



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MAÍRA DE BARROS DOMINGUES

**ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
DE CIDADANIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO
PERÍODO DE 1999-2014**

BELÉM - PA

2015

MAÍRA DE BARROS DOMINGUES

**ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
DE CIDADANIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO
PERÍODO DE 1999-2014**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, como exigência para obtenção do título de Mestre.

Orientação: Prof^ª. Dr. Maria Dolores Lima da Silva.

BELÉM - PA

2015

MAÍRA DE BARROS DOMINGUES

**ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
DE CIDADANIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO
PERÍODO DE 1999-2014**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, como exigência para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Instituições Políticas.

Data de defesa: 30 de novembro de 2015

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva (Orientadora)

PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza (Examinador Interno)

PPGCP/IFCH/UFPA

Profa. Dra. Bárbara Lou da Costa Veloso Dias (Examinadora Externa)

CESUPA

À Deus, fonte inesgotável de amor e paz, razão dessa e de todas as vitórias alcançadas na minha vida;

Aos meus pais pela confiança e incentivo.

Ao Danger e ao Toby... Amor que transcende o plano físico e ocupa o mais profundo lugar no meu coração. Vocês foram e sempre serão a razão dos meus sorrisos e motivo das minhas lutas diárias. Amor eterno, amor incondicional!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois sem ele nada disso seria possível;

À minha orientadora Dolores da Silva, por ter contribuído para a elaboração deste trabalho, me orientando e estimulando;

Ao Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento – LASIG da Universidade Federal do Pará, coordenado pelo Professor Doutor Edson Ramos, o qual foi essencial para a leitura dos dados obtidos e criação das tabelas que compõem este trabalho;

À banca da qualificação, composta pela Professora Doutora Bárbara Dias e pelo Professor Doutor Milton Farias, que apresentaram dicas valiosas à melhor elaboração deste trabalho;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos concedida durante o desenvolvimento desta pesquisa;

À Professora Doutora Graça Bittencourt a quem eu tive o privilégio de acompanhar no estágio supervisionado, sempre me estimulando e acreditando no meu potencial;

À querida professora Loiane Verbicaro que acreditou no meu potencial para o mestrado, me estimulando e orientando na elaboração do pré-projeto ainda em 2012;

À professora Bárbara Dias, a quem fui aluna e monitora na graduação, fonte primeira de inspiração à realização do mestrado em Ciência Política;

À Juliana Freitas, minha eterna professora, orientadora, aquela a qual muito aprendi como monitora na graduação e para sempre minha amiga. Sou eternamente grata por tudo que pude aprender com ela;

À minha família, motivo de minhas lutas diárias;

E sempre, àqueles que me acompanharam dia e noite, incansáveis, meu Danger e meu Toby.

E a todos que contribuíram direta ou indiretamente na elaboração deste trabalho.

“Tudo é do pai, toda a honra e toda a glória. É dele a vitória alcançada em minha vida”.

Frederico Cruz

RESUMO

O presente trabalho buscou analisar como se comportou a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados – CCJC no período de 1999 a 2014. Para tanto se quantificou as proposições de iniciativa do Executivo e Legislativo, bem como o tempo e o regime de tramitação buscando estabelecer relações entre tais índices. Da mesma forma, analisou-se que o papel da CCJC como seletora de propostas pouco foi utilizado no período analisado, assim como foi constatado que o critério da proporcionalidade, estabelecido pela Constituição Federal e Regimento Interno da Câmara para a composição das comissões, não foi devidamente observado por todos os partidos que possuem assento na comissão. Por fim, analisou-se a formação acadêmica dos membros da comissão, de forma que restou comprovado que a expertise foi o principal critério utilizado no período 1999-2010, sendo relevado no período 2011-2014.

PALAVRAS – CHAVE: Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, Seleção de Propostas, Proporcionalidade, Expertise

ABSTRACT

This study aimed to analyze how behaved the Committee on Constitution and Justice and Citizenship of the House of Representatives - CCJC from 1999 to 2014. For that quantified the propositions of the executive and legislative initiative as well as the time and the regime proceedings seeking to establish links between such indexes. Similarly, it analyzed the role of CCJC as selector proposals bit was used in the analyzed period, and it was found that the criterion of proportionality, as set by the Constitution and Bylaws of the Council for the composition of committees, was not duly noted by all parties with a seat on the committee. Finally, we analyzed the academic formation of the committee, so that remains proved that the expertise was the main criterion used in the period 1999-2010, being relieved in the period 2011-2014 .

KEY-WORDS: Committee on Constitution and Justice and Citizenship, Proposals Selection, Proportionality, Expertise

ABREVIATURAS

- 1- Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC
- 2- Câmara dos Deputados - CD
- 3- Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD
- 4- Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB
- 5- Partido dos Trabalhadores – PT
- 6- Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB
- 7- Partido Progressista – PP
- 8- Partido Progressista Brasileiro – PPB
- 9- Partido da Frente Liberal – PFL
- 10- Democratas – DEM
- 11- Partido da República – PR
- 12- Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA
- 13- Partido Liberal – PL
- 14- Partido Socialista Brasileiro – PSB
- 15- Partido Democrático Trabalhista – PDT
- 16- Partido Trabalhista Brasileiro – PTB
- 17- Partido Comunista do Brasil – Pcdob
- 18- Partido Popular Socialista – PPS
- 19- Partido Social Liberal – PSL
- 20- Partido Social Trabalhista – PST
- 21- Partido Socialismo e Liberdade – PSOL
- 22- Partido Verde – PV
- 23- Partido da Mobilização Nacional – PMN
- 24- Partido Social Democrático – PSD
- 25- Partido Social Cristão – PSC
- 26- Partido da Frente Liberal – PFL
- 27- Partido Progressista Brasileiro – PPB
- 28- Partido dos Aposentados da Nação – PAN
- 29- Partido Trabalhista Cristão – PTC
- 30- Partido Humanista da Solidariedade – PHS
- 31- Partido Trabalhista do Brasil – PTdoB
- 32- Partido Republicano Brasileiro – PRB

33- Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB

34- Partido Republicano Progressista - PRP

35- Sem Informação – S/I

36- Proposta de Emenda à Constituição – PEC

37- Projeto de Lei Ordinária - PLO

38- Projeto de lei Complementar - PLC

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Proposições legislativas segundo a iniciativa.....	25
Tabela 2 - Regime de Tramitação das proposições segundo a origem (%).....	28
Tabela 3 - Tempo de Tramitação dos Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo (%).....	30
Tabela 4 - Tempo de Tramitação dos Projetos de Lei de Iniciativa do Legislativo (%).....	30
Tabela 5: Relação entre regimes e tempos de tramitação de projetos de lei do Executivo (%).....	32
Tabela 6 - Relação entre regimes e tempos de tramitação de projetos de lei do Legislativo (%).....	33
Tabela 7 - Proporcionalidade de membros na CCJC (1999-2002).....	43
Tabela 8 - Proporcionalidade de membros na CCJC (2003-2006).....	44
Tabela 9 - Proporcionalidade de membros na CCJC (2007-2010)	46
Tabela 10 - Proporcionalidade de membros na CCJC (2010-2014).....	47

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA NO SISTEMA DE COMISSÕES DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO	14
1.1 DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA	17
1.2 O QUE DIZ A LITERATURA SOBRE O SISTEMA COMISSIONAL	19
2 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA	25
2.1 REGIME DE TRAMITAÇÃO COMO PROVÁVEL INSTRUMENTO EM PROL DO EXECUTIVO.....	26
2.2 TEMPO DE TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO POSSÍVEL ALIADO DO EXECUTIVO	29
2.3 RELAÇÃO ENTRE REGIME E TEMPO DE TRAMITAÇÃO.....	31
3 COMISSÕES COMO PONTO DE VETO	35
3.1 A CCJC E SUA FUNÇÃO DE SELECIONAR PROJETOS DE LEI.....	39
3.2 REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA E OS CRITÉRIOS DE PROPORCIONALIDADE	41
3.3 A EXPERTISE COMO CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS MEMBROS DA CCJC	48
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	56

INTRODUÇÃO

A pesquisa buscou esclarecer como a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados - CCJC se comportou no período de 1999 a 2014. Visando analisar questões atinentes à organização e comportamento desta comissão, a presente dissertação procurou responder três indagações: (1) a CCJC se apresenta, de fato, como instrumento de seleção das proposições legislativas? (2) o critério da proporcionalidade, indicado na Constituição Federal e no Regimento Interno da Câmara para a composição das comissões foi devidamente observado? e (3) a expertise se configurou como o principal critério à indicação dos membros da CCJC no período de 1999 a 2014?

Para responder tais questionamentos, é necessário entender, primeiramente, qual o papel desenvolvido pela CCJC no processo legislativo brasileiro tendo em vista sua grande importância para a aprovação dos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. Após, analisou-se a organização legislativa brasileira, destacando as etapas de tramitação a que as proposições legislativas estão sujeitas. Por fim, é trazido à baila os principais pontos de vista elencados pela literatura, inclusive a norte-americana dado seu pioneirismo no tema, para o melhor entendimento do tema proposto.

O período analisado na pesquisa foi de 1999 a 2014, compreendendo o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso do PSDB, os dois mandatos de Lula do PT e o primeiro mandato de Dilma Rousseff do PT. Optou-se pela análise de um grande lapso temporal para que diferentes momentos políticos pudessem ser estudados, bem como se utilizou tal período com a finalidade de obter dados que viessem a retratar, também, um passado recente.

A pesquisa se deu a partir da análise, interpretação e cruzamento dos dados enviados pela Câmara dos Deputados, mediante solicitação por e-mail, gerando a construção de tabelas, assim como da leitura da Constituição Federal e do Regimento Interno da Casa. Cabe ressaltar que na etapa de construção das tabelas, tive o auxílio do Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento – LASIG da Universidade Federal do Pará – UFPA, o qual na pessoa do professor Dr. Edson Ramos, me orientou na leitura, possibilitando as análises realizadas no presente trabalho.

Da mesma forma, no capítulo 2 deste trabalho, optou-se pela construção de uma tabela cruzada que demonstrasse em porcentagem a relação existente entre duas variáveis analisadas: regimes e tempo de tramitação. Para isto foi utilizado o SOFTWARE MICROSOFT OFFICE

Excel, o qual serviu de base à construção de duas tabelas cruzadas, cujos objetos partiram dos projetos de iniciativa do Executivo e do Legislativo, respectivamente.

A partir disso foi possível verificar todas as proposições que tramitaram pela comissão no período analisado, as quais somam 28.233, destacando-se somente os projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e propostas de emenda à Constituição, estes objeto do presente estudo. Optou-se pela análise restrita a essas proposições por uma questão de necessidade, haja vista que todos os projetos de lei em tramitação passam pela CCJC, sendo, portanto, improdutivo a análise de todo esse universo de projetos de lei. Dessa forma, foi possível aferir quem deteve a maioria das iniciativas de lei no período: Executivo ou Legislativo.

Os dados obtidos também serviram de subsídio para se verificar o regime de tramitação das proposições e o tempo de tramitação a que cada uma se submeteu para ao final verificar qual a relação existente entre tais variáveis. Buscou-se analisar se tais mecanismos, de fato, foram utilizados como instrumentos em prol do Executivo.

A última etapa deste trabalho foi realizada a partir da análise do papel desenvolvido pela CCJC no processo legislativo de normas. Por isso, além da literatura afeta ao tema, buscou-se analisar se a comissão representa, de fato, um instrumento selecionador de propostas, barrando suas tramitações regulares com frequência sob a alegação de inconstitucionalidade ou antijuridicidade das mesmas.

Analisou-se, ainda, se e quais partidos respeitaram o critério da proporcionalidade para alocação de seus membros na CCJC, bem como se a expertise, analisada pelo viés da formação acadêmica, se configurou como o principal critério utilizado pelos líderes partidários para a indicação de seus membros na comissão.

A presente dissertação foi elaborada em três capítulos assim distribuídos: (1) A Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania no Sistema de Comissões do Poder Legislativo brasileiro; (2) Relação Executivo-Legislativo na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e; (3) Comissões como ponto de veto. Como traremos a seguir.

1 A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA NO SISTEMA DE COMISSÕES DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

O Poder Legislativo brasileiro a nível federal é composto por duas casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – as quais formam o Congresso Nacional. Conforme disposição constitucional, o Congresso possui atribuições próprias bem como cada casa que o compõe.

