

FATORES INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A COERÊNCIA DAS LEIS FEDERAIS

CRISTIANO FERRI

• Bacharel em Direito, mestre em Políticas Públicas pelo Queen Mary College, da Universidade de Londres, e analista legislativo da Câmara dos Deputados.

O constituinte da Carta Magna de 1988, no afã incontido por democracia, depois de cerca de 20 anos de governo militar, acabou por cometer seus excessos, com desmesurada abrangência e detalhamento, a ponto de definir nominalmente o valor da taxa anual de juros, por exemplo. A necessidade de reaprendizagem do jogo democrático em novo contexto, após traumática experiência autoritária, também se refletiu na mecânica do Poder Legislativo, em especial da Câmara dos Deputados. Na verdade, o arranjo intra-legislativo resultante, depois de quase duas décadas de vigência, tem acarretado “efeitos colaterais” e distorções que nos obrigam a realizar grande reflexão sobre o rumo do processo legislativo.

Tais problemas comprometem a qualidade das leis; não apenas intrinsecamente – a própria coerência interna de uma determinada lei e os meios utilizados por ela para se alcançar certa finalidade –, mas também a relação das leis entre si, o que denominamos sistema jurídico de leis. Daí decorrem a fragmentação, contradição, oposição e lacuna das leis, que causam certa confusão jurídica, favorecendo inclusive a criminalidade do colarinho branco, que sempre se aproveitou dessa confusão para encontrar aqui e ali brecha interpretativa que justifique minimamente a defesa de seus interesses.

Muitas são as causas legislativas – quer dizer, originárias no Poder Legislativo – que fomentam a existência desse mar bravio de leis, o nosso ordenamento jurídico com sua problemática. Vamos nos ater aqui a alguns fatores que consideramos relevantes nessa discussão, entre outros também merecedores de análise aprofundada em outra ocasião, como a baixa participação parlamentar na apreciação das medidas provisórias, por exemplo. Gostaríamos, no entanto, de destacar neste trabalho a sobrecarga de projetos legislativos, a confusão do sistema de comissões parlamentares, a grande flexibilidade na aplicação das normas de processo legislativo e o emendamento de última hora.

Veremos como tais fatores contribuem para a difusão da atenção parlamentar e do grande apego a circunstâncias em detrimento da perspectiva de longo prazo, que deveria vingar na formulação das grandes políticas públicas nacionais, sendo a lei seu eixo. Procuraremos enfocar aqui o processo legislativo particular da Câmara dos Deputados, onde trabalhamos há 14 anos. No entanto, arriscamo-nos a afirmar que os fenômenos analisados se aplicam, com maior ou menor intensidade, também ao Senado Federal.

A sobrecarga de proposições legislativas

O processo legislativo brasileiro permite aos deputados a utilização de vários instrumentos de participação individual. Enquanto o sistema britânico, ao contrário, tem historicamente estimulado o trabalho coletivo de suporte político do

FATORES INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A
COERÊNCIA DAS LEIS FEDERAIS

Parlamento ao gabinete, o Congresso Nacional brasileiro é marcado por certa diversidade de ferramentas legislativas, que possibilitam ao legislador influenciar o processo legislativo em prol ou em oposição ao governo. Isso nos remete à seguinte tese: o Legislativo brasileiro é mais focado no trabalho parlamentar individual do que no coletivo. Nesse contexto, a proposição de um projeto de lei acaba por destacar-se como principal ato parlamentar individual de um deputado brasileiro, em detrimento de outras atividades parlamentares, como a fiscalização e o controle do Executivo, os debates, etc. O objetivo deste tópico é provar que o grande número de proposições legislativas individuais tem conturbado o sistema de leis brasileiro.

Ao contrário do parlamento inglês, que dificulta ao máximo a apresentação de proposições individuais de parlamentares, o Congresso Nacional brasileiro permite que deputados, individualmente, ou por intermédio das comissões, proponham projetos de lei. Diferentemente dos projetos de lei de autoria de comissões, proposições individuais são muito comuns na Câmara dos Deputados. Na verdade, elas representam a maioria dos projetos de lei em tramitação. Como se pode visualizar no quadro 1, deputados propuseram 94% dos projetos de lei ordinária em 2003 e 2004, os dois primeiros anos da legislatura passada.

Quadro 1

Número de projetos de lei ordinária propostos em 2003 e 2004 na Câmara dos Deputados

Autores	Número
Deputados	3.878
Comissões	70
Outros ⁽¹⁾	174
Total	4.122

Fonte: SILEG (Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados). 1º/8/05

⁽¹⁾ Senado, Poderes Executivo e Judiciário.

Ainda comparando com o sistema britânico, em contraste com as proposições individuais de parlamentares ingleses, cuja aprovação tem sido bem rara (NORTON, 1981, p. 100), muitos projetos de lei individuais brasileiros são convertidos em lei desde que atendam, de forma geral, aos interesses do governo, ou que não estejam em oposição a eles, pois o presidente da República pode invariavelmente usar seu poder de veto. Normalmente, a grande maioria dos parlamentares brasileiros apresenta diversos projetos de lei e passa, então, a esperar pelo momento de inseri-los na agenda política, para, só assim, conseguir a aprovação no Congresso Nacional. Como propugnava John Kingdon (1995) em sua “janela de oportunidade”, as leis mais importantes, espinhas dorsais das grandes políticas públicas, somente são aprovadas quando coincidem três fatores essenciais: problema público crônico, política pública determinada (melhor estratégia para atacar o problema) e forças políticas interessadas. Nessa conjunção, abrir-se-ia uma janela de oportunidade na agenda do Estado para que determinada política se transformasse em realidade.

O teor de um projeto de lei pode, não raro, ser apresentado por diferentes autores, com perspectivas diversas. Quer dizer, um mesmo assunto, como biotecnologia, por exemplo, pode ser objeto de inúmeras proposições, apresentadas por diferentes parlamentares, com diversas abordagens, algumas mais abrangentes, outras menos. Diniz (2002, p. 147) enfatiza o exemplo referente a três projetos de lei sobre as novas tecnologias reprodutivas apresentados em um período de seis anos. Enquanto o projeto de lei A (1993) apresentava cunho mais superficial, pois não tocava em alguns pontos cruciais da questão, o projeto de lei B enfocava os aspectos científicos (1995), sem se ater aos problemas sociais referentes ao assunto. Finalmente, o projeto de lei C era o mais progressista (1995). Mas, em cada um deles, havia alguma omissão fundamental para a questão. Nesse tipo de caso, eles tendem a se fundir em um único projeto de lei no decorrer da tramitação legislativa.

A perspectiva individual de apresentação de proposições pode, sim, incitar ao mesmo tempo a discussão mais

abrangente de uma determinada questão, com a reunião de perspectivas na tramitação conjunta, ou mesmo, pelo contrário, seccionar a abordagem em conta-gotas, o que nos parece ser prejudicial para a boa lei, já que pode certamente incorrer em inovações tópicas para questões que demandam abordagem estrutural.

De acordo com as regras internas da Câmara – Resolução nº 17/1989 (BRASIL, 1989) –, é permitido a qualquer deputado apresentar projetos de lei ordinária a respeito de qualquer assunto. A Constituição Federal (artigo 61) impede que parlamentares proponham projetos de lei relacionados à iniciativa privativa do presidente, como, por exemplo, a definição das atribuições do Ministério da Educação. Somente ao presidente é permitido propor projetos de lei a respeito desse tipo de assunto. No entanto, uma vez apresentados tais projetos pelo Executivo, os parlamentares estão livres para alterá-los com emendas.

Alguns veículos da imprensa publicam estatísticas do trabalho parlamentar periodicamente, o que obviamente causa certo impacto na opinião dos eleitores. Contudo, tais reportagens costumam conter critérios duvidosos de avaliação, como, por exemplo, atribuir maior valor ao trabalho de parlamentares que apresentem grande número de proposições.

O problema com tal critério é a relação estabelecida entre a quantidade de projetos propostos e a performance do legislador, supondo que sua principal função deva ser a apresentação de projetos de lei em série, similar à produção de carros em uma fábrica. Na verdade, a atividade parlamentar envolve várias outras funções, tais como atos relacionados ao apoio de governo ou à oposição estratégica, à fiscalização das atividades desempenhadas pelo Executivo, ao debate, à apresentação de emendas e à participação na elaboração das grandes políticas, em suma.

Entretanto, a valoração equivocada da mídia em relação à quantidade de projetos individuais apresentados tem impedido número significativo de parlamentares a apresentarem

propostas compulsivamente, muitas vezes sem qualidade técnica mínima, incluindo aí a viabilidade financeira e/ou constitucional, ou sem qualquer chance de serem aprovadas politicamente. Há fortes indícios nesse sentido: o predomínio, na pauta das comissões, de projetos de lei sem objetivo bem definido, mal elaborados, destinados a questões tópicas ou de pouco impacto, o que atrapalha a discussão das políticas estruturais realmente importantes. Confessamos ser difícil a comprovação desse fato, pois demanda pesquisa monumental, tendo em vista a dificuldade de definição dos critérios para se aferir o mérito e o alcance de cada proposição. No entanto, podemos perceber certas “pistas” por meio de uma análise mais abrangente do sistema legislativo e também pelo número de proposições realmente transformadas em lei, ou seja, com base no resultado final do processo legislativo, como veremos adiante.

O caminho normal de um projeto de lei começa na comissão permanente temática, por meio da apreciação de parecer técnico, que pode ser contrário ou favorável ao projeto. Dependendo da complexidade da proposição, outras comissões permanentes, além da Comissão de Justiça, devem apreciá-la antes de sua aprovação final no Plenário de cada uma das casas legislativas (PACHECO, 2002, p. 118). Por serem as instâncias nas quais tramita a grande maioria dos projetos de lei individuais, as comissões são também as mais afetadas pela confusão no processo legislativo e pela difusão da atenção parlamentar.

O volume de projetos de lei individuais **apresentados por deputados** (acima de 90% do total de proposições apresentadas no ano de 2005) não corresponde ao número de projetos de lei **individuais que efetivamente se transformaram em leis**. Por exemplo, 57% das leis promulgadas durante o período 2001-2005 (julho) originaram-se de projetos de lei propostos pelo presidente da República, e não por parlamentares. (SILEG, 14/7/05).

Na prática parlamentar, deputados federais mais experientes têm normalmente alguma noção da dificuldade ou

inviabilidade de aprovação de suas proposições caso não haja alteração significativa das condições políticas, sociais e econômicas do País. Por ser de mensuração complicada, faltam estudos que avaliem a viabilidade “real” das proposições em circulação no Congresso. Assim, muitos desses projetos de lei enquadram-se na chamada proposição “engodo”. É aquela por meio da qual o parlamentar quer apenas dar uma satisfação ao eleitor. Sabe que o projeto não tem chances reais, mas pode sempre apresentar aquela desculpa: “a minha parte eu fiz ao apresentar a proposição, mas sua aprovação não depende apenas de mim”.

Também é normal que o parlamentar queira lançar ou promover o debate sobre determinado assunto e o faça por meio de uma proposição, independentemente da viabilidade de sua aprovação. É a proposição “portfólio”. Não há dúvidas da legitimidade dessa hipótese. Afinal, o Parlamento é o *locus* do debate dos grandes temas nacionais. O que preocupa, no entanto, são os excessos.

Segundo Silva (2007, p. 35), dos 2.858 projetos de lei apresentados em 2003, o primeiro ano da 52ª Legislatura, geralmente o mais ativo em termos de apresentação de proposições, apenas 64 vieram efetivamente a se transformar em norma jurídica até o final da legislatura (dezembro de 2006). Dessas 64 leis, 30 decorreram de projetos apresentados por deputados, sendo que 14, ou seja, 47% dos projetos parlamentares, são proposições meramente simbólicas, como datas comemorativas, novas denominações de obras e órgãos públicos, Patrono ou Herói da Pátria, entre outras. Silva conclui ainda que, do total de 2.858 projetos de lei apresentados, 95% são de autoria dos deputados. Apenas 1,1% desse total, todavia, foi efetivamente transformado em lei até o fim da legislatura. O que aconteceu com os 98,9% restantes?

Tal levantamento nos leva à seguinte conclusão: há necessidade de limitação desse sistema excessivamente permissivo. Alguns filtros parecem necessários, como um número mínimo de assinaturas a ser exigido para a apresentação de determinado projeto de lei, similarmente ao que ocorre com as

propostas de emenda à Constituição, que requerem ao menos um terço de assinaturas da composição total da Câmara para serem consideradas inicialmente válidas. A criação de cota máxima de apreciação de proposições individuais pelo Congresso também seria uma idéia a ser estudada. Por exemplo, cada deputado poderia propor apenas cinco projetos de lei por ano. Com tais medidas simples, os parlamentares certamente seriam obrigados a selecionar e aprimorar as proposições que desejariam apresentar. A formação de uma comissão inicial de guilhotina também é outro ponto interessante, já que a validação inicial de todas as proposições, atualmente realizada pelo presidente da Câmara, por questões políticas, raramente é levada a sério. Em outras palavras, o presidente deixa de efetivar o controle de constitucionalidade e de regimentalidade – art. 137 do Regimento Interno da Câmara (BRASIL, 1989) – com rigor para não se indispor com os deputados.

A confusão das comissões parlamentares **Comissões permanentes**

Cada uma das casas do Legislativo, Câmara e Senado, contém comissões permanentes e temporárias. As permanentes possuem amplas atribuições, como a apreciação de projetos de lei, a análise de emendas, a elaboração de relatórios técnicos, a fiscalização de atos do Executivo, além do controle da implementação de políticas sobre os mais diversos temas de interesse do Estado.

Tal sistema difere do inglês, onde as comissões são separadas por funções: as *select committees* objetivam fiscalizar a atuação do gabinete, enquanto as *standing committees* apreciam proposições específicas. É importante ressaltar, no entanto, que as comissões permanentes brasileiras exercem papel significativo na construção de políticas, pois é no seio dessas comissões que as grandes questões técnico-políticas são discutidas. De acordo com a norma vigente do processo legislativo brasileiro, os projetos de lei são primeiramente submetidos à apreciação de comissões permanentes e depois vão à decisão final do Plenário (MORAES, 2004, p. 555). É

claro que há algumas exceções a essa regra, como a dos projetos urgentes, que podem ser apreciados diretamente pelo Plenário, como veremos mais adiante.

Apesar de serem grupos tecnicamente orientados, as comissões permanentes são obviamente compostas por políticos muito sensíveis a variáveis políticas. Decisões políticas são frequentemente ambíguas e, por isso, não raro, diminuem a força de algumas evidências técnicas. Contudo, os debates mais técnicos e com dados mais bem fundamentados acontecem nas comissões permanentes, e não no Plenário. Elas se transformam em arena importante para os parlamentares do Congresso Nacional que escolheram estudar mais profundamente áreas específicas, buscando um certo nível de profissionalismo no trabalho legislativo – uma minoria no Parlamento brasileiro. Deve ser enfatizado, entretanto, que há uma relação entre o grau de profissionalismo nas comissões parlamentares e as ambições eleitorais de deputados e senadores. Nós percebemos isso quando comparamos os sistemas eleitorais do Brasil e dos Estados Unidos.

Apesar de o sistema eleitoral brasileiro ter sido estruturado com base no modelo estadunidense, há diferenças cruciais entre um e outro, em especial aquela relacionada à ambição política dos deputados. De acordo com Morgenstern (2002, p. 416), 94% dos parlamentares americanos que se candidataram à reeleição (88% do total) em 1996 conseguiram se reeleger, o que contribuiu para a manutenção da histórica baixa taxa de renovação do Congresso americano: 17% naquele ano. Em contraste com isso, no Brasil, a taxa de renovação em 1995 foi de 57%, uma das mais altas do continente. Naquele ano, de 70% dos parlamentares brasileiros que se candidataram à reeleição, 62% deles a conseguiram (MORGENSTERN, 2002, p. 416). Na nossa última eleição, de outubro de 2006, a renovação alcançou 46%, taxa ainda considerada relativamente alta.

Nessa linha, Samuels (2002, p. 494; 2002, p. 316) afirma haver basicamente duas teorias distintas em relação à carreira política: a ambição estática e a ambição progressiva. O

membro do Congresso que exhibe o primeiro tipo de ambição pretende construir carreira no Legislativo ao procurar alcançar sucessivas reeleições. Por outro lado, o deputado de ambição progressiva tende a usar o Legislativo como trampolim para a carreira no Executivo municipal, estadual ou federal.

Além da própria dificuldade e do caráter oneroso da reeleição parlamentar no Brasil, deputados brasileiros têm preferido tradicionalmente se envolver em questões regionais, a fim de se potencializar para futuros pleitos no Executivo estadual e municipal. Tal estratégia tem gerado mais benefícios do que a notoriedade vacilante resultante do trabalho competitivo realizado no Congresso Nacional. Não obstante, como membros do Executivo (prefeito, governador de estado ou secretário de estado), políticos brasileiros podem exercer o poder mais diretamente (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 450). Dessa forma, eles tendem a se voltar para atividades que tragam enaltecimento individual, em oposição à dedicação ao mister legislativo, que requer trabalho mais coletivo, centrado na negociação política.

De acordo com Samuels (2003, p. 45-46), a carência de incentivos para investimento na profissionalização parlamentar também afeta a motivação dos deputados para trabalhar em comissões. Segundo ele, isso se deve à fraca hierarquia interna nas casas legislativas brasileiras, que, de fato, oferecem poucos cargos para o congressista.

Os membros do Congresso dos Estados Unidos tendem a se retirar da vida política como consequência de uma derrota no processo de reeleição, o que é raro. Na verdade, a grande maioria (mais de 80%) que historicamente retorna ao Capitólio para dar seqüência à longa carreira de mandatos tende a se especializar e se profissionalizar em poucos assuntos (SCHWARTZ, 1969, p. 87). Assim, os membros do Congresso americano são mais suscetíveis de considerar os aspectos técnicos das deliberações em comissões, trazendo freqüentemente certo nível de conhecimento ao debate.

Epstein (1997, p. 293-294) reclama que as influentes comissões americanas podem exercer poder de contenção

(*gatekeeping power*) em certas áreas ao obstar o trâmite de algumas proposições para sua apreciação no Plenário. Essa postura parlamentar é resultado da reorganização legislativa, implementada em 1945 como tentativa de profissionalizar o trabalho legislativo americano. O número de comissões permanentes na *House of Representatives* foi reduzido de 48 para 19, reduzindo-se também o número de membros em cada comissão. Keefe e Ogul (1981, p. 227-229) também afirmam que o trabalho intenso de parlamentares nas comissões americanas, na sua maioria reeleitos sistematicamente ao longo dos anos, as tornam mais coesas, estimulam compromissos e geram consenso entre seus membros a respeito de assuntos básicos. Keefe e Ogul ainda frisam que propostas das comissões mais coesas do Senado têm mais chance de obter sucesso no Plenário.

No Brasil, algo similar deveria ser adaptado ao contexto nacional com o objetivo de minimizar os efeitos corrosivos da difusão excessiva do trabalho legislativo, que é consequência do grande aumento no número de comissões criadas nos últimos anos. Em julho de 2005, 72 comissões permanentes e temporárias estavam operando na Câmara (SILEG, 20/7/05). O funcionamento concomitante de várias comissões temporárias e permanentes tem gerado grande confusão no sistema legislativo, pois muitos parlamentares são membros de várias comissões e não conseguem se dedicar a todas elas de forma sistemática. Além disso, muitas das reuniões dessas comissões acontecem ao mesmo tempo, havendo choque de agendas. Conseqüentemente, todo o Legislativo é afetado, já que as comissões são o principal foro de debate legislativo.

Além da ambição progressiva dos parlamentares brasileiros e da difusão excessiva de comissões parlamentares, há um outro fator relevante que enfraquece o trabalho das comissões: a falta de estabilidade do membro de comissão (MUELLER; PEREIRA, 1999, p. 48). Na Câmara dos Deputados, cada deputado deve ser membro titular de apenas uma comissão permanente. Há atualmente 20 comissões permanentes na Câmara. No entanto, tal deputado pode ser alocado em outra comissão permanente pelo líder de seu partido na Casa.

Isso tem acontecido com frequência quando deputados de apoio ao governo, por exemplo, anunciam previamente seu voto contrário a determinado projeto de lei governista em uma dada comissão permanente. No contexto legislativo brasileiro, esse deputado pode tecnicamente votar contra tal proposição, mesmo sendo ato de indisciplina partidária. O líder de seu partido – legenda que pertence à base de apoio ao governo, por exemplo – tentaria convencer o parlamentar a votar de acordo com a posição do governo. Não obtendo sucesso, o líder pode transferir o deputado para outra comissão, apenas para evitar que efetive o anunciado voto negativo na deliberação em questão. Essa situação é rotineira na seara parlamentar. Apenas para citar um exemplo, o então líder do Partido Progressista (PP) em 2005 ordenou a substituição do deputado Ivan Ranzolin pelo deputado Mario Negromonte na Comissão de Justiça, pois o primeiro havia anunciado seu voto para a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito potencialmente prejudicial ao governo. Como o PP pertencia à base governista, o líder ordenou sua substituição por outro deputado mais disciplinado (JORNAL DA CÂMARA, jun. 2005). Tal atitude certamente afeta o profissionalismo legislativo, que deveria ser aplicado às comissões.

Enquanto essa prática legislativa tem enfraquecido o trabalho das comissões nos últimos anos, a Constituição de 1988, ao contrário, procurou fortalecer as comissões, dotando-as de prerrogativa de aprovar, em limitadas situações e de acordo com alguns critérios, projetos de lei de forma conclusiva, ou seja, dispensada a apreciação do Plenário (AMORIM NETO *et al.*, 2003, p. 557). De forma geral, submeter-se-á ao poder conclusivo das comissões as proposições que tratam de políticas mais simples ou que não afetam de forma contundente direitos individuais básicos. Proposição que trata de política criminal, por exemplo, já que restringe o direito de liberdade, precisa ser obrigatoriamente apreciada pelo Plenário das duas casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1989).

O poder conclusivo das comissões tem funcionado como uma válvula de escape do trancamento sistemático da pauta do Plenário pela votação de medidas provisórias e de

proposições urgentes de iniciativa do presidente da República. Em outras palavras, a agenda legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados é dominada por proposições do Executivo, que impedem, por força constitucional, a deliberação de qualquer outra proposição.

Vieira (2005), em estudo recente, compara as proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara de um lado e, de outro, as aprovadas pelas comissões permanentes com conclusividade nas três legislaturas que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, quando o instituto ganhou a atual formatação. Ele demonstrou a diminuição de projetos aprovados pelo Plenário, muito em decorrência do trancamento de pauta de medidas provisórias e projetos com urgência presidencial, em detrimento do aumento dos projetos de lei aprovados pelas comissões (com poder conclusivo, em substituição ao Plenário), como uma válvula de escape do sistema legislativo.

Urgência é outro aspecto que mitiga o poder das comissões permanentes. Isso ocorre principalmente devido à urgência concedida a certas proposições estratégicas por meio de aprovação de requerimento da maioria absoluta da Câmara: a denominada “urgência urgentíssima”. Esse rito de tramitação acelera a tramitação de projetos de lei, permitindo, na maioria dos casos, sua sumária apreciação diretamente pelo Plenário, sem deliberação das comissões (AMORIM NETO *et al.*, 2003, p. 558).

Um segundo tipo de urgência, denominada “urgência constitucional”, pois está prevista expressamente na Constituição (artigo 64) e é prerrogativa exclusiva do presidente da República, impõe ao projeto o prazo de 45 dias para apreciação em ambas as casas legislativas. Caso isso não aconteça, nenhuma outra proposição poderá ser apreciada até que se delibere sobre o projeto em urgência, isto é, o projeto se torna prioridade número um na agenda do Legislativo. Tal urgência, no entanto, somente pode ser aplicada em projetos de lei do Executivo. Assim, além das medidas provisórias, que também possuem trâmite especial, com o mesmo poder de trancamento

da pauta após 45 dias de tramitação legislativa, o presidente dispõe dessa prerrogativa (da urgência constitucional) para impulsionar projetos originários do Executivo no Legislativo. O instrumento da urgência constitucional, exceção por natureza no processo legislativo, tem-se tornado regra no sistema brasileiro.

De acordo com Figueiredo e Limongi (1999, p. 62-63), 53% dos projetos de lei de autoria do Executivo aprovados pela Câmara de 1989 a 1994 passaram sob o rito de tramitação urgente. E, das 514 leis promulgadas durante o período 1989-1994, 282 (55%) tramitaram com urgência no Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 58). Em trabalho mais recente (2004, p. 51), esses autores indicaram também que, de 1989 a 2001, 50% das leis aprovadas teriam tramitado em regime de urgência.

A estampa de urgência em determinado projeto de lei remete-o necessariamente à apreciação do Plenário da Câmara. No processo legislativo brasileiro, os projetos de lei devem ser necessariamente deliberados pela comissão permanente temática até a apreciação final no Plenário. Assim, os aspectos técnicos são considerados anteriormente à decisão política do Plenário. As decisões da Comissão de Constituição e Justiça, por exemplo, têm sido tomadas no sentido de rejeitar projetos de lei inconstitucionais. Entretanto, a apreciação das comissões pode ser suprimida, na hipótese de urgência, e o tal projeto ser remetido diretamente ao Plenário, que irá realizar, em substituição à comissão, o juízo de constitucionalidade. Conseqüentemente, alguns projetos de lei inconstitucionais podem ser aprovados em virtude da urgência, que gera tramitação demasiadamente acelerada.

Tornou-se já tradição na Câmara dos Deputados que alguns projetos de lei mais relevantes sejam introduzidos pelo presidente da República com o selo de urgência. Além disso, muitas proposições também importantes, mas apresentadas por parlamentares, adquirem urgência em virtude de requerimento aprovado no Plenário. Ou seja, muitas dessas proposições, estratégicas para o País, são encaminhadas diretamente

ao Plenário, privando as comissões temáticas de sua apreciação mais depurada. Isso certamente afeta a proficiência do trabalho das comissões e dos deputados, de quem mínima profissionalização na atividade de legislar deveria ser exigida (AMORIM NETO *et al.*, 2003, p. 558). No Plenário, como já dito, parlamentares têm poucas oportunidades de participar da apreciação da matéria.

Comissões especiais

Além das comissões parlamentares permanentes, existem as temporárias: comissões parlamentares de inquérito, externas e especiais – artigo 33 do RI (BRASIL, 1989). Vamos nos ater apenas às últimas, já que as CPIs e as comissões externas não representam interesse direto para a questão da qualidade das leis brasileiras.

As comissões especiais são designadas para emitir parecer na análise das proposições dotadas de certas peculiaridades: propostas de emenda à constituição (PEC), projetos de código, projetos de alteração no Regimento Interno da Câmara, autorização para processo de crime de responsabilidade do presidente da República e projetos de lei complexos, que ensejem análise de mérito de mais de três comissões permanentes.

A maioria dos casos de comissões especiais se concentra na análise de propostas de emenda à constituição (25) e projetos de lei complexos (30) (SILEG, 26/7/05). Depois de 20 anos de repressão da ordem social brasileira, a Constituição democrática de 1988 foi formulada com demasiado regramento. Pela cultura legalista brasileira, direitos foram expressamente estabelecidos no texto da Constituição para garantir seu cumprimento. Alguns deles têm se mostrado incompatíveis com a evolução da sociedade brasileira, cada vez mais dinâmica a partir dos anos 1990. Por exemplo, o presidente Fernando Henrique Cardoso intensificou o processo de privatização das principais estatais brasileiras em 1995. Naquela época, o poder público monopolizava setores como telecomunicações, petróleo, água, eletricidade e outros, não

sendo permitida sua privatização pela Constituição (GIAMBIAGI *et al.*, 2001, p. 11).

A partir de então, decorreram e têm decorrido processos de alteração constitucional por meio de propostas de emenda à Constituição. Em 26 de julho de 2005, após dois anos e meio de legislatura, havia 926 propostas (ativas) de emenda à Constituição (PEC) na Câmara dos Deputados (SILEG, 26/7/05). E, para cada PEC que passou pelo controle de constitucionalidade preliminar da Comissão de Justiça, criou-se uma comissão especial exclusiva.

As comissões especiais destinadas à apreciação de projetos de lei complexos também representam parcela significativa do número total de órgãos colegiados em ação no Congresso. O Regimento Interno da Câmara determina a criação de comissão especial para analisar qualquer projeto cujo teor requeira a apreciação de mérito de mais de três comissões permanentes (BRASIL, 1989, artigo 34). Essa é, de fato, norma inteligente do ponto de vista pragmático, pois a análise da comissão especial substitui quatro ou mais apreciações sucessivas de comissões permanentes, o que economiza tempo e dinheiro. Ao contrário das comissões permanentes, que precisam ser criadas por lei (resolução da Câmara), a instalação de uma nova comissão especial depende apenas de despacho do presidente da Câmara dos Deputados.

Dois fatores principais têm historicamente influenciado o comportamento incessante dos presidentes legislativos de criar comissões especiais. Primeiro, o Congresso sempre tende a reagir aos problemas realçados pela mídia. Assim, qualquer tema importante, ou resultante de algum acontecimento social relevante, tende a desencadear reações imediatas no Legislativo. A instantânea criação de comissões especiais para a apreciação de projeto destinado a resolver problema social de visibilidade normalmente funciona como forma de agradar a opinião pública. Isso significa que o Congresso está “fazendo alguma coisa”. Apesar de algumas das comissões especiais executarem sua função institucional de elaboração de parecer

a projeto de lei, a maioria das comissões especiais acaba esquecida, não alcançando êxito nessa tarefa. Esse fato é reflexo das ações de curto prazo típicas da nossa cultura política reativa. Por esse motivo, o Congresso cria tal mecanismo de resposta imediata para satisfazer a opinião pública. Nesse sentido, Mainwaring (1997, p. 106) enfatiza que os políticos brasileiros estimulam “a formulação excessiva de políticas orientadas para objetivos políticos imediatos”.

Como consequência desse mecanismo, o Legislativo acaba não enfrentando assuntos estruturais, que impliquem em planejamento de políticas de longo prazo, resultantes de uma ação parlamentar pró-ativa e não reativa, com benefícios mais consistentes para o País. No entanto, esse tipo de estratégia não é tão atrativo para a mídia, ou, pelo menos, não tem impacto imediato na opinião pública. Além disso, políticos oportunistas levam vantagem ao enfatizar problemas que possam interessar mais imediatamente aos seus eleitores e, assim, creditá-los para a reeleição (AMORIMNETO; SANTOS, 2003, p. 450). Por essa razão, políticos preferem a participação efetiva em uma comissão especial “quente” por alguns meses a comparecer a reuniões de comissões permanentes que buscam a construção de políticas estruturais por meio de leis de larga abrangência.

Outro aspecto que estimula a criação de comissões especiais é o interesse dos líderes de partido. Eles devem indicar os membros que integram cada comissão especial (MUELLER; PEREIRA, 1999, p. 61). A composição e as funções de importância (presidência, vice-presidência e relatoria) nas comissões especiais são instrumentos de negociação política com o que se pode acomodar a ânsia parlamentar por cargos.

O resultado final desse sistema permissivo de criação de comissões é a dispersão e a ineficácia. Em final de julho de 2005, havia 55 comissões especiais funcionando concomitantemente na Câmara dos Deputados (SILEG, 20/7/05). Se nós adicionarmos a esse número outras comissões

temporárias em operação, isto é, 4 CPIs e 12 comissões externas, mais as 20 comissões permanentes, o total será de 91 comissões parlamentares em operação na Casa naquele ano.

Além disso, embora os deputados não possam participar, como titulares, de mais de uma comissão permanente, essa limitação não é válida para as comissões temporárias. Por esse motivo, a maioria dos deputados tem participado, como membros, de várias comissões temporárias ao mesmo tempo, o que afeta a qualidade dos trabalhos dessas comissões, pois seria impossível a participação efetiva e sistemática desses parlamentares.

Dessa forma, as várias comissões em funcionamento na Câmara e a difusão da participação parlamentar geram uma situação de incontrolável dispersão de atenção. É quando o abuso de liberdade gera ineficiência.

A limitação do número de comissões temporárias em funcionamento deve minimizar o problema relacionado à difusão do trabalho legislativo na Câmara. A possibilidade da criação de comissões especiais para deliberar sobre assuntos complexos é, de fato, um instrumento útil, ainda que o excesso tenha causado desorganização no processo legislativo. Há de se considerar a restrição de comissões especiais operando simultaneamente, com a definição de cota máxima (por exemplo, dez comissões especiais). Nesse meio tempo, qualquer outro projeto de lei complexo que ensejasse a criação de comissão especial deveria ser apreciado pelas comissões permanentes atinentes ao tema de seu teor. O excesso de comissões especiais desloca assuntos importantes das comissões permanentes, reduzindo, dessa forma, a importância política destas.

A flexibilidade das regras do processo legislativo

Inicialmente, a peculiaridade do processo legislativo britânico sugere um interessante pontapé para a discussão

desse assunto. Enquanto as regras sobre o processo legislativo inglês têm sido consolidadas por séculos de tradição e prática, o Brasil tem experimentado alguns períodos de rompimentos abruptos da ordem política que geram mudanças radicais na prática legislativa brasileira. Foi o que aconteceu com a promulgação da Constituição de 1988. Depois deste marco constitucional, os últimos 18 anos foram caracterizados por razoável estabilidade política no País, contribuindo para certa consolidação do processo legislativo.

O processo legislativo infraconstitucional pode ser facilmente modificado por votação de maioria simples da Câmara. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989) foi alterado mais de 30 vezes desde a sua edição em 1989 (SILEG, 15/7/05). É na aplicação do regimento com suas alterações que os problemas de consolidação tornam-se evidentes. Qualquer legislação recente precisa de ajustes e complementação na sua aplicação à realidade. Entretanto, embora seja necessário esse trabalho suplementar, isso tem provocado distorção das normas originais.

O governo e a oposição normalmente divergem sobre a interpretação do Regimento Interno (RI). Como é relativamente recente (apenas 18 anos), dúvidas e ambigüidades têm emergido da aplicação do texto nas situações legislativas mais complexas. Assim, horas de debate processual precedem normalmente qualquer apreciação de um projeto de lei mais importante.

No sistema brasileiro, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados compreende um conjunto de regras sobre o processo legislativo organizadas sistematicamente (AMARAL; GERÔNIMO, 2001, p. 11). O presidente da Câmara dos Deputados e os presidentes das comissões parlamentares impõem a aplicação das normas nas sessões de Plenário e comissões, respectivamente. Qualquer deputado pode ter dúvidas a respeito dos processos ou discordar de sua aplicação. Acontecendo isso, o deputado pode apresentar Questão de Ordem – uma indagação com base em dúvida quanto ao

procedimento legislativo – ao presidente da Câmara ou aos presidentes das comissões, que devem responder à questão e explicar sua decisão.

As decisões do presidente relacionadas às questões de ordem preenchem espaços deixados pelas normas regimentais em situações novas ou resolvem possíveis contradições entre tais normas. A questão de ordem normalmente ocorre porque, como qualquer lei, o Regimento Interno não é completo, e há fatos inusitados que ele não pode prever mas demandam ordenação. Assim, o presidente possui certa discricionariedade na sua interpretação e, por isso, pode definir “normas” complementares do processo legislativo.

Contudo, no caso de questões de ordem, o presidente da Câmara ou do Senado tende a interpretar o Regimento Interno de maneira favorável ao governo, uma vez que a eleição para a presidência das duas casas legislativas é normalmente influenciada pelo governo, por serem funções extremamente estratégicas para o Executivo. O presidente da Câmara, por exemplo, usa de grande prudência ao estabelecer a agenda legislativa (SAMUELS, 2003, p. 43). A Ordem do Dia – a parte das sessões ordinárias em que os projetos de lei são analisados e votados – é definida pelo presidente (da Câmara) depois de consultar os líderes de partido (FARIA; VALLE, 2003, p. 13, 19). O presidente tende a incluir as proposições na Ordem do Dia de acordo com a vontade do governo por geralmente pertencer à base de apoio deste.

Há um caso importante, ocorrido em 1997, que mostra a grande flexibilidade na interpretação do Regimento Interno para assegurar os interesses do governo, que, naquela época, buscava obter uma maioria sólida. Depois de ter sido apreciada a proposta de emenda à Constituição que tratava da reforma administrativa, esse texto foi submetido ao exame da comissão temporária competente, com a finalidade de simplesmente serem corrigidos os problemas de sua redação. Em outras palavras, o texto passou para o estágio final de tramitação

legislativa, e mudanças apenas superficiais, relacionadas ao aspecto lingüístico e de técnica legislativa, poderiam ser feitas, não sendo permitidas modificações de mérito. No entanto, o deputado Moreira Franco, apoiador do governo, propôs emenda de redação que, na verdade, modificou o mérito do texto. Em resposta a isso, questão de ordem da deputada Maria Laura e do deputado Miguel Rosseto contestou a aceitação da emenda. Não obstante, o então presidente da Casa, deputado Michel Temer, considerou a emenda válida, que, ao final, foi aprovada, favorecendo o governo (BRASIL, 1997).

Similarmente a esse caso, muitos outros têm ocorrido desde a implantação do Regimento Interno em 1989. Uma pesquisa que contemplasse elementos quantitativos e qualitativos seria muito importante para aferir exatamente em que grau tais decisões impactam na qualidade das leis.

Algumas tentativas de evitar interpretações circunstanciais, que distorcem o significado real das regras regimentais, foram feitas sem que tenham tido resultado positivo. Por exemplo, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania tem competência para analisar as decisões do presidente da Câmara sobre a interpretação do Regimento Interno, cabendo ao Plenário o poder de reavaliá-las. No entanto, as decisões da comissão também são afetadas por ingerência política das maiorias ocasionais, dificultando, assim, decisões mais técnicas sobre o assunto.

De fato, o modelo destoa do sistema menos discricionário de outros países. Epstein *et al.* (1997, p. 991) afirmam que os Legislativos com membros estáveis (com alto índice de reeleição), como nos EUA e no Japão, tendem a desenvolver normas internas não discricionárias. No contexto brasileiro, as regras de processo legislativo são muito recentes, e apenas o tempo e a experiência consolidarão a força dessas normas. Como o Brasil tem tido muitas constituições em quase 200 anos de história constitucional, as mudanças da ordem constitucional também geram reflexos nas “regras do

jogo” legislativo, isto é, dos processos legislativos internos. A experiência a ser alcançada nos próximos anos é o fator principal do processo de amadurecimento das instituições legislativas na aplicação das regras legislativas. No entanto, isso não isenta o prejuízo de decisões monocráticas dos presidentes das casas legislativas que possam comprometer ou desvirtuar o devido processo legislativo, cujos princípios foram erigidos em nível constitucional.

O emendamento legislativo

Conforme vimos ressaltando, o processo de emendamento na Câmara dos Deputados brasileiro é aberto a todos os parlamentares, isso é, eles têm várias oportunidades para emendar as proposições legislativas (FERREIRA FILHO, 2002, p. 209-210). Qualquer deputado pode propor um número ilimitado de emendas individuais sem necessidade de apoio mínimo de subscrições de outros parlamentares. Há basicamente dois momentos para emendamento na Câmara dos Deputados. Isso depende se o projeto de lei será apreciado pelas comissões e depois pelo Plenário, nessa ordem, ou se ele será apreciado apenas nas comissões (MUELLER; PEREIRA, 1999, p. 46).

Contudo, a tramitação ordinária de um projeto de lei pode ser abruptamente alterada para urgente, no caso de aprovação de requerimento de urgência. A principal característica de um projeto de lei urgente é a supressão de algumas fases legislativas, entre elas a da apreciação pelas comissões, sendo discutido e votado diretamente pelo Plenário. Nesse caso, o processo de emendamento será desenvolvido somente pelo Plenário durante os debates, exatamente antes do estágio de votação (PACHECO, 2002, p. 84). Normalmente, a fase de emendamento de um projeto de lei ordinário conclusivo ocorreria nas comissões, *locus* onde as emendas tendem a ser mais bem apreciadas, com mais depuração, do que na apreciação urgente de Plenário. Essa é uma outra distorção causada pela urgência: o apressamento na deliberação de emendas.

O segundo problema quanto às emendas refere-se aos projetos de lei submetidos ao poder conclusivo das comissões. Isso acontece normalmente com as proposições mais simples, ou aquelas que não trarão grande impacto social, econômico e político. Nessa hipótese, é franqueada a apresentação de emendas em cada comissão, desde que seu teor se refira apenas à competência daquela comissão temática específica (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p.57). Qualquer deputado, até mesmo os não membros daquela comissão, pode propor emendas que serão apreciadas nas comissões – artigo 119 do RI (BRASIL, 1989). Ao contrário do emendamento de urgência no Plenário, o emendamento feito nas comissões funciona razoavelmente bem, na medida em que as comissões operam, na maioria dos casos, com o espaço de tempo apropriado e a organização suficiente.

Mas é no primeiro caso, durante a apreciação urgente de Plenário, que os problemas decorrentes do sistema atabalhoado de emendamento mais afetam a estrutura das políticas públicas apreciadas em forma de proposição legislativa. Nos últimos anos, a maioria dos projetos de lei e medidas provisórias inseridas na Ordem do Dia de Plenário têm sido predominantemente de tramitação urgente. As medidas provisórias são, por natureza, urgentes, embora seu rito seja regimentalmente denominado especial, o que significa, na prática, que possuem tramitação extremamente acelerada. Além das MPs, de 409 projetos de lei deliberados pelo Plenário no período de 2001 a 2005, cerca de 87% tinham o cunho de urgente (SILEG, 29/7/05).

Os projetos e as MPs mais complexos tendem a receber grande quantidade de emendas. A apreciação de projetos de lei urgentes em Plenário pode ser concluída em poucas horas, impedindo, desse modo, análise mais profunda de suas emendas. Isso acontece com frequência, pois o Regimento Interno permite que, em casos de urgência, as emendas possam ser propostas e apreciadas quase que imediatamente.

Além disso, emendas são instrumentos estratégicos no desenvolvimento do processo de negociação política. A oposição, por exemplo, pode aceitar votar favoravelmente em uma proposta do governo desde que suas emendas sejam incluídas no texto final. Como o processo é muito rápido, e as emendas podem ser propostas horas, em algumas vezes, minutos antes da deliberação, erros formais e materiais podem ocorrer no texto, trazendo problemas futuros de coerência e redação que afetam a implementação das políticas ali embutidas. A análise do conteúdo das emendas e, conseqüentemente, seu impacto no texto é normalmente tarefa complexa, demanda tempo de análise, sendo prejudicada pela pressão política do momento.

Conclusão

A carga volumosa de proposições meramente simbólicas, ou sem vocação de aprovação, apresentadas por parlamentares individualmente tem atrapalhado o trabalho legislativo, aumentado o custo e diminuído a importância do papel do Parlamento.

Além disso, outra importante disfunção legislativa concerne à ação das comissões. Alguns aspectos têm enfraquecido as comissões permanentes, que representam o coração do processo legislativo. Um dos principais problemas passa pelo excesso de comissões especiais (temporárias) em funcionamento concomitante, que decorre da cultura do reativismo, em detrimento do planejamento de longo prazo e da necessidade de líderes partidários em acomodar demandas políticas com cargos e funções. Esse fator, aliado à elitização das grandes decisões legislativas pelo Plenário, por meio de projetos de leis urgentes e medidas provisórias, relega às comissões permanentes participação menor no trabalho legislativo. Com isso, a Câmara perde apuro técnico na apreciação de proposições e favorece os deputados, de forma geral, ao valorizar ações individuais e tópicas em detrimento de um trabalho coletivo mais sistematizado e profissional.

Como vimos, outros dois últimos pontos são também relevantes para o entendimento da problemática do sistema legislativo. O primeiro é a excessiva discricionariedade dos presidentes das casas na aplicação do Regimento Interno. Essa atitude tem afetado a funcionalidade do processo legislativo para beneficiar maiorias circunstanciais. Também o emendamento de última hora no Plenário em proposições complexas e relevantes prejudica a racionalidade e coerência do texto final das leis.

De fato, as instituições brasileiras contribuem para a maximização do interesse próprio dos parlamentares e a formação de células individuais, tais como a incessante criação de comissões de curto prazo, por exemplo. Isso os torna o que Starr (1988, p.16) denomina de *free-riders* ou *rent-seekers*. Tal atitude causa difusão, incoerência e ineficiência do trabalho coletivo legislativo, o que tem afetado relevante função do Estado: a formulação de políticas públicas.

Consequentemente, mudanças no sistema processual são indispensáveis para a diminuição dos instrumentos individuais disponíveis aos membros do Congresso Nacional e a regulação do número de comissões parlamentares especiais em funcionamento. Estaríamos, dessa forma, atacando alguns dos principais fatores que fazem do Legislativo um Poder conturbado e pouco eficaz.

Referências

AMARAL, Gardel; GERÔNIMO, Miguel. *O processo legislativo na Câmara dos Deputados: análises temáticas*. Brasília: Ed. do autor, 2001. 279 p.

AMORIM NETO, Octávio. *Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil*. In: MORGENSTERN, Scott, NACIF, Benito (Ed.), *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

AMORIM NETO, Octávio; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. *Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados: 1989-1998*. World Politics, v. 55, n. 4, 2003, p. 550-578.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. *The inefficient secret revisited: the legislative input and output of Brazilian Deputies*. Legislative Studies Quarterly, v. 28, n. 4, nov. 2003. p. 449-479.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 10.443, proposta em 9 de outubro de 1997*. Proponentes: Deputados Maria Laura e Miguel Rosseto. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/processo/legislativo/internet/legislacao/regimentointerno.html>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sistema de Informações Legislativas – SILEG. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>.

DINIZ, D. *New reproductive technologies, ethics and gender: the legislative process in Brazil*. Developing World Bioethics, v. 2, n. 2, 2002, p. 144-158.

EPSTEIN, D. *An informational rationale for committee gatekeeping power*. Public Choice, v. 91, 1997, p. 271-299.

EPSTEIN, D. *et al. A comparative approach to legislative organization: careerism and seniority in the United States and Japan*. American Journal of Political Science, v. 41, n. 3, 1997, p. 965-998.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de; VALLE, Juliana Carla de Freitas. *Legislativo do Brasil: Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 41 p. (Série fontes de referência. Guias e manuais, 13).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 303 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. 231 p.

GAETANI, F. *Public management policy change in Brazil: 1995-1998*. *International Public Management Journal*, v. 6, n. 3, 2003, p. 327-341.

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A.; MOREIRA, M. M. *Brazil in the 1990: a successful transition?* Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Textos para discussão n. 91). Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001765.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2005.

JORNAL DA CÂMARA (2005), Ano (year) 7, n. 1439, in 2/7/05

KEEFE, William J.; OGUL, Morris S. *The American legislative process congress and the states*. 5. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

MAINWARING, Scott. *Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil*. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Ed.) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott; LINÃN, Anibal Perez. *Party discipline in the Brazilian constitutional congress*. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, n. 4, nov. 1997, p. 453-483.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 863 p.

MORGENSTERN, Scott. *Explaining legislative politics in Latin America*. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito

(Ed.), *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, jun. 2000, p. 45-67.

NORTON, Philip. *The commons in perspective*. Great Britain: Billing and Sons, 1981

PACHECO, Luciana Bicalho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das comissões*. Brasília: Aslegis, 2002. 120 p. (Série monografias, 1).

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo legislativo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2003. 213 p. (Coleção síntese jurídica, 8).

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 248 p.

SAMELS, David. *Progressive ambition, federalism, and pork-barreling in Brazil*. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SCHWARTZ, B. *American constitutional law*. Westport (USA): Greenwood Press, 1969.

SILVA, Ziziane C. França e. *O impacto das leis simbólicas propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados: produção ou inflação legislativa?* Monografia apresentada no curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados, 2007.

STARR, P. *The meaning of privatization*. Yale Law and Policy Review, v. 6, 1988, p. 6-41.

FATORES INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A
COERÊNCIA DAS LEIS FEDERAIS

VIEIRA, Fernando Sabóia. *O poder de apreciação conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados: uma avaliação*. 2005. 89 f. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Legislativa da Universidade de Brasília.

