fiscalização, de acompanhamento das atividades executivas ou de resposta aos reclamos do povo.

Elas surgiram sob a justificativa de que a discussão detalhada de proposições legislativas, de forma democrática, não seria possível em uma assembleia numerosa, como é o caso brasileiro. Rocha e Barbosa (2008) afirmam que ao se constituírem em unidades menores que o plenário, as comissões possibilitam maior interação entre seus membros e permitem empregar, para além do voto, outros métodos de tomada de decisão como a negociação e a deliberação.

Complementam, ainda, reiterando que as comissões se constituem em arenas que possibilitam as minorias ampliarem sua influência sobre o processo legislativo, e aos

¹¹ Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, após reunião com a presidente Dilma, reitera sua posição de o Legislativo “cobrar resultados, eficiência e cumprimento de metas, mas vai manter as portas abertas para o crescimento da economia.” Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/15/legislativo-vai-colaborar-com-solucoes-para-o-pais-diz-renan-calheiros>> Acesso em: 11 set. 2016. 11h35

legisladores, em geral, reduzirem a incerteza acerca da relação entre as políticas (meios) e seus resultados (fins).

As comissões parlamentares estão presentes no regramento jurídico-constitucional brasileiro desde a Constituição de 1824, na qual guiaram os primeiros passos do Brasil constitucional. Segundo Casseb (2008), à época, foram criadas duas comissões para organizar os trabalhos da Assembléia Constituinte, que, depois, cancelou a criação de 16 comissões permanentes e de três especiais.

Nota-se que as comissões especiais já se faziam presentes como parte integrante do processo legislativo desde a Lei Maior de 1824. Na Constituição de 1934, comissões especiais poderiam ser instituídas, por decisão de dois terços da Câmara, para rever projetos de código e de consolidação de leis. Após a queda do Estado Novo, mais especificamente na Constituição de 1946, as comissões especiais tomaram um caráter singular, sendo-lhes atribuídas a discussão e a votação de projetos de lei em caráter final, exceto nas hipóteses de recursos interpostos pela maioria dos membros da comissão ou por um quinto dos integrantes da Câmara ou do Senado. (CASSEB, p. 220)

No passado, as comissões parlamentares, via de regra, eram instituídas para examinar cada proposta e, findada essa tarefa, dissolviam-se. Hodiernamente, em resposta à premência de um parlamento mais célere e especializado, essas comissões possuem competências predeterminadas e são organizadas por temas, sem prejuízo de que outras comissões de natureza temporária e especial se incumbam de analisar questões específicas.

Organismos internos de ambas as Casas do Congresso Nacional, as comissões, atualmente, são a primeira “instância” por onde passam as propostas legislativas antes de serem submetidas à deliberação plenária. Assim, as comissões são parte integrante e essencial do caminho processual legislativo pelo qual passa uma proposição legislativa, até chegar à sanção ou ao veto.

1.3. Comissões parlamentares no regramento na Constituição Federal de 1988

Na Constituição de 1988, o primeiro dispositivo constitucional a tratar sobre as comissões é o art. 47, que versa a respeito não somente da presença mínima de parlamentares para que ocorram as deliberações, mas também da regra geral prevista para o quórum de aprovação nas votações das diversas proposições legislativas.

Em seguida, o art. 50, *caput*, da Lei Maior dispõe que as Casas Legislativas “ou qualquer de suas comissões” possuam a competência para convocar ministros de Estado e outros dirigentes ou autoridades para que prestem, pessoalmente, informações sobre questões determinadas.

No entanto, foi no *caput* do art. 58, na Seção VII, do Capítulo I, do Título IV - Da Organização dos Poderes - da Constituição de 1988, que o constituinte chancelou a importância das comissões, regulando-as mais precisamente. O art. 58 dispõe que “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”, de onde se extrai a classificação das comissões, quanto à composição e à duração, e à forma de criação.

A existência das comissões parlamentares possui, portanto, fundamento constitucional. Ressalvadas certas regras, contudo, o constituinte ratificou a relevância das comissões, mas atribuiu à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a criação e a formalização de regras concretas de sustentação e de desenvolvimento dos trabalhos nas comissões, que podem ser estabelecidas por meio de previsão regimental ou por meio de ato.

O art. 58 definiu, claramente, as modalidades das comissões parlamentares. Elas podem ser permanentes (aqueles que existem de forma contínua na estrutura das Casas Legislativas) ou podem ser temporárias (aquelas que têm um tempo determinado de duração). A Constituição de 1988, contudo, não definiu, especificamente, nem detalhou o *modus operandi* dessas comissões.

Pode-se deduzir, então, que o Constituinte preferiu passar a incumbência de precisar e detalhar o significado, a forma, as atribuições e os tipos de atividades das comissões parlamentares aos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional. À vista disso, coube ao regramento interno de ambas as Casas Legislativas descrever, de forma clara e concisa, a organização e as atribuições não somente das comissões permanentes, mas também das comissões temporárias.

Ademais, pode-se inferir do art. 58 que o constituinte previu a necessidade de as comissões seguirem regras claras e sólidas, que são imprescindíveis para o bom desempenho dos parlamentares e para a realização dos procedimentos necessários à instrução legislativa. Mas, ao mencionar que as comissões permanentes e as temporárias pudessem ser “constituídas na forma e com as atribuições previstas (...) no ato que resultar sua criação”, Casseb (2008)

chama atenção ao fato de o constituinte ter aberto uma lacuna no *caput* do art. 58 para se considerar, mesmo que implicitamente, a criação das comissões (temporárias) especiais, que são convocadas para tratar de assunto específico, definido no ato ou de sua criação.

Outro importante ponto a ser ressaltado é o fato de que o Constituinte ao afirmar que as comissões parlamentares devem seguir “atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação” investiu os Presidentes de ambas as Casas Legislativas de um poder capaz até de se equiparar às regras delimitadas pelos regimentos internos dessas Casas, ao instituir comissões por meio de atos. Assim, parece ter ficado implícito, a essa forma de criação (por meio de ato), que o regramento de comissões instituídas por esse instrumento outorga poderes extrarregimentais aos Presidentes das Casas Legislativas.

A Constituição de 1988 tem como fundamentos, dentre outros princípios, o do pluralismo político (art. 1º, V) e a emanção popular do poder (art. 1º, parágrafo único), sendo que o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos diretamente. Dessa forma, a democracia representativa, baseada no pluralismo político é a forma de exercício de poder adotada no Brasil.

O pluralismo partidário, para a Lei Maior de 1988, é considerado um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, inerente ao Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput* e V); sua previsão é reiterada ao se garantir o pluripartidarismo no *caput* do art. 17. Da mesma forma, a Constituição protege o funcionamento parlamentar dos partidos políticos, determinando certas garantias e direitos com vistas a este fim. Dentre essas regras, encontra-se a proporcionalidade da representação partidária ou dos blocos parlamentares de suas Casas congressuais na composição de comissões parlamentares (art. 58, § 1º), para boa execução dos trabalhos e para facilitar a tarefa da assembleia.

Segundo Canotilho (2013, p. 2556), “a representação proporcional dos partidos políticos nas comissões parlamentares das Casas Legislativas, à luz do regime positivo constitucional, trata-se 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”.

A representação proporcional apareceu expressamente pela primeira vez na Lei Maior de 1934, em seu art. 26 que estabelecia:

“Somente à Câmara dos Deputados incumbe eleger a sua Mesa, regular a sua própria polícia, organizar a sua Secretaria com observância do art. 39, nº. 6, e o

seu Regimento Interno, no qual assegurará, quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas.”

Esse dispositivo “inaugurou, no plano do ordenamento supremo, a aplicação do princípio da representação proporcional ao quadro político da Câmara” (CASSEB, p. 216)

Vale frisar que essa norma de representação está presente, também, em Constituições de diversos Estados e em Regimentos de Parlamentos estrangeiros. Ela é de extrema importância e advém do direito de acesso, em condições de igualdade, às funções e aos cargos públicos; constituindo, outrossim, corolário do pluralismo democrático. Para Casseb (2008) tamanha é a relevância da proporcionalidade nas comissões que ignorá-la implicaria violação ao pluralismo político e desrespeito ao quadro geral da representação política conferida pelos eleitores ao Congresso Nacional.

Por fim, mas não menos relevante, destaca-se ainda que, nos regimes democráticos, caracterizado por uma composição de seus membros pluralista, diversificada; as comissões - permanentes ou temporárias (especiais inclusive) – deveriam, obrigatoriamente, espelhar o arranjo de Plenário. Isso se deve, também, às competências legislativas das comissões de examinar, primeiramente, proposições legislativas e aprová-las (no caso de projetos em caráter terminativo não haveria deliberação em Plenário).

1.4. Comissões Parlamentares nos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Os Regimentos Internos são atos normativos primários de caráter *interna corporis* - resoluções² -, editados pelas Casas do Congresso Nacional em separado ou em conjunto. De forma geral, tratam de assuntos internos do Congresso Nacional ou de cada Casa Legislativa e servem para determinar limites de atuação dessas Casas, assim como regular o transcurso de proposições legislativas em seu devido processo.

Os Regimentos Internos desempenham, também, outro papel central no processo legislativo: o de precisar e determinar critérios mínimos para que atores desse processo possam nele intervir e estabelecer normas gerais a serem observadas por todos e aplicadas a todos os membros, assim como precisar normas específicas para o tratamento de matérias legislativas.

À vista disso, os Regimentos Internos devem ser cumpridos e suas eventuais falhas corrigidas, pois esses regimentos internos, além de serem normas com fundamentos

² As resoluções constam no rol dos atos normativos primários da Constituição de 1988, art. 59.

constitucionais, exercem uma função ainda maior, a de permitir sustentabilidade do sistema democrático.

Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal têm autoridade derivada da Constituição para elaborar seus Regimentos Internos. Essa autoridade é privativa de ambas as Casas Baixa e Alta e constam nos art. 51, III e art. 52, XII da Lei Maior de 1988, respectivamente. Embora a competência das Câmaras Legislativas para elaboração do regimento seja privativa, está sujeita aos limites substanciais e eventualmente formais estabelecidos na Constituição.

Assim, para a instituição das comissões parlamentares, de qualquer modalidade, os Regimentos Internos devem observar as normas constitucionais pertinentes, inclusive e, particularmente, no que respeita à observância dos direitos fundamentais, às normas de competências dos poderes, no plano federal e estadual e às regras do processo legislativo estabelecidas no texto constitucional.