Em linhas gerais, cabe ao Legislativo a função precípua de legislar e fiscalizar. A atividade legislativa engloba as matérias de competência da União como a elaboração de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias e outros atos normativos com força de lei. Já a função de fiscalizar estende-se às searas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Este trabalho, contudo, está centralizado na primeira função mencionada.

A atividade legislativa de cada casa do Congresso Nacional sugere a existência de comissões as quais podem ser lócus de tramitação obrigatória dos projetos de lei afetos às suas temáticas. Essas comissões podem ser permanentes, temporárias, mistas, especiais, externas ou ainda parlamentares de inquérito, sendo criadas nos termos dos respectivos regimentos internos de cada casa ou no ato de que resulta sua criação. Podem, ainda, serem formadas por deputados ou senadores ou por ambos conjuntamente nas chamadas comissões mistas.

Dessa forma, podemos entender o sistema de comissões parlamentares como um espaço menor de decisão ou, segundo Munõz (1967, p. 7) como “um método de trabalho das Assembléias Legislativas, segundo o qual estas se dividem em pequenos corpos, aos quais se enviam todos os projetos de lei para seu estudo, decidindo em definitivo a Assembléia”.

Pacheco (2013) esclarece que as comissões são órgãos compostos por pequeno número de parlamentares – no mínimo 3,5% e no máximo 12% do total de deputados, no caso da Câmara. Sua constituição atende a um princípio quase universal de organização parlamentar, fundado na necessidade de divisão e especialização do trabalho em face do número geralmente grande de integrantes das Assembleias.

Com efeito, Bulos (2010) esclarece que as comissões parlamentares permanentes são as que se organizam em função da matéria. Por isso, visam apreciar projetos de lei, dentre outros assuntos afeitos ao exame da Casa legislativa. Seu parecer pode equivaler a uma deliberação de Plenário e as suas atribuições devem ser fixadas no regimento interno.

Dentre as comissões da Câmara dos Deputados destaca-se a nós uma comissão permanente: a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC. Esta tem como objetivo, tanto a análise de mérito, quanto a verificação da compatibilidade dos projetos de lei em tramitação com a Constituição Federal.

No mesmo sentido o regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD) esclarece que as comissões permanentes são as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes do processo legiferante, e têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos.

Dessa forma, cabe ressaltar que a existência de uma comissão permanente destinada a verificar a compatibilidade dos projetos de lei em tramitação com a Constituição é comum tanto a Câmara dos Deputados, quanto ao Senado Federal. Na Câmara é denominada Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC como já esclarecido e no Senado se chama apenas Comissão de Constituição e Justiça. Esse trabalho, porém, visa analisar tão somente a CCJC.

Os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, antes de irem a Plenário ou quando este for dispensado, deverão obrigatoriamente tramitar pela CCJC, a qual analisará “aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso”, conforme dicção do art. 53, inciso III do Regimento Interno da Câmara.

O referido Regimento Interno também estabelece que o parecer da CCJC quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria será terminativo, devendo, a proposição e respectivos pareceres, após a apreciação, ser mandados a publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia. É possível a interposição de recurso por um décimo dos membros da Casa dentro de cinco sessões a contar de sua publicação, impugnando o referido parecer. Caso não haja interposição de recurso ou este seja improvido, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

Nesse ínterim, é importante destacar que várias são as discussões sobre o sentido do termo, se há diferença entre o caráter terminativo ou conclusivo, pelo qual entendemos não passar de mera questão de nomenclatura.

A composição da CCJC, por sua vez, deve obedecer aos critérios de proporcionalidade entre os partidos políticos que compõem a Câmara dos Deputados, assim como as demais comissões. Vejamos:

Art. 23 da Carta Brasileira: Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, **a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares** que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

Parágrafo único. O Deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava em razão dela, ainda que exerça cargo de natureza eletiva. **(Grifei)**

A organização da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados segue orientação prevista no regimento interno da referida Casa, quando no artigo 25 e parágrafo 1º estabelece que “o número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura”. Deve-se ainda respeitar, “tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade partidária e demais critérios e normas para a representação das bancadas”.

É assegurado ao deputado, ainda, conforme aduz o §3º do artigo 26 do regimento interno da Câmara, o direito de integrar, salvo se membro da Mesa, “pelo menos uma Comissão ainda que sem legenda partidária ou quando esta não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade”.

Já o artigo 27 do regimento estabelece como se dará o cálculo que visa definir o número de vagas que cada partido terá na composição das comissões:

Art. 27. A representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de membros da Câmara pelo número de membros de cada Comissão, e o número de Deputados de cada Partido ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido. O inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer em cada Comissão.

Assim, uma vez definida na 1ª sessão legislativa de cada legislatura o número de vagas na comissão a ser preenchida por cada partido e bloco parlamentar, o artigo 28, caput e §1º do regimento interno define que caberá aos líderes comunicar à Presidência, em 5 sessões legislativas, os nomes dos membros das respectivas bancadas que as integrarão. Se, no prazo fixado não houver a designação, caberá ao Presidente fazê-la de ofício.

No que tange as competências da comissão ora analisada, o artigo 32, inciso III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados enumera, *in verbis*:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;
- b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;
- c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça;
- e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial;
- f) Partidos Políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições;
- g) registros públicos;
- h) desapropriações;
- i) nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- j) intervenção federal;
- l) uso dos símbolos nacionais;
- m) criação de novos Estados e Territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;
- n) transferência temporária da sede do Governo;
- o) anistia;
- p) direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art.55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas;
- q) redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral.

Como se percebe pela descrição normativa, a CCJC apresenta um papel primordial no processo legislativo brasileiro, sendo local de tramitação obrigatória para todos os projetos de lei, tendo como supedâneo a verificação da constitucionalidade de tais proposições. Isso significa que referida comissão é o primeiro lócus no qual se realiza o chamado controle de constitucionalidade, de forma que, declarada a incompatibilidade com a Constituição, este projeto de lei não mais percorre seu processo legislativo, findando ali mesmo.

1.1 DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

O processo legislativo de normas compreende uma sequência de ações previamente estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno de cada Casa legislativa considerada separadamente ou em conjunto, a serem realizadas pelos órgãos que compõem o Poder Legislativo, a exemplo das comissões e do plenário, tendo como finalidade a elaboração das diferentes proposições legislativas.

Conforme o Regimento da Câmara dos Deputados esclarece, entende-se por proposição toda matéria sujeita à deliberação da Casa legislativa, dentre elas aquelas constantes no artigo 59 da Carta Magna: projetos de emendas constitucionais, projetos de leis complementares e ordinárias, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução e medidas provisórias. Some-se, ainda, as proposições não integrantes do artigo mencionado, porém igualmente apreciados pela Câmara como emendas e pareceres, por exemplo.

A propositura de determinado projeto de lei ordinária ou complementar pode ser de qualquer parlamentar, seja deputado ou senador, individual ou coletivamente, bem como por qualquer comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores e pelo Procurador-Geral da República. A par desses legitimados à propositura, a Constituição ainda prevê a chamada iniciativa popular na qual o cidadão comum pode, desde que cumpridos os requisitos do artigo 61, §2º, apresentar projeto de lei à Câmara.

Já o projeto de emenda constitucional pode ser proposta por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Não há a possibilidade de iniciativa popular desta espécie legislativa.

O estudo acerca da organização legislativa impende o reconhecimento daqueles que podem propor determinado projeto de lei, bem como as etapas a que este projeto precisa percorrer para que seja, ao final, sancionado ou vetado. Pois bem. O primeiro lócus de tramitação obrigatório de um projeto de lei são as comissões. Com exceção dos requerimentos, as proposições devem ser apreciadas pelas comissões de mérito a que disserem respeito a respectiva matéria. Assim, a título de exemplo, um projeto de lei que verse sobre agropecuária deve tramitar na comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, visto ser esta um espaço de especialização da matéria.

Todos os projetos de lei tramitam, ainda, pela Comissão de Finanças e Tributação, onde serão analisados os aspectos financeiros e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa. Esta última comissão, aliás, concentra o nosso foco de estudo.

Ao serem distribuídos à comissão, cabe a um relator, este designado pela própria comissão, emitir parecer pela aprovação, rejeição total ou parcial do projeto de lei, sugerir o

seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo ou apresentar emenda ou subemenda. Após, esse parecer será discutido e votado no plenário da comissão, servindo o parecer do relator de voto de desempate caso isto ocorra.

Como já mencionado em tópico precedente, o parecer de algumas comissões dispensa deliberação de plenário haja vista o poder conclusivo/terminativo que possuem. É o caso da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Caso o parecer desta comissão seja pela inconstitucionalidade ou antijuridicidade da matéria, a tramitação do projeto de lei será obstada ali mesmo, dispensada deliberação do plenário, caso em que tal proposição e respectivos pareceres serão encaminhados à publicação e remetidos à Mesa na possibilidade de interposição de recurso por um décimo dos membros da Casa, conforme já explicado. Se aprovada a redação final, o projeto de lei retorna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme seja o caso.

Por outro lado, caso se trate de matéria sujeita à deliberação do plenário, uma vez encerrado o trabalho das comissões, a proposição legislativa será enviada à Mesa até que haja sua inclusão na Ordem do Dia.

1.2 O QUE DIZ A LITERATURA SOBRE O SISTEMA COMISSIONAL

O estudo acerca do papel das comissões na organização dos poderes legislativos no mundo remete-nos ao Congresso norte-americano devido ao seu pioneirismo no tema. Foi com base na escola da escolha racional que se verificava o funcionamento do sistema de comissões nesse país que as três principais teorias afetas ao tema foram criadas.

Com efeito, as teorias mencionadas são a distributivista, a informacional e a partidária, as quais, em resumo, podem ser assim delineadas.

O distributivismo, defendido por Weingast, Shepsle e Johnsen, parte do pressuposto de que as condutas praticadas pelos congressistas são direcionadas à reeleição. Logo, tomam decisões, adotam políticas públicas e buscam integrar aquelas comissões que privilegiam a sua clientela eleitoral, pois assim aumentam a chance de atingirem seu intento.

Shepsle (1978), por exemplo, defende que cada ator integrante de comissão possui interesses e alternativas para seu comportamento, sendo limitado, porém, pelos interesses e escolhas dos outros e pelas regras institucionais formais.

A corrente distributivista reconhece, ainda, a existência de uma intensa troca de votos no interior do Congresso denominada de *logroll*. É através deste que os congressistas buscam apoio para conseguirem aprovar suas propostas.

A corrente informacional, cujo principal teórico é Keith Krehbiel (1991), entende que, sendo as comissões formadas por um grupo menor de parlamentares, faz-se necessário que estes sejam escolhidos com base na sua respectiva expertise vindo, portanto, a contribuir para uma decisão técnica aprimorada acerca dos projetos em tramitação naquela comissão.

Assim, as comissões são vistas como recursos da Casa para, via divisão do trabalho, obter maior especialização de seus membros. No entanto, a especialização só será benéfica para o conjunto se os membros da comissão forem induzidos a partilhar seus conhecimentos com o plenário e não forem capazes de garantir para si ganhos de cunho distributivista. (Limongi, 1994, p.37).

Nesse sentido, afirma Krehbiel que a teoria distributivista caracteriza objetivos coletivos ao lado de comportamentos individualmente racionais, permitindo a tomada de decisão informada pareada ao conflito distributivo. Esses estão ao lado da oferta e ao lado da procura quando se verifica a escolha de formas organizacionais.

A corrente partidária, por sua vez, é a que mais se distancia das outras duas correntes, pois foca sua análise na atuação dos partidos políticos. Tal teoria parte do pressuposto de que o estudo das comissões tem como ponto de partida os próprios partidos.

Essa teoria, cujos principais teóricos são Cox & McCubbins (1993), entende que a presidência das comissões são ocupadas pelo membro mais antigo do partido majoritário integrante da comissão, estabelecendo, a partir disso, uma linha de pensamento que reinterpreta a importância dos partidos.

Da mesma forma, essa corrente entende que a maior fonte de poder dos partidos no Congresso deriva da prerrogativa que eles possuem de determinar quais os projetos que serão decididos em plenário, sendo esta decisão tomada pelo partido majoritário.

Nesse sentido Cox & McCubbins entendem que o sistema de comissões é a chave para entender porque as decisões no Congresso não são sempre derrubadas pela maioria. Assim, os atores principais seriam as partes e não as comissões. Para eles, os partidos do Congresso funcionam como uma espécie de cartel legislativo, os quais retiram o poder de criação das regras da Casa para dotar os seus membros de poderes diferenciados. Logo, a maioria dos esforços do cartel estariam centrados na garantia de controle da agenda legislativa para os seus membros.

Ocorre que os estudos sobre as comissões realizados no Brasil demonstram uma realidade bem diferente do caso norte-americano. Isso porque lá as comissões apresentam um papel central no processo legislativo, enquanto aqui, segundo afirmam Rocha e Costa (2012, p.279) “aspectos como a centralização decisória em torno do Executivo e das lideranças partidárias, a alta rotatividade de membros nas comissões e o frágil poder institucional dessas instâncias configuram um cenário de atuação legislativa limitada das comissões”.

Nesse mesmo sentido, Pereira e Mueller (2000) afirmam que, por um lado, as teorias norte-americanas poderiam oferecer caminhos para explicar o funcionamento do Congresso brasileiro. Por outro lado, várias diferenças importantes entre os dois sistemas apontam para limitações daquelas teorias para se entender o processo legislativo no Brasil. (PEREIRA e MUELLER, 2000, p.46).

A análise comparativa entre dois sistemas diferentes pode, muitas vezes, não atentar a maiores semelhanças. Conforme lição de Abranches (1988):

Estas singularidades aparecem mais nitidamente quando confrontadas com outros modelos de organização democrática. Toda comparação tem algo de arbitrário. Querer aplicar regras de organização observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico. Mas a observação de experiências distintas pode tornar mais saliente aquilo que já temos em comum com outras democracias e o que há de específico e problemático em nossa vivência, estimulando a busca de soluções a ela apropriadas. (ABRANCHES, 1988, p.10).

A literatura predominante produzida pelos estudiosos do Legislativo no Brasil reconhece duas características principais nesse poder: preponderância do Executivo no processo legislativo e a centralização decisória nos líderes partidários. Essa primeira característica é consequência dos amplos poderes assegurados pela Constituição de 1988 ao Presidente da República, dentre os quais citam-se os poderes de veto total e parcial, o monopólio da iniciativa de lei nas áreas tributária, orçamentária e administrativa, a possibilidade do pedido de urgência, o direito de impor restrições a emendas orçamentárias e sobretudo o de editar medidas provisórias as quais possuem força de lei. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS, 2006; FIGUEIREDO, 2008).

A segunda característica acima apontada é reflexo da influência que os líderes partidários exercem na agenda e na tramitação legislativa. Isso porque aos líderes cabe a indicação e a substituição dos membros das comissões permanentes, a exemplo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a retirada de matérias das comissões antes do

parecer final, através do mecanismo de urgência para enviá-las ao plenário e a possibilidade de votar em separado. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

No que tange aos poderes assegurados pela Carta de 88 ao Presidente, a literatura destaca o chamado poder reativo do veto o qual, segundo Pereira e Mueller (2000, p.3) “permite ao presidente defender o *status quo*, reagindo à tentativa da legislatura de mudá-lo”. Esse veto pode ser do texto total da proposição ou parcial quando recai em apenas partes do texto.

O Poder Executivo tem ainda a exclusividade para propor projetos de lei que versem sobre questões orçamentárias, tributárias e de administração pública. Como esclarecem Pereira e Mueller (2000):

Em se tratando de leis orçamentárias, embora uma maioria no Congresso tenha o direito de propor emendas às propostas que foram introduzidas pelo presidente, esta maioria só pode fazer isto se essas emendas forem compatíveis com o plano de orçamento plurianual elaborado pelo Executivo, bem como com a lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, o Congresso não pode autorizar despesas que excedam receitas orçamentárias. (PEREIRA E MUELLER, 2000, p.3).

Outra prerrogativa conferida ao Presidente e aos líderes partidários e que a literatura aponta como uma das principais características do Legislativo brasileiro configurando um obstáculo ao trabalho das comissões é o recorrente pedido de urgência. Este interfere bastante na tramitação de uma proposta no Congresso, uma vez que diminui o prazo para que as comissões emitam parecer já que estas passam a dispor de apenas duas sessões legislativas para votar antes da proposição ser levada ao plenário.

O pedido de urgência permite que os líderes partidários alterem o processo legislativo ordinário permitindo a retirada das proposições das comissões, ainda que não apreciadas, para que sejam encaminhadas ao plenário, o que gera a redução do tempo disponível para que a matéria seja apreciada, estudada e debatida. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; PEREIRA E MUELLER, 2000).

Em que pese ser previsto como um recurso de uso extraordinário quando se tratar de matéria de urgência e relevância, no Brasil, o seu uso passou a ser recorrente o que guarda estreita relação com as altas taxas de aprovação das propostas do Poder Executivo. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; PEREIRA E MUELLER, 2000).

Por fim, a literatura sobre o tema destaca a possibilidade do Presidente da República legislar por meio de medidas provisórias. Estas dispensam a aprovação do Congresso Nacional e geram todos os efeitos inerentes as demais proposições legislativas.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 previu a medida provisória como uma prerrogativa a ser utilizada pelo Presidente em situação de relevância e urgência. Tendo em vista a subjetividade de tais critérios, os dados obtidos e os estudos realizados nesse tema demonstram o uso reiterado de tal medida o que acaba por expor a fragilidade desse instrumento que traz como consequência um Executivo altamente pró-ativo o qual legisla reiteradamente e influencia sobremaneira a agenda do legislativo, haja vista que se uma medida provisória não for analisada em 30 dias, ela tem o condão de sobrestar as demais votações até que seja ultimada.

Ademais, Ames (2001) e Neto e Santos (2003) destacam, ainda, que os parlamentares somente cooperam com o chefe do Executivo quando recompensados com dotações orçamentárias para suas clientelas.

No que se refere a influência que os líderes partidários exercem na agenda do Legislativo, conforme apontado nos diversos estudos realizados na área, é importante mencionar que compete a eles nomear e substituir os membros das comissões. Assim, considerando que o processo de nomeação e substituição desses membros se dá com grande frequência, é possível notar ainda que o Executivo, através dos líderes partidários, manipula tais nomeações para colocar nas comissões aqueles parlamentares que atendam aos interesses do partido. (PEREIRA E MUELLER, 2000; LEONI, 2000).

A literatura aponta ainda outra singularidade no caso brasileiro: o país combina a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial” com um Executivo organizado com base em grandes coalizões partidárias. A essa forma de organização chamou-se “presidencialismo de coalizão”. (ABRANCHES, 1988)

Assim, mediante a grande quantidade de partidos políticos representados no Legislativo brasileiro, existe a necessidade de formação de coalizões por parte do Executivo para que suas proposições sejam aprovadas. Na prática, o que a literatura confirma é a existência de um grupo de partidos aliados e outro denominado oposição. Logo, para que o Executivo consiga maiores êxitos na aprovação de suas propostas é necessário que obtenha maioria no Congresso Nacional.

Tem-se assim, o que Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos (2001) denominam de facções opostas:

Uma consequência importante desse formato de articulação de coalizões foi a criação de duas facções opostas dentro de cada partido: uma pró-governo e a outra antigoverno. As facções pró-governo incluíam: (a) deputados que tinham apoiado o candidato vencedor durante a campanha eleitoral e que haviam recebido benefícios clientelistas durante seu governo; (b) deputados

que apoiaram os candidatos derrotados, mas que foram posteriormente beneficiados com verbas ou cargos no Executivo. As facções de oposição ao governo eram formadas por: (c) deputados ligados aos candidatos presidenciais derrotados e pelos (d) membros dos partidos que haviam apoiado o candidato vencedor durante sua campanha eleitoral, mas que, por algum motivo posterior, tinham sido excluídos da distribuição de verbas e cargos. (NETO e SANTOS; 200, p.7)

Por tudo o exposto é que se destaca na literatura a grande influência que o Executivo exerce sobre o Legislativo, bem como a influência que os partidos políticos, sobretudo por meio de seus líderes apresentam sobre todas as etapas do processo legislativo, a incluir a análise dos projetos de lei em tramitação nas comissões.

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (1999; 2000) afirmam que os partidos brasileiros têm um comportamento em plenário altamente previsível, e a principal consequência disso é que as maiorias tendem a se formar mediante acordos de coalizão entre o presidente e os líderes de partidos, e não entre o presidente e cada congressista em particular.

Ocorre que as coalizões formadas entre o Executivo e os partidos políticos podem gerar reflexos diretos nas decisões das comissões, influenciando o parecer a ser por elas produzido. Essa constatação se torna ainda mais evidente quando se trata da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados visto ser esta, conforme já exposto, lócus obrigatório de tramitação de todos os projetos de lei.

Assim, este trabalho visa esclarecer como a CCJC se comporta na Câmara dos Deputados, demonstrando quais os grupos de coalizão e oposição que se formaram no período de 1999 a 2014, bem como se o critério da proporcionalidade, indicado na Constituição Federal e no Regimento Interno da Câmara para a composição das comissões vem sendo efetivamente cumpridos. Este período compreende o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso do PSDB, os dois mandatos de Lula do PT e o primeiro mandato de Dilma Rousseff do PT.

Em posse de tais informações, analisar-se-á o perfil dos membros que compuseram a comissão no período em questão para confirmar ou refutar a hipótese de que os mesmos foram escolhidos devido a formação técnico-jurídica que possuem. Por fim, este trabalho tem como escopo demonstrar a importância da CCJC como possível instrumento selecionador de propostas. Neste último quesito, contudo, serão analisados somente os pareceres deliberados a partir de 2001, uma vez que, conforme informado pelo setor competente da Câmara dos Deputados, não há registros compilados e informatizados acerca dos pareceres da CCJC anteriores a esse período.

2 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

As atuações dos poderes Executivo e Legislativo encontram-se permanentemente relacionadas na Câmara dos Deputados. Isso porque, conforme os dados vêm demonstrando, o Executivo exerce grande influência no processo legislativo de normas. Aliás, muitas são as formas de se verificar e comprovar tal influência. Mas será que a CCJC também reflete esse panorama?

Para responder tal questionamento foram analisados diversos dados fornecidos pela Câmara dos Deputados os quais devidamente correlacionados apresentaram os resultados que se seguem.

Conforme exhaustivamente salientado, todas as proposições legislativas que tramitaram na Câmara precisaram de pareceres favoráveis de constitucionalidade na CCJC para que pudessem prosseguir às etapas seguintes. Ocorre que nem tudo que tramitou na comissão em voga foi objeto de nossa análise haja vista a grande quantidade de dados e a consequente necessidade de delimitação dos mesmos.

Com efeito, no período de 1999 a 2014, 28.232 proposições passaram pela CCJC, porém nos deteremos em apenas 16.392 proposições distribuídas entre 3 espécies legislativas: proposta de emenda à constituição (PEC), projeto de lei ordinária (PLO) e projeto de lei complementar (PLC), neste trabalho denominados apenas projeto de lei.

No período analisado tramitaram na comissão 13.857 projetos de lei, 745 projetos de lei complementar e 1.790 projetos de emenda constitucional distribuídos, conforme a iniciativa, da seguinte maneira:

Tabela 1: Proposições legislativas segundo a iniciativa

Proposições Legislativas/Iniciativa	Executivo	%	Legislativo	%
Projeto de lei ordinária	725	5,23	13.132	94,76
Projeto de lei complementar	41	5,5	704	94,49
Projeto de emenda constitucional	24	1,34	1766	98,65

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados.

Como se percebe, o Legislativo foi responsável pela iniciativa de 15.602 proposições, ou seja, 95,18% daquelas em tramitação na CCJC no período de 1999 a 2014.

Demonstrado, portanto, o universo a ser analisado neste capítulo, passaremos a verificar se os projetos de lei de iniciativa do Executivo utilizam algum tipo de regime privilegiado de tramitação, bem como se apresentam ou não prioridade quanto ao tempo de tramitação. Após, analisaremos as alianças políticas formadas na Câmara dos Deputados, fator este que pode influenciar a atuação dos membros da CCJC.

2.1 REGIME DE TRAMITAÇÃO COMO PROVÁVEL INSTRUMENTO EM PROL DO EXECUTIVO

Um dos instrumentos constitucionais e regimentais muito utilizados pelos atores que participam do processo legislativo para diminuir o tempo de tramitação e garantir a celeridade de seus projetos de lei é o regime adotado. Com efeito, 4 tipos diferentes de regime de tramitação são utilizados na Câmara dos Deputados. Cada tipo de regime apresenta características e regras que lhe são peculiares.

Nesse sentido, cumpre esclarecer o conceito de regime de tramitação segundo esclarece o site oficial da Câmara dos Deputados: “É o rito previsto para a tramitação de uma proposição. A tramitação normal das proposições é a ordinária, entretanto, em alguns casos e condições específicos, as proposições tramitam em regime de urgência ou de prioridade”.

Conforme visto acima, o regime mais comum de tramitação é o ordinário. Este é o mais longo, pois são observadas todas as formalidades e interstícios previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesse regime, cada comissão apresenta um prazo de até 40 sessões legislativas para emitir seu respectivo parecer.

O regime especial, por sua vez, está previsto na Constituição Federal especificamente para a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Assim, para que estas sejam aprovadas é necessária a discussão e votação em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Há ainda o regime de prioridade de tramitação. Neste, cada comissão possui um prazo de 10 sessões legislativas para emissão de seus respectivos pareceres.

O quarto regime existente é o de urgência, o qual dispensa algumas formalidades e prazos constantes do Regimento Interno da Casa Legislativa possibilitando que determinada proposição seja analisada da propositura até a decisão final de forma mais célere. No regime de tramitação de urgência não se dispensa, contudo, os pareceres das comissões, as quais possuem um prazo comum de 5 sessões legislativas para emitirem seus respectivos pareceres.

Cumprido ressaltar que tanto o regime de urgência quanto o regime de prioridade são utilizados somente nos casos permitidos pelo Regimento Interno da Casa. O artigo 151, inciso I da referida norma, elenca as situações em que o regime de urgência poderá ser utilizado como, por exemplo, nas proposições que versem sobre intervenção federal, suspensão das imunidades de Deputados na vigência de estado de sítio, autorização ao Presidente da República para se ausentar do país, entre outras.

Já o artigo 151, inciso II do Regimento Interno elenca quais os projetos que seguirão o regime de prioridade na tramitação: os de iniciativa do Presidente da República, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão, do Senado Federal ou dos cidadãos, bem como os projetos de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional e suas alterações, projetos de lei com prazo determinado, projetos de regulamentação de eleições e suas alterações e projetos de alteração ou reforma do Regimento Interno.

Como se percebe, há projetos que, devido ao seu conteúdo, já nascem urgentes, enquanto que outros se tornam urgentes em razão de requerimento aprovado pelo Plenário da Câmara.

Ainda no que se refere ao regime de urgência verificamos a existência de mais 2 subtipos diferentes de regras de tramitação: 1 constitucional e 1 regimental, possuindo este último duas diferentes regras.

O artigo 64 da Constituição Federal prevê um regime de tramitação de urgência a ser solicitado pelo Presidente da República válido à apreciação de projetos de sua iniciativa.

O Regimento Interno, por sua vez, contempla nos artigos 154 e 155 outras duas regras diferentes para o pedido de urgência. O primeiro pode ser solicitado por dois terços dos membros da Mesa quando se tratar de matéria da sua própria competência ou por um terço dos membros da Câmara ou líderes que representem esse número ou ainda por dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.

Já o regime de urgência do artigo 155 do Regimento Interno pode ser utilizado quando houver uma proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional. O

requerimento para tal pedido de urgência deve ser assinado por maioria absoluta dos membros da Câmara ou de líderes, dependendo da aprovação da maioria absoluta dos deputados.

Entendido os diferentes regimes de tramitação, passamos a analisar quais foram adotados em maior quantidade pelo Executivo e pelo Legislativo para os projetos de sua iniciativa para o fito de verificar se, de fato, aquele poder de Estado se privilegiou desse instrumento para garantir rapidez às suas proposições.

Com efeito, já sabemos que no período de 1999 a 2014 tramitaram na Câmara dos Deputados 558 projetos de iniciativa do Executivo e 15.834 projetos de iniciativa do Legislativo. Através dos dados obtidos e da análise realizada, podemos chegar a seguinte tabela:

Tabela 2: Regime de Tramitação das proposições segundo a origem (%)

Regime de Tramitação	Executivo	Legislativo
Ordinário	1,07	56,64
Especial	5,37	11,86
Prioridade	57,34	25,80
Urgência	36,18	5,5
Não Informado	0	0,17

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados

Como se pode perceber, a maioria dos projetos de lei de iniciativa do Executivo utilizou algum tipo de regime de tramitação diferenciado, de forma que apenas 1,07% tramitaram no regime ordinário. Da mesma forma que o Executivo solicitou prioridade para 57,34% dos projetos de sua autoria e o regime de urgência para outros 36,18% dos projetos.

Em contrapartida, verificou-se que 56,64% dos projetos de iniciativa do Legislativo tramitaram no regime que observa todas as formalidades previstas no Regimento Interno – o regime ordinário, enquanto que 25,80% dos projetos do Legislativo tramitaram no regime de

prioridade e 11,86% tramitaram no regime especial. Ressalte-se que a tramitação de 0,17% dos projetos de lei do Legislativo não foi informada pela Câmara dos Deputados.

De outro modo temos que 98,89% dos projetos do Executivo tramitaram em regimes mais céleres ao ordinário ao passo que apenas 43,16% dos projetos do Legislativo tramitaram por esses mesmos regimes.

Por todo o exposto, é possível verificar que as próprias normas regimentais estabelecem mecanismos que privilegiam os projetos de origem do Executivo, pois dão a ele legitimidade para solicitar regimes diferenciados de tramitação que não o ordinário. Da mesma forma, verificou-se que tais pedidos são amplamente aprovados e que os projetos do Executivo são analisados com maior celeridade em virtude do regime de tramitação adotado. Assim, se a maioria dos projetos do Legislativo tramita sob o rito ordinário, a maioria dos projetos do Executivo tramita sob o regime de prioridade, o que por certo, é bem mais célere.

2.2 TEMPO DE TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO POSSÍVEL ALIADO DO EXECUTIVO

Conforme já exposto, o Executivo apresenta amplas prerrogativas quanto aos projetos de lei de sua iniciativa na Câmara dos Deputados. A literatura aponta, aliás, que tais projetos apresentam primazia no processo legislativo. Nessa seção, passaremos a analisar o tempo de tramitação dos projetos de lei do Executivo para o fito de demonstrar que estes são menores do que o tempo de tramitação dos projetos de lei do Legislativo haja vista a influência direta que o regime adotado exerce sobre tal variável.

Para a verificação do tempo, será analisada a data de apresentação dos projetos de lei bem como a data de sua última ação na Câmara dos Deputados. Ressalte-se que para a presente análise levou-se em consideração apenas a contagem do tempo por ano, excluindo, portanto, os meses.

Tem-se que no período de 1999 a 2014, tramitaram na CCJC 558 projetos de lei de iniciativa do Executivo e 15.834 projetos de iniciativa do Legislativo. Em média, o Executivo apresentou 37 projetos por ano durante o período analisado, enquanto o Legislativo apresentou, ao ano, 1055 projetos.

Analisando os dados fornecidos pela Câmara dos Deputados é possível verificar que todos os projetos em tramitação somaram de meses a 15 anos entre a data da propositura e a

data da última ação na respectiva Casa Legislativa. Com efeito, após a análise, foi possível chegar às seguintes tabelas:

Tabela 3: Tempo de Tramitação dos Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo (%)

Tempo de Tramitação	Número de Projetos (%)
Até 2 anos	43
Até 4 anos	25
Até 6 anos	8,95
Até 8 anos	4,83
Até 10 anos	3,04
Até 15 anos	2,83
Sem informação	12,18

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados.

Tabela 4: Tempo de Tramitação dos Projetos de Lei de Iniciativa do Legislativo (%)

Tempo de Tramitação	Número de Projetos (%)
Até 2 anos	20,06
Até 4 anos	17,5
Até 6 anos	8,63
Até 8 anos	5,31
Até 10 anos	2,93
Até 15 anos	3,23
Sem informação	42,26

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados

Antes de analisar os dados acima, cumpre esclarecer que classificamos como sem informação (SI) os projetos de lei que não apresentam informação acerca da data da última ação. Tais projetos encontram-se em diferentes situações na Câmara dos Deputados como, por

exemplo, tramitando em conjunto, arquivadas, prontas para a pauta – CCJC, aguardando constituição de comissão temporária, entre outros.

Conforme se verifica nas tabelas 03 e 04, tanto os projetos de origem do Executivo quanto os projetos de origem do Legislativo tramitaram de forma célere. Portanto, é possível afirmar que a maioria dos projetos de lei demorou menos tempo para obter um provimento final na Casa Legislativa e que poucos foram os projetos que demandaram um tempo maior. Temos então uma relação inversamente proporcional entre o fator tempo de tramitação e a quantidade de projetos de lei.

É possível observar ainda que a maioria dos projetos de lei de ambos os poderes de Estado levaram até 2 anos para concluírem sua tramitação na Câmara. Isso representa 43% dos projetos de origem do Executivo e 20,06% dos projetos do Legislativo.

Por outro lado, impende verificar que os dados numéricos apontados acima demonstram que quase metade dos projetos de iniciativa do Executivo tramitaram de forma bem célere, enquanto que pouco mais de 20% dos projetos do Legislativo tramitaram no mesmo período de tempo.

Da mesma forma, temos que 25% dos projetos do Executivo demoraram até 4 anos para concluírem sua tramitação na Câmara dos Deputados, enquanto que apenas 17,5% dos projetos do Legislativo demandaram o mesmo tempo. Temos, portanto, que a quantidade de projetos de lei do primeiro que tramitaram em apenas 4 anos é bem maior do que a quantidade de projetos de lei do segundo, o que reflete a primazia daqueles no processo legislativo de norma.

Nesse sentido, cabe mencionar que conforme o tempo de tramitação aumenta, menor é a quantidade de projetos de lei do Executivo e maior é a quantidade dos projetos de lei de iniciativa do Legislativo. Vejamos.

Pela análise das tabelas supramencionadas é possível verificar que 4,83% dos projetos de iniciativa do Executivo demandaram até 8 anos para concluírem sua tramitação na Casa legislativa em apreço, enquanto que 5,31% dos projetos de iniciativa do Legislativo demandaram o mesmo tempo. Ressalte-se que esses índices se tornam ainda maiores quando lembramos que a proporção de projetos de iniciativa do Legislativo, por ano, é de 1055 para 37 projetos de lei do Executivo.

Pelo exposto, é possível comprovar que a maioria dos projetos de lei que tramitaram na Câmara dos Deputados no período de 1999 a 2014 foram de iniciativa do Legislativo, bem como que, analisando o tempo individual de tramitação, os projetos de origem do Executivo

demandaram menos tempo do que os projetos do Legislativo, o que caracteriza a prioridade na tramitação daqueles.

2.3 RELAÇÃO ENTRE REGIME E TEMPO DE TRAMITAÇÃO

Uma melhor análise dos regimes adotados e do tempo de tramitação despendido para a tramitação dos projetos de lei do Executivo e do Legislativo depende do correlacionamento entre tais variáveis. Isso porque o regime escolhido influencia sobremaneira no tempo de tramitação.

Com efeito, verificou-se que a maioria dos projetos de iniciativa do Executivo tramitaram por regimes diferenciados do ordinário, enquanto os projetos de iniciativa do Legislativo seguiram em sua maioria os trâmites do rito ordinário. Assim, é possível verificar que, dada a celeridade desses regimes diferenciados, os projetos do Executivo tramitaram em menos tempo que os do Legislativo.

Partindo de tais premissas buscou-se construir uma tabela cruzada que pudesse demonstrar percentualmente a relação existente entre regimes e tempos de tramitação. Para tanto foi utilizado o software *Microsoft Office Excel* o qual serviu de instrumento à construção de duas tabelas cruzadas: uma analisando o quantitativo de projetos do executivo e outra analisando os projetos do legislativo.

Dessa forma, partindo dos dados já analisados nos tópicos precedentes, foi possível estabelecer a seguinte relação:

Tabela 5: Relação entre regimes e tempos de tramitação de projetos de lei do Executivo (%)

Relação entre Regimes e Tempos de Tramitação de PLs do Executivo (em %)	Regime de Tramitação				
	Especial	Ordinário	Prioridade	Urgência	Total Geral
Tempo de Tramitação					
Até 2 anos	5,38%	1,08%	36,56%	0,00%	43,01%
Até 4 anos	0,00%	0,00%	20,79%	4,30%	25,09%
Até 6 anos	0,00%	0,00%	0,00%	8,96%	8,96%

Até 8 anos	0,00%	0,00%	0,00%	4,84%	4,84%
Até 10 anos	0,00%	0,00%	0,00%	3,05%	3,05%
Até 15 anos	0,00%	0,00%	0,00%	2,87%	2,87%
Não informado	0,00%	0,00%	0,00%	12,19%	12,19%
Total Geral	5,38%	1,08%	57,35%	36,20%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados

Na análise da tabela 5 é possível perceber que 36,56% dos projetos de origem do Executivo que tramitaram em regime de prioridade demandaram até 2 anos para concluírem sua tramitação na Câmara dos Deputados, enquanto que 5,38% dos projetos de lei que tramitaram no regime especial demandaram o mesmo tempo. Em contrapartida, temos que apenas 1,08% dos projetos tramitaram em até 2 anos no rito ordinário.

