3

As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais

Antônio José Calhau de Resende[1]

Resumo: Este artigo tem por finalidade demonstrar a importância das comissões permanentes da Assembleia de Minas no processo de elaboração das leis, a começar pelas disposições constitucionais e regimentais pertinentes. O estudo aborda o papel desses órgãos fracionários na produção normativa, destaca as principais inovações recentemente introduzidas no regimento interno desta Casa, além de cotejá-las com alguns dispositivos regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Palavras-chave: Processo legislativo. Comissões parlamentares. Regimento Interno.

Abstract: *This article aims to demonstrate the importance of standing committees in the Legislative Assembly of Minas Gerais for the lawmaking process, starting with the pertinent constitutional terms and the parliament inner regulations. This study addresses the role of said committees in lawmaking, and highlights the main innovations recently introduced in the state parliament Rules of Procedures, performing a comparison of the regulations therein and those of the House of Representatives and the Senate.*

Keywords: *Legislative process. Standing committees. Regulatory aspects*

1 Consultor Legislativo da ALMG; mestre em Direito Administrativo pela UFMG; professor da Escola do Legislativo.

1 – Introdução

As regras básicas sobre a atuação das comissões legislativas estão elencadas no art. 58 da Constituição Federal de 1988, que atribui ao Congresso Nacional e a suas casas o dever de manter comissões permanentes e temporárias, cujas competências deverão constar do regimento ou do ato de que resultar sua criação. Disposição análoga consta no art. 60 da Carta mineira de 1989. Entre as atribuições constitucionais desses órgãos destaca-se o poder de discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma regimental, a competência do Plenário. Essa inovação constitucional ampliou as prerrogativas dessas comissões para a produção do direito, conforme veremos ao longo desse estudo, e reservou ao Regimento Interno das casas legislativas a prerrogativa de fixar o quantitativo de tais órgãos, suas atribuições específicas e as matérias objeto de deliberação conclusiva.

Uma vez estabelecidos os parâmetros constitucionais sobre as comissões permanentes (temáticas), cabe ao regimento interno a fixação das normas específicas sobre a tramitação das proposições e as peculiaridades do processo legislativo, o que atesta a relevância desse ato normativo na disciplina das atividades parlamentares.

Na Assembleia de Minas, as alterações recentes introduzidas no regimento por meio da Resolução nº 5.511, de 2015, fortaleceram e ampliaram os poderes dessas comissões, especialmente da Comissão de Constituição e Justiça. Ao longo desse estudo, destacaremos algumas particularidades dessas inovações, comparando-as com as disposições regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Este trabalho destina-se a destacar a importância das comissões permanentes na elaboração das normas jurídicas, à luz das disposições constitucionais e regimentais pertinentes. Pretende-se demonstrar que esses órgãos fracionários do Poder Legislativo desempenham papel relevante para o aperfeiçoamento da legislação, em face dos estudos técnicos que re-

alizam sobre as proposições em tramitação, da especialização de seus integrantes e do assessoramento realizado por profissionais qualificados para o exercício dessa função.

2 – Comissões permanentes

As comissões permanentes, também denominadas comissões temáticas, são as que subsistem na legislatura, nos termos do art. 96, I, da Resolução nº 5.176, de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia de Minas. São, na verdade, comissões especializadas em razão da matéria ou assunto, daí a referência a comissões temáticas. Não se confundem com as comissões temporárias, que têm prazo certo de funcionamento e se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, desde que atingida a finalidade para a qual forem constituídas.

As comissões temáticas são órgãos fracionários do Poder Legislativo, cada qual com atribuições específicas previstas no regimento interno, compostas por parlamentares em quantitativo estabelecido no mencionado ato normativo. Atualmente, existem na Assembleia de Minas vinte e uma comissões dessa natureza, sendo que a maioria delas é composta de cinco membros efetivos e igual número de suplentes. Apenas as Comissões de Constituição e Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira e Orçamentária são constituídas de sete membros efetivos e sete suplentes. O papel do suplente é substituir o membro efetivo em suas faltas ou impedimentos. O número de comissões permanentes e de seus integrantes depende da discricionariedade de cada casa legislativa, levando-se em conta principalmente o quantitativo de parlamentares. Na Câmara dos Deputados, a teor da Resolução nº 17, de 1989, que contém o regimento daquela casa, com as alterações ulteriores, existem vinte e três comissões permanentes[2], ao passo que, no Senado Federal, a Resolução nº 93, de 1970, a qual contém o regimento desta instituição, com as modificações posteriores, há treze

2 Art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

comissões dessa natureza[3], das quais a última a ser criada foi a Comissão de Transparência e Governança Pública, por meio da Resolução nº 12, de 2015.