1.4.1. As comissões parlamentares no Regimento Interno do Senado Federal (RISF)

O primeiro Regimento Interno do Senado Federal, de 03.08.1831, trouxe a existência de três tipos de comissões: as permanentes, as especiais e as gerais (art. 106, RISF 1831). As permanentes, contudo, só vieram a ser enumeradas expressamente a partir de 1870. No RISF de 1831, as comissões especiais, assim como as comissões temporárias do atual RISF, eram criadas para fins específicos e terminariam quando as tarefas para as quais tivessem sido convocadas findassem.

Nos novos Regimentos³ que seguiram o de 1831, mantiveram-se as mesmas espécies de comissões. No de 1903, entretanto, acrescentaram-se as comissões mistas e no RISF de 1946, extinguiram-se as comissões gerais. Ao longo do tempo, os novos Regimentos apresentaram alterações que iam desde simples redenominações, acréscimos de novas comissões até remodelagem de comissões temáticas. Vale frisar que durante esse processo de adaptação do Regimento Interno do Senado às vicissitudes do momento e de sua evolução e consolidação enquanto instrumento de referência legal a ser observado pela Casa Maior, as comissões especiais sempre estiveram presente.

O RISF atual é a Resolução nº 93, de 1970, que foi editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, e consolidado, em 2015, com as alterações decorrentes de emendas

³ RISF de 1903, RISF de 1935, RISF de 1946, RISF de 1948 e o RISF de 1959.

à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2016. Nesse RISF, as comissões do Senado Federal, foco deste trabalho, encontram-se no Título VI - das Comissões Parlamentares.

A previsão regimental das comissões inicia-se no art. 71 e termina no art. 153. Do art. 71 ao art. 76, encontra-se a tipificação das comissões permanentes e temporárias. Os artigos que seguem, do art. 77 ao art. 78, tratam da composição das comissões permanentes. A organização das comissões parlamentares está elencada a partir do art. 79, indo até o art. 82; a suplência, a vacância e as substituições são tratadas desde o art. 83 até o art. 87. A direção das comissões está especificada nos arts. 88 e 89. As competências das comissões parlamentares, por sua vez, estão descritas a partir do art. 90, indo até o art. 96-B. As atribuições específicas das comissões parlamentares estão descritas a partir do art. 97 até o art. 105. Os artigos que seguem tratam dos mais variados temas, não menos relevantes que os descritos acima: as reuniões, os prazos, as emendas apresentadas nas comissões, os relatores, as diligências, a apreciação dos documentos enviados e, por fim, as comissões parlamentares de inquérito.

As comissões parlamentares têm por função primordial a produção de pareceres sobre proposições legislativas, formando um consenso de opiniões durante o processo legislativo. Projetos de lei são discutidos e votados nas comissões, podendo até serem votados em caráter terminativo, por exemplo, caso a proposição seja de autoria de um membro da Casa.

Também, no rol das atribuições das comissões (art. 90), encontram-se: realizar audiências públicas e tarefas auxiliares do Poder Legislativo; convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes as suas atribuições legais; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou emissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; apreciar programas de obras, de planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. Cabe chamar atenção, também, à importante atribuição de fiscalizar e controlar as atividades do Poder Executivo (art. 58, § 2º e incisos). Esse repertório de atribuições faz da comissão um dos órgãos mais importantes na organização do Congresso Nacional.

As Comissões Permanentes têm um caráter técnico, especializado, temático e legislativo e executam funções prolongadas, que subsistem através das legislaturas. No Senado Federal, são em um total de 14, como determinado pelo art. 72 do Regimento Interno. As Comissões Temporárias também são organismos técnicos e estão previstas no art. 74. Elas podem ser Internas, Externas ou Parlamentares de Inquérito.

As Internas possuem finalidades específicas, como por exemplo, aquela formada para analisar projetos de código. Já as Externas destinam-se a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos. São criadas por deliberação do plenário, a requerimento de qualquer senador ou comissão, ou por proposta do presidente. As Comissões Parlamentares de Inquérito, por sua vez, são instauradas para investigar fatos específicos relacionados a denúncias de irregularidades no setor público.

Uma grande diferença entre as Comissões Permanentes e as Temporárias é o fato de as Temporárias terem prazo certo de funcionamento (art. 76). No Senado Federal, embora sem expressa previsão regimental, as comissões especiais, de natureza *ad hoc*, existem e são instituídas com regularidade. Elas são classificadas como comissões temporárias e, como tal, devem seguir as disposições referentes a comissões no RISF.

Verifica-se que o RISF é omissivo no tratamento dado às comissões especiais, pois não se encontram em seu conteúdo regras diretas e concretas referentes à composição, à organização, à direção, aos relatores, aos relatórios e aos pareceres. Essas regras seriam determinadas pelo ato de criação.

1.4.2. As comissões parlamentares no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)

O RICD, em seus aspectos gerais, dispõe sobre as comissões parlamentares de forma semelhante ao RISF. Por não ser tema central deste trabalho, cabe ressaltar que somente os pontos distintos às comissões parlamentares – em especial sobre as comissões especiais - de das Casas serão abordados.

Desse modo, vale frisar que, ambos os Regimentos Internos - da Câmara dos Deputados e do Senado Federal - trazem previsões sobre comissões permanentes e temporárias. No entanto, as comissões especiais (categorizadas como temporárias) são tratadas de forma diferente nas Casas Legislativas.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as comissões especiais são previstas regimentalmente para casos específicos, têm caráter temporário e não podem se estender por mais de uma legislatura. Não há, contudo, qualquer previsão no RISF sobre seu funcionamento e desenvolvimento.

O art. 33, incisos I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados classifica as comissões temporárias como: especiais, externas e de inquérito. A grosso modo, as comissões

especiais da Câmara dos Deputados equivaleriam às comissões internas do Senado Federal, mas para um conjunto de objetivos diversos.

As comissões especiais na Câmara dos Deputados são criadas para dar parecer sobre projetos de código, para a apreciação de propostas de emenda à Constituição, para reforma do Regimento Interno, para a apreciação de denúncias por crime de responsabilidade contra Presidente da República, Vice-Presidente da República e ministro de Estado; para estudar determinado assunto definido pelo presidente da Casa; e para analisar proposições que devem ser distribuídas para mais de três comissões de análise do mérito.

Há, também, na Câmara dos Deputados, comissões especiais criadas com o propósito único de aprofundar-se nos estudos de temas específicos e apresentar, como resultado, projetos sobre eles. Nesse sentido, essas comissões especiais da Câmara Baixa assemelham-se muito às comissões especiais do Senado Federal; com a ressalva de que, no Câmara Alta, minutas de projetos de lei não seriam frutos de debates sobre um tema específico. No Senado, projetos já existentes, sobre temas que suscitam maior aprofundamento - muitos já no transcurso de deliberação legislativa – são levados a comissões especiais para análise.

Capítulo 2. O FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES ESPECIAIS NO SENADO FEDERAL

As comissões especiais no Senado Federal são um instituto regularmente utilizado pela Casa. No Portal do Senado, na parte de Atividades Legislativas, encontram-se registradas 133 comissões temporárias, das quais 11 ainda estão em funcionamento. Mais da metade dessas comissões temporárias são consideradas comissões especiais.

Elas abordam temas variados desde imigração japonesa, referendo na Venezuela, até segurança pública e modernização da Lei de Licitação e Contratos, entre outras. Uma das mais antigas alistadas é a Comissão Especial de Revisão do Regimento Interno do Senado (CERRI – CESP), criada em 1947.

Mais recentemente, entre 2015 e 2016, notou-se maior utilização dessas comissões especiais como instrumento não somente de debate e aprofundamento de certos temas, mas também para tentar dar maior celeridade à apreciação de certas propostas relacionadas a temas de grande relevância para a sociedade brasileira. Essa tentativa trouxe à tona certos problemas regimentais oriundos, em grande parte, da falta de regramento.

2.1. Comissão Especial instituída por Requerimento de Senadores

Até o presente momento, por omissão regimental, as comissões especiais que foram criadas por requerimentos de senadores parecem ter seguido, à semelhança da criação de comissões externas, o art. 75 do RISF para sua instituição: “as comissões externas serão criadas por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer senador ou comissão, ou por proposta do Presidente.” Segundo o parágrafo único, “o requerimento ou a proposta deverá indicar o objetivo da comissão e o número dos respectivos membros.”

O art. 255, II, c, 6, do RISF, também, embasa os Senadores quando da instituição de comissões especiais por requerimento. Esse artigo determina que para a instituição de comissão temporária – comissões especiais inclusive – é necessário requerimento com deliberação do Senado em Ordem do Dia. Diferentemente do art. 75, do RISF, o art. 255 não menciona a imposição de constar no requerimento o objeto da comissão nem a quantidade de membros.

A comissão especial, que será analisada nesta sessão, foi criada por meio requerimento de autoria dos Senadores José Pimentel, Acir Gurgacz, Walter Pinheiro, Eunício Oliveira, Delcídio do Amaral, Álvaro Dias e Eduardo Amorim.

2.1.1. Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional (RQS nº 935 de 2015)

O Brasil, à época da instituição da Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional, apresentava-se em um estado de crise profunda: recessão da atividade econômica, inflação acumulada de 9,5% (em setembro de 2015), taxa de desemprego de 7,7% (maior taxa para o mês de setembro desde 2009), um endividamento público jamais registrado anteriormente e Estados e municípios beirando a falência. Diante de tal cenário, o Legislativo uniu forças com o Executivo na tentativa de buscar soluções para os problemas vivenciados pelo Brasil.

Para tal, o Senador Renan Calheiros reuniu-se com líderes partidários e com os ministros da Fazenda, Joaquim Levy, e do Planejamento, Nelson Barbosa, para discutir de que forma o Legislativo poderia colaborar. Nessa reunião, o Presidente da Câmara Alta apresentou um conjunto de propostas que, em seu cerne, tinha por objetivo buscar a retomada do crescimento do país e o fim da crise.

Inicialmente, a agenda legislativa apresentada pelo Presidente do Senado visava analisar e debater proposições legislativas que promovessem o desenvolvimento nacional e tinha como objetivo incentivar a retomada do crescimento econômico no país, inseridos em quatro grandes eixos: melhoria do ambiente de negócios e infraestrutura; equilíbrio fiscal; proteção social; e reforma administrativa e do Estado. Essas sugestões transformaram-se na denominada Agenda Brasil que, por sua vez, deu origem à comissão.

Dessa forma, criou-se a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, proposta a partir do Requerimento nº 935, de setembro de 2015, nos seguintes termos:

“Requeremos, nos termos regimentais, a criação de Comissão Especial, composta por 14 (quatorze) membros titulares e igual número de suplentes, para propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional.

Requeremos, ainda, que as proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional sejam encaminhadas à Comissão Especial destinada a tratar do tema, sempre que possível apensadas, para sistematização e parecer.”⁴

Neste sentido, observa-se que a criação da CEDN respeitou uma das formas determinadas pela Constituição de 1988 para o estabelecimento de comissões parlamentares,

⁴ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=174120&tp=1>> Acesso em: 20 set. 2016. 22h05

ou seja, sua instituição por meio de requerimento. No entanto, sua forma de funcionamento não obedeceu às normas regimentais, como depreende-se da segunda parte do Requerimento 935/2015, a qual estabelece uma regra incomum e nunca antes adotada, sem nenhuma previsão regimental: determinou que todas as proposições legislativas que tratassem da promoção do desenvolvimento nacional fossem encaminhadas à CEDN. Isso gerou um certo constrangimento perante as comissões permanentes, que seriam, regimentalmente, os órgãos legalmente qualificados e tecnicamente melhor capacitados para examinar as proposições.

No RQS 935/2015, não constava as nomeações dos senadores designados para compor a comissão, somente a quantidade de membros (14 no total). Poucos dias depois da aprovação do RQS 935/2015, foi apresentado novo Requerimento pelo Senador João Capiberibe, no qual pleiteava que a CEDN passasse a ser composta por 17 membros titulares com o mesmo número de suplentes. Essas idiosincrasias não foram exclusivas a momentos que antecederam sua instalação. A forma incomum de funcionamento da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional foi observada, também, ao longo de suas reuniões.

Na primeira reunião, como de praxe, o mais idoso entre os senadores assume a presidência até que se realize a eleição (Art. 88, §1º, RISF) e, assim, instala-se a comissão, chamando os membros para a votação do candidato a Presidente da Comissão. Na 1ª reunião da CEDN, o Senador Romero Jucá (PMDB/RR), contudo, disse ter sido incumbido pelo Líder Eunício Oliveira para indicar uma proposta do PMDB à presidência (Senador Otto Alencar) e à vice-presidência (Senador Romero Jucá) da Comissão. Vale ressaltar que a relatoria já tinha sido “pré-acordada” e teria como relator o Senador Blairo Maggi (PR/MT).

Frente a um evidente desequilíbrio de forças na estrutura básica da Comissão, o Senador Lindbergh Farias argumenta:

“eu só queria aqui, Romero, que a gente estabelecesse um critério, porque hoje isso não é problema, mas poderá haver outra comissão mais na frente em que tenhamos problemas de disputas. Falo do critério da proporcionalidade.” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 2)

Acrescenta ainda: “sei que aqui o Relator é o Senador Blairo Maggi. Nós também concordamos com o nome do Relator Blairo Maggi, mas eu não queria que aqui se abrisse um precedente, Sr. Presidente.” (ibid.)

O Senador Romero Jucá percebe o início de uma possível celeuma e acolhe o questionamento do Senador Lindbergh. O Senador Romero Jucá propõe, ainda, que a comissão

tenha relatorias setoriais, para que se possa ampliar o escopo de trabalho e para que se possa haver uma contribuição por parte de todos os partidos. Dessa forma, o Senador Romero Jucá amenizou sobremaneira eventuais discussões e possíveis entraves ao andamento da Comissão relacionados à representatividade proporcional nos trabalhos da comissão.

Antes da votação do Presidente e Vice-Presidente, o Senador Renan Calheiros proferiu um discurso no qual chamou atenção ao

“caráter inovador desta Comissão que está sendo criada para propor soluções para a crise econômica, testar, com relação a esta Comissão, uma modelagem 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 (sic) 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.” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 3)

Nota-se claramente que a falta de regras e de diretrizes estruturadoras faz com que o instituto das comissões especiais fique à mercê da vontade política de seus membros e partidos mais influentes. Essa flexibilidade pode até ajudar a minimizar atritos, mas, certamente, coloca em risco não somente a condução das comissões, como também seu sucesso.

Já na reunião de abertura da Comissão, houve a confirmação do Presidente, Senador Otto Alencar, e também o relator-geral, Senador Blairo Maggi, o qual apresentou sua estratégia de trabalho:

“pretendo trabalhar de forma aberta, conversando com todos os Parlamentares, todos os Senadores e Senadoras que têm seus projetos, que defendem alguma ideia, que defendem algum tipo de projeto. Vamos discutir.” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 17)

O relator-geral ainda retoma a proposta do Senador Romero Jucá reafirmando seu compromisso de que:

“Essa questão de relatorias e de sub-relatorias nós vamos discutir aqui. Para mim, não há problema. Para mim, cada proponente do seu projeto, da sua defesa e daquilo que quer defender já é um relator, (...) vamos observar a opinião, a ideia, a centralidade dessa ideia, vamos discutir aqui dentro da Comissão e levar para votar, não há problema. Eu acho que essa questão de consenso para votar as coisas é importante. Se pudermos ter consenso, ótimo, nós

vamos mais rápido, mas se não houver consenso, há o voto. A democracia pressupõe o voto. Quem tem mais voto e pensa de maneira mais parecida, vai acabar ganhando.” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 17)

Ficou estabelecido, no final da primeira reunião, que no próximo encontro o Senador Blairo Maggi traria de forma concreta sua proposta de trabalho, que foi apresentada da seguinte forma: a comissão daria premência aos projetos que já se encontravam sendo apreciados por outras comissões, mas que, segundo o Senador Blairo Maggi, poderiam “receber apoio em uma Comissão e não receber em outra” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 1-2).

Observa-se que estaria sendo criado, nesse momento, um precedente para dar agilidade a projetos que pudessem ter encontrado algum obstáculo (nas palavras do relator “manobras regimentais que muitas vezes são feitas porque determinado grupo ou determinada ideologia não quer que aquele processo, aquela possível mudança, avance” (ibid.)). Para o relator, isso seria natural e faria parte do processo democrático. Desse modo, sob o pretexto de análise de um tema importante para a sociedade, poder-se-ia, então, encurtar sua trajetória, minimizando suas resistências.

Ademais, para o relator-geral, a comissão teria como objetivo o de minimizar o tempo, permitindo que a proposição fosse votada e, caso não houvesse consenso para a votação, “o Plenário, depois, tem que decidir – mais a Câmara e, ao final, o veto ou a sanção da Presidente” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 1-2). Toda essa manobra seria permitida sob o argumento de apresentar soluções que provocariam mudanças ou permitiriam que mudanças acontecessem. Então, dentro desse espírito, como já disse, estamos recebendo alguns projetos. ”

Em sua apresentação, portanto, o relator-geral deixa transparecer que todos os projetos que chegassem à CEDN seriam terminativos. Essa atitude, claramente, usurpa competências das comissões permanentes, desrespeitando, assim o RISF.

Isso foi fato de questionamento do Senador Lindbergh Farias que indagou:

“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.” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 6)

A flexibilidade na aplicação de regras inerente à falta de um regramento que direcionasse os trabalhos da comissão estaria estabelecendo precedentes para que uma proposição legislativa que não fosse aprovada em reunião deliberativa de uma comissão

especial pudesse voltar “para a situação em que estava anteriormente” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 6). Da mesma forma, o Senador Otto Alencar interpela: “se for terminativo e for rejeitado aqui, trata-se como terminativo, não é isso?” (ibid.)

Notadamente, a inexistência de regras para o devido processo legislativo das comissões especiais abriu uma brecha para que, ao longo das reuniões, conforme os projetos fossem votados e, dependendo do que fosse discutido, pudesse ser decidido, naquele momento, se a proposição em análise seria encaminhada diretamente ao Plenário ou se ainda passaria por alguma outra Comissão. Verificou-se, assim, total desrespeito às regras pré-estabelecidas.

Quanto à relatoria, também foi proposta uma inovação:

“o Presidente vai receber os projetos, vai encaminhá-los para mim (Blairo Maggi), eu vou fazer uma análise deles, vou olhar cada um desses projetos, e gostaria de poder redistribuir isso para os Senadores específicos, que têm mais facilidade ou têm mais familiaridade (...), 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 projetos, nós montaríamos o relatório final para o encaminhamento aqui no nosso Plenário e, depois, para o encaminhamento lá para o Plenário geral, para votação.” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 2)

Desse modo, os projetos encaminhados à CEDN eram recebidos pelo presidente da Comissão, Senador Otto Alencar, que os encaminhava ao relator-geral da Comissão, Senador Blairo Maggi. Esse os analisava, e os encaminhava ao relator adjunto, designado por ele sob nenhum critério específico. Essa escolha, contudo, foi sob o entendimento próprio de que o senador designado seria o mais adequado para tal projeto. Essa designação era feita por meio de memorando, no qual se solicitava a devolução do relatório do projeto no prazo de quinze dias úteis para que o próprio relator-geral pudesse incluir o relatório na pauta da reunião seguinte.

No entanto, o que ocorria na prática era que, em alguns casos, os projetos eram encaminhados diretamente do Senador Otto Alencar (presidente da comissão) aos relatores adjuntos. Mas, na maioria das vezes, o procedimento respeitava o que tinha sido estabelecido pelo relator-geral na apresentação de seu plano de trabalho.

Entretanto, o prazo estabelecido inicialmente de quinze dias úteis para envio do relatório elaborado pelos relatores adjuntos ao relator-geral quase nunca era respeitado. Isso foi evidenciado mais de uma vez quando projetos que foram encaminhados ainda no começo dos

trabalhos da Comissão não foram devolvidos, encontravam-se até o momento da apresentação da relatoria final junto aos relatores adjuntos para elaboração do relatório.

O que quase nunca era respeitado, também, era a devolução dos relatórios dos relatores adjuntos para o relator-geral, pois aqueles, na grande maioria das vezes, os encaminhavam diretamente à Secretaria da Comissão, que assim que os recebia, os incluía na pauta da reunião seguinte.

Dessa forma, o relator oficial de todos os projetos que chegavam à CEDN era o Senador Blairo Maggi, que perdia a relatoria no momento em que os relatórios eram lidos pelos relatores adjuntos nas reuniões. Faz-se importante mencionar que foram apenas 11, dos 56 projetos que passaram pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, que foram efetivamente relatados pelo Senador Blairo Maggi.

Quanto às reuniões, elas ocorriam semanalmente, às quartas-feiras, no início da tarde, e até a suspensão da “primeira” CEDN, tinham sido aprovados 31 projetos, dos quais um se tornou lei, a Lei nº 13.254/2016, que trata do regime especial de Regularização Cambial Tributária.

Até sua suspensão, no dia 06/04/2016, restavam ainda 24 projetos a serem analisados na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. A partir, deu-se início aos trabalhos da Comissão Especial do Impeachment (CEI). Isso se deve ao fato de que a CEDN costumava ocorrer no mesmo horário da CEI e quase a totalidade dos senadores membros da CEDN também o são da CEI, o que acabou por inviabilizar o andamento da CEDN.

Ademais, com a mudança de governo, alguns senadores que eram suplentes perderam seus mandatos com o retorno dos titulares, ocorrendo, também, o inverso, visto que alguns senadores viraram Ministros do Governo, transferindo seus mandatos a seus suplentes, como foi o caso do próprio relator-geral da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, o Senador Blairo Maggi, que foi nomeado o novo Ministro da Agricultura, transferindo seu mandato ao Senador Cidinho Santos, que manteve a vaga como titular na CEDN.

Embora sejam estes os motivos pelos quais a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional teve seu andamento interrompido, o presidente do Senado, Senador Renan Calheiros manifestou-se no sentido de retomar os trabalhos da Comissão o quanto antes, como pôde ser observado em seu pronunciamento em plenário no dia 22/06/2016 “é chegado o momento de

nós construirmos novamente uma pauta consensual, de interesse do Brasil, com a participação de todas as bancadas de modo a priorizar essa pauta.”

Por esta razão, no dia 30/06/2016, após um acordo feito com os líderes partidários, o Senador Renan Calheiros, por meio do Ato do Presidente do Senado Federal nº 14/2016, reinstalou a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, cujo prazo final está previsto para o dia 22/12/2016, e anunciou sua nova composição, que agora passa a ser composta por 21 senadores. Essa “nova” comissão manteria o objetivo inicial de analisar propostas relativas à melhoria do ambiente de negócios e infraestrutura, ao equilíbrio fiscal e à proteção social.

Sendo assim, foi realizada a reunião de reinstalação da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional no dia 06/07/2016, que a partir de então não mais contará com a figura do relator-geral, e as relatorias dos projetos serão encaminhadas diretamente do presidente da Comissão, Senador Otto Alencar, aos senadores membros da CEDN para elaboração e apresentação de seus relatórios.

A CEDN é a única comissão analisada no presente trabalho que foi criada por requerimento e, por ter sido suspensa, veio a ser reinstaurada por ato do Presidente da Casa. Essa recriação permitiu, mesmo que de maneira indireta, novos direcionamentos na forma de condução dos trabalhos, o que não se verificaria caso a comissão seguisse normas regimentais explícitas.

2.2. Comissões Especiais instituídas por Ato do Presidente do Senado

2.2.1. Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo (Ato nº 8 de 2015)

Uma das primeiras comissões a ser instalada, por ato do Presidente da Casa Alta, foi a Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo (CEAPF), que surgiu da preocupação com a deterioração das finanças estaduais e municipais. Essa inquietação fez o Congresso Nacional chamar duas reuniões: uma de governadores e outra de prefeitos, no primeiro semestre de 2015. Desses encontros, nos quais se discutiram temas relacionados ao equilíbrio na distribuição de recursos, ao aprimoramento da prestação e de serviços públicos (saúde e educação) e à diminuição de disparidades regionais, resultou a instituição, no fim de maio de 2015, da Comissão Especial para Aprimoramento do Pacto Federativo - CEAPF - criada pelo Ato 08/2015, designada em 26/05/2015 e instalada em 27/05/2015.

No ato que instituiu a CEAPF, Ato nº 8, de 2015⁵, constava a composição da comissão especial (15 membros efetivos); além da designação dos Senadores Walter Pinheiro (PT/BA) e Simone Tebet (PMDB/MS) como presidente e vice-presidente, respectivamente; e do Senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE) como relator da comissão.

Verifica-se, no entanto, que, em nenhum momento, o RISF foi observado no que tange às regras de escolha do presidente e do vice-presidente pelos membros da comissão e da indicação do relator por parte do presidente eleito. Além disso, destaque-se que no art. 2º do Ato de criação da comissão, encontrava-se um rol de 15 senadores membros, mas a CEAPF contava com 18 membros⁶.

Ademais dessas designações estabelecidas por meio do Ato nº 8/2015, encontrava-se, a indicação de dois senadores membros da CEAPF, Senador José Serra e Senador Romero Jucá, como coordenadores da articulação junto aos Governos dos Estados e do Distrito Federal. O Ato nº 8 ainda incumbia a CEAPF de analisar matérias sobre o tema em tramitação na Casa; de realizar audiências públicas com especialistas no tema; de apresentar um relatório final, com propostas para a melhoria do ordenamento jurídico sobre o tema.

O Ato nº 8/2015 foi o primeiro de 3 atos que instituiu colegiados com características análogas às das Comissões Permanentes no Senado Federal. Não obstante a falta de questionamento em relação à representatividade partidária na composição da comissão, às indicações isoladas do presidente, do vice-presidente e do relator da comissão, verifica-se a necessidade de um mínimo de critério para estruturação das comissões especiais e condução de seus trabalhos. Sem esse regramento mínimo, as comissões especiais ficam à mercê das vontades políticas da maioria de seus membros, podendo não refletir, assim, a realidade nem levar em consideração a opinião do grupo minoritário.

Desde sua origem, a finalidade central da CEAPF foi identificar todas as propostas legislativas em tramitação no Senado que possuíssem relação com o pacto federativo, discutí-las (inclusive por meio de audiências públicas com especialistas nos temas) e buscar consenso para uma votação célere dessas proposições em Plenário. O sentido de urgência de tramitação das proposições escolhidas pela CEAPF pode ser considerado o ponto chave dessa comissão.

⁵ Senado Federal, Secretaria da Mesa, Ato nº 8, de 26 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=166548&tp=1> Acesso em: 04 out. 2016.16h

⁶ Portal do Senado Federal, Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/comissoes/composicao_comissao?codcol=1926 Acesso em: 04 out. 2016. 16h27

A primeira reunião, no dia 2 de junho de 2015, por não ter havido necessidade de se eleger os representantes para os cargos da comissão, focou sobretudo na discussão do plano de trabalho. Nesse mesmo dia em Plenário, o Senador Walter Pinheiro apresentou sua proposta de trabalho: a formação de três coordenações temáticas (sub-relatorias), com cinco senadores em cada grupo, abordando temas concernentes às finanças municipais, às finanças estaduais e à administração e organização das políticas públicas de Estados e de Municípios.

Os grupos seriam coordenados pela Senadora Ana Amélia (responsável pelo tema Finanças Municipais), pelo Senador Romero Jucá (responsável pelo tema Finanças Estaduais) e pelo Senador Anastasia (responsável pelo tema Organização Administrativa e Serviços Públicos). A escolha dos coordenadores foi feita levando em conta não somente o histórico sobre o tema, mas também a necessidade de se cobrirem todas as regiões do País.

Os projetos de lei escolhidos expressariam pontos relevantes levantados pelos governadores (15 pontos) e pelos prefeitos (15 pontos) e a essas proposições legislativas seria dada prioridade em sua apreciação ou se pediria apensamento a outro projeto que não seria decidido em caráter terminativo na Comissão. Além disso, esses projetos seriam divididos em dois grupos: (1) matérias que apresentariam custo zero ao erário público e que, assim, poderiam ser votadas imediatamente e (2) matérias que exigiriam maior aprofundamento para construir as maiorias necessárias para a deliberação.

De forma geral, ficou acordado que as proposições legislativas que receberiam o tratamento “imediato” seriam aquelas que já tinham sido objeto de debate no Senado Federal, encontrando-se na Ordem do Dia ou pronta para deliberação em Plenário ou em alguma Comissão em caráter terminativo. Além disso, existiriam aquelas que, pelo conteúdo e pertinência, fossem julgadas merecedoras de tratamento preferencial no sentido de acelerar sua tramitação.

Coloca-se em evidência, nos critérios acima mencionados, que a metodologia utilizada para atribuir urgência às proposições mais relevantes e, principalmente, àquelas que estão em caráter terminativo em alguma Comissão, usurpa das Comissões Permanentes sua competência.

Na segunda reunião da comissão especial, foi apresentado o plano de trabalho e os períodos de apresentação não somente das relatorias setoriais, mas também das emendas a essas sub-relatorias. No transcurso da reunião, a Senadora Marta Suplicy (então S/Partido – SP) questionou o Presidente: “como é que foram escolhidos esses coordenadores estadual, municipal e administrativo. Qual foi o critério?” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 5). Essa indagação

levou o Presidente da comissão especial a rememorar o que já havia explicado: o critério foi o de tentar “contemplar um pouquinho de região...” (ibid.). Como não havia de fato um critério acordado com todos os membros da comissão, a Senadora Marta Suplicy chegou a perguntar “onde está São Paulo?” (ibid.).

O relator tentando completar a resposta do presidente da comissão afirmou que:

“O problema é o seguinte. Essa comissão tem o Senador Serra e o Senador Romero Jucá que vão funcionar, digamos, como coordenadores da interlocução e vão funcionar também como relatores ad hoc da relatoria geral. Então, no próprio decreto que cria a comissão, já tem destacado o trabalho para o Senador José Serra e para o Senador Romero Jucá. Então, a gente procurou equilibrar o Sudeste – São Paulo já contemplado, que a gente pudesse contemplar Minas Gerais.” (ibid.)

Ainda insatisfeita com a resposta, então oferecida pelo relator geral da comissão, a Senadora Marta disse que não concordava, mas que não colocaria nenhum óbice a escolha do Senador José Serra como relator *ad hoc*. Foi-lhe explicado que essa decisão não tinha sido da mesa da CEAPF, mas sim do Presidente do Senado por meio do ato que criava a comissão.

A Senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO), à semelhança da Senadora Marta Suplicy, externou sua indignação em relação à falta de critério para a composição das subrelatorias.

“Mas eu quero, a exemplo do que fez a Marta, também reclamar, porque, na verdade, veja bem: aqui, sempre para coordenar são os mesmos. (...) eu acho injusto uma coordenação prescindir da colaboração de uma Parlamentar aplicada, que está aqui para ajudar e colaborar. Além disso, a maior economia da Região Centro-Oeste é Goiás, o Estado que eu represento.” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 6)

À Senadora Lúcia Vânia, depois de uma sugestão feita pela Senadora Simone Tebet, acabou sendo atribuída a coordenação das finanças estaduais no lugar do Senador Romero Jucá.

Essas indagações juntamente com a falta de respostas concretas, além de externarem a carência de regras mínimas a serem observadas em todas as comissões especiais, refletem, também, a desarmonia de forças e a concentração de poder por trás do ato que criou a CEAPF.

Apesar dessas incongruências nas primeiras reuniões, a CEAPF foi uma das comissões especiais criadas por ato do Presidente da Casa que não apresentou maiores problemas durante o período de seus trabalhos. Salvo os questionamentos iniciais e uma ou outra exigência por parte de senadores que queriam suas proposições no rol de projetos escolhidos, a comissão transcorreu sem maiores perturbações.

O bom andamento da CEPAF, talvez, tenha sido resultado de a comissão ter somente se empenhado em fazer um levantamento de todas as proposições relacionadas ao Pacto Federativo e a elas ter indicado qual seria a melhor forma de andamento: se a determinada proposição caberia maior aprofundamento (debate) na própria comissão especial, se a proposição não iria prosperar (devido aos custos inerentes) ou se a proposição já estaria pronta para deliberação de plenário.

2.2.2. Comissão Especial de Reforma Política do Senado Federal (Ato nº 12 de 2015)

Com a necessidade de concretizar uma reforma eleitoral um ano antes do início das eleições municipais, o Presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), definiu, em Plenário, junto aos líderes dos partidos no Senado, os nomes dos 27 integrantes da Comissão Especial de Reforma Política do Senado Federal – CTREFORMA -, (criada pelo Ato 12/2015⁷, designada em 17/06/2015 e instalada em 23/06/2015) e afirmou:

“Precisamos entregar fundamentalmente a Reforma Política que cobra a sociedade brasileira e, com isso, ensejar uma oportunidade nova para que a própria Câmara dos Deputados, se entender que é o caso, faça uma revisão sobre aquilo que já apreciou. Eu entendo que nós temos (sic) que mudar a política brasileira, que estabelecer critérios para o financiamento das campanhas, que atacar o que mais a sociedade cobra que é, sobretudo, o alto custo das campanhas eleitorais, as propagandas, a produção de rádio e de televisão”. (CALHEIROS, 2015, s/p)

O ato que instituiu a comissão consta de dois artigos: o primeiro traz o objeto da comissão – sistematizar proposições legislativas afetas ao tema da Reforma Política – e determina um prazo até 30 de junho de 2015 para apresentação de seu relatório e o segundo, previa a designação de 28 membros. O Ato 12/2015, não trouxe, em seu cerne, nenhuma forma de condução dos trabalhos nem a possibilidade de aumento ou diminuição de seus membros. Apesar disso, a comissão que iniciou com 28 membros, terminou seus trabalhos com 29.

A CTREFORMA tinha como meta principal organizar os temas da reforma política para votação em Plenário a partir de duas fontes: propostas originárias do próprio Senado e o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 75, de 2015 (PLC 75/2015). A comissão procedeu seus trabalhos sugerindo procedimentos, pautas e prioridades para sistematizar e propor um calendário para apreciação de todas as matérias.

⁷ Portal do Senado Federal, Ato do Presidente do Senado Federal nº 12, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121861>> Acesso em: 15 set. 2016. 21h17

O relator da comissão, Senador Romero Jucá (PMDB-RR), assegurou que “a proposta a ser aprovada pelo Senado estará focada em verdadeiras transformações nas regras do sistema político, bem como em mais transparência” (AGÊNCIA SENADO, 2015). Afirmou, ainda, que trabalharia em consonância com a Câmara dos Deputados, que já tinha dado início à votação da reforma.

Na semana que antecedeu a instalação da comissão, o Senador Humberto Costa pede, em plenário, ao Presidente da Casa que as proposições legislativas levadas à CTREFORMA tenha um rito normal: que sejam apreciadas pela CCJ e depois siga ao plenário. Esses tipos de pedidos refletem, decerto, a incerteza quanto aos procedimentos regimentais.

Além disso, ele sugere que os componentes da comissão especial sejam escolhidos respeitando a proporcionalidade das bancadas presentes no Senado Federal e com as indicações feitas pelos Líderes das bancadas. Solicitação que se justifica pelo fato de as comissões especiais criadas por ato não terem o respaldo do RISF e, assim, ficarem à discrição do Presidente da Casa quanto à determinação dos membros da mesa e dos componentes da comissão. Certamente, o Senador Humberto Costa possui o entendimento de que o § 1º do art. 58 da Constituição Federal se aplica a todas as comissões, inclusive as temporárias, mesmo se criadas por ato.

A CTREFORMA foi instalada na primeira reunião da comissão, no dia 23 de junho de 2015, sem maiores discussões sobre as indicações do Presidente Renan para a composição da direção da comissão, nem sobre a falta de diretrizes quanto à condução dos trabalhos no ato que a instituiu. Não houve, também, qualquer questionamento em relação à proporcionalidade dos partidos e das bancadas.

A segunda reunião ocorreu uma semana depois. Segundo a pauta da reunião, a comissão apreciaria a proposta do Senador Romero Jucá, relator da CTREFORMA, do plano de trabalho. Ao contrário do que foi pautado, houve a apresentação de 11 minutas de projetos legislativos a serem discutidas pelo colegiado, sob a justificativa de que:

“dentro do aspecto de objetividade que foi cobrado aqui e devido ao prazo curto que nós temos para, pelo menos, iniciar o processo de votação, em vez de trazer um plano de trabalho, eu estou trazendo já algumas propostas.” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 3).

Em vista disso, o relator apresentou, rapidamente, cada uma das minutas de projetos de sua autoria para que os membros da comissão especial pudessem tomar conhecimento do

conteúdo e propôs que, no dia seguinte, se iniciassem os debates. Após a discussão das minutas, aquelas aprovadas se tornariam projetos de lei apresentados pela comissão.

No decorrer dessa apresentação, o relator da comissão afirma que prepararia uma proposta e apresentaria à Comissão para discussão (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 16). Estabeleceu-se, assim, um precedente para que outros senadores membros da comissão em tela pudessem apresentar minutas de propostas inéditas para discussão e, se aceitas, seriam votadas. Vale reiterar que o que sempre esteve em discussão nas reuniões da comissão especial foram somente minutas de projetos e não projetos que já se encontravam em tramitação em outras comissões da Casa. Essas minutas, se aprovadas pelo colegiado, seriam, formalmente, apresentadas como projetos de autoria da própria CTREFORMA.

A exemplo da Comissão de Aprimoramento do Pacto Federativo, o relator da CTREFORMA identificou por temas (sistema eleitoral, sistema de governo, reeleição, desincompatibilização, revogação de mandato, veto popular, doações e financiamento de campanha, tempo de mandato, partidos políticos, coligações, cláusulas de barreira, representação do legislativo, suplência, candidatura avulsa, reserva de vagas, perda de mandato, voto obrigatório-facultativo, e direito a voto) todas as proposições em andamento na casa, mas nenhuma delas, formalmente, tramitou pela comissão em análise.

O relator da comissão, Senador Romero Jucá, tentou, na medida do possível, atender às demandas de todos os Senadores; fato que tenha possibilitado discussões centradas nos temas em pauta. Ao longo das reuniões, a comissão especial aprovou 14 relatórios parciais – 13 projetos de lei e uma Proposta de Emenda à Constituição - concluindo pela apresentação de proposições legislativas, além de parecer ao Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015.

Em plenário, o relator da CTREFORMA, apresentou um substitutivo ao PLC 75/2015, no qual aglutinou as 13 relatorias parciais referentes aos projetos de lei. A PEC foi apresentada como autoria da comissão especial, mas sob sua relatoria. Vale chamar atenção ao fato de que, a rigor, uma comissão parlamentar não pode ser, pelo menos diretamente, autora de PECs.

O art. 60 da CF/1988 estabelece os requisitos para que a Constituição seja emendada, entre eles encontra-se a necessidade de a PEC ser apresentada por 1/3 dos membros do Senado, ou seja, 27 senadores. Contudo, não é o fato de uma comissão ter esse número de integrantes que a habilita a apresentar uma emenda à Constituição.

2.2.3. Comissão Especial para Análise do PLS 131/2015 (Ato nº 22 de 2015)

A descoberta de um esquema de propinas instalado, entre 2004 e 2014, na maior estatal brasileira, a Petrobras, trouxe à tona sua situação financeira e seu grau de dilapidação patrimonial. De acordo com a Polícia Federal (PF), a maior empresa petrolífera do Brasil contratava empreiteiras por licitações fraudadas. Essas empreiteiras combinavam entre elas qual venceria a licitação e superfaturavam o valor da obra. Parte desse montante "a mais" era desviado para pagar propinas a diretores da estatal, que, em troca, aprovavam os contratos superfaturados.

Como se não bastasse toda essa corrosão financeira, a dívida da Estatal petrolífera aumentava a cada ano - cresceu 44% entre o fim de 2014 e meados de 2015 -, e alcançou a casa dos R\$ 506 bilhões em setembro de 2015. Vale ressaltar que 63% desse montante estão em dólares e 8%, em euro. Assim, com a apreciação da moeda americana, em 2015, a dívida aumentou ainda mais.

Os anos de desvios dentro da Petrobras somados a um Brasil em grave recessão e a um mercado internacional que não colaborava com a realidade do mercado brasileiro – o preço internacional do petróleo continuava em queda - levaram a empresa que, segundo Safatle (2013), chegou a responder por cerca de 10% do PIB brasileiro, ao fundo do poço.

Foi com a justificativa de melhorar o ambiente de negócios da empresa, de retomar as atividades de exploração de petróleo e de gás natural e, ainda, de dar alento e sustentabilidade à Petrobras que o Senador José Serra protocolou, em 19 de março de 2015, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 131, de 2015. Essa proposição, para seu autor, seria capaz de trazer a Petrobras “de volta a superfície e cujo objetivo é tão simples quanto essencial: livrar a empresa das obrigações de ser a operadora exclusiva em todos os campos do pré-sal e de arcar, simultaneamente, com 30% de todos os investimentos” (SERRA, 2016). Devido à forte oposição ao projeto e à suposta teoria antagonista de que a Petrobras passaria para as mãos de investidores estrangeiros, em agosto de 2015, foi criada uma Comissão Especial para Análise do PLS 131/2015 - a CTPLS131 - (originada a partir do Ato 22/2015 e instalada em 05/08/2015).

O PLS 131/2015 altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, mantém a previsão legal de contratação direta da Petrobras pela União, retirando da Petrobras a obrigatoriedade de ser operadora única - não impedindo que em qualquer momento a empresa participe de licitações futuras – e ter participação mínima de 30%.

A retirada da obrigatoriedade imposta pela referida lei 12.351/2010, poderia contribuir para o desenvolvimento mais célere das atividades de exploração de petróleo nos campos do pré-sal, tendo em vista que a Petrobras, por estar em dificuldades financeiras e não ter condições imediatas de participar com o mínimo de trinta por cento previstos na lei, estaria atrasando o avanço da exploração do pré-sal. Além dessa incumbência de participação mínima, a Petrobras deveria ser responsável pela “condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção.”⁸

Na justificção do projeto⁹, o Senador José Serra argumenta, em defesa do PLS, que:

“[a] Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, condiciona [...] a exploração de petróleo no pré-sal às fortuidades da capacidade de investimento da Petrobras. É inconcebível que um recurso natural de tamanha relevância nacional sofra um retardamento irreparável na sua exploração devido a crises internas da operadora estatal. Nesse sentido, são imprescindíveis as alterações previstas na presente lei com vistas ao restabelecimento de um modelo que garanta a exploração ininterrupta e maiores possibilidades de ganhos para o Tesouro Nacional.”

A Mesa do Senado distribuiu o projeto para as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); a de Assuntos Econômicos (CAE); e a de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo à última a decisão terminativa. Na CCJ, o Presidente da comissão, Senador José Maranhão, designou o Senador Ricardo Ferraço relator da matéria, que apresentou seu relatório em 20/05/2015. Contudo, com a apresentação de um requerimento de urgência (RQS nº 689/2015) o PLS 131/2015 perdeu o caráter terminativo e foi levado a Plenário para deliberação.

Vale ressaltar aqui outro efeito prático da apresentação do Requerimento de Urgência: os pareceres pendentes das Comissões são proferidos em Plenário. No caso específico do PLS 131/2015, os relatórios da CAE e da CI seriam proferidos por relator designado pelo presidente Renan, quando da apreciação da matéria no Plenário. Ademais, eventuais emendas não implicariam no retorno da matéria às Comissões, pois o parecer das Emendas, também, é proferido diretamente em Plenário.

Ocorre que, por ser um projeto que suscita sensibilidades e polêmicas, não houve condições de aprovação imediata em Plenário. Em 8/7/2015 foi apresentado requerimento assinado por 46 Senadores solicitando a retirada do regime de urgência (RQS nº 78, de 2016). O Presidente do Senado, então, decidiu criar uma comissão especial para debater o referido

⁸ Ementa do Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015. Portal do Senado Federal, disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/120179>> Acesso em: 08 out. 2016. 22h50

⁹ SENADO FEDERAL, 2015

projeto de lei, solicitando aos líderes partidários indicação urgente de senadores para integrarem a comissão. Em suas palavras:

“(...) como consequência dessa discussão, a Presidência comunica às Senadoras e aos Senadores que, conforme proposta das Lideranças da Casa, está criada a Comissão Especial, composta por 27 membros, para, no prazo de 45 dias, debater o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015. Nesses termos, solicito aos Líderes a rápida, urgente indicação dos Senadores e das Senadoras que irão compor a referida Comissão.”¹⁰

Em plenário, a insatisfação era crescente e atingiu seu ápice quando o Senador Renan Calheiros, monocraticamente, designou o Senador Otto Alencar presidente da comissão especial e manteve, como relator, o Senador Ricardo Ferraço (relator da CCJ e de Plenário).

Descontente com a decisão unilateral do Presidente da Casa, o Senador Roberto Requião formulou a Questão de Ordem do Senado nº 4, de 17 de julho de 2015, na qual reitera:

“(...) o Plenário resolveu criar uma comissão para discutir o projeto do Senador José Serra sobre o pré-sal. Estive consultando o Regimento, e o Regimento do Congresso Nacional estabelece que essa comissão se reúna – no caso, ela teria uma maioria presente de 14 Parlamentares, de 14 Senadores – e que o mais velho a presida. A comissão elege o Presidente, que designa o Relator. A Mesa tomou a iniciativa de indicar o Relator. A minha questão de ordem é no sentido de que isso não encontra amparo regimental. 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.” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2015, p. 148)

Para o Senador Roberto Requião, a indicação do Presidente da Comissão foi à revelia da disposição regimental dos arts. 78 e 80 do RISF. Além disso, o Senador Requião reclamou que não foi respeitada a prerrogativa dos líderes de indicarem os membros da comissão e que a escolha do presidente da comissão deveria ter sido feita por seus próprios membros.

Em resposta à referida questão de ordem, o Presidente do Senado 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

¹⁰ Notas Taquigráficas da Sessão nº 115, Sessão Deliberativa Ordinária, SF em 08/07/2015. Portal do Senado. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/Plenario/taquigrafia/sitaq/notas.asp?cs=119.1.55.O>> Acesso em: 09 out. 2016. 19h27

Regimento se aplica às comissões permanentes e às comissões parlamentares de inquérito quanto à eleição dos seus presidentes.

Destaco ainda que esse procedimento já foi adotado na formação de outras comissões, como por exemplo a Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo, bem como com a Comissão de Reforma Política do Senado Federal, que é presidida pelo Senador Jorge Viana. ”¹¹

O Senador Renan afirma que, por ser ato do Presidente da Casa e por já haver precedentes (CEAPF e CTREFORMA), não haveria impedimento à criação da comissão especial e à indicação de seus membros e de seu presidente. Assim, ficou decidido, implicitamente, que as comissões derivadas de atos do Presidente do Senado Federal não se submeteriam, quanto à eleição de seus respectivos presidentes, ao comando específico que, no RISF, aplica-se às Comissões Permanentes e às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Vale ressaltar que, apesar de o Senador Renan Calheiros, na condição de Presidente do Senado Federal, ser dotado das prerrogativas para instituir legitimamente atos de qualquer natureza dentro da esfera de sua competência, a criação de um colegiado tipicamente legislativo e com características extremamente semelhantes às das comissões permanentes merece maior atenção e um disciplinamento adequado.

Embora a escolha do Presidente e do Relator da Comissão seja matéria disciplinada no RISF, a proporcionalidade partidária na composição das comissões tem previsão constitucional. Desse modo, a formação de qualquer comissão, inclusive das temporárias, deve atender a esse princípio e, conseqüentemente, ter a participação das lideranças partidárias.

Um clima ostensivo por parte dos opositores ao projeto permeou todas as reuniões da CTPLS131. As duas primeiras reuniões não foram realizadas por falta de quórum. Finalmente, no dia 5 de agosto de 2015, realizou-se a primeira reunião da CTPLS131. Nela, a falta de amparo regimental na indicação do Presidente, pelo Presidente da Casa, e, conseqüentemente, a relação de forças na comissão foram os temas que tomaram conta do debate.

Nas palavras do Senador Lindbergh Farias (PT/RJ) “não tem amparo regimental algum o Presidente do Senado, que nós reconhecemos, admiramos, indicar o presidente de uma

¹¹ 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/sitaaq/notas.asp?cs=124.1.55.O>> Acesso em: 09 out. 2016. 21h27

comissão. ” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 1). Na mesma linha de pensamento, o Senador Telmário Mota (PDT/RR) acrescenta que

“não há um regimento que discipline a escolha do Presidente e do Relator destas Comissões especiais, por analogia temos que escolher com base nas Comissões permanentes. As Comissões permanentes obedecem à escolha por meio da eleição. Naturalmente, também, há muito tempo, pode ser escolhido pela maioria, digamos assim, para quem tem a maioria dentro da Comissão. Mas seria de bom hábito nosso aqui que a gente. O Presidente indicou V. Exª, mas não há como, com todo o respeito que temos ao Senador Ferraço, acatarmos uma indicação dele como Relator, porque ele tem uma posição bem definida, exposta, como V. Exª também. V. Exª foi à tribuna e também expôs a sua posição. ” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 2)

O Senador Roberto Requião (PMDB/PR), também, argumentou que “o Regimento Interno do Senado Federal não tem uma determinação específica quanto ao rito, mas tem uma determinação específica de que, na ausência do rito, vale a similitude, vale a interpretação das outras Comissões. ” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 3)

No decorrer da reunião, parece ter ficado claro que o cerne do problema não era a designação do Senador Otto Alencar como presidente, mas sim a do Senador Ricardo Ferraço como relator. Esse fato é evidenciado pela afirmação da Senadora Vanessa Grazziotin (Bloco Socialismo e Democracia, PCdoB/AM):

“Nós temos um posicionamento em relação ao Ferraço no que diz respeito à sua posição ao projeto, porque ele já é relator. Nós queremos um relator diferente na Comissão, porque o relatório do Senador Ferraço nós já conhecemos. Então, queremos a oportunidade de trabalhar as diferentes opiniões. Não vai ser com o mesmo relator que vamos ter a oportunidade de trabalhar as diferentes opiniões, Senador Otto Alencar. ” (ATA da 1ª REUNIÃO, p. 7)

Em resposta à Senadora Vanessa Grazziotin, o Senador Ricardo Ferraço contrapõe: “está me parecendo que, de certa forma, o que há é o desejo de que eu não assuma essa relatoria. Eu posso até não assumir essa relatoria, não por pressão de quem quer que seja – até porque isso afronta o Regimento Interno” (ibid.). Ele argumenta ainda que, segundo o art. 89 do RISF, é facultado ao Presidente da Comissão designar relator para a matéria. Sendo assim, o Senador Otto Alencar, se confirmado como Presidente da comissão, poderia manter sua indicação.

No entanto, o Senador Lindbergh Farias argumenta que essa analogia com as Comissões Permanentes não cobriria o vazio regimental existente em relação à designação do relator das Comissões Especiais nem ao da definição do presidente. Ele chama atenção para o fato que

“(…) se V. Ex^a voltasse para o art. 88, iria ver que a Comissão diz, o Plenário elege o Presidente.”
(ATA da 1^a REUNIÃO, p. 8)

A Senadora Simone Tebet (PMDB/MS), percebendo o confronto de opiniões sobre regras que existiam somente no âmbito da analogia, propõe que fosse feito uma votação tanto para o Presidente quando para o Relator da Comissão Especial. A Senadora, aludindo-se ao RISF, lembra que o “Regimento fala em faculdade e não em obrigatoriedade” (ATA da 1^a REUNIÃO, p. 9). Dessa forma, ela pede uma consulta a seus pares para ver a possibilidade de ser feita uma votação para eleger o relator.

Depois da argumentação da Senadora Simone Tebet, os senadores presentes ratificaram, primeiramente, o Senador Otto Alencar na Presidência da Comissão. Logo após sua confirmação, o Presidente da Comissão escolheu o relator: o Senador Ricardo Ferraço.

Aparentemente, os ânimos se arrefeceriam após a designação do Presidente da Comissão, mas, ao contrário, o embate tomou fôlego e as críticas à falta de proporcionalidade na escolha, segundo os opositoristas, era evidente e prejudicial aos trabalhos. O Senador Humberto Costa (PT/PE) argumenta que “(…) Nós estamos agora com duas pessoas do mesmo bloco: um Presidente e um relator. A não ser que nós, que somos o segundo bloco, déssemos a nossa indicação, se for respeitado esse critério, ao Senador Ferraço ou a outro Senador do PMDB, é que poderia ter dois do mesmo bloco.” (ATA da 1^a REUNIÃO, p. 13)

Apesar da grande insatisfação dos opositores às implicações que teria o Senador Otto Alencar à presidência da Comissão, a reunião foi encerrada mantendo-o como Presidente. Ficou acordado que, para a segunda reunião, seria decidido se manteriam o relator e, logo após, seriam votados requerimentos de audiência pública que proporcionaria ampliar e aprofundar o debate sobre o tema (propósito original da formação da comissão especial).

A segunda reunião iniciou com a retomada dos questionamentos da legitimidade da indicação do Presidente e do Relator. Os 14 requerimentos convidando autoridades e especialistas passaram a segundo plano e tiveram de aguardar para serem votados.

Na tentativa de acalmar os ânimos dos opositoristas às indicações do Presidente da Casa à CTPLS131, o Presidente da Comissão deixou claro que “esta Comissão Especial não vai deliberar o projeto, que não é terminativo aqui. Então, o projeto será encaminhado ao plenário para discussão, votação e apresentação de emendas ao projeto.” (ATA da 2^a REUNIÃO, p. 2). As Comissões Especiais não têm as prerrogativas que possuem as

Permanentes: as de decidir sobre qualquer proposição legislativa. Dessa forma, buscar tranquilizar os senadores opositores seria uma boa estratégia para, assim, dar continuidade aos trabalhos.

Minutos após a abertura da 2ª reunião, o Senador Otto Alencar declara que “com as atribuições que me conferem o Regimento Interno do Senado Federal, designar o nobre Senador Ricardo Ferraço Relator da matéria, já S. Exª é o Relator do projeto no plenário do Senado Federal” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 2).

A insatisfação com a indicação foi geral, mas o Relator, ao tomar a palavra, reitera que a Comissão “não tem caráter deliberativo, mas tem o sentido e o objetivo de atender ao conjunto de Senadoras e Senadores que desejam aprofundar o seu juízo de valor a respeito dessa matéria, que é muito importante não apenas para a Petrobras, mas para o Brasil” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 3). Além disso, buscando uma unidade na Comissão, o Senador Ricardo Ferraço afirma que estaria “conduzindo esta Comissão, na condição de Relator indicado por V. Exª, com uma relatoria que será coletiva.” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 3)

O Senador Lindbergh Farias, no entanto, resgata a questão da proporcionalidade como argumento para não aceitar a designação do Senador Ricardo Ferraço como relator. Ele afirma de forma reiterada que “nós advogamos a tese de que tinha que haver proporcionalidade, porque se o Presidente era de um Bloco, o Relator teria que ser de outro” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 5). Sua inconformação chega ao ponto de propor, juntamente com o Senador Roberto Requião, nomear um relator paralelo e, ao final dos trabalhos, colocar para votação as duas relatorias.

Um pequeno incidente¹² colaborou para que aumentasse ainda mais o desgaste entre os senadores presentes na reunião. O Senador Lindbergh não tendo convencido o Presidente da reunião sobre o desequilíbrio de forças diz que “nós estamos saindo desta Comissão” e que talvez fosse “montar uma comissão paralela” (ATA da 2ª REUNIÃO, p. 10).

Paralelamente aos acontecimentos das reuniões deliberativas da Comissão Especial, os Senadores Roberto Requião, Telmário Mota e Lindbergh Farias impetraram mandado de segurança com pedido de liminar contra o ato de Presidente do Senado Federal. O Supremo Tribunal Federal (STF), em 12 de novembro de 2015, negou, no entanto, seguimento ao

¹² A Senadora Vanessa Grazziotin, inconformada com a impossibilidade de os trabalhadores da Petrobras estarem impedidos de entrar na reunião por determinação do Presidente, não permanece na reunião e sai em protesto.

mandado de segurança, ficando conseqüentemente prejudicado o exame do pedido de liminar. Em decisão monocrática, o Ministro Luiz Fux decide argumentando que

“deve-se demarcar que este Tribunal já assentou que os atos classificados como interna corporis não estão sujeitos ao controle judicial em vista sua apreciação estar restrita ao âmbito do Poder Legislativo.”

A CTPLS131 foi mais um exemplo de que a falta de regras claras e sólidas para nortear qualquer debate em Comissões, em especial as discussões das comissões especiais - pode levar a seu insucesso. O caso da CTPLS131 veio a corroborar o fato de que mesmo se as Comissão Especiais sejam instituídas com um único objetivo de aprofundar o tema em pauta, não deliberando sobre o projeto nem o tendo como terminativo, deve-se haver um mínimo de regramento para prover orientação devida aos trabalhos, evitando, assim, que temas fundamentais e cruciais para nação não sejam debatidos.

No caso da Comissão do PLS 131/2015, a designação direta, para presidência e para relatoria, do Presidente da Casa de dois senadores favoráveis ao projeto levou a sérios questionamentos quanto à inexistência de proporcionalidade. Se houvesse alguma norma que atestasse tais designações, talvez não tivesse havido a especulação de se nomear um Relator paralelo ou até mesmo de uma comissão especial paralela.

Os trabalhos da CTPLS131 foram encerrados na 3ª reunião. O Senador Otto Alencar viu-se impelido a tal, na medida em que não se conseguia composição do quórum necessário para as discussões. O PLS 131/2015 voltou a Plenário, onde, no dia 24/02/2016, foi aprovado na forma de um substitutivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No segundo mandato do Senador Renan Calheiros como Presidente do Senado, mais especificamente no ano de 2015, foram constituídas algumas comissões especiais, das quais quatro são analisadas neste trabalho. Elas foram um meio encontrado pelo Presidente da Casa de levar à sociedade brasileira respostas à crise vigente. De forma geral, seria estabelecida uma agenda prioritária com preposições relacionadas à cada comissão especial, que teriam sua tramitação agilizada.

No Senado Federal, as comissões (temporárias) especiais são, à semelhança das comissões permanentes, órgãos de base técnica. As comissões especiais distinguem-se, contudo, pela natureza *ad hoc* e pelo fato de serem criadas por meio de ato do Presidente da Casa, que possui competência - atribuída pelo constituinte de 1988 - para a sua instauração. As comissões especiais podem, também, ser instituídas por meio de requerimento de qualquer Senador, aprovado pelo plenário.

O constituinte, ao determinar que as comissões fossem instituídas “na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato que resultar sua criação”, não somente passou a responsabilidade de ditar as regras desses órgãos aos regimentos internos das Casas Legislativas, mas também deixou sua criação a uma decisão política e, portanto, desprovida de equilíbrio de forças, quando instituídas por requerimento de qualquer Senador; ou limítrofe à monocracia, quando estabelecidas por ato do Presidente da Casa.

Essa outorga pode fazer com que qualquer ato institutivo de uma comissão especial não siga o que foi determinado pelos regimentos internos das Casas Legislativas ou que, mesmo com a anuência dos líderes, prevaleça a voz (o ato) do Presidente da Casa em relação à norma regimental.

Exemplos que corroboram o problema acima descrito ocorreram quando da criação, por meio de ato, de três comissões especiais do Senado Federal: a CEAPF, a CTREFORMA e a Comissão Especial Para Análise do PLS 131/2015. Nessa última, questionado sobre a estrutura da direção da comissão cujos membros já se encontravam determinados pelo Ato nº 22/2015, o Presidente Renan afirmou que estava no exercício de sua competência e que as comissões instauradas por meio de atos não estariam subordinadas ao Regimento Interno da Casa.

Há de se questionar até que ponto uma comissão especial, órgão colegiado do Senado Federal, com atribuições semelhantes aos demais tipos de comissões parlamentares e que tratam de matérias relacionadas ao processo legislativo, não deve se subordinar aos ditames do Regimento da Casa, somente por ter sido instituída por meio de ato do Presidente. Essa não

subordinação ao RISF, associada à desatenção a normas constitucionais, poderá descaracterizar o colegiado como “comissão parlamentar” e, portanto, deixar de ter as prerrogativas ali dispostas.

Além disso, a não subordinação a regras concretas e claras pode ser grande empecilho para o reto transcurso desses tipos de comissões, podendo até colocar em risco a análise das matérias legislativas chamadas a essas comissões. Sem dúvida, essas comissões merecem maior atenção e disciplinamento adequado.

As comissões especiais instituídas por requerimento, da mesma forma, devem ser tratadas com maior relevância e com um regramento apropriado. No RISF, não há norma específica que regule as comissões criadas por meio de requerimento. Há somente dois artigos aos quais se pode remeter: um que trata da criação de comissões externas por requerimento, o art. 75 (RISF), e o outro que trata da instituição de comissões temporárias, o art. 255, II, c, 6 (RISF). Apesar de constar nesses artigos que as comissões serão criadas por deliberação do Plenário, não existe obrigatoriedade de que nesses tipos de requerimento figurem minimamente regras claras e concretas sobre a condução dos trabalhos dessas comissões e do tratamento a ser dado às proposições legislativas que serão analisadas. O andamento dos trabalhos dessas comissões especiais acabou ficando ao arbítrio da direção da comissão.

Nota-se, também, na análise das quatro comissões especiais objeto deste estudo, que o vácuo disciplinatório das comissões especiais no RISF dá margem a inúmeros questionamentos referentes à possível assimetria de forças. A proporcionalidade da representação partidária ou dos blocos parlamentares na composição de qualquer comissão parlamentar, inclusive nas comissões especiais, é um direito outorgado aos partidos políticos, inclusive por norma constitucional, e que não pode ser, em momento algum, anulado, abreviado ou mesmo ignorado na composição de qualquer colegiado das Casas Legislativas.

Desse modo, a designação de membros titulares das comissões especiais pelo Presidente do Senado Federal ou por meio de requerimento de Senadores vai nitidamente de encontro às normas regimentais e constitucionais. O art. 78, caput, do RISF, explicita que a designação dos membros de comissões demanda como condição *sine qua non* a indicação escrita dos respectivos líderes, conforme a participação proporcional das representações partidárias ou blocos parlamentares na composição do Senado. Esse artigo ainda é robustecido pelo art. 66, caput, que determina as competências dos líderes das representações partidárias: “indicar os representantes das respectivas agremiações nas comissões.”

Além disso, o art. 82, I e II, declara que a designação dos membros das comissões temporárias será feita nas oportunidades estabelecidas pelo RISF (comissões internas) ou

imediatamente após a aprovação do requerimento que der motivo à sua criação (comissões externas). À vista disso, as designações feitas pelo Presidente da Casa e por Senadores – que por meio de requerimento incluem novos membros às comissões já formadas – são indiscutivelmente incompatíveis com o RISF e com a Constituição.

As comissões instituídas por meio de ato do Presidente da Casa (CEAPF, CTREFORMA e CTPLS131) tiveram a direção de seus membros diretamente indicados pelo Senador Renan Calheiros. Essas indicações, muitas das vezes, foram motivos de questionamentos persistentes, durante as primeiras reuniões dessas comissões, por parte de seus membros. O RISF, em seu art. 88, determina que o Presidente e o Vice-Presidente das Comissões do Senado serão eleitos pelos membros da comissão em escrutínio secreto. Apesar de essa regra ter sido direcionada às comissões permanentes, ela deve, também, ser praticada por analogia para as comissões temporárias.

No caso da CTPLS131, a indicação do presidente e do relator, ambos da situação, foi motivo de críticas ferrenhas dos senadores da oposição que perceberam a possibilidade de o debate sobre um tema tão importante ser tendencioso, o que levaria a uma relatoria igualmente parcial. Essa comissão especial é o maior exemplo de que a descon sideração em relação à proporcionalidade partidária acarreta procrastinação e, em última instância, o insucesso.

Os trabalhos da CTPLS131 foram encerrados, sem conclusão, na terceira reunião. Apesar de a razão principal ter sido as discordâncias com relação às indicações, o presidente da comissão, Senador Otto Alencar, justifica o encerramento prematuro pela reiterada falta de quórum necessário para discussão.

Verificou-se, também, neste trabalho, que a liberdade disciplinar oriunda da falta de regramento permitiu diversas “inovações”. Primeiramente, o número de membros (titulares) da CEDN, da CTREFORMA e da CEAPF que constaram do requerimento, no caso da CEDN, e dos atos de criação, no caso das outras duas comissões, foram alterados no decurso dos trabalhos. A CEDN iniciou com 15 membros e findou com 18 e a CTREFORMA começou com 28 e terminou com 29. Já a CEAPF, teve determinado em seu ato de criação 15 membros titulares, mas terminou com 18. Certamente, essa flexibilidade de inclusão de integrantes titulares no transcurso dos trabalhos das comissões pode implicar, também, desproporcionalidade de forças. Mais uma vez, um dos fundamentos constitucionais, a proporcionalidade partidária, pode estar sendo ofendido.

Em segundo lugar, verificou-se, na CEDN, que o requerimento que a criou - RQS 935/2015 - determinou que “as proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional sejam encaminhadas à Comissão Especial destinada a tratar do tema,

sempre que possível apensadas, para sistematização e parecer.” Neste caso, averigou-se, claramente, usurpação das competências das comissões permanentes que são legal e regimentalmente qualificadas e capacitadas tecnicamente para avaliar matérias legislativas.

O manejo de proposições legislativas, retirando-as de sua tramitação determinada pela distribuição inicial às comissões, ocasionou outro impasse: o Senador Lindbergh Farias, na CEDN, questionou se projetos que não fosse aprovados naquele colegiado voltariam à condição de tramitação anterior. Da mesma forma, o Senador Otto Alencar inquiriu sobre o que seria feito das proposições legislativas terminativas. Na realidade, os senadores presentes não sabiam como proceder com as proposições que seriam avocadas àquela comissão: os projetos denominados não-terminativos e os terminativos manteriam essa tipificação? Aos projetos que fossem rejeitados seria, por sua vez, dada uma nova oportunidade?

No devido processo legislativo, só há uma forma de “segunda chance” para projetos rejeitados em comissão terminativa: recurso à decisão da comissão (art. 91, § 3º, RISF). Contudo, não se sabe dizer qual seria o tratamento dado a esses projetos de lei pelas comissões especiais. Poderiam elas ser consideradas comissões terminativas?

Por fim, as comissões instituídas por ato do Presidente da Casa ou por requerimento de senadores não têm asseguradas, senão na gestão da ocasião, a vontade para serem instituídas. Resta claro, contudo, que nenhuma dessas formas de criação de comissões especiais pode se sobrepor ao RISF.

Apesar de só ter havido uma comissão especial criada por meio de requerimento, a forma de criação não parece ter influenciado seu sucesso ou seu insucesso. A vontade política de seus membros, entretanto, pode ter sido fator preponderante para a obtenção de resultados positivos.

Temas de extrema importância para o Brasil foram direcionados a comissões especiais com o objetivo de serem aprofundados, debatidos e estudados. Não resta dúvida que, em casos excepcionais, o instituto das comissões especiais deve ser utilizado para auxiliar os debates e a análise das matérias legislativas prementes. Para tal, essas comissões necessitam de respaldo regimental para evitar os problemas mencionados neste trabalho. Ademais, vale frisar que essas excepcionalidades não devem se tornar algo recorrente. Ao se atribuir papel central às comissões especiais na apreciação de proposições legislativas, claramente, confere-se a elas responsabilidades que são única e regimentalmente atribuídas às comissões permanentes.

Levanta-se aqui, também, um questionamento se essas comissões foram realmente capazes de usar correta e racionalmente os instrumentos disponíveis pelo processo legislativo para alcançarem seu objetivo. As proposições aprovadas passaram pelo crivo de comissões que,

apesar de sua criação ser legitimada constitucional e regimentalmente, não tinham respaldo regimental para o andamento de seus trabalhos. Fato esse que pode ter ocasionado análises e debates tendenciosos, resultando em proposições legislativas politicamente viesadas. Nesse sentido, a eficiência dessas comissões esteve indubitavelmente comprometida.

Faz-se, assim, premente uma previsão regimental para atribuir a esse tipo de colegiado, que tem deliberado proposições legislativas de forma paralela às Comissões Permanentes, um critério mínimo para a apreciação de projetos, para a indicação e para a designação de seus componentes, para a escolha do presidente e do relator. Na cultura do Senado Federal, contudo, ainda não parece haver a compreensão de que a previsão em Regimento Interno traria benefícios para todos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AGÊNCIA SENADO. **Legislativo vai colaborar com soluções para o país, diz Renan Calheiros.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/15/legislativo-vai-colaborar-com-solucoes-para-o-pais-diz-renan-calheiros>>. Acesso em: 19 jul. 2016. 11h22

AGÊNCIA SENADO. **Senado instala comissão para reforma política.** Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/23/senado-instala-comissao-para-reforma-politica>>. Acesso em: 19 jul. 2016. 15h55

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília. Senado Federal. 2014

_____. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº93, de 1970.** Brasília. Senado Federal. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 23 de 21 de março de 2007. Altera os artigos 17 e 55 da Carta Magna, para assegurar a titularidade dos mandatos parlamentares aos partidos políticos. **Diário do Senado Federal**, nº 32, 22 mar. 2007. p. 6130-6133. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=22/03/2007&paginaDireta=06130>>. Acesso em: 16 nov. 2016. 10h43

_____._____. **Ata da 1ª reunião.** Comissão Temporária, criada nos termos do Ato do Presidente nº 20, de 2015, destinada a analisar o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____._____. **Ata da 2ª reunião.** Comissão Temporária, criada nos termos do Ato do Presidente nº 20, de 2015, destinada a analisar o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____._____. **Ata da 1ª reunião.** Comissão Temporária, criada nos termos do Requerimento nº 935 de 2015, destinada a propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____._____. **Ata da 2ª reunião.** Comissão Temporária, criada nos termos do Requerimento nº 935 de 2015, destinada a propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____._____. **Ata da 2ª reunião.** Comissão Temporária, criada nos termos do Ato do Presidente nº 12, de 2015, destinada a sistematizar as proposições legislativas afetas ao tema da Reforma Política. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____. _____. **Ata da 3ª reunião.** Comissão Temporária, criada nos termos do Ato do Presidente nº 12, de 2015, destinada a sistematizar as proposições legislativas afetas ao tema da Reforma Política. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____. _____. **Ata da 1ª reunião.** Comissão Especial, criada nos termos do Ato do Presidente nº 8, de 2015, para debater e propor soluções para o aprimoramento do Pacto Federativo. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____. _____. **Ata da 2ª reunião.** Comissão Especial, criada nos termos do Ato do Presidente nº 8, de 2015, para debater e propor soluções para o aprimoramento do Pacto Federativo. Secretaria Geral da Mesa, Secretaria das Comissões, Coordenação de Apoio às Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, 2015.

_____. _____. **Diário do Senado Federal.** p. 148, 2015.

_____. _____. **Notas taquigráficas. Sessão nº 99 – Sessão Deliberativa Ordinária - SF.** 16/06/2015 às 14h.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do pré-sal e a obrigatoriedade de que ela seja responsável pela “condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção”. **Diário do Senado Federal**, nº 33, 20 mar. 2015. p. 75-77. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=20/03/2015&paginaDireta=00075>>. Acesso em: 16 nov. 2016. 10h40

_____. _____. Proposta de Emenda à Constituição nº 23 de 21 de março de 2007. Altera os artigos 17 e 55 da Carta Magna, para assegurar a titularidade dos mandatos parlamentares aos partidos políticos. **Diário do Senado Federal**, nº 32, 22 mar. 2007. p. 6130-6133. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=22/03/2007&paginaDireta=06130>>. Acesso em: 16 nov. 2016. 10h43

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CASSEB, Paulo Adib. **Do Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. (Caps. 11-13, p. 240-336).

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2012. 16ª edição.

MAFRA, Sandra. **As Comissões Parlamentares e o Controle do Poder Legislativo Federal.** Disponível em: <<http://san7maf.jusbrasil.com.br/artigos/207106630/as-comissoes-parlamentares-e-o-controle-do-poder-legislativo-federal>>. Acesso em: 13 jul. 2016. 14h37

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, **Incentivos e Comportamentos: As Comissões Parlamentares nos Países do Cone Sul.** In Revista de Sociologia e Política. V. 16. Curitiba: 2008.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Disponível em: <<http://Senador.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016. 16h27

SATAFLE, Claudia. **Petrobras e a repetição de velhos erros**. Valor Econômico, São Paulo, 30 de agosto, de 2013. Brasil. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3252996/petrobras-e-repeticao-de-velhos-erros>>. Acesso em: 08_out. 2016. 20h33

SERRA, José. **Pré-sal: verdades e mitos convenientes**. Estadão, São Paulo, 25 de fevereiro de 2016. Opinião. Disponível em <<http://www.joseserra.com.br/artigo-pre-sal-verdades-e-mitos-convenientes/>>. Acesso em: 02 out. 2016.18h32

SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. (Cap. II, §§ 3º e 4º, p. 84-131).

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 106.