De outra forma verifica-se que 20,79% dos projetos de iniciativa do Executivo tramitaram no regime de prioridade e demandaram até 4 anos para sua conclusão na Casa legislativa analisada, enquanto que nesse período 4,30% tramitaram no regime de urgência e nenhum projeto de lei tramitou no regime ordinário.

Outra importante leitura a se fazer da tabela 5 é a de que no intervalo compreendido entre 6 e 15 anos houve apenas tramitação no regime de urgência, de forma que não encontramos nenhum projeto de lei tramitando por outro regime.

Pela tabela 5 é possível inferir, ainda, que a maioria dos projetos do Executivo, ou seja, 36,56% se valeram do regime de prioridade e do limite temporal de até 2 anos para findarem seu trâmite na Câmara dos Deputados no período de 1999 a 2014.

No que se refere à relação entre regimes e tempos de tramitação com relação aos projetos de lei de iniciativa do Legislativo, foi possível estabelecer a seguinte relação descrita na tabela abaixo:

Tabela 6: Relação entre regimes e tempos de tramitação de projetos de lei do Legislativo (%)

Relação entre Regimes e Tempos de Tramitação de PLs do Legislativo (em %)	Regime de Tramitação					
	Especial	Ordinário	Prioridade	Urgência	Não informado	Total Geral
Até 2 anos	0,00%	20,08%	0,00%	0,00%	0,00%	20,08%

Até 4 anos	0,00%	17,60%	0,00%	0,00%	0,00%	17,60%
Até 6 anos	0,00%	8,56%	0,00%	0,00%	0,00%	8,56%
Até 8 anos	0,00%	5,28%	0,00%	0,00%	0,00%	5,28%
Até 10 anos	0,00%	2,92%	0,00%	0,00%	0,00%	2,92%
Até 15 anos	0,47%	2,80%	0,00%	0,00%	0,00%	3,27%
Não informado	11,49%	0,00%	25,19%	5,45%	0,15%	42,29%
Total Geral	11,97%	57,23%	25,19%	5,45%	0,15%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados

Pela análise da tabela 6 é possível verificar que 20,08% dos projetos de iniciativa do Legislativo tramitaram pelo regime ordinário em até 2 anos, enquanto 17,60% tramitaram nesse regime em até 4 anos.

Salta aos olhos a constatação de que os projetos do Legislativo que tramitaram na Câmara dos Deputados no período de até 10 anos se utilizaram do regime ordinário. Não houve nenhum outro regime utilizado no período senão este. Ademais, verifica-se que a exceção se dá com os projetos que tramitaram no regime especial, índice este que corresponde à apenas 0,47% dos projetos de tal iniciativa no intervalo compreendido entre 10 e 15 anos.

Por tudo o exposto, é possível inferir que, conforme previamente anotado, os projetos do Executivo pouco se utilizaram do regime ordinário, o que restou demonstrado na tabela 5, enquanto que os projetos do Legislativo utilizaram em demasia referido regime, conforme a tabela 6. Da mesma forma que os regimes mais utilizados pelos projetos do Executivo foram o de prioridade e o de urgência, enquanto que o Legislativo somente não utilizou o ordinário em 0,47% dos casos.

3 COMISSÕES COMO PONTO DE VETO

Na análise das comissões que integram o Legislativo brasileiro salta aos olhos o poderio que estas apresentam quanto ao desenvolver do processo legislativo. Isso porque cabe a elas verificar aspectos fundamentais para que o projeto se torne lei. É no parecer das comissões que muitas vezes o plenário se detém na hora de ultimar a votação seja esta favorável ou não à continuação da tramitação do projeto.

Ademais, as comissões representam ponto de referência em relação a determinado assunto devido à especialização que ostentam. Assim, por exemplo, a comissão de cultura da Câmara dos Deputados brasileira é lócus de tramitação dos projetos de lei que, direta ou indiretamente, são afetos à cultura, uma vez que possuem conhecimento especializado no tema, bem como a comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável é especialista nos assuntos atinentes a tal área.

Quanto à especialização das comissões cabe destacar a singularidade da comissão objeto deste estudo, haja vista ser ela local de tramitação obrigatório de todos os projetos de lei em tramitação na Câmara. Como já visto, cabe a CCJC analisar a constitucionalidade das proposições, naquele que chamamos de primeiro momento de realização de um controle de constitucionalidade. Logo, caso a comissão entenda pela contrariedade do projeto de lei para com a Constituição, tal projeto não seguirá adiante dado o já explicado poder conclusivo. Assim, pela sua importância na estrutura do processo legislativo brasileiro, é que a CCJC, ao contrário das demais comissões, recebe todos os projetos de lei que tramitam na respectiva Casa legislativa.

A posição da CCJC na Câmara dos Deputados evoca o conceito de veto player desenvolvido séculos atrás pelos constitucionalistas e que vem sendo reiterado por diversos cientistas políticos a exemplo de Tsebelis (1997, p.2). Segundo este, um veto player é “um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política”. Tais veto players podem ser ainda institucionais ou partidários. Estes são compostos pelos partidos que integram uma coalizão de governo, enquanto aqueles pelas diferentes instituições que influenciam de alguma forma no processo de tomada de decisão política.

Dessa forma, cabe ressaltar que independente do sistema ou regime adotado pelo país, diferentes vetos players se fazem presente no processo político decisório. Assim, a aprovação de uma determinada política pública depende da concordância da maioria dos atores envolvidos. Nesse sentido, em amplo estudo sobre o tema, Tsebelis conclui que a estabilidade

das políticas está diretamente interligada com o aumento do número de veto players, com a diminuição de sua congruência e aumento da coesão. Vejamos, em síntese, seu pensamento.

A premissa inicial por ele levantada é a de que um projeto do governo tem de ser aprovado pela maioria dos atores relevantes dentro de cada partido que compõe a coalizão governamental. Assim, a concordância dos veto players institucionais representa uma condição necessária e suficiente para possíveis mudanças de políticas, enquanto que a concordância dos vetos players partidários não é necessário por si só para tais mudanças, haja vista que os partidos coligados podem passar por cima um dos outros ou até mesmo se tornarem adversários entre si.

Ademais, os partidos minoritários não precisam de aliados formais para a aprovação de políticas, assim como merece destaque o fato de que, independente da localização do partido no governo, muitas são as Constituições que estabelecem vários mecanismos de definição de agenda.

Desenhado tal panorama, o autor conclui que quanto mais veto players existirem, mais difícil será a realização de mudanças políticas gerando, por consequência, maior estabilidade das mesmas.

Outra variável por ele analisada é a congruência. Esta é verificada a partir da divergência de posições políticas. Isso porque a literatura aponta que os atores partidários são diferentes entre si, haja vista que os partidos ostentam diferentes posições políticas. E mesmo aqueles com ideias semelhantes, em algum momento, vão se diferenciar, pois precisam conquistar votos.

Quanto aos atores institucionais - Câmaras e presidentes - Tsebelis aplica uma regra segundo a qual dois vetos players institucionais que possuem composições políticas distintas devem ser analisados como atores distintos. Mas, se a Casa legislativa possuir igual composição ao presidente ou igual composição entre si (Câmara e Senado, por exemplo), tais atores devem ser analisados como um só.

Nesse caso, os atores partidários são analisados como atores distintos, enquanto os atores institucionais não entram nessa análise devido à congruência. Dessa forma:

é que se os dois grupos parlamentares de todos os partidos (que ocupam assentos na Câmara e no Senado) forem idênticos, o número de veto players será igual ao número de atores partidários necessários para formar o governo de coalizão. Se os grupos parlamentares dos partidos não forem congruentes, o número de veto players será maior do que o número de partidos que integram a coalizão governamental. (TSEBELIS, 1997, p.13)

Por fim, o autor afirma que quanto maior a coesão, maior a estabilidade das políticas. Para comprovar essa premissa coube a distinção entre coesão e disciplina partidária. Esta é a capacidade de um partido para controlar os votos de seus membros, enquanto que aquela demonstra as diferentes posições políticas que os membros de um mesmo partido possuem antes mesmo que se proceda à etapa de discussão e posterior votação.

Assim, visando atingir um maior índice de coesão é que os membros de um partido estabelecem entre si um compromisso prévio, o que aliado a disciplina partidária permite atingir o objetivo. Tem-se, portanto, que enquanto os membros de um partido pensarem da mesma forma, o acordo firmado não será desfeito e a coesão será mantida.

Exposto o conceito de veto player e suas variáveis, voltamos ao caso brasileiro. O constituinte adotou o sistema presidencialista com Legislativo Bicameral. Assim, em uma análise geral, podemos afirmar que existem pelo menos três vetos players no Brasil, sem contar com o Poder Judiciário que, por vezes, modifica as políticas estabelecidas pelos demais poderes no exercício da função jurisdicional, o que, porém, deixamos para outra hora por não ser objetivo do presente ensaio.

Compõem esses vetos players o Presidente e cada casa do Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Conforme já exposto, integram a Câmara o conjunto de comissões e o plenário. Santos (2002, p.1) esclarece que “um sistema de comissões atuante multiplica as instâncias de decisão no interior da instituição, o que amplia as possibilidades de interferência autônoma dos legisladores na produção de políticas públicas”. Dessa forma, na esteira da análise aqui empreendida podemos entender a CCJC como um possível veto player, haja vista ter ela o poder de obstar o prosseguimento dos projetos de lei em tramitação na Casa, interferindo na produção das políticas públicas.

Nesse sentido, tendo em vista a organização da Casa Legislativa em voga, poderíamos afirmar que, salvo a ocorrência da exceção já mencionada - interposição de recurso por um décimo dos membros da Casa – a CCJC possui a prerrogativa de anular a competência do plenário quanto à discussão e votação dos projetos que tramitam na Casa, visto que caso entenda pela inconstitucionalidade tal projeto sequer seguirá para a etapa seguinte.

Cabe mencionar que a literatura aponta algumas estratégias que tendem a diminuir a importância das comissões no processo legislativo, impedindo o funcionamento adequado do sistema comissional, a exemplo do pedido de urgência. Quando esta via é utilizada, os projetos já chegam à comissão escolhida para avaliá-lo com prazo determinado para ir ao plenário, independentemente do que preferir a maioria de seus membros. Logo, temos a redução da força das comissões permanentes como estruturas fundamentais no processo de

formação das leis e conseqüente aumento da força dos partidos em plenário. (Figueiredo e Limongi, 1995 e Santos, 2002).

Mecanismos como o citado acima não retiram a importância do sistema comissional da Câmara dos Deputados. Pelo contrário, como venho demonstrando, tal sistema apresenta papel central para a aprovação dos projetos de leis e criação de políticas públicas. Por isso, obter apoio da maioria dos membros que compõem tais comissões mostra-se estratégico para o prosseguimento das propostas de lei analisadas. Aliás, nesse sentido, Santos (2002, p.1) afirma que “os projetos só alcançam estágios mais avançados de tramitação após terem sua substância avaliada, e aprovada pela comissão pertinente”.

Demonstrada a importância do sistema de comissões no processo legislativo brasileiro, sobretudo quando se trata da CCJC como locus estratégico na tramitação de todos os projetos de lei que tramitam na Casa, é importante destacar a possível vantagem que há para os partidos na alocação de seus representantes na mesma.

Com efeito, obter a maioria de cadeiras em uma comissão tão importante como a CCJC pode significar parecer favorável a um maior número de projetos de lei em tramitação que sejam de interesse de determinado partido ou de sua coalizão. Santos (2002) afirma que, inclusive, a Câmara dos Deputados voltou a ser um poder ativo no processo de produção legal, sobretudo devido ao poder terminativo que algumas comissões, como a CCJC possuem.

Na esteira da análise aqui realizada cabe lembrar o que já fora exposto anteriormente: o Executivo e os líderes partidários apresentam grande influência e são decisivos no processo legislativo. Assim, uma possível coalizão entre o Executivo e a maioria dos membros da Câmara e, por conseguinte da CCJC, haja vista a suposta proporcionalidade entre os membros de tais instituições o que, inclusive, será analisado adiante, se faz importante e estratégico para a aprovação das políticas públicas de interesse de tais atores.

Tsebelis (1997, p.7) afirma que, dependendo da quantidade de atores envolvidos, “cinco atores individuais formam um ator coletivo cuja concordância por maioria é necessária para haver uma mudança do *status quo*”. Logo, considerando a dinâmica do processo legislativo brasileiro, estabelecer coalizões mostra-se fundamental.

Bom salientar, ainda, que permitir que o processo decisório esteja centralizado nas mãos de um ator individual, significa permitir que as políticas por ele escolhidas sejam reflexo de seu ponto de vista. Dessa forma, uma eventual mudança de tal ator representa, também, mudança das políticas empreendidas. Em uma linguagem direta, temos que a preponderância do Executivo na agenda do Legislativo sugere a supremacia dos interesses da

base governamental, de forma que eventuais mudanças naquele, implicam em mudanças nas políticas públicas desenvolvidas. Diferentes atores, diferentes interesses.

Ademais, já foi dito que os partidos que integram a base de coalizão do governo são denominados de veto players partidários e, conforme exposto, a não obtenção da aprovação pela maioria gera a impossibilidade de prosseguimento dos projetos em tramitação.

3.1 A CCJC E SUA FUNÇÃO DE SELECIONAR PROJETOS DE LEI

Conforme exaustivamente afirmado, a CCJC apresenta papel fundamental no processo legislativo brasileiro. Assim, uma vez que todos os projetos de lei em tramitação na Casa passam pela dita comissão, bem como devido ao poder conclusivo que ostentam, é de se supor e esperar uma comissão extremamente forte e coesa, capaz de utilizar tais mecanismos de forma incisiva, impedindo que muitos projetos de lei taxados de inconstitucionais ou antijurídicos sigam com seu regular trâmite legislativo.

Nesse sentido é que, segundo a doutrina de Tsebelis, podemos localizar a CCJC como possível veto player, uma vez que ela apresenta justamente o poder de vetar o processo legislativo de normas incompatíveis com a Constituição ou com o ordenamento jurídico como um todo. Logo, focar na CCJC da Câmara dos Deputados brasileira, em uma análise doutrinária geral, é focar em um órgão cuja característica principal é a seleção de propostas, o que acaba por justificar por si só sua grande importância no sistema.

Dessa forma Santos (2002 p.1) aduz que “um sistema de comissões atuante multiplica as instâncias de decisão no interior da instituição, o que amplia as possibilidades de interferência autônoma dos legisladores na produção de políticas públicas”.

Assim, tendo em vista a grande influência do Executivo no processo legislativo, bem como a importância do sistema comissional no Legislativo brasileiro é que Santos (2000, p.11) infere que “reforçar o sistema de comissões é, por conseguinte, o caminho institucional mais seguro para que o Legislativo adquira condições de competição com o Executivo durante o processo decisório”.

Ocorre que tamanha importância constitucional e regimental dada à CCJC, a partir de todos os mecanismos de seleção já mencionados, pode não está sendo, de fato, bem aproveitado. Para esclarecer a dúvida, contudo, passamos a analisar os pareceres elaborados pela comissão no período de 2001 a 2014.

Ressalte-se de antemão que o marco inicial de análise, nesse tópico, em 2001 se deu devido a Câmara dos Deputados não possuir em sua base de dados informatizada, informações referentes aos pareceres elaborados antes dessa data. Da mesma forma, cumprem destacar, que os pareceres analisados têm como base apenas aqueles decorrentes de projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e projetos de emenda constitucional, conforme já aduzido em seção anterior.

Antes de expor a análise quantitativa, cabe ainda ressaltar que os pareceres analisados nesse trabalho refletem o voto vencedor, ou seja, a opinião da maioria dos membros da comissão e não necessariamente o voto do relator. Isso porque, conforme já explicado, quando os projetos de lei são distribuídos à comissão, o presidente desta designa um relator o qual está incumbido de emitir parecer, o qual será discutido e votado no plenário da comissão podendo ser aprovado ou rejeitado pelos demais membros.

Nesse sentido é que Santos e Almeida (2005, p.2) afirmam que “embora comumente tido como um dos atores-chave no processo decisório do Legislativo brasileiro, o relator não tem poderes formais suficientes para influenciar a decisão final da comissão”. E prosseguem afirmando que a importância potencial do relator decorre “de sua função de agente informacional da comissão, i.e., de sua delegação para coletar e compartilhar com seus pares informações a respeito das consequências de uma política pública específica”.

Entendido isso, passamos a análise quantitativa dos pareceres. Pretendemos agora esclarecer a questão acima mencionada.

Assim, temos que foram analisados 9.562 pareceres elaborados pela CCJC no período em questão. Desse total, constatou-se que apenas 1.205 pareceres, ou seja, 12,6% declararam a inconstitucionalidade ou antijuridicidade da proposição em apreço. Logo, temos que 8.357 pareceres, ou seja, a maioria esmagadora de 87,4% dos pareceres da comissão foram pela constitucionalidade e juridicidade do projeto de lei analisado.

Esses dados nos permitem flexibilizar a importância da CCJC no processo legislativo de normas. Ora, temos uma comissão com amplos poderes de veto, porém que pouco se utilizou dele. Tal análise não esvazia, de forma alguma, sua importância, mas acende a discussão do seu papel.

Por esses dados alcançados, podemos entender que 87,4% dos projetos de lei ordinária, complementar e de emenda constitucional que tramitaram na Câmara dos Deputados estão de acordo com o ordenamento jurídico e com a Carta Magna brasileira, não apresentando qualquer vício de inconstitucionalidade ou antijuridicidade, devendo, portanto, prosseguir com seu processo legislativo ou então, pode-se entender que, os acordos políticos

empreendidos entre o Executivo e a maioria dos parlamentares na CCJC estão de fato alcançando seu objetivo qual seja o de facilitar a tramitação dos projetos de seus interesses. Assim, na impossibilidade de comprovar essa segunda alternativa, deixamos prevalecer a primeira.

Fato é, que mesmo dispondo de poderes para obstar o prosseguimento dos projetos ali em tramitação, a CCJC, no período analisado, quase não fez uso desses mecanismos, flexibilizando até mesmo o seu papel de veto player na casa legislativa.

3.2 REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA E OS CRITÉRIOS DE PROPORCIONALIDADE

Conforme exposto no início deste ensaio, a Constituição Federal brasileira e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelecem o critério da proporcionalidade para a alocação dos parlamentares nas comissões existentes, ressaltando sempre a necessidade de inclusão de um membro da minoria, mesmo que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. Assim, os partidos que ocupam um maior número de cadeiras na Câmara terão um maior número de representantes nas comissões e, por conseguinte os que apresentam poucos representantes na Casa terão poucos representantes nas comissões.

Tendo em vista tal critério e a necessidade de alocar seus membros naquelas comissões estratégicas segundo critérios internos, os partidos acabam por selecionar as comissões temáticas que melhor atendem suas expectativas. Aliás, muitos são os critérios utilizados pelos partidos para indicarem seus membros. Santos (2002) argumenta que:

as comissões diferem no que concerne as estratégias dos diferentes partidos para consolidar uma imagem pública, por isso, as lideranças utilizam diferentes critérios para a indicação de seus membros. Em algumas, valem os critérios da auto-seleção e o da especialização prévia, e em outras, somente a confiança dos líderes no comportamento leal do componente pode assegurar-lhe a vaga. (SANTOS, 2002, p.2)

Assim sendo, sem adentrar no mérito da questão, haja vista não ser o foco deste trabalho, a literatura aponta como possíveis critérios utilizados pelos partidos para alocação de seus membros por temática nas comissões: as principais políticas desenvolvidas pelo partido, seu eleitorado ou até mesmo marketing partidário.

Nesse sentido, cabe destacar àquele que se supõe seja o principal critério: a especialização. Isso porque, conforme já mencionado, as comissões representam espaços de

análise de assuntos específicos, ou seja, espera-se que seus membros tenham qualidades diretamente relacionadas ao objeto da comissão que fará parte para que possa melhor atuar.

Santos (2002, p.10) esclarece, ainda, que tal critério “significa que os deputados delegam a autoridade de verificar os efeitos macroeconômicos de determinado tipo de legislação para um pequeno grupo de colegas especializados na matéria”.

Assim sendo, atendendo aos critérios de proporcionalidade, espera-se que a comissão que trata de assuntos agrários, por exemplo, seja composta de parlamentares que tenham formação na área ou que por qualquer motivo tenham conhecimento específico naquilo. Da mesma forma, espera-se tal especialização nas demais comissões como a CCJC, a qual tem por objetivo a verificação da constitucionalidade dos projetos de lei. Logo, espera-se que seus membros sejam da área jurídica.

Ocorre que há algumas comissões como a analisada neste trabalho – CCJC – que se constituem como decisivas para os partidos, o que acaba reduzindo o critério da especialização para distribuição de seus membros e ascendendo critérios como a estratégia política e a fidelização aos ideais e interesses do partido.

Fato é, que independente dos critérios utilizados, conforme assegura Santos (2002, p.11) “o exame da composição das comissões é crucial para que possamos conhecer a natureza de sua inserção no processo legislativo”.

Voltando a analisar a proporcionalidade, visto ser este o foco da presente seção, passamos a verificar, agora através de dados estatísticos, se esse critério foi de fato observado pelos partidos nas legislaturas compreendidas no período de 1999 a 2014.

O Regimento Interno da Casa estabelece como se dará o cálculo de proporcionalidade:

Art. 27. A representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de membros da Câmara pelo número de membros de cada Comissão, e o número de Deputados de cada Partido ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido. O inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer em cada Comissão.

Com efeito, para a legislatura 1999-2002, tomaram posse deputados pertencentes a 17 diferentes partidos. Para a CCJC foram indicados 113 membros pertencentes a 13 partidos políticos.

Cumprido salientar que no ano de 1999 foram formados dois blocos parlamentares, a saber: o primeiro bloco formado pelo PSB e PCdoB e o segundo bloco formado pelo PR, PSL, PST, PSD e PMN. O primeiro bloco compreende, segundo Limongi e Figueiredo, o Partido dos Pequenos de Esquerda – PPE. Estes teriam coesão partidária extremamente alta,

situando-se bem acima daquela verificada entre os partidos de centro e de direita. (Limongi e Figueiredo, 1995). Já os partidos políticos que compuseram esse segundo bloco não foram enquadrados na classificação proposta pelos autores acima. Essa informação é fundamental para o cômputo da proporcionalidade, pois como visto na leitura do dispositivo legal, um bloco parlamentar é analisado como se um partido fosse.

A partir do cálculo proposto foi possível a construção da seguinte tabela:

Tabela 7: Proporcionalidade de membros na CCJC (1999-2002)

PARTIDO	TOTAL DE CADEIRAS NA CD	NÚMERO REGIMENTAL DE CADEIRAS DO PARTIDO OU BLOCO	TOTAL DE CADEIRAS NA CCJC
PT	59	13	12
PMDB	84	18	20
PSDB	99	21	17
PP	60	13	11
DEM	105	23	26
PR	13		6
PSL	1		2
PST	1	4	1
PMN	2		0
PSD	2		0
PSB	17	5	3
PCdoB	7		1
PDT	25	5	5
PTB	31	6	7
PPS	3	1	2
PV	1	1	0
PSC	1	1	0
TOTAL	511	111	113

Fonte: Elaboração própria. Os dados sobre as coalizões partidárias foram compilados de: Câmara dos Deputados; Figueiredo e Limongi (2011); UOL Eleições (2008); UOL Política (2011).

Como se percebe, a coluna intermediária retrata o inteiro do quociente final o qual representa o número de cadeiras que o partido ou bloco parlamentar poderia concorrer em cada comissão. Vemos, portanto, que no ano de 1999, apenas um bloco parlamentar (PSB e PCdoB) e cinco partidos (PT, PSDB, PP, PV e PSC) ocuparam cadeiras respeitando o limite

definido no Regimento. Os demais tiveram mais representantes na CCJC do que lhes era permitido regimentalmente.

Ademais, verifica-se que, pelo cálculo da proporcionalidade, três partidos – PPS, PV e PSC – não teriam direito a representação na CCJC, porém deveria lhe ser aplicada a regra de inclusão de um membro representante dessa minoria, o que não foi respeitado, uma vez que o PV e PSC não foram representados, enquanto o PPS indicou dois membros para a comissão, em contradição a citada proporcionalidade.

Pelo exposto, podemos afirmar que, para a legislatura 1999-2002, o critério da proporcionalidade não foi integralmente respeitado.

Prosseguindo em nossa análise, focaremos agora no período 2003-2006, ou seja, na segunda legislatura analisada neste ensaio. Como já fora falado, no ano de 2003 tomaram posse 513 deputados federais pertencentes a 17 partidos políticos distintos. Na CCJC foram indicados 158 membros distribuídos em 15 partidos.

Cumpramos ressaltar que durante essa legislatura muitos parlamentares mudaram de partido, bem como novos partidos foram formados. Exemplo disso foi a criação do Partido Republicano (PR). Este foi formado em outubro de 2006 a partir da fusão do PL com o PRONA. Da mesma forma que o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) foi criado em 2005 a partir de uma dissidência do PT. Cabe mencionar que quatro deputados eleitos em 2003 pelo PT e integrantes da CCJC migraram para o PSOL em 2005. Para efeito da presente análise, contudo, tais deputados serão computados como membros do PT.

Em 2003 não houve a formação de blocos partidários na composição da CCJC, tendo cada partido atuado isoladamente. Calculando o quociente final, chegamos a seguinte tabela:

Tabela 8: Proporcionalidade de membros na CCJC (2003-2006) (continua)

PARTIDO	TOTAL DE CADEIRAS NA CD	NÚMERO REGIMENTAL DE CADEIRAS DO PARTIDO OU BLOCO	TOTAL DE CADEIRAS NA CCJ
PT	91	27	22
PFL	76	23	23
PMDB	70	21	21*
PSDB	63	19	18
PPB	43	13	13

Tabela 8: Proporcionalidade de membros na CCJC (2003-2006) (conclusão)

PTB	41	12	10
PL	34	10	1
PSB	28	8	9
PPS	21	6	4
PDT	18	5	10
PCdoB	12	3	2
PRONA**	6	1	11
PV	6	1	2
PMN	2	0	0
PSC	1	1	1
PSL	1	1	0
PTC	0	1	1
TOTAL	513	152	158

*O Deputado Federal José Divino foi eleito em 2003 pelo PMDB, trocou para o PRB em 2005 e deixou o PRB em 2006, permanecendo no cargo sem partido político.

**A fusão do PL com o PRONA deu origem ao PR.

Fonte: Elaboração própria. Os dados sobre as coalizões partidárias foram compilados de: Câmara dos Deputados; Figueiredo e Limongi (2011); UOL Eleições (2008); UOL Política (2011)

Pela análise dos dados obtidos a partir do cálculo regimental da proporcionalidade, é possível verificar que no ano de 2003 apenas quatro partidos ultrapassaram o limite de cadeiras a eles destinado pelo Regimento Interno: o PSB que teria direito a oito cadeiras ocupou nove; o PDT que regimentalmente teria direito a cinco assentos na CCJC e ocupou dez; O PRONA, o qual junto ao PL formou o PR teria direito a uma cadeira e ocupou onze e; o PV que deveria ocupar uma cadeira e ocupou duas na CCJC. Todos os demais cumpriram com o definido no Regimento.

Destaca-se que dois partidos – PSC e PTC – apesar de não obterem o índice para a indicação de membros para a CCJC, por serem minoria, tiveram direito a um representante cada na comissão.

Dessa forma, podemos afirmar que, para a legislatura 2003-2006, o critério da proporcionalidade não foi integralmente respeitado em que pese a grande maioria dos partidos

terem ocupado assentos na CCJC conforme previamente estabelecido no Regimento Interno da Casa.

O terceiro período analisado compreende a legislatura 2007-2010. Neste período os deputados empossados estavam distribuídos em 20 partidos. Na CCJC tomaram posse 158 membros pertencentes a 16 partidos diferentes.

A indicação dos membros à CCJC no ano de 2007 foi demarcada pela formação de três grandes blocos parlamentares: o bloco formado pelo PMDB, PT, PP, PR, PTB, PSC, PTC e PTdoB, o bloco formado pelo PSB, PDT, PCdoB e PMN e o terceiro grande bloco formado pelo PSDB, DEM e PPS sendo que nesta legislatura apenas 2 partidos atuaram isoladamente: PSOL e PV.

Ressalte-se que, conforme disciplinado pelo Regimento Interno da Casa Legislativa analisada, os blocos parlamentares atuam como se fossem um único partido. Vejamos o cálculo de proporcionalidade para a legislatura 2007-2010:

Tabela 9: Proporcionalidade de membros na CCJC (2007-2010)

PARTIDO	TOTAL DE CADEIRAS NA CD	NÚMERO REGIMENTAL DE CADEIRAS DO PARTIDO OU BLOCO	TOTAL DE CADEIRAS NA CCJ
PMDB	90	86	30
PT	83		21
PP	41		10
PR	34		10
PTB	21		6
PSC	7		3
PTC	3		2
PTdoB	1		0
PSB	28	20	7
PDT	23		8
PCdoB	13		3
PMN	3		1
PSDB	64	44	21
DEM	62		26
PPS	17		7
PV	13	4	2
PSOL	3	1	1
TOTAL	513	155	158

Fonte: Elaboração própria. Os dados sobre as coalizões partidárias foram compilados de: Câmara dos Deputados; Figueiredo e Limongi (2011); UOL Eleições (2008); UOL Política (2011)

Verificou-se, pela análise dos dados acima, que no ano de 2007 apenas um bloco parlamentar ultrapassou o limite a ele estabelecido segundo o cálculo do regimento interno. Com efeito, o Bloco formado pelo PSDB, DEM e PPS teria direito a 44 cadeiras na CCJC, porém ocupou 54. Os demais blocos ocuparam cadeiras dentro do limite da proporcionalidade.

Ressalte-se, ainda, que os partidos que atuaram isoladamente também respeitaram a regra regimental, inclusive o PSOL, o qual mesmo não obtendo assentos segundo o coeficiente alocou um membro na CCJC devido à regra regimental de inclusão de um membro da minoria.

Por fim, a última legislatura analisada compreende 2011-2014. Em 2011 tomaram posse 513 deputados federais distribuídos em 22 partidos políticos. Na CCJC tomaram posse 133 deputados distribuídos em 16 partidos.

No ano de 2011 apenas um bloco parlamentar foi criado na CCJC: Bloco PV/PPS. Os demais partidos representados atuaram isoladamente. Vejamos a tabela com o cálculo do coeficiente de proporcionalidade:

Tabela 10: Proporcionalidade de membros na CCJC (2010-2014) (continua)

Partido	TOTAL DE CADEIRAS NA CD	NÚMERO REGIMENTAL DE CADEIRAS DO PARTIDO OU BLOCO	TOTAL DE CADEIRAS NA CCJ
PT	88	22	22
PMDB	78	20	22
PSDB	53	13	15
PP	44	11	11
DEM	43	11	13
PR	40	10	9
PSB	34	8	7
PDT	26	6	9
PTB	22	5	4
PSC	17	4	4
PCdoB	15	3	4

Tabela 10: Proporcionalidade de membros na CCJC (2010-2014) (conclusão)

PV	14	6	3
PPS	12		4
PRB	8	2	3
PMN	4	1	2
PTdoB	4	1	1
PSOL	3	0	0
PHS	2	0	0
PRTB	2	0	0
PRP	2	0	0
PTC	1	0	0
PSL	1	0	0
TOTAL	513	123	133

Fonte: Elaboração própria. Os dados sobre as coalizões partidárias foram compilados de: Câmara dos Deputados; Figueiredo e Limongi (2011); UOL Eleições (2008); UOL Política (2011)

Como se pode perceber a partir da leitura da tabela acima, sete partidos políticos e o bloco parlamentar existente ocuparam cadeiras além do número regimentalmente permitido. Logo, temos que apenas sete partidos – PT, PP, PR, PSB, PTB, PSC e PTdoB – respeitaram o limite definido pelo coeficiente de proporcionalidade. Da mesma forma que seis partidos representados na Câmara, não obtiveram representação na CCJC.

Pela análise, portanto, é possível concluir que a composição da CCJC na legislatura 2010-2014, em sua maioria, não se adequou a regra da proporcionalidade.

Em uma análise geral, cumpre destacar que em que pese a proporcionalidade se tratar de uma regra constitucional e regimental, vários partidos representados na CCJC nas legislaturas analisadas não respeitaram referida regra. Assim, podemos concluir que o critério da proporcionalidade não é parâmetro para todos os partidos.

3.3 A EXPERTISE COMO CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS MEMBROS DA CCJC

Conforme estabelecido no regimento interno da Câmara dos Deputados cabe aos líderes partidários à escolha dos membros - titulares e suplentes - que comporão a comissão

por um período de dois anos. Assim, vários são os critérios que podem ser utilizados por eles. Nesse sentido aduz Santos (2002):

Argumento que as comissões diferem no que concerne as estratégias dos diferentes partidos para consolidar uma imagem pública, por isso, as lideranças utilizam diferentes critérios para a indicação de seus membros. Em algumas, valem os critérios da auto-seleção e o da especialização prévia, e em outras, somente a confiança dos líderes no comportamento leal do componente pode assegurar-lhe a vaga. (SANTOS, 2002, p.2).

Em que pese a multiplicidade de critérios possíveis de serem utilizados, temos que a especialização ou expertise se apresenta como aquele mais justo e coerente, sobretudo quando se trata da CCJC, haja vista a importância que esta desempenha no processo legislativo. Conforme já aludido anteriormente, esta comissão se destaca das demais, pois todas as proposições legislativas que tramitam na Câmara dos Deputados tramitam obrigatoriamente por ela, o que a torna, de fato, estratégica.

Ademais, temos que se trata de uma comissão que desempenha função eminentemente jurídica, o que exige, para uma melhor atuação de seus membros, que estes tenham alguma formação e conhecimento da área do Direito.

Como já afirmado, as comissões permanentes, a exemplo da CCJC, representam locus de especialização acerca de matéria determinada. Daí a necessidade de investimento em expertise. Nessa esteira afirma Santos:

Em determinadas circunstâncias, pode parecer vantajoso para o representante investir recursos na aquisição da *expertise* requerida para atuar no processo decisório; em condições distintas parecerá mais vantajoso operar exclusivamente junto à sua base eleitoral, sem maiores preocupações quanto a temas de interesse mais geral. (SANTOS, 2000, p.11)

Santos (2000, p.11) prossegue afirmando que a estrutura de incentivos mais adequada ao desenvolvimento da expertise “é aquela que, através da distribuição de direitos e alocação de recursos parlamentares, assegura ao representante que seu investimento em informação se converterá em influência de fato no processo decisório”.

Assim, podemos verificar, também, que a discussão realizada a partir da apresentação do parecer pelo relator até a discussão no plenário da comissão, possibilita aos envolvidos ampla discussão acerca do tema, de forma a se conceber um intenso compartilhamento de informação, verificando os prós e os contras daquela política pública específica.

Nesse sentido, cabe destacar que Fabiano Santos, em outro estudo por ele realizado, ressaltou a diferença entre os fenômenos legislativos da especialização e participação:

Especialização é uma atividade cujo objetivo é a aquisição de *expertise*. Descrever um membro como especializado em determinado tema, não explica, todavia, a alta taxa de variação no envolvimento de deputados nos diversos projetos que tramitam pela Casa. Participação, por sua feita, significa investir recursos escassos, como assessoria, tempo e dinheiro na tramitação de determinada proposição. Trata-se de uma espécie de empreendimento legislativo que somente pode ser explicado pela revelação de preferências intensas. Pertencer a determinadas comissões expressa um padrão de comportamento por demais agregado, acrescentando muito pouco ao que se sabe sobre a real atividade dos diversos representantes. (SANTOS, 1998, p.4)

A CCJC, no contexto analisado, portanto, deve congrega deputados altamente interessados em matérias específicas, nas quais se tornam especialistas. A concretização da *expertise*, segundo Strom (1998) depende de diferentes fatores como, por exemplo, do número de comissões, de forma que quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a possibilidade de que diferentes assuntos possam ser bem analisados e, portanto, maior a quantidade de projetos a serem analisados simultaneamente.

Ocorre que, mesmo reconhecendo a necessidade de formação de membros especialistas na composição das comissões, não encontramos mecanismos endógenos que incentivem esse comportamento. Nesse sentido, Santos e Almeida (2005, p.4) afirmam “que os parlamentares brasileiros enfrentam um ‘problema informacional’, ou seja, a estrutura institucional do Legislativo não gera incentivos para a produção endógena e sistemática de informação especializada”.

Vários são os fatores apontados pela literatura que constituem barreiras à busca de incentivos individuais a exemplo da baixa valorização dos cargos do Legislativo frente aos cargos do Executivo, uma vez que este último ostenta poderes constitucionais e regimentais que favorecem seus representantes no processo de definição das políticas públicas. Assim, os políticos brasileiros pouco se especializam na arena parlamentar, pois visam mesmo por alcançar algum cargo no Executivo. (PESSANHA, 2003; SANTOS e ALMEIDA, 2005; SILAME, 2011;).

A literatura aponta, ainda, outros fatores, como as altas taxas de renovação legislativa no país e conseqüentemente as taxas relativamente baixas de reapresentação no Legislativo, a centralização dos trabalhos legislativos nas mãos das lideranças partidárias cabendo a elas as prerrogativas sobre a organização das atividades legislativas e a inexistência do sistema de senioridade encontrado em outros Legislativos no mundo, o que acaba desestimulando o acúmulo de mandatos devido a essa falta de benefícios na estrutura decisória. (FIGUEIREDO

e LIMONGI, 1999; MUELLER e PEREIRA, 2000; SANTOS, 2003; SANTOS e ALMEIDA, 2005; SILAME, 2011).

Delineado o panorama acima, resta-nos a seguinte indagação: seria a expertise o principal critério à indicação dos membros da CCJC no período de 1999 a 2014? Para responder a essa pergunta, analisaremos o perfil dos membros que compuseram a comissão nesse período, utilizando como parâmetro para a obtenção de expertise a formação acadêmica que os mesmos possuem.

A composição da CCJC, conforme já explanado, obedece ao critério da proporcionalidade. Assim, a título de informação colaciono o dispositivo regimental que trata do tema:

Art. 25. O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por Ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura.

§ 1º A fixação levará em conta a composição da Casa em face do número de Comissões, de modo a permitir a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária e demais critérios e normas para a representação das bancadas.

§ 2º Nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração.

§ 3º O número total de vagas nas Comissões não excederá o da composição da Câmara, não computados os membros da Mesa.

Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares, será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.

No que tange à composição dos membros da CCJC, cabe ressaltar que optamos pela análise bienal, ou seja, analisaremos aqueles que detêm formação jurídica em cada 2 anos, ressaltando que 2 biênios correspondem a 1 legislatura.

Assim, no período de 1999-2000 temos que, entre titulares e suplentes, 225 deputados compuseram a CCJC. Desse total, 81 deputados, ou seja, 36% não apresentavam expertise nessa área, enquanto que 144 membros, ou seja, 64% possuíam formação jurídica.

Impende mencionar, desde logo, que dentre aqueles que classificamos com formação jurídica encontram-se bacharéis em Direito, advogados, delegados de polícia, juízes de Direito, entre outros cargos que desempenhem função eminentemente jurídica.

A CCJC no período de 2001-2002 foi constituída por 231 membros, sendo que destes 101, ou seja, 43,72% não possuíam formação jurídica. Logo, ao revés, temos que nesse período 130 deputados, o que compreende 56,28% se encaixavam no modelo de expertise aqui analisado.

Cabe esclarecer que existe variação quanto ao número de membros da comissão de biênio para biênio, uma vez que os partidos podem substituir seus membros no decorrer da legislatura, bem como há parlamentares que ocuparam lugar na CCJC por mais de um biênio e até por mais de uma legislatura, tendo sido, cada um deles representado nessa pesquisa tantas vezes quanto foram indicados. Em suma, portanto, temos que compuseram a presente pesquisa todos os parlamentares que, no período analisado, ocuparam assento na CCJC.

Continuando a análise, verificamos que no biênio 2003-2004, um total de 274 deputados compuseram a comissão. Desses, 114 parlamentares, ou seja, 41,6% não possuíam formação jurídica e 160 deputados, o que compreende 58,4%, eram dotados de expertise. Já no período 2005-2006 verificamos que 318 parlamentares ocuparam assento na CCJC. Desses, 138 membros, o que equivale a 43,39% não eram dotados de expertise, enquanto que 180 membros ou 56,61% possuíam formação jurídica.

Prosseguindo nossa análise por biênio, passamos à terceira legislatura objeto deste trabalho. No período de 2007-2008 verificamos que 323 deputados ocuparam o cargo na CCJC. Desse total, 128 deputados (39,62%) não possuíam formação jurídica, enquanto que 195 deputados (60,38%) possuíam tal formação. Já no período 2009-2010, verificamos que 290 deputados ocuparam a comissão estudada, sendo que 120 (41,37%) não possuíam expertise, enquanto que 170 deputados (58,63%) possuíam a mesma.

Por fim, temos que no período 2011-2012, um total de 299 deputados ocuparam assentos na CCJC. Desse total, 120 membros (51,50%) não possuíam formação jurídica, enquanto que 145 membros (48,5%) eram pelo menos bacharéis em Direito. Já no período 2013-2014 verificamos que 334 deputados ocuparam função na CCJC. Desse total, 192 deputados (57,48%) não possuíam expertise. Em contrapartida, 142 deputados (42,52%) possuíam formação jurídica.

Por meio da análise realizada, podemos perceber que no período de 1999 a 2010 a expertise foi critério de seleção dos membros da CCJC, haja vista que mais da metade de seus membros apresentavam formação na área do Direito. Contudo, destaca aos olhos o período que compreende a última legislatura objeto deste trabalho: 2011-2014.

Com efeito, no período 2011-2012 verificamos que 51,50% dos membros da comissão não possuíam expertise. Da mesma forma que, no período 2013-2014, um número ainda maior de parlamentares (57,48%) não eram detentores da qualidade mencionada. Isso demonstra que mais da metade dos membros da CCJC não possuíam formação jurídica, o que pode ter dificultado até mesmo os trabalhos da comissão.

Ressalte-se, porém, a possibilidade de que estes membros tenham tido outras formas de especialização na matéria a ser analisada, alheias a formação acadêmica e que suas indicações reflitam outros critérios como, por exemplo, a lealdade política.

Por tudo o exposto, podemos concluir que de 1999 a 2010 a expertise adquirida pelo viés da formação acadêmica foi o critério mais utilizado pelos líderes partidários à indicação dos membros da CCJC, enquanto que de 2011 a 2014, esse critério cedeu espaço para outros, não mais consistindo em prioridade à supracitada indicação.

CONCLUSÃO

O processo legislativo brasileiro exige que os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados recebam um parecer positivo de constitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC para que prossigam com o devido processo legal. Assim, dada a obrigatoriedade de tramitação, tal comissão é estratégica para os partidos políticos, sendo importante a alocação de seus membros na mesma.

A análise da literatura já demonstra os amplos poderes assegurados pela Constituição Federal e demais legislações vigentes ao Executivo e líderes partidários. Com efeito, o presente trabalho demonstrou a preponderância do Executivo no processo legislativo e a centralização decisória nos líderes partidários.

A preponderância do Executivo foi verificada em diversas variáveis como o tempo e o regime de tramitação. Com as devidas proporções, haja vista que em média o Executivo apresentou 37,2 projetos por ano durante o período analisado, enquanto o Legislativo apresentou, ao ano, 1055,6 projetos, foi possível concluir que os projetos de origem do Executivo demandaram menos tempo do que os projetos do Legislativo. Ademais, quanto ao regime de tramitação, verificou-se que apenas 1,07% dos projetos do Executivo tramitaram no regime ordinário, enquanto que 56,64% dos projetos de iniciativa do Legislativo utilizaram esse regime que é mais complexo e, portanto, mais demorado na tramitação.

Dessa forma, foi possível inferir que os pedidos do Executivo de que seus projetos tramitassem em regime diferenciado foi amplamente aprovado o que lhes garantiu celeridade na tramitação, enquanto que os projetos de iniciativa do Legislativo tramitaram, em maioria, no rito ordinário, o qual é mais demorado.

O terceiro capítulo deste trabalho evidenciou, ainda, o poder de veto que a CCJC possui no processo legislativo brasileiro. Assim, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa na situação descrita pelo regimento, o parecer pela inconstitucionalidade de determinado projeto de lei obsta sua regular tramitação. Logo, obter a concordância da maioria dos membros que compõem tal comissão mostra-se necessária para que seja tomada uma decisão política.

Ocorre que mesmo dispondo de inúmeras prerrogativas, poucas foram as proposições que tiveram sua tramitação obstada pela comissão, o que contesta seu papel de selecionadora de propostas. Assim, restou demonstrado que raro foram os casos que os membros julgaram

pela inconstitucionalidade ou antijuridicidade dos projetos que tramitaram na Casa Legislativa.

Quanto à análise do critério da proporcionalidade foi verificado que, em que pese se tratar de uma norma constitucional e regimental, nem todos os partidos obtiveram representação proporcional na CCJC durante o período analisado, o que nos permite afirmar que tal regra não é, na prática, de utilização obrigatória pelos partidos que possuem direito a assento na comissão.

No que se refere ao critério de alocação dos membros na CCJC, verificou-se que no período de 1999 a 2010, a maioria dos parlamentares indicados pelos líderes partidários eram detentores de expertise, esta analisada a partir da formação jurídica. Já no período de 2011 a 2014, foi verificado um déficit nesse quantitativo, de forma que a quantidade de parlamentares da comissão que possuíam expertise diminuiu consideravelmente, demonstrando que outros critérios foram utilizados na tal composição, o que acaba por dificultar uma análise mais técnica e abre espaço para possíveis acordos políticos.

Por fim, cabe mencionar que o presente trabalho não tem por escopo esgotar a análise acerca da CCJC, mas, ao contrário, visa servir de base para que outros estudos sejam realizados e novas comprovações sejam obtidas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalisão: O dilema institucional brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34. Disponível em:

<<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2015.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Michigan: Michigan University Press, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. Re. E atual. de acordo com a Emenda Constitucional n.64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2012)**. 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan. Party Government in the House**. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina. **Instituições Políticas e Governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

_____. **Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil**. *Comparative Politics*, nº 32, 2000, pp. 151-170

_____. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, no.29, 1995, pp. 175-200. Disponível em:

<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Mudanca_constitucional__desempenho_do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2015.

_____. **Que Instituições Políticas importam e para que importam: lições dos estudos legislativos no Brasil**. In: LAVALLE, A. (org.) *Horizonte da Política, questões emergentes e agendas de pesquisa*. Editora UNESP. São Paulo, 2012.

KREHBIEL, Keith. *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 1991, pp. 149-179.

LEONI, Eduardo, (2000), **Organização legislativa em perspectiva comparada**. Projeto de dissertação de mestrado apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-americana Recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, nº 37, 1994, pp. 3-38.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina C. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 a 1994. Dados - **Revista de Ciências Sociais**, v.38, n. 3. Rio de Janeiro: 1995.

MUELLER, Bernardo. PEREIRA, Carlos. UMA TEORIA DA PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.15 n.43 São Paulo, 2000.

MUÑOZ, Ingrid Ahumada. **Las comisiones parlamentarias em Chile y otros países, 1967**. In: CARNEIRO, André Corrêa de Sá. O Sistema de Comissões Parlamentares. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/jornal/jornal114/processo_legislativo.aspx>. Acesso em: 13 jun. 2015.

NETO, Octavio Amorim. SANTOS, Fabiano. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. **Dados** Vol.44. nº 2. Rio de Janeiro, 2001.

_____. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados** vol. 46 nº 4 Rio de Janeiro, 2003.

PACHECO. Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Biblioteca Digital da Câmara. 3 ed. Brasília: 2013

PESSANHA, Charles Freitas (1997). **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**, Teses de Doutorado, USP.

ROCHA, Marta Mendes da. COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, Vol.18, nº 2. Campinas, 2012.

SANTOS. Fabiano. Partidos e comissões na câmara dos deputados. IUPERJ. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**: 2002.

_____. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In: AVRITZER, L.; ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. Escolhas institucionais e transição por transação: Sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Dados**, vol.43 no.4, Rio de Janeiro: 2000.

_____. ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, vol.48, no.4, Rio de Janeiro: 2005.

SHEPSLE, Kenneth A. **The Giant Jigsaw Puzzle**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

SILAME, Thiago. QUERER NÃO É PODER: Uma abordagem alternativa para se pensar o recrutamento parlamentar nas comissões permanentes em assembleias legislativas. **Isegoria**, ano 1. v. 1, nº 2, Minas Gerais, 2011. Acesso em: <>. Disponível em:

STROM, Kaare. (1998), **Parliamentary Committees in European Democracies**, in L. D. Longley e R. H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*. London, Frank Cass.

Tsebelis, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.12 n.34 . Anpocs: São Paulo, 1997.