Normalmente, o quantitativo de membros das comissões temáticas está previsto no regimento da corporação legislativa, como ocorre na Assembleia de Minas e no Senado Federal. Todavia, essa regra não é utilizada na Câmara dos Deputados, onde o regimento assegura à Mesa diretora, após a oitiva do Colégio de Líderes, a prerrogativa de fixar o número de membros das comissões temáticas, o que ocorre no início de cada legislatura e prevalece pelo período de quatro anos[4]. O ato da Mesa que estabelecer o quantitativo de membros das comissões deverá observar o limite máximo de treze centésimos do total de parlamentares e o limite mínimo de três centésimos e meio, desprezando-se a fração.

Na Assembleia mineira, os membros das comissões são designados pelo presidente do Poder Legislativo, mediante indicação dos líderes das bancadas[5] ou dos blocos parlamentares[6], em conformidade com o disposto no *caput* do art. 97 do Regimento Interno. Ademais, assegurar-se-á, na constituição de tais órgãos, a representação proporcional de tais bancadas e blocos. Assim, quanto maior o número de deputados de determinado partido político, mais representantes terá na composição das comissões.

As comissões permanentes só podem ser criadas ou extintas mediante resolução da casa legislativa, o que exclui a possibilidade jurídica de tais órgãos serem instituídos por ato unilateral

3 Art. 72 do Regimento Interno do Senado Federal

4 Art. 25, *caput* e 26, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

5 De acordo com o art. 66 do Regimento Interno da Assembleia, "Bancada é o agrupamento organizado de, no mínimo, cinco Deputados de uma mesma representação partidária".

6 Com base no art. 71 do regimento da casa, entende-se por bloco parlamentar o agrupamento de representações partidárias, sob liderança comum, para satisfazer interesses políticos.

do presidente ou da Mesa diretora. Consequentemente, a modificação das competências dessas comissões temáticas também depende de resolução aprovada pelo Poder Legislativo.

No que diz respeito à iniciativa para a apresentação de projeto de resolução que vise a alterar o número de comissões ou qualquer dispositivo regimental, é preciso verificar as diretrizes da Constituição e do próprio Regimento Interno de cada corporação legislativa. Na Assembleia de Minas, apenas a Mesa diretora desfruta da prerrogativa de elaborar ou alterar o regimento, nos termos do art. 66, I, "a", da Carta mineira de 1989, norma reproduzida pelo art. 79, VII, "a", do regimento desta Casa. Trata-se, pois, de competência privativa da Mesa da Assembleia a apresentação de projeto de resolução que tenha por finalidade criar, transformar ou extinguir comissões temáticas.

Entretanto, essa regra varia de acordo com as particularidades de cada instituição parlamentar. Na Câmara dos Deputados, a iniciativa de alteração regimental por meio de resolução pode ser exercida pela Mesa, por qualquer deputado ou comissão permanente ou por comissão especial criada para essa finalidade. Nesse ponto, verifica-se que o regimento da Câmara Federal é mais democrático que o regimento da Assembleia mineira, uma vez que assegura a várias autoridades ou órgãos a prerrogativa de propor alterações regimentais.

As atribuições genéricas das comissões temáticas estão elencadas no art. 100 do regimento da Assembleia Legislativa e abrangem tanto as atividades relacionadas com a produção do direito (elaboração normativa) quanto as atividades de controle e fiscalização da administração pública. A título de exemplificação, cabe a essas comissões: discutir e votar proposições, dispensada a apreciação do Plenário em alguns casos; apreciar os assuntos e as proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer; iniciar o processo legislativo e apresentar emenda; realizar audiência pública; convocar secretário de Estado, dirigente de entidade da administração indireta ou titular de órgão diretamente subordinado ao governador do Estado para prestar informação sobre assunto previamente determinado;

e propor a sustação de ato normativo do Poder Executivo que exorbite da competência regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

As atribuições específicas das comissões permanentes estão enumeradas no art. 102 do mencionado regimento e relacionam-se, obviamente, com o campo temático inerente a cada órgão fracionário do Poder Legislativo. Atualmente, são as seguintes as comissões permanentes: Administração Pública; Assuntos Municipais e Regionalização; Constituição e Justiça; Defesa do Consumidor e do Contribuinte; Direitos Humanos; Educação, Ciência e Tecnologia; Fiscalização Financeira e Orçamentária; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agropecuária e Agroindústria; Redação; Saúde; Transporte, Comunicação e Obras Públicas; Desenvolvimento Econômico; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Segurança Pública; Participação Popular; Cultura; Minas e Energia; Esporte, Lazer e Juventude; Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Outras Drogas, perfazendo um total de vinte e uma comissões temáticas.

Nesse ponto, julgamos oportuno fazer uma breve referência à Mesa da Assembleia, que é composta do presidente, de três vice-presidentes e de três secretários. Trata-se de uma **comissão executiva** encarregada da direção dos trabalhos parlamentares, cujo mandato de seus membros é de dois anos, permitida uma única recondução para o mesmo cargo na eleição subsequente. Embora não seja uma comissão temática propriamente dita, ela tem a atribuição regimental de apresentar, em caráter privativo, projetos de lei ou de resolução, e emitir parecer sobre determinadas proposições. Em relação à iniciativa legislativa, cabe a ela propor **projeto de lei** que fixe o subsídio do deputado estadual, do governador do Estado, do vice-governador e de secretário de Estado, nos termos do art. 66, I, "b" e "c", da Carta mineira. Isso porque os agentes políticos, que abrangem principalmente os titulares de mandato eletivo, são remunerados sob a forma de subsídio, em parcela única, vedada a incidência de vantagens pecuniárias, com fulcro no art. 39, § 4º, da Constituição da República. Entretanto, o Regimento Interno da Assembleia Legis-

lativa (art. 79, XVII, "a" e "b"), ao assegurar a competência privativa da Mesa para a deflagração do processo legislativo nessa matéria, não guarda fidelidade com os mencionados preceitos constitucionais, uma vez que a norma regimental faz referência a "remuneração", e não a "subsídio", o que não se coaduna com os parâmetros constitucionais.

Outrossim, compete à Mesa a apresentação de projeto de resolução que vise a dispor sobre o Regimento Interno, o regulamento geral da Secretaria da Assembleia e a criação e extinção de cargos públicos no âmbito deste Poder, entre outras matérias. Todavia, constata-se um grave equívoco no art. 79, VII, "f", do regimento, o qual faculta à Mesa a apresentação de **projeto de resolução** para **criar entidade da administração indireta** da Assembleia Legislativa. A administração indireta abrange tradicionalmente as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais (sociedade de economia mista e empresa pública). Aqui, o dispositivo regimental afigura-se-nos flagrantemente inconstitucional, uma vez que a criação de autarquia ou fundação pública depende de lei específica, e não de resolução da Assembleia Legislativa, a teor do disposto nos arts. 37, XIX, da Constituição da República, e 14, § 4º, I, da Carta mineira. Referimo-nos apenas à criação de autarquias e fundações públicas porque a instituição de empresa estatal é incompatível com a natureza do Poder Legislativo.

Dessa forma, a criação de entidade autárquica ou fundacional, seja no Executivo, onde é mais usual, seja no Legislativo ou no Judiciário, onde é pouco comum, depende de lei aprovada pela Assembleia Legislativa e posterior sanção do governador do Estado. Isso demonstra a inconstitucionalidade do preceito regimental quanto à espécie legislativa a ser utilizada para a criação dessas entidades públicas. Infelizmente, esse equívoco regimental não foi corrigido pela Resolução nº 5.511.

Os membros das comissões permanentes são designados pelo presidente da Assembleia, mediante indicação dos líderes das bancadas ou dos blocos parlamentares, para um período de dois anos. Após a designação, os próprios membros elegem o presi-

dente e o vice-presidente. O número de suplentes corresponde ao de efetivos, sendo permitido ao deputado fazer parte de até duas comissões temáticas, na condição de membro titular. Na Câmara dos Deputados, nenhum parlamentar poderá fazer parte de mais de uma comissão permanente, salvo nos casos regimentais, ao passo que, no Senado Federal, o regimento faculta ao senador fazer parte de até três comissões como titular e três como suplente.

Saliente-se que o art. 78 do regimento proíbe expressamente que membro da Mesa diretora faça parte de comissão permanente, o mesmo ocorrendo com o regimento da Câmara dos Deputados[7]. Todavia, no Senado é lícito a membro da Mesa fazer parte de comissão permanente, exceto o presidente.[8]

Na prática, a principal atribuição dessas comissões consiste na elaboração de pareceres sobre as proposições legislativas. Nesse particular, ensina José Afonso da Silva:

> Em essência, as comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião, o que é feito através de um *parecer*...Seus pareceres têm importância fundamental no processo de formação das leis. São tidos em grande conta na sessão plenária, onde realmente a matéria vai ser discutida e votada definitivamente.[9]

De acordo com o art. 144 do regimento desta Casa, "parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame". É composto de três partes: relatório, fundamentação e conclusão. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça deve concluir pela constitucionalidade/inconstitucionalidade, juridicidade/antijuridicidade e legalida-

7 Art. 26, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

8 Art. 77, *caput* e § 1º do Regimento Interno do Senado Federal

9 SILVA, J. A da. *Processo constitucional de formação das leis.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-110.

de/ilegalidade da matéria. Os pareceres das demais comissões temáticas encarregadas do exame de mérito das proposições devem concluir pela aprovação ou rejeição.

Cabe ao presidente da Assembleia Legislativa a distribuição de proposições às comissões temáticas, mas é o primeiro-secretário que a formaliza por meio de despacho. Nenhuma proposição poderá ser distribuída a mais de três comissões para exame quanto ao mérito, sem contar o exame preliminar da Comissão de Justiça, que é encarregada regimentalmente de verificar os aspectos jurídico, constitucional e legal das matérias em tramitação. Em consonância com essa regra básica, não há possibilidade jurídica de uma proposição ser analisada por mais de quatro comissões permanentes. Os projetos de lei referentes a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos são distribuídos apenas a duas comissões temáticas: à Comissão de Justiça, para exame preliminar, e a uma comissão para exame quanto ao mérito.

Se determinada proposição receber, em análise de mérito, parecer contrário de todas as comissões a que for distribuída, será considerada rejeitada para os efeitos regimentais. Isso significa que a matéria não será objeto de discussão e votação posterior pelo Plenário. Todavia, essa norma não se aplica quando o projeto for distribuído a apenas uma comissão para exame de mérito.

A designação de relatores para a elaboração de pareceres sobre as proposições é uma atribuição privativa do presidente de cada comissão temática, sendo admitida a escolha de relatores parciais para analisar o mesmo projeto, em face da complexidade da matéria. No entanto, uma vez aprovado o parecer, este passa a ser da respectiva comissão, e não do relator ou relatores individualmente considerados.

O prazo regimental para a elaboração de pareceres pelas comissões permanentes é de vinte dias para projetos de lei ordinária e de resolução. Se se tratar de projeto de lei complementar ou proposta de emenda à Constituição, o prazo é de quarenta dias e, nos casos de parecer de redação final ou de parecer sobre

emenda, recurso, requerimento, proposta de ação legislativa, indicação, mensagem, ofício ou instrumento assemelhado, o prazo é de dez dias, nos termos do art. 134 do regimento.

Quando o projeto for distribuído a duas ou mais comissões permanentes, estas poderão reunir-se conjuntamente nos casos previstos no Regimento Interno ou mediante deliberação de seus membros, sem prejuízo do exame preliminar da Comissão de Justiça. Ademais, determinada proposição poderá tramitar em regime de urgência a pedido do governador do Estado, para projeto de sua autoria, ou a requerimento de deputado. Na Assembleia de Minas somente poderão tramitar, em regime de urgência, quatro proposições, sendo duas por solicitação do chefe do Poder Executivo e duas a requerimento de deputado. Se se tratar de projeto de iniciativa do governador do Estado distribuído a mais de uma comissão, a CCJ emitirá parecer preliminar, no prazo de cinco dias, e as demais comissões se reunirão conjuntamente para exame do mérito da proposição, nos dez dias subsequentes. Não se submetem a tramitação abreviada as seguintes proposições: as que dependem de quórum especial para aprovação; os projeto de lei orgânica, estatutária ou equivalente a código; e os projetos orçamentários.

Com a promulgação da Resolução nº 5.511, as comissões passaram a gozar da prerrogativa de requerer à Mesa da Assembleia a realização de consulta pública para "subsidiar a elaboração de anteprojeto ou a apreciação de proposição, bem como para colher propostas e sugestões sobre assunto de relevante interesse", com fulcro no art. 79, XVIII, do Regimento. Antes, apenas a Comissão de Participação Popular desfrutava dessa faculdade.

Neste trabalho, destacaremos as competências regimentais das três mais importantes comissões desta Casa, a saber, as de Constituição e Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

2.1 Comissão de Constituição e Justiça – CCJ

Em todas as casas legislativas (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais) deve haver uma comissão encarregada de realizar o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade das proposições em tramitação. Diz-se preventivo porque incide sobre o projeto em fase de gestação no âmbito do Poder Legislativo, ou seja, antes de ser transformado em lei, em oposição a controle repressivo, que é realizado pelo Poder Judiciário após a promulgação da norma jurídica.

De acordo com o art. 102, III, do Regimento Interno da Assembleia de Minas, compete à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – apreciar:

a) *os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições*. No exercício dessa relevante atribuição, cabe a esta comissão verificar a compatibilidade das proposições com as normas das Constituições Federal e Estadual, bem como com as normas gerais emanadas da União, as quais são vinculantes para os Estados.

O art. 170 do Regimento define proposição como "toda matéria sujeita à apreciação da Assembleia Legislativa". Trata-se, pois, de um termo genérico que abarca uma pluralidade de proposições, tais como proposta de emenda à Constituição, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária e projeto de resolução. Emendas, requerimentos e pareceres também são abrangidas pelo conceito, entre outras matérias especificadas na norma regimental.

b) *a representação que vise à perda de mandato de deputado, nos casos previstos no § 1º do art. 53.* O dispositivo em questão trata do comportamento do parlamentar que infringir proibição prevista no art. 57 da Constituição mineira, cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar e que sofrer condenação criminal por meio de sentença transitada em julgado. Nesses casos, o parecer da comissão será enviado à Mesa da Assembleia e incluído em ordem do dia.

c) *o pedido de sustação do andamento de ação judicial contra deputado.* De acordo com o art. 62, VI, da Carta mineira, modificado pela Emenda à Constituição nº 84, de 2010, compete privativamente à Assembleia Legislativa resolver sobre prisão e sustar o andamento de ação penal contra parlamentar. Nesse caso, antes da deliberação do Plenário, a Comissão de Justiça emite parecer sobre tal pedido.

d) *o recurso de decisão de questão de ordem, na forma do § 1º do art. 167, de decisão de não recebimento de proposição por inconstitucionalidade e o recurso de que trata o § 3º do art. 112.* O regimento da Assembleia de Minas define questão de ordem como "as dúvidas sobre a interpretação deste regimento, na sua prática, ou as relacionadas com o Texto Constitucional", nos termos do art. 165. Se a questão de ordem formulada em Plenário estiver relacionada com a Constituição, é necessária a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça, antes da decisão do Presidente da Assembleia.

O § 3º do art. 112 do mesmo diploma regimental cuida especificamente do despacho do presidente da Casa de indeferimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito que não atenda aos requisitos regimentais. Nesse caso, cabe recurso ao Plenário, no prazo de cinco dias, ouvida a Comissão de Justiça.

e) *a adequação de proposição às exigências regimentais, nos termos do disposto no § 5º do art. 173 e no § 2º do art. 288*. O art. 173 do regimento estabelece que o Presidente da Assembleia só receberá proposição que satisfaça os seguintes requisitos: esteja redigida com clareza e observância da técnica legislativa; esteja em conformidade com a Constituição e com o regimento; não guarde identidade nem semelhança com outra em tramitação; e não constitua matéria prejudicada. O § 5º deste artigo estabelece que o projeto que objetivar a declaração de utilidade pública só será recebido pelo presidente da Casa se estiver acompanhada da documentação que comprove o preenchimento dos requisitos legais. Cabe à Comissão de Justiça verificar se essa documentação encontra-se anexada à proposição e, em caso contrário, tomar as medidas cabíveis para a regular tramitação do projeto.

Por outro lado, o § 2º do art. 288 relaciona-se com o projeto de lei de iniciativa popular, que poderá ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça para sua adequação às exigências constitucionais e regimentais. Além disso, encarta-se nas atribuições desta comissão permanente, com fulcro no § 6º do art. 173, o desmembramento, em proposições específicas, de proposição que versa sobre várias matérias. Para exemplificar, a citada comissão poderá transformar determinado projeto de lei que trata de assuntos como saúde, educação e meio ambiente em três projetos distintos, cada qual tramitando separadamente.

A Resolução nº 5.511, de 2015, introduziu profundas alterações no Regimento Interno da Assembleia de Minas e ampliou o papel das comissões permanentes, especialmente da Comissão de Constituição e Justiça. De acordo com a nova sistemática regimental, quando este órgão fracionário concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade de proposição, esta será arquivada, salvo se houver requerimento de um décimo dos membros desta Casa legislativa para que o parecer seja apreciado pelo Plenário. Este requerimento deverá ser apresentado no prazo de cinco dias contados da publicação do parecer no *Diário do Legislativo*, nos termos do *caput* do art. 185 do regimento. Assim, a CCJ passou a ter poder terminativo sobre as proposições sujeitas a sua apreciação, quando o parecer for desfavorável. Essa é a regra geral, que fortaleceu significativamente o poder da comissão. Entretanto, se houver recurso para o Plenário duas situações poderão ocorrer: se ele aprovar o parecer, a proposição será arquivada; se rejeitar, ela será encaminhada às outras comissões a que tiver sido distribuída. Com base na regra revogada, se a Comissão de Justiça concluísse pela inconstitucionalidade de determinada proposição, o parecer era encaminhado à Mesa da Assembleia para posterior votação em Plenário. Dessa forma, os pareceres desfavoráveis dessa comissão necessitavam de uma ratificação do Plenário para acarretar o arquivamento dos projetos.

Outra inovação importante diz respeito à prerrogativa da Comissão de Justiça de proceder ao juízo de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição – PECs –, o que não ocorria

anteriormente. Agora, a PEC é encaminhada a esta comissão temática para exame preliminar de constitucionalidade. Se esta concluir pela inconstitucionalidade da proposição, ela será arquivada, o que realça o poder terminativo, salvo se houver requerimento para exame do parecer pelo Plenário. Se o parecer for pela constitucionalidade da proposta, esta será enviada à comissão especial (temporária) para exame de mérito. Pela regra antiga, a proposta era encaminhada apenas à Comissão Especial constituída para esta finalidade, oportunidade em que ela analisava questões de mérito e de constitucionalidade.

Essa alteração regimental foi extremamente positiva e oportuna, uma vez que não se justifica isentar as propostas de emenda à Constituição do controle preventivo de constitucionalidade. Se todas as proposições, de uma maneira geral, submetem-se ao crivo da Comissão de Justiça, por que razão não utilizar o mesmo procedimento para as proposições que visam alterar o texto da Carta mineira? Antes de qualquer coisa, é preciso verificar se tais propostas estão em sintonia com os princípios da Constituição da República, daí a necessidade de juízo preventivo de admissibilidade. Assim, no tocante ao exame preliