

# Análise de admissibilidade de proposições legislativas

A atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014

HUGO R. HENRIQUES  
MÁRCIO H. P. PONZILACQUA

**Resumo:** Busca-se, neste artigo, compreender a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal brasileiro no ano de 2014 com base na análise das atas e notas taquigráficas das suas reuniões deliberativas. Os resultados de nosso estudo demonstram que há uma grande tendência à aprovação de proposições legislativas, especialmente daquelas analisadas em caráter não terminativo. Nota-se ainda que o juízo de admissibilidade das proposições nem sempre é realizado pelo relator, e quase nunca é discutido pelos demais senadores. Por fim, nota-se uma tendência à maior discussão dos aspectos referentes à constitucionalidade formal nos votos relativos a Projetos de Lei, de análise mais direta e com menos aparência de parcialidade. Discute-se a possibilidade de essa tendência ser fruto de uma cultura institucional do Congresso Nacional que busca evitar confrontações mais diretas de ideias e visões políticas.

**Palavras-chave:** Processo legislativo. Comissões permanentes. Juízo de admissibilidade. Constitucionalidade.

## Introdução

A doutrina jurídica tradicional a respeito do processo legislativo registra dois sentidos distintos para a expressão. Um sentido, que se convencionou denominar sociológico, congregaria todos os fatores que impulsionam o legislador no exercício da função legislativa, ou seja, o conjunto de elementos que direcionariam as ações parlamentares.

Recebido em 1/6/16  
Aprovado em 28/10/16

O outro sentido, ao qual a doutrina empresta o nome de jurídico, seria a inserção do processo legislativo no gênero do direito processual, que seria então composto pelos processos administrativo, judiciário e legislativo (SAMPAIO, 1996, p. 27).

Em que pese o elevado prestígio dessa doutrina clássica acerca do processo legislativo, cumpre ressaltar que adotamos uma compreensão distinta. Propomos a indissociabilidade do processo legislativo como fenômeno social e jurídico, justamente pela inegável complementariedade existente entre as duas dimensões. A visão utilizada no presente estudo parte da noção de campo de Pierre Bourdieu que, embora não desconheça as particularidades do campo jurídico e do campo político, busca demonstrar a não autonomia de tais campos e propõe como inegável a influência mútua e direta que esses campos exercem um sobre o outro (BOURDIEU, 2007, p. 221-223).

O campo de produção legislativa é, nesse sentido, palco privilegiado de análise desse diálogo entre os campos jurídico e político, pois nele os procedimentos jurídicos e os embates políticos se entrecruzam para formar aquilo que vem a ser, na prática, o conjunto de ações (*habitus*) dos agentes daquele espaço tão particular de tomada de decisões. Para a compreensão dessa análise, faz-se necessária uma compreensão do arcabouço jurídico-regimental que participa da estruturação desse campo, influenciando e sendo influenciado pelos agentes que o compõem.

O papel consultivo das comissões parlamentares, que ainda se mantém em relação a algumas matérias, foi predominante durante boa parte da história constitucional brasileira. Embora fossem comuns referências à necessidade de ouvir as comissões antes de proceder às deliberações em Plenário, os pareceres das comissões eram meramente consultivos e não geravam qualquer tipo de vinculação para as decisões majoritárias no Pleno.

No contexto pós-golpe militar de 1964, a Emenda Constitucional nº 17/1965 inaugurou o reconhecimento da capacidade legislativa plena das comissões. A reivindicação da possibilidade de delegação de poderes do Plenário às comissões era uma demanda de setores do governo, mesmo antes de 1964. A outra capacidade reconhecida às comissões nessa emenda foi a de rejeição de um projeto caso ele recebesse parecer contrário quanto ao mérito em todas as comissões pelas quais ele tramitasse.

A Constituição de 1967 e a Emenda nº 1, de 1969, a despeito do papel obscurecido do poder legislativo no período da ditadura militar brasileira, mantiveram em sua essência o mesmo regimento relativo às comissões parlamentares que a Emenda 17/1965 havia conferido ao tema. Alguns autores ponderam que, na vigência do período militar,

esse movimento teria ocorrido como forma de enfraquecer o Plenário das Casas Legislativas, visto que permitiria um maior controle das ações legislativas pelo governo (CASSEB, 2008, p. 223). Outros discutem que esses instrumentos jamais foram de fato aplicados na vigência da Constituição de 1967, o que faz efetivamente dos institutos relativos à competência das comissões parlamentares trazidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) uma inovação jurídica (PACHECO, 2002, p. 50).

A CF/1988, aliás, conferiu pela primeira vez poder terminativo às comissões sem a previsão de mecanismos de delegação que fossem necessários à sua efetiva aplicação. Contudo, o regramento regimental da Câmara dos Deputados e o do Senado Federal mantiveram tais exigências de delegação expressa de poder terminativo pela Mesa Diretora para as comissões.

A CF/1988 prevê também que, para que se instalem sessões plenárias ou reuniões das comissões, deve haver a presença de um quórum mínimo de congressistas igual à maioria dos seus membros. Por sua vez, para a aprovação da maior parte das deliberações, o quórum geral exigido é de maioria simples. Essa previsão, aliada ao procedimento deliberativo previsto no Regimento Interno de ambas as casas conhecido como “votação simbólica”, empregado na maior parte das votações que não exigem quórum específico ou votação nominal, tem por consequência um descompasso entre a aprovação de proposições – que toma por base a presença virtual, constante no painel eletrônico – e a presença real dos congressistas no local das deliberações. Para Casseb (2008), o procedimento da votação simbólica viola claramente os preceitos constitucionais; por outro lado, observa-se que, no cotidiano das comissões, é justamente essa prática que im-

prime alguma efetividade às comissões, especialmente em face da incompatibilidade de horários entre as reuniões das diversas comissões e as sessões plenárias, tema que discutiremos mais detalhadamente abaixo.

No que tange ao poder de deliberação das comissões, a Constituição Federal de 1988 se limitou a admitir o poder terminativo das comissões em relação aos projetos de lei, não mencionando outras proposições legislativas. Permitiu-se aos Regimentos Internos, dessa forma, a possibilidade de extensão do poder deliberativo das comissões a outros tipos de proposições legislativas não vedadas pelo texto constitucional.

Em relação especificamente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, é importante salientar que essa comissão tem o dever regimental de analisar a admissibilidade das proposições que por ela tramitam, entre as quais se incluem todas as Propostas de Emenda à Constituição (PEC), que devem necessariamente receber parecer sobre sua admissibilidade. Além das PEC, o campo temático da CCJ, segundo o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), inclui genericamente as matérias de competência da União, o que confere a essa comissão um campo de atuação imenso.

Por fim, para que se compreenda brevemente o procedimento legislativo, deve-se salientar que ele se inicia com a apresentação de uma proposição à mesa diretora da Casa Legislativa, que a recebe; depende, então, de despacho do Presidente da Mesa promover sua distribuição pelas comissões, com base na matéria trazida pela proposição. Segue-se, então, a remessa das proposições pela Secretaria Geral da Mesa. Tem-se de reconhecer desde logo o grande poder conferido ao Presidente da Mesa Diretora, seja na distribuição das proposições, o que define a sua tramitação, seja na

resolução de eventuais conflitos de competência, bem como na seleção de eventuais relatores *ad hoc*.

O RISF prevê o prazo de 20 dias úteis para a análise das proposições pela CCJ, e de 15 dias úteis para as demais comissões, com possibilidade de prorrogação. Os relatores são definidos pelo presidente da comissão e têm metade desse prazo para desenvolver sua atribuição. Também aqui é importante reconhecermos o poder concentrado nas mãos dos presidentes das comissões e dos relatores, especialmente se levarmos em conta que raramente o relatório é rejeitado e, quando o é, volta ao presidente da comissão a atribuição de determinar novo relator. Uma vez votado favoravelmente o relatório, este passa a constituir o parecer da comissão sobre a proposição ou, caso seja matéria terminativa, a proposição está aprovada e segue para a Mesa Diretora pelo prazo regimental de recurso, sendo então despachada para a Câmara dos Deputados ou para sanção presidencial.

Nas comissões, a proposição pode receber emendas redacionais ou de mérito. As primeiras mantêm o inteiro conteúdo da proposição original, modificando somente os termos, normalmente para adequação às normas regimentais e de técnica legislativa exigidas pelo Senado Federal. Alternativamente, nas comissões que devem analisar o mérito da proposta, há ainda a possibilidade de apresentação de substitutivo – uma emenda que oferece um novo texto em substituição a toda a proposição original –, normalmente com o intuito de sanar vícios mais graves ou de melhor elaborar os termos da proposição, ou mesmo de incorporar a ela as ideias de outras proposições correlatas.

Nesse sentido, é importante frisar que as ressalvas ao poder terminativo das comissões se relacionam mais fortemente com a possibi-

lidade de aprovação das matérias, uma vez que, ao apreciar as preliminares de admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade), as comissões têm a opção de decidir pelo seu arquivamento mesmo nas hipóteses de procedimento preparatório, admitindo-se recurso ao Plenário de tal decisão.

Considerando o cenário que delineamos até aqui, buscaremos analisar a atuação dos senadores membros da CCJ do Senado Federal com base nas atas e notas taquigráficas das reuniões deliberativas dessa comissão no ano de 2014, para verificar como as ações desses agentes interagem com o arcabouço normativo-regimental, especialmente no tocante às votações de PL e PEC e às análises de admissibilidade dessas proposições. Retiramos da análise as reuniões de Audiências Públicas, as Sabatinas e as dedicadas exclusivamente às emendas aos projetos de lei orçamentária. Não se computaram os PL e as PEC que tramitavam em conjunto, mas somente os de tramitação principal, uma vez que a inclusão daqueles poderia subverter os dados encontrados no tocante à análise do número de projetos e propostas aprovados e rejeitados pela CCJ.

No que se refere à metodologia, utilizamos a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2008).

Na análise, foi levado em consideração somente o voto do relator conforme lido em reunião. Nos casos em que o voto do relator fora lido em reunião do ano de 2013, analisou-se o voto escrito (três casos). Após essa seleção inicial, avaliamos a leitura do voto do relator de cada PL e PEC sobre os quais houve decisão final, bem como as leituras de votos contrários e as discussões havidas sobre cada matéria, para determinar em quais houve menção (no voto do relator e/ou na discussão) de pelo menos um dos temas de análise formal que incumbe à CCJ por força do artigo 101 do Regimento

Interno do Senado Federal: constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Durante a análise, verificou-se a ocorrência de menções frequentes a dois critérios extras: técnica legislativa e legalidade, que também passamos a analisar.

## **1. Análise quantitativa da atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014**

### **1.1. Visão geral**

Como o calendário legislativo se inicia oficialmente em fevereiro, não houve reuniões da CCJ no mês de janeiro de 2014. Nos demais meses, observamos a ocorrência de 61 reuniões. Dessas, analisamos somente 26, nas quais ocorreu a votação de ao menos um Projeto de Lei (PL) ou Proposta de Emenda à Constituição (PEC), tendo sido votadas (aprovadas ou rejeitadas) 27 PEC e 87 PL.

Quanto à origem dos PL, observamos um número bastante semelhante de projetos com origem no próprio Senado Federal (40 dos 87 PL analisados) e na Câmara dos Deputados (46 dos 87 PL analisados). Analisou-se ainda um caso de votação de substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado. A análise conjunta dos dados acima nos permite constatar que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal votou, em média, 4,4 proposições (PL ou PEC) por reunião deliberativa. No período analisado, observamos a aprovação de 80 dos 87 PL votados (92%), e a rejeição de apenas sete deles (8%). Entre os 87 Projetos de Lei votados no período de análise do presente trabalho, 66 eram não terminativos (76%), ao passo que 21 (24%) foram decididos terminativamente por aquela comissão.

Analisando conjuntamente os dados acima, observamos que, entre os 87 Projetos de Lei votados na CCJ em 2014, 62 (71%) foram analisados não terminativamente e tiveram parecer favorável aprovado pela comissão; 18 (21%) foram analisados terminativamente e aprovados pela comissão, seguindo para a Câmara dos Deputados ou para sanção presidencial, de acordo com a tramitação do processo; 04 (5%) foram analisados não terminativamente e receberam parecer pela sua rejeição; e apenas 03 (3%) foram analisados terminativamente e definitivamente rejeitados pela CCJ, seguindo para o arquivo.

Por fim, analisamos o número de pareceres favoráveis e contrários a PEC aprovados. Pelos mandamentos constitucionais, as propostas de Emenda à Constituição somente podem ser objeto de deliberação pelo

Plenário da Casa. Mas compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir pareceres referentes às propostas, especialmente no tocante à sua admissibilidade. Das 27 PEC apreciadas pela comissão durante nosso período de análise, a CCJ emitiu parecer favorável a 22 (81%), parecer contrário a 04 (15%), e parecer pela prejudicialidade de uma PEC (4%).

## **1.2. Os critérios de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e legalidade nas deliberações da CCJ**

Deu-se prosseguimento ao trabalho, avaliando, nas deliberações realizadas no âmbito da CCJ, a presença de referência aos critérios de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, próprios das análises dessa comissão, conforme o artigo 101 do Regimento Interno do Senado Federal, bem como aos critérios de técnica legislativa e legalidade.

Ao analisar os votos proferidos durante as sessões da CCJ pelos relatores, observamos que, dos 87 Projetos votados, 67 votos (77,0%) faziam referência à constitucionalidade do PL e 23 deles faziam mera menção, sem especificar o que se analisara para se afirmar a constitucionalidade do projeto; 50 votos (57,5%) faziam referência à juridicidade do projeto, mas 32 deles faziam mera menção a esse critério; 31 votos (35,6%) faziam referência à regimentalidade do projeto, entre os quais 27 faziam mera menção; 28 votos (32,2%) faziam referência à técnica legislativa do projeto, entre os quais 14 faziam mera menção; 06 votos (6,9%) faziam referência à legalidade do projeto como mera menção a esse critério.

Não foram considerados mera menção os votos que faziam referência à técnica legislativa e apresentavam emendas redacionais que sanassem o problema, uma vez que tais ocor-

rências foram tratadas como referências implícitas à compreensão do relator sobre o critério.

A análise das referências aos mesmos temas nas discussões realizadas pelos senadores membros da CCJ, excluído o voto do relator, indica cenário bastante diverso da análise anterior. De fato, nas discussões dos 87 Projetos de Lei analisados, foram observadas referências à constitucionalidade em apenas 09 (10,3%) delas; referências à juridicidade em 2 projetos (2,3%), e nenhuma referência a regimentalidade, técnica legislativa ou legalidade.

A análise dos votos proferidos pelos relatores de Propostas de Emenda à Constituição no âmbito da CCJ mostrou que, no período analisado, das 27 PEC votadas, 18 votos (66,7%) faziam referência à constitucionalidade da proposta, sete dos quais como mera menção; 7 votos (25,9%) faziam referência à juridicidade da proposta, entre os quais seis apenas como menção; 6 votos (22,2%) faziam somente menção à juridicidade da proposta; 7 votos (25,9%) faziam menção à técnica legislativa, um dos quais como mera menção; e 01 voto (3,7%) fazia apenas menção à legalidade.

Nas discussões das 27 Propostas de Emenda à Constituição analisadas, observamos referências somente à constitucionalidade das propostas e em apenas 3 (11,1%) das 27 PEC analisadas. Não se observou nenhuma referência a juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa ou legalidade.

## **1.3. A análise da constitucionalidade formal e material nas deliberações da CCJ**

Devido à complexidade da análise do critério de constitucionalidade, o Senado Federal a desmembra em duas dimensões: constitucionalidade formal e material. Assim, decidiu-se verificar a ocorrência de análise específica dessas dimensões nos votos e discussões dos

Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição.

Nos votos ou discussões dos 87 PL analisados no presente estudo, a constitucionalidade formal foi discutida em 39 (44,8%), e a constitucionalidade material em 18 deles (20,7%). Houve ainda um caso (1,1%) em que a inconstitucionalidade de um projeto foi discutida e ao fim aprovada com base em entendimento “sumulado” da própria CCJ (de acordo com o parecer da CCJ na Consulta nº 1, de 2013, da Comissão de Serviços e Infraestrutura).

Quanto às Propostas de Emenda à Constituição, observou-se que, das 27 propostas analisadas pela CCJ no período do presente estudo, oito (29,6%) discutiram a constitucionalidade formal da proposta e seis (22,2%), sua constitucionalidade material.

## 2. Análise qualitativa

### 2.1. O conteúdo fático-normativo dos critérios de constitucionalidade formal, constitucionalidade material, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa

A maioria das avaliações realizadas pelos relatores de Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição faz mera menção aos critérios de constitucionalidade formal, constitucionalidade material, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, tornando muito complexa qualquer análise do conteúdo fático-normativo desses critérios. Cabe ressaltar que não avaliamos o conteúdo do critério “legalidade”, pois todas as suas ocorrências foram mera menção.

O critério da “constitucionalidade formal” se relaciona diretamente com a análise de legitimidade de iniciativa da proposta ou projeto e da competência legislativa para edição das

normas em análise. Basicamente, esse critério adquire dois sentidos fáticos distintos, a depender da natureza da norma em análise.

#### a) Projetos de Lei

Em relação aos PL, o critério de constitucionalidade formal cuida da verificação da legitimidade de iniciativa do projeto de lei e da competência legislativa do Congresso Nacional para editar norma sobre determinado assunto. Assim, são recorrentes nessa análise discussões acerca dos limites da iniciativa de parlamentar para proposição de projetos que dizem respeito aos poderes executivo e judiciário. Também se indaga a constitucionalidade de emenda parlamentar que amplia a incidência de norma existente em projeto de iniciativa exclusiva de outra instituição (caso de emenda que estendia aos membros da Justiça Federal a incidência de norma benéfica aos membros do Ministério Público da União). O segundo conteúdo do critério de constitucionalidade formal é a competência legislativa; assim, são comuns referências ao art. 22 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – competência legislativa exclusiva da União; ao art. 23 e 24 da CF/1988 – competências comuns e concorrentes entre os entes federados; ao art. 48 da CF/1988 – competências do Congresso Nacional, entre outros.

#### b) Propostas de Emenda à Constituição

Em relação às PEC, o critério de constitucionalidade formal cuida da verificação de legitimidade de iniciativa de Proposta de Emenda à Constituição, segundo o rol de legitimados que consta do art. 60 da CF/1988, e da competência do Congresso Nacional para emendar a Constituição Federal, em especial considerando a não incidência das restrições previstas no art. 60, §1º – vedação de emendas à CF/1988 na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; no §4º – vedação de emendas tendentes a abolir

a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto e universal, a separação dos poderes, e os direitos e garantias fundamentais; no §5º – vedação da proposição de emendas à Constituição rejeitadas ou havidas por prejudicadas na mesma sessão legislativa.

Se o critério da constitucionalidade formal cuida especialmente da iniciativa e da competência, o critério de constitucionalidade material, por sua vez, cuida especificamente da adequação e respeito do PL ou da PEC em análise aos direitos e garantias fundamentais (especialmente aqueles exigidos pelo art. 5º da CF/1988), bem como aos fundamentos (art. 1º da CF/1988), objetivos fundamentais (art. 3º da CF/1988) e princípios (art. 4º da CF 1988) da República Federativa do Brasil. Cabe ressaltar que a análise desse critério, quando realizada nos votos ou nas discussões, pode referir-se à análise genérica da adequação do projeto ou proposta aos conteúdos mencionados, ou a conteúdos específicos. Neste último caso, são frequentes as discussões a respeito da constitucionalidade de projetos e propostas por possível afronta ao princípio da igualdade, em suas várias acepções, especialmente tendo em conta que, no período analisado, houve discussões de projetos de lei como o que visa a garantir cotas para negros em concursos públicos. Outra discussão frequente é a possibilidade de um projeto ou proposta irem de encontro ao princípio federativo por implicar ingerência da União na capacidade legiferante e administrativa dos estados e municípios federados.

No tocante ao conteúdo das análises de juridicidade dos projetos e propostas, há o uso de um ou mais dos seguintes conteúdos fático-normativos: inovação do ordenamento jurídico; efetividade da norma; espécie normativa (via) adequada; potencial coercitividade; generalidade; e adequação aos princípios gerais de Direito. Na maioria dos casos em que

a juridicidade é tratada pormenorizadamente nos votos dos relatores, faz-se mera menção a um ou mais desses conteúdos ao afirmar que o processo em análise atende a eles, mas sem detalhar o que cada um desses conteúdos compreende. Nos dois casos em que a juridicidade de projetos de lei foi questionada, buscou-se demonstrar que a norma em análise seria inócua, faltando a ela então os requisitos de inovação ou efetividade.

O conteúdo das análises de regimentalidade diz respeito mais à tramitação regular do processo legislativo do que necessariamente a elementos do próprio projeto ou proposta. Não houve nenhuma ocorrência de rejeição de algum processo legislativo analisado por desrespeito ao critério da regimentalidade, tampouco houve qualquer menção a esse critério fora dos votos dos relatores. Ademais, a maioria das ocorrências de referência ao critério de regimentalidade foi de mera menção, com pouco ou nenhum aprofundamento no conteúdo fático-normativo do critério. Em apenas dois casos, foi possível analisar o que os senadores da CCJ entendem por regimentalidade de um processo. O primeiro conteúdo é justamente a atribuição à CCJ da análise de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições (art. 101, I do Regimento Interno do Senado Federal – RISF); também estão inclusos, na análise de regimentalidade, aspectos formais das proposições, tais como a escrita em termos claros e concisos e dividida em artigos (art. 236 do RISF), a presença de ementa acima da proposição (art. 237 do RISF), a presença de justificção (art. 238 do RISF), e a presença em anexo da transcrição das disposições de lei invocadas em seu texto (art. 239 do RISF).

Finalmente, em relação ao conteúdo fático-normativo do critério de técnica legislativa, parece haver um consenso absoluto entre

os senadores. Em todas as ocasiões em que esse critério foi apreciado para além da mera menção, fazia-se referência à atenção ao disposto na Lei Complementar 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. O fato de o critério da técnica legislativa não ter sido empregado para fundamentar a rejeição de uma proposição legislativa no período analisado guarda íntima relação com a apresentação de emendas redacionais pelos relatores, que visam justamente a sanar tais vícios. Assim, a técnica legislativa é frequentemente discutida, mesmo sem referência explícita a ela, nas diversas emendas redacionais apresentadas.

## **2.2. O poder de agenda: a propensão à aprovação das proposições legislativas analisadas**

O primeiro dado interessante que a presente análise traz é o número de projetos de lei de origem no Senado Federal (40) e na Câmara dos Deputados (46) analisados pela CCJ no ano de 2014. Embora o equilíbrio entre os números de projetos de ambas as casas legislativas possa parecer razoável, deve-se notar que a Câmara recebe todos os projetos de autoria do executivo, do judiciário, do ministério público, entre outros, além de contar com um maior número de membros, o que implicaria uma quantidade consideravelmente maior de projetos de origem naquela casa em tramitação pelo Congresso Nacional, especialmente devido aos Projetos de Conversão de Medida Provisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 49). Em vista disso, poderíamos esperar uma predominância dos Projetos de Lei da Câmara sobre os do Senado, o que não encontra apoio nos dados aqui apresentados.

Uma razão que aventamos para isso e que procuraremos trabalhar melhor em seguida é a forma de seleção das pautas das reuniões. As pautas das sessões deliberativas parecem ser selecionadas em íntima sintonia com os temas e projetos que os membros – em especial a presidência e os líderes da comissão – sabem que terão condições de ser votados e aprovados. A presidência da Comissão parece ter maior disposição para selecionar Projetos de Lei do Senado (PLS), uma vez que: a) os PL aprovados na CCJ, ou mesmo no Plenário do Senado, quando for o caso, ainda terão de tramitar na Câmara dos Deputados e, portanto, as decisões em relação a eles ainda têm a possibilidade de sofrer grandes revisões; b) por serem Projetos de autoria de colegas senadores, causar empecilhos à sua tramitação, não pautando os PLS, ou pior, rejeitando-os nesta primeira instância que é a CCJ, pode gerar desconfortos políticos – desconfortos que, veremos novamente a seguir, parecem ser evitados constantemente pelos senadores.

Antes de seguirmos por essa linha de raciocínio, entretanto, é imperativo realizarmos duas breves digressões. A primeira delas em relação ao número de Propostas de Emenda à Constituição votadas pela CCJ no período: 27. Grosso modo, a cada quatro proposições votadas no âmbito dessa comissão no ano de 2014, uma delas era PEC. As razões possíveis aventadas para esse número tão elevado, levando-se em conta especialmente a teórica excepcionalidade das Emendas à Constituição, seriam os prazos regimentais exíguos para a emissão de parecer pelas comissões; o interesse público na maioria dos temas tratados pelas PEC; e o caráter necessariamente não terminativo das votações de pareceres da CCJ sobre PEC. Em especial, se levarmos em conta a somatória dos dois últimos fatores – a ausência de poder terminativo das comissões para PEC e o interesse público envolvido nessas votações –, constataremos um forte interesse político e facilidade em aprovar pareceres da CCJ a respeito das PEC que nela tramitam. Além disso, o tratamento regimental do tema imprime certa pressão sobre os prazos de sua apreciação pela CCJ: o Presidente do Senado Federal tem a obrigação regimental de despachar todas as Propostas de Emenda à Constituição à CCJ, para que ela emita parecer de admissibilidade e mérito no prazo de 30 dias (CASSEB, 2008, p. 330-331). A consequência do não cumprimento desse prazo é a possibilidade de determinação de um relator *ad hoc*, que proferirá um parecer oralmente em plenário, dispensando o parecer da CCJ e, assim, retirando-lhe poder político de controle sobre a tramitação da PEC. Há, portanto, uma soma de fatores que provavelmente se conjugam para instaurar, na comissão, a vontade política necessária para a emissão de seus pareceres a respeito desse tipo de proposição.

A segunda digressão que se faz necessária nesse ponto diz respeito ao dado apresentado no presente estudo de que, em média, aprovam-se 4,4 proposições por reunião deliberativa da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Discutir esse dado é especialmente tortuoso quando se coloca nessa discussão a tão conhecida dicotomia entre segurança e eficiência na administração pública em geral. De fato, em nosso estudo, observamos reuniões – como a 40ª Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, realizada em dois de setembro de 2014 –, em que foram deliberadas treze proposições, a maioria das quais de forma extremamente abrupta, com leitura de votos resumidíssimos e quase nenhuma discussão. De outra sorte, observamos reuniões em que temas controversos e complexos, como a maioria penal, foram discutidos por horas – por vezes, sem sequer serem votados ao final –, com proveitosos debates acerca da constitucionalidade da proposta, apresentação de votos em separado, ricos em

argumentos favoráveis e contrários e uma real preocupação dos senadores em estudar e discutir o tema.

Assim, recaímos novamente no argumento, já apresentado acima, de que talvez não seja o caso de se arguir tanto da eficiência dos legisladores, mas de se pensar em maneiras que tornem possível as comissões se reunirem mais vezes, por mais tempo. Não ignoramos, aqui, que existem, para as Casas Legislativas brasileiras, vedações regimentais à realização de reuniões ordinárias – que somente podem ser realizadas das terças às quintas-feiras (CASSEB, 2008, p. 309), mas tão somente ressaltamos que críticas apressadas e exigências de produtividade legislativa podem ser um caminho perigoso em direção a decisões ainda menos debatidas.

Feitas as digressões acima, retomamos a discussão acerca da definição de pautas nas comissões e as possíveis consequências disso para os resultados obtidos no presente trabalho. Um estudo recente sobre o poder de influência sobre as deliberações legislativas buscou determinar os agentes que são capazes de definir rumos nas tramitações legislativas da Câmara dos Deputados (mas com resultados transponíveis em grande parte ao Senado) e percebeu que do Regimento Interno, bem como das práticas dos congressistas resultava a concentração de poderes nas mãos de quatro figuras principais, excluído o papel do Governo fartamente relatado em outros estudos: o Presidente da Casa, os presidentes de comissões, os líderes de bancadas e os relatores das proposições (AGUIAR, 2013). No tocante aos presidentes das comissões, esse poder advém justamente da sua capacidade de definir a pauta das reuniões deliberativas das comissões que presidem, além de poderem de ofício retirar de pauta proposições, bem como conduzir as votações.

O poder do presidente da comissão em definir a pauta dialoga diretamente com os resultados aqui demonstrados. Esse poder provavelmente é um dos responsáveis por aparentemente imprimir uma maior celeridade aos Projetos de Lei de iniciativa de senadores em relação aos de iniciativa de deputados, bem como deve ser considerado na análise da proporção relativamente baixa de proposições rejeitadas. Precisamos considerar que o presidente da comissão, tendo em conta as tratativas em andamento – advindas especialmente das comunicações de líderes de bancada – e o voto previamente recebido do relator da proposição, bem como, em alguma medida, o interesse dos congressistas em votar determinada matéria – manifesto nos requerimentos dos próprios senadores para que determinada proposição seja pautada – não tem razões para pautar determinadas proposições que sabidamente não prosperarão ou, em sentido mais propriamente político, não tem estímulo para pautar determinadas proposições que tendam a ser encaminhadas de

forma diversa da que ele, seu partido ou bloco partidário gostariam.

No tocante a tais considerações, que explicariam a alta taxa de aprovações e pareceres pela aprovação de PL e PEC no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, deve-se ressaltar a observação empírica feita durante a presente pesquisa de que o presidente da CCJ do Senado Federal durante o ano de 2014 demonstrou uma tendência a acatar, sempre ou quase sempre, os pedidos de inclusão de matérias em pautas futuras ou mesmo de matérias extrapauta no curso das reuniões da comissão. Essa observação é interessante por duas razões: a primeira, para que não se perca de vista o caráter eminentemente político das Casas Legislativas. Em que pese à concentração, inclusive por determinação regimental, de poder nas mãos de determinados agentes, os congressistas são indivíduos inseridos em um ambiente de socialização política e, portanto, pouco tendentes a se indispor uns com os outros sem boas razões. Assim, embora haja de fato um poder do presidente da comissão em pautar matérias, observa-se faticamente que esse poder é, ao menos em parte, mitigado por certa tendência desses atores, observável no caso do presente estudo, em congregar interesses.

A segunda razão é para que fuçamos de uma tendência a explicações simplistas que descreditem totalmente determinados agentes ou funções com base em elucubrações teóricas, sem notar as nuances envolvidas na prática real dos poderes que detêm. Se os presidentes das comissões de fato têm o poder de definição das pautas e o utilizam para garantir o encaminhamento de proposições que eles, seu partido, bloco parlamentar ou outros interesses querem ver aprovadas ou definitivamente rejeitadas, a utilização desse poder, ao menos na avaliação do presente estudo, dá-se de for-

ma menos ostensiva do que se poderia supor com base em análises puramente teóricas.

Além da seleção prévia das pautas, outros dois fatores contribuem para a alta proporção de matérias aprovadas ou com parecer favorável no âmbito da CCJ. O primeiro trata da visível tendência dos senadores à aprovação de matérias não terminativas (proporção duas vezes maior de aprovação para matérias não terminativas em relação às terminativas), especialmente quando em sua tramitação ainda passarão por outras comissões. Como observamos ao longo do presente estudo, embora a CCJ tenha por prerrogativa regimental analisar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições, rejeitando aquelas que não cumpram com tais exigências, a comissão o faz somente em raríssimos casos. Assim, as menções mais constantes à limitação da apreciação da CCJ a questões de juízo de admissibilidade da matéria parecem ocorrer justamente quando se pretende aprovar uma proposição naquela comissão e relegar as discussões de mérito a outras instâncias.

Um exemplo dessa tendência observa-se na discussão do PLC nº 13, de 2013, em que o voto da relatora, conforme lido, tratou somente do mérito da proposição, conclamando a comissão a dar-lhe parecer favorável. Na discussão, foi aventada a possibilidade de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e material (quebra do pacto federativo), chegando a haver um pedido de vista, posteriormente retirado. Alguns senadores sinalizaram que votariam favoravelmente ao voto da relatora somente em respeito a ela e para que a proposta seguisse sua tramitação, deixando claro que as demais comissões iriam questionar a proposta e possivelmente até votar contrariamente a ela.

O segundo fator que contribui para a compreensão da proporção expressiva de matérias

aprovadas ou que recebem parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é a forma pela qual se votam as proposições no âmbito das comissões. Regimentalmente há a previsão da denominada “votação simbólica”, utilizada na maioria das deliberações que não exigem quórum qualificado para sua aprovação:

A forma como se opera a votação simbólica, com a exigência de que se levantem os congressistas que quiserem a rejeição da medida votada, permite, na prática, que um número extremamente reduzido de parlamentares aprovem incontáveis atos e proposições, especialmente porque a presença mínima verificada é a oficial, a presença virtual, que consta no painel eletrônico e não a presença física no recinto das deliberações (CASSEB, 2008, p. 241).

De fato, a utilização da votação simbólica é notável nas atas de qualquer reunião deliberativa da CCJ analisada pelo presente estudo, e fortalece sobremaneira o poder do relator em conduzir o sentido da votação das matérias, uma vez que, para a rejeição do relatório, é necessária a manifestação ativa dos senadores. A esse propósito, inclusive, cumpre ressaltar que a alternativa à votação simbólica, a chamada votação nominal – exigida em alguns casos, e requerível em todos – muitas vezes leva a confusões e embaraços entre os senadores, especialmente quando há outro voto além daquele proferido pelo relator (voto em separado). Verificou-se, durante a presente análise, que muitas vezes a votação precisa ser pausada, ou até mesmo reiniciada do princípio, por conta de dúvidas dos senadores a respeito de como se está realizando a votação.

Portanto, a alta taxa de aprovações de matérias (PL e PEC) observada no presente estudo pode ser ao menos parcialmente compreendida com base nestes três fatores: 1) a seleção de pautas pela presidência da comissão; 2) a tendência à aprovação das matérias não terminativas para não obstar a sua tramitação; 3) o modelo de votação empregado.

### **2.3. A utilização escassa do poder terminativo das comissões**

Outro dado encontrado no presente estudo foi a baixa proporção de matérias terminativas votadas na CCJ no período analisado. A proporção aqui relatada (apenas 24% dos Projetos de Lei foram analisados em caráter terminativo) vai ao encontro de outros estudos semelhantes. Um estudo das propostas aprovadas entre 1985 e 1998 na Câmara dos Deputados demonstrou que 25.2% das proposições foram indicadas pela presidência daquela Casa como passíveis de serem analisadas terminativamente (na Câmara dos Deputados, o termo mais recorrente é “conclusivo”, com idêntico sentido ao que no Senado se denomina

“terminativo”). Esse mesmo estudo demonstra ainda que as comissões fizeram uso dessa prerrogativa somente em 10.6% das propostas e que não houve qualquer interferência do Plenário no sentido da proposição de emendas de Plenário, em apenas 8.81% delas (PEREIRA; MUELLER, 2000). A razão prática apontada pelos autores para isso também foi observada em nossa análise: o uso indiscriminado (e aprovação) de pedidos de urgência retira das comissões o poder terminativo sobre determinada proposta, transferindo ao Plenário a sua deliberação.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha explicitamente dotado as comissões parlamentares de poder terminativo, diversos estudos têm demonstrado que os regimentos internos das Casas Legislativas, bem como a sua prática cotidiana, não incorporaram esse movimento. Ainda restringem o uso de tal poder a situações muito específicas e em pouco distintas da previsão de delegação *interna corporis* (FERREIRA FILHO, 2009, p. 231) trazida pela Constituição Federal de 1967 (com a redação dada pela Emenda nº 1/1969), do período ditatorial brasileiro. Embora prevista, essa possibilidade não foi largamente utilizada, em vista das características políticas centralizadoras do período (PACHECO, 2002, p. 50). De fato, o poder terminativo das comissões, embora constitucionalmente garantido, em seu tratamento regimental carece de confirmação pelo presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal no despacho em que define a tramitação de determinada matéria (PACHECO, 2009, p. 48).

Algumas observações são necessárias em relação a esse ponto. A primeira delas diz respeito ao tratamento dado ao poder terminativo das comissões pelo Regimento Interno do Senado Federal no tocante a determinados projetos de lei. O RISF subtrai às comissões a

possibilidade de análise terminativa de determinados Projetos de Lei, em especial aqueles que dizem respeito a Lei Complementar, Códigos e Consolidações, bem como, conforme já mencionamos, a todo Projeto de Lei sob regime de urgência. Portanto, há um embaraço regimental à utilização efetiva do poder terminativo pelas comissões, o que necessariamente influencia na proporção aqui encontrada de PL analisados terminativamente pela CCJ no ano de 2014. Alguns autores também observam que o tratamento regimental da delegação constitucional de poder às comissões caminha até o momento num sentido de restringir tal poder, restando-lhes tal prerrogativa praticamente nos casos de PL de menor relevância ou de prévio consenso estabelecido (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Outra observação pertinente, que concerne à metodologia aqui empregada na aferição dos dados relativos ao poder terminativo, é que, diferentemente das pesquisas de outros autores, como Pereira e Mueller (2000), que analisaram o resultado final do processo legislativo (PL aprovados pela Câmara dos Deputados entre 1985 e 1995), nosso trabalho se restringiu à CCJ, o que significa que os PL não terminativos analisados no âmbito dessa comissão poderiam ter sido determinados como terminativos em outras comissões. De fato, observamos não raro essa forma de tramitação, segundo a qual um Projeto de Lei deve receber parecer da CCJ para ser votado terminativamente em comissão diversa. Assim, pode ser que a proporção atual de Projetos de Lei que recebem da presidência da Mesa do Senado Federal despacho pela tramitação terminativa nas comissões seja maior que a observada naqueles estudos. Ainda assim, nota-se, como naqueles estudos, o uso intensivo dos pedidos de urgência, indicando que a proporção de projetos que de fato são decididos terminativamente nas comis-

sões provavelmente permanece relativamente baixo.

Por fim, cabe ressaltar que o baixo número de proposições analisadas em caráter terminativo relaciona-se, ainda, com o quórum necessário para a apreciação de tais matérias. Embora se devam levar em conta as considerações já feitas a respeito do modo de aferição do quórum no âmbito das comissões, é importante salientar que há uma preocupação constante, perceptível nas falas da presidência da mesa da CCJ, com relação ao quórum especial necessário às deliberações em caráter terminativo. As pautas de quase todas as reuniões deliberativas analisadas previam matérias terminativas a serem deliberadas; no entanto, na maioria das reuniões o quórum necessário para realizá-las não foi atingido, ou foi atingido apenas em curtos períodos de tempo, durante os quais as matérias terminativas eram por vezes analisadas de forma apressada para “aproveitamento do quórum”.

Outra dificuldade em relação ao quórum das reuniões para decisões terminativas diz respeito à coincidência de horários entre as sessões plenárias e as reuniões das comissões parlamentares, o que por vezes causa até mesmo a suspensão das reuniões das comissões no momento em que as votações no Plenário são iniciadas (CASSEB, 2008, p. 310). De fato, em nossa análise das notas taquigráficas das reuniões da CCJ, observamos constante preocupação dos senadores em relação ao que ocorria no Plenário do Senado, especialmente quando temas controversos seriam votados. Tal fato era recorrente, por vezes causando até mesmo a irritação da presidência da mesa da comissão, e evidencia o delineamento de uma cultura parlamentar ainda às voltas com um prestígio do Pleno em detrimento das comissões, reforçando as críticas já tecidas, neste e em outros trabalhos, acerca da efetivação da

delegação constitucional de poder terminativo às comissões.

A consequência óbvia dessa coincidência de horários, aliada às exigências de quórum mais elevado para decisões terminativas e às ausências não raras dos senadores às reuniões, é uma maior dificuldade na possibilidade de apreciação das matérias terminativas. Assim, a proporção mais baixa de decisões relativas às matérias terminativas deve ser interpretada com base em um balanceamento entre a vontade e o poder dos presidentes de comissão e relatores, que centralizam influência sobre o processo deliberativo, e as impossibilidades regimentais de deliberação de tais matérias à luz da exigência regimental de quórum específico para realizá-las.

#### **2.4. Análise de admissibilidade e sua relação com uma prática política que evita o conflito direto**

Após a análise mais panorâmica dos dados relativos à atuação da CCJ do Senado Federal em 2014, o presente estudo se debruçou na análise mais criteriosa do objeto que dá título ao trabalho, ou seja, a análise realizada pela CCJ a respeito dos critérios de admissibilidade das propostas a ela submetidas. O Regimento Interno do Senado Federal é explícito em dizer que compete à CCJ a análise da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições submetidas à sua análise. Deve-se atentar ao fato de que, diferentemente do regimento regimental da Câmara dos Deputados, que submete à CCJ daquela Casa todas as proposições para análise de admissibilidade, o RISF não traz essa obrigação geral (CASSEB, 2008, p. 290). Ao contrário, o RISF traz a responsabilidade conjunta de todas as comissões em analisar esses critérios sempre que analisarem uma matéria em caráter ter-

minativo, mas indica que a CCJ deve ser ouvida sempre que consultada sobre tais assuntos (PENNA; MACIEL, 2002, p. 117-119). De fato, o rol de situações em que a CCJ do Senado pode ser chamada a opinar sobre os critérios de admissibilidade de uma proposição é extenso e, na prática, grande parte das matérias acaba recebendo o parecer de admissibilidade.

A análise dos votos dos relatores referentes aos PL e às PEC, conforme lidos durante as sessões da CCJ, demonstra que, embora seja obrigação dessa comissão a verificação dos critérios de admissibilidade das proposições a ela submetidas, na prática isso nem sempre é feito. Os votos dos relatores não raro ignoram tal obrigação, lidando somente com o mérito da proposição e, mesmo quando procedem à verificação dos critérios, tratam tão somente de citá-los, afirmando a adequação da proposição a eles, sem sequer mencionar o que são esses critérios, tampouco discutindo como aquela proposição de fato atende a tais critérios. Trata-se, assim, muitas vezes, de mera menção afirmativa genérica, sem muita atenção ou zelo em relação às especificidades da proposição.

Conforme se depreende da análise dos dados apresentados, a constitucionalidade dos Projetos de Lei foi analisada para além da mera menção em apenas metade dos votos dos relatores dos PL analisados. No caso dos votos dos relatores de PEC, a situação é ainda mais grave, tendo a constitucionalidade sido avaliada em apenas cerca de 40% dos casos analisados. Esses dados são particularmente preocupantes, pois, embora o RISF preveja a obrigação de todas as comissões de procederem a essa análise, é à CCJ que o regimento confere essa competência mais explicitamente. Assim, tomando por suposto que a CCJ seja a comissão parlamentar do Senado que mais intensamente debata tais questões de ordem constitucional, é de se prever que a verificação dos critérios de

admissibilidade se dê de forma ainda menos intensa em outras comissões.

O controle de admissibilidade das proposições tem interessado especialmente aos estudos a respeito do processo legislativo, em face da possibilidade de se constituir em um dos mecanismos para o descongestionamento do trabalho legislativo. Pelo poder terminativo conferido às comissões pela CF/1988, relativo à rejeição de proposições, haveria a possibilidade de, ao apreciarem essas preliminares, decidirem pelo arquivamento de uma proposição mesmo na hipótese de procedimento apenas preparatório, admitindo-se, claro, a possibilidade de recurso (CASSEB, 2008, p. 321). Importa ainda ressaltar que a decisão terminativa de comissão pela inconstitucionalidade ou injuridicidade de uma proposição gera o seu arquivamento, que se distingue da possibilidade de rejeição no tocante às consequências previstas pela aplicação do art. 67 da CF/88, segundo o qual Projeto de Lei rejeitado somente poderá ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa se proposto por maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

De fato, dentro da análise de admissibilidade, a análise de constitucionalidade é especialmente importante porque o controle preventivo de constitucionalidade das proposições exercido pelo Congresso Nacional é justamente derivado dessa atribuição. Assim, a CCJ teria a oportunidade de realizar um juízo de conformidade para verificar se dada proposição é compatível com a Constituição Federal (CASSEB, 2008, p. 290). Para Casseb (2008), bem como para outros autores, a análise de constitucionalidade tem caráter de verdadeiro poder-dever de todos os congressistas durante todas as fases do processo legislativo, ou seja, o reconhecimento da inconstitucionalidade de partes ou mesmo da íntegra de uma proposição

ção deve ser externado em todas as possibilidades, tão logo o vício seja detectado pelos parlamentares individualmente, bem como por qualquer comissão (PENNA; MACIEL, 2002, p. 115-117).

O que os resultados de nossa pesquisa parecem evidenciar, no entanto, com relação especificamente à CCJ, é que esse controle não é efetivamente utilizado, sendo raros os casos em que se observa a rejeição de proposições baseada no controle de admissibilidade. Durante a análise aqui empreendida, talvez o caso mais notável de utilização desse poder das comissões possa ser observado na 1ª Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, realizada em 5 de fevereiro de 2014, em que cinquenta proposições que tramitavam conjuntamente foram rejeitadas por inconstitucionalidade, em face de entendimento sumulado previamente pela CCJ.

Nos dados aqui obtidos também se observa que a juridicidade das medidas é pouco analisada nos votos dos relatores: aparece, para além da mera menção, em somente 20% dos votos relativos a Projetos de Lei, e em apenas 2% dos votos relativos às PEC. No que tange à análise de juridicidade dos Projetos de Lei, deve-se considerar que se trata de uma análise extremamente complexa e técnica, talvez impossível de ser exigida de todos os congressistas – embora se deva salientar o papel relevante que a assessoria legislativa deveria desempenhar nesse sentido –, pois trata-se de análise da razoabilidade, da coerência lógica e da possibilidade de conformação da norma proposta ao direito positivo posto, ou seja, a juridicidade deve ser auferida no conflito da norma que se propõe com os princípios gerais de Direito (AZEVEDO, 2001, p. 46). Por sua vez, os dados relativos às PEC podem ser relativizados se considerarmos que a análise de juridicidade, especialmente afeita à verificação

de conformidade da proposta ao ordenamento jurídico, é talvez de menor serventia no tocante a essas proposições que têm por objeto a modificação da Constituição Federal, considerada pedra fundante do ordenamento jurídico pela ciência jurídica e apta, portanto, a direcionar o próprio ordenamento.

No tocante aos Projetos de Lei, entretanto, a análise de juridicidade se reveste de relevância similar à análise de constitucionalidade, especialmente nos Projetos de Lei que visam a modificar Leis Federais já publicadas e que, por isso mesmo, carecem de especial atenção quanto à adequação das modificações propostas ao escopo e à lógica interna daquela norma e do ordenamento em geral. Assim, a análise da juridicidade poderia ser outro mecanismo eficiente no já mencionado descongestionamento do legislativo. No entanto, parece ser igualmente subutilizado no âmbito da CCJ e repercute a falta de entendimento claro que parece haver entre os senadores do conteúdo fático normativo desse critério.

Na análise de admissibilidade relativa à regimentalidade e à verificação de adequação da técnica legislativa que se incorpora às atribuições da CCJ, especialmente nos votos dos relatores, percebe-se que há uma tendência muito maior a procurar sanar tais vícios, especialmente na forma de emendas redacionais e substitutivos, do que necessariamente de rejeitar projetos com base no não cumprimento das respectivas formalidades. De fato, o presente estudo, ao focar sobremaneira na análise explícita dos critérios de admissibilidade, teve dificuldades em detectar todas as referências à regimentalidade e à técnica legislativa especialmente quando, em vez de citar tais critérios, os relatores se propõem a saná-los. Tal análise demandaria um estudo distinto, talvez mais focado nos votos escritos do que nos votos lidos que aqui utilizamos, para que se possa

auferir com maior segurança o uso feito pelos relatores da análise desses dois critérios.

Por fim, no tocante aos dados relativos ao exame de admissibilidade realizado no âmbito da CCJ e demonstrado no presente estudo, resta fazermos ao menos duas importantes observações. A primeira e mais simples é relativa à aparição, em nossa análise, de um critério de admissibilidade adicional, a análise da legalidade, que surgiu sempre como mera menção nos votos de relatores sobre PL e PEC. Trata-se, possivelmente, de confusão por parte dos congressistas, que frequentemente percorrem em sua trajetória política as duas Casas Legislativas, entre o Regimento Interno do Senado Federal e o Regimento da Câmara dos Deputados, uma vez que é no art. 53 do RICD que se encontra a necessidade de a CCJC daquela Casa analisar a legalidade das proposições a ela submetidas. Tendo em vista que todas as ocorrências de referência a esse critério foram mera menção, decidiu-se por não adentrar nos meandros doutrinários relativos ao tema e dos motivos que levam a essa divergência entre o RISF e o RICD.

A outra observação integra a análise dos votos dos relatores com a análise das discussões, para demonstrarmos que: a) de fato, há um poder concentrado nas mãos dos relatores no tocante à determinação da tramitação das proposições; b) as decisões no âmbito das comissões são muito mais fortemente políticas do que necessariamente técnicas.

Em relação ao primeiro aspecto, deve-se perceber que as discussões, particularmente no que tange à análise dos critérios de admissibilidade, praticamente inexistem. Em nossas análises das atas e notas taquigráficas das reuniões deliberativas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal no ano de 2014, notou-se que ainda menos frequentemente – de fato, raríssimas vezes –

houve apresentação de voto divergente escrito e entregue à mesa da comissão para integrar o processo da proposição a que ele se refere; também são raríssimas as ocorrências de votos contrários à aprovação do voto do relator e ainda mais raras as votações em que o relator é, ao fim, vencido; soma-se a esse cenário a observação de um número expressivo de proposições que não são discutidas de qualquer forma, resultando na fórmula extremamente comum nas atas, proferida ao fim do voto do relator pelo presidente da comissão:

Em discussão a matéria. (Pausa)

Não havendo quem queira discutir, em votação.

As Sras. e os Srs. Senadores que concordam permaneçam como se encontram. (Pausa)

Aprovado por unanimidade.

Apenas para que se possa ter uma dimensão da relevância desse último ponto e dos riscos potenciais de exigências simplistas de eficiência no processo legislativo, na 40ª Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, realizada em 02 de setembro de 2014, dos onze projetos de lei votados, nove seguiram exatamente esse roteiro de voto resumido do relator, seguido da fórmula acima, sem qualquer discussão por parte dos membros da comissão. Entretanto, é preciso considerar que isso nem sempre ocorre e é especialmente comum na tramitação de processos em que há maior consenso entre os congressistas – especialmente nos casos de projetos de lei do judiciário, caso de quatro dos nove projetos que tiveram aprovado parecer favorável naquela reunião.

Feitas essas observações, cumpre reforçar o que já se comentou a respeito da aparente concentração do processo legislativo nas mãos de alguns atores centrais desse processo, que

detêm poder de influenciar significativamente o momento e o resultado das deliberações (PEREIRA; MUELLER, 2000). No caso desta análise, nota-se com clareza a relevância do papel representado pelo presidente da comissão e pelos relatores dos projetos – cumpre observar que esses poderes se relacionam, uma vez que a presidência da comissão tem a atribuição de distribuir e eventualmente redistribuir as relatorias, bem como determinar os relatores dos vencidos quando for o caso.

A esse poder soma-se o fato de que as decisões no âmbito das comissões são sempre decisões tomadas em um ambiente político, o que indubitavelmente gera consequências diretas para o processo legislativo. Nesse sentido, já se ressalta há algum tempo nos debates acerca desse tema que as apreciações, no âmbito da CCJ, não são meramente técnicas:

têm caráter político, os deputados e senadores que a compõem declaram a constitucionalidade ou não das normas de acordo com os interesses envolvidos. A metodologia de valoração utilizada relega a apreciação jurídica e aplica um critério de conveniência e oportunidade (AGRA, 2002, p. 399).

Não que se proponha aqui que essas análises devessem constituir-se em instrumentos tecnocráticos de aferição de constitucionalidade e juridicidade das proposições legislativas. O campo da Sociologia em geral e da Sociologia do Direito em específico vêm demonstrando, pelo menos desde as análises weberianas, os riscos e as limitações de uma burocracia tecnocrática direcionada a fins (WEBER, 2009, p. 16). O que aqui se busca é a descrição da forma como se dá o processo legislativo em sua prática cotidiana, com seus problemas e ganhos para o que se convencionou denominar de Estado Democrático de Direito, especialmente para se contrapor a elucubrações te-

óricas vagas que percam de vista que, cotidianamente, tais desenvolvimentos teóricos têm sido pouco empregados na prática legislativa.

Deve-se perceber que, a despeito das possibilidades e avanços que o processo legislativo possivelmente teria com a adoção de análises de admissibilidade mais bem realizadas, inclusive no que concerne a uma redução no número de proposições em tramitação pelo Congresso Nacional, a realidade cotidiana da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania demonstra que o ambiente político-institucional hoje observável no Brasil parece ser mais afeito a uma política cortês, que se utiliza de mecanismos mais sutis do que o enfrentamento direto das proposições que não se pretende ver aprovadas ao fim do processo. Não se trata aqui da cordialidade como traço do sujeito brasileiro levado para a esfera pública, mas dos cuidados típicos do convívio político em instâncias colegiadas relativamente restritas – como é o caso do Senado Federal, ou mesmo do Congresso Nacional como um todo – em que os atores convivem cotidianamente e que, ainda que em polos distintos do espectro ideológico, buscam formas menos beligerantes de se opor.

Em síntese, parece que, para o ambiente político-institucional aqui observado, o desgaste político, em relação aos pares ou à opinião pública, de rejeitar uma proposição por inconstitucionalidade ou injuridicidade não é interessante. Os mecanismos que evitam o confronto direto – tais como não colocar determinada matéria em pauta, não apresentar relatórios nos prazos regimentais, pedidos de vista, entre outros – parecem se conformar melhor a tal ambiente e acabam por reforçar a centralidade de determinados atores políticos – aqueles que detêm a condução desses mecanismos – na produção legislativa do Congresso Nacional.

## 2.5. As particularidades da análise de admissibilidade de propostas de emenda à Constituição

A análise de constitucionalidade, especialmente dos Projetos de Lei, quando realizada, tende a focar-se sobremaneira sobre os aspectos de constitucionalidade formal, denotando justamente uma possível preferência por mecanismos mais sutis de impedimento à tramitação de certas proposições. Afinal, sugerir a possibilidade de que o entendimento do congressista autor da proposição, da emenda ou do relatório possa conter vícios de aspectos formais parece uma forma mais sutil de se questionar e, eventualmente, rejeitar uma proposição.

Outra forma menos direta de enfrentamento é a edição de súmulas. Observamos sua utilização para a rejeição de Projetos de Lei no âmbito da CCJ. Também aqui ocorre fenômeno de confusão de Regimentos Internos. Embora o RICD adote a criação de súmulas pelas comissões, o mesmo não é verdade para o RISF. Apesar disso, observamos um caso em que há menção a um entendimento sumulado da CCJ do Senado, embora caiba ressaltar que se tratava na realidade do entendimento prévio da comissão em caso análogo, em resposta a uma consulta de outra comissão (Consulta nº 1/2013 da Comissão de Serviços de Infraestrutura).

No entanto, não desejamos, aqui, atermo-nos somente a essa possibilidade. Há uma pluralidade de formações dos congressistas, que não são, necessariamente, juristas em sentido estrito (bacharéis em Direito). Essa pluralidade, fruto dos modelos representativos atualmente hegemônicos na organização de boa parte dos Estados ocidentais (FERREIRA FILHO, 2009, p. 264) tem como uma das consequências possíveis a maior facilidade dos congressistas em realizarem juízos formais de admissibilidade – de forma geral mais simples que os juízos materiais. Em especial no que tange ao juízo de constitucionalidade formal, para a maioria das análises observadas no presente estudo, tratou-se somente de uma verificação de competências e legitimidade de iniciativa. Essa análise deverá ser quase sempre bastante mais simples do que a da constitucionalidade material, que exige a correlação entre os dispositivos da proposta de norma em tramitação e o conjunto de princípios constitucionais e direitos fundamentais da CF/1988.

Apesar das considerações acima, a respeito do controle de constitucionalidade formal e material dos Projetos de Lei, o que se observa em relação a esse critério de admissibilidade nas votações de Propostas de Emenda à Constituição é um pouco distinto. Em relação às PEC, há um maior equilíbrio entre a proporção de ocorrências das discussões sobre constitucionalidade formal e material. Esse fenômeno, entretanto, não

ocorre, como se poderia imaginar, pela observação de uma proporção maior na ocorrência de análise de constitucionalidade material, mas justamente numa redução na proporção de ocorrências das análises de constitucionalidade formal.

As suposições que nos permitem compreender a lógica subjacente a esse fenômeno são semelhantes às anteriores. A constitucionalidade formal das PEC é compreendida como a adequação dessas aos requisitos constitucionais de iniciativa e competência, que são quase unanimemente tratados pela doutrina. A lista de legitimados é taxativa; logo, trata-se de uma análise quase autoevidente a verificação da legitimidade de iniciativa nesses casos. Ademais, os requisitos de competência inscritos especialmente nos cinco parágrafos do art. 60 da CF/1988 são igualmente simples de serem observados.

Os principais pontos de discussão das análises de constitucionalidade material observados em relação às PEC são a vedação de PEC tendentes a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto e universal; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais; e a vedação à tramitação de PEC cuja matéria tenha sido previamente rejeitada ou prejudicada na mesma sessão legislativa. Em especial, há um intenso interesse e preocupação dos senadores da CCJ em relação à possibilidade de ofensa ao pacto federativo ou de propostas que atentem contra o princípio da igualdade em sentido material.

Assim, pode-se supor que a redução na proporção de discussões sobre constitucionalidade formal que observamos em relação às PEC, quando comparadas aos PL, deva-se principalmente a um esforço por evitar desgastes desnecessários em análises que resultariam na constatação da constitucionalidade formal da proposta. Nesse contexto, em que se visa evitar os confrontos mais diretos entre congressistas ou entre estes e os membros de outros poderes, a ausência de análise pode ser o reconhecimento de que a autoevidência dessa análise dispensa-a.

Assim, no tocante às análises de admissibilidade, os resultados aqui apresentados apontam ou para a sua não realização ou, quando forem inevitáveis, para a sua realização nas formas mais sutis e indiretas possíveis, o que demonstra que os resultados esperados desse procedimento no processo legislativo não vêm obtendo o êxito que se poderia esperar ou desejar.

## **Conclusão**

O presente estudo buscou revelar a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal durante o ano de 2014,

para tentar compreender as análises de admissibilidade de Projetos de Lei (PL) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC) com base nos critérios de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Durante o período foram analisados e votados 87 PL e 27 PEC pela comissão, com preponderância de matérias não terminativas. Aprovaram-se duas vezes mais Projetos de Lei não terminativos que terminativos. Esse resultado pode ser efeito de uma conjugação de fatores, dos quais fazem parte o caráter político das decisões nas comissões; a possibilidade de rever certas decisões em outras instâncias; o custo político de votar contrariamente ao relator; o quórum regimentalmente mais baixo exigido para tais deliberações; a possível tendência da Mesa Diretora do Senado a não conferir poder terminativo às comissões em um número significativo de matérias.

Análise semelhante vale para as PEC, que são sempre votadas de forma não terminativa na CCJ, dada a reserva constitucional dessas proposições ao Plenário. Todas as PEC tramitam pela CCJ por mandamento regimental expresso, com prazo exíguo para deliberação. Consequência disso é a soma, aos fatores já mencionados relativos aos PL, da vontade política da comissão de influir, por meio de seu parecer, nas deliberações do Plenário, tendo em vista inclusive a visibilidade que tais deliberações costumam ter perante a opinião pública.

No tocante à análise de admissibilidade realizada pela CCJ, percebeu-se uma tendência à sua não realização, ou à mera menção afirmativa do cumprimento dos requisitos nos votos dos relatores, com raríssimas discussões caminhando nesse sentido. Discutiu-se o custo político de apontar problemas de tal cunho nos projetos de colegas, a indisposição dos congressistas de recorrer a mecanismos de enfrentamento mais direto e a preferência pelo uso constante de meios mais sutis para fazer prevalecer seus interesses e visões de mundo. Nesse sentido, a tendência à maior ocorrência de análises sobre a constitucionalidade formal de PL se mostra como um desses caminhos menos diretos, já que a análise desse critério se pauta por aspectos pouco atinentes à ideia da proposta, e sim, principalmente, pelos pressupostos de legitimidade de iniciativa e de competência legislativa do Congresso Nacional para a análise da proposição.

As questões de regimentalidade e técnica jurídica em geral são sanáveis por emendas redacionais ou substitutivos e, por isso, a análise aqui empreendida, focada nas discussões orais, provavelmente não é o meio mais adequado para a percepção de tais questões, normalmente constantes ou dos votos escritos distribuídos pelos relatores ou das próprias emendas apresentadas.

Buscamos apresentar a dificuldade em apreender a compreensão do conteúdo fático-normativo dos critérios de admissibilidade pelos senadores, devido à tendência à mera menção da sua presença nos votos. Também contribui para essa dificuldade o caráter predominante técnico de tais análises, distante do conhecimento comum e não necessariamente de domínio dos congressistas.

Por tudo isso, tentou-se demonstrar a complexidade fática da prática do processo legislativo, que escapa às análises doutrinárias, especialmente no que tange à falta de compreensão dos fatores propriamente políticos envolvidos e, por vezes, determinantes, a despeito até mesmo das normas que regulam a tramitação legislativa.

## Sobre os autores

Márcio H. P. Ponzilacqua é doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; livre-docente em Sociologia do Direito pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil.  
E-mail: marciorique@usp.br

Hugo R. Henriques é mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil.  
E-mail: hugorezende20usp.br

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>1</sup>

ADMISSIBILITY JUDGEMENT OF LEGISLATIVE PROPOSITIONS: ROLE OF THE COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA FROM THE SENADO FEDERAL IN 2014

ABSTRACT: We aim at comprehending the roles and actions of the Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ – a standing committee in Brazilian Congress) in the year 2014 by means of an analysis of the minutes and shorthand notes from their deliberative meetings. Our results show that there is a great tendency towards the approval of the legislative propositions. We also show that the admissibility judgement that should be done towards all propositions is not always present in the votes of the referendary, and barely ever is discussed by fellow congressman. Our study also shows the formal constitutional analysis are more often present in the votes on matters where the committee does not have ultimate decision power. These analyses are straighter forward and tend to be seen as less partial. Possibly, this tendency results from an institutional culture of Brazilian Congress that avoids direct conflict of ideas and world views.

KEYWORDS: LAW-MAKING. STANDING COMMITTEES. ADMISSION JUDGEMENT. CONSTITUTIONALITY

---

<sup>1</sup> Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 213, p. 39-62, jan./mar. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril\\_v54\\_n213\\_p39](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p39)>.

(APA)

Ponzilacqua, M. H. P., & Henriques, H. R. (2017). Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(213), 39-62. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril\\_v54\\_n213\\_p39](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p39)

## Referências

AGRA, Walber de Moura. *Manual de direito constitucional*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. *E-legis*, Brasília, v. 6, n. 12, p. 137-152, set./dez. 2013.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O controle legislativo de constitucionalidade*. Porto Alegre, S.A. Fabris, 2001.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados*. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2002.

\_\_\_\_\_. *Como se fazem as leis*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados: 2009.

PENNA, Sérgio. F. P. de O.; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Técnica legislativa*. Brasília: Senado Federal, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, jun. 2000.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: UNB, 2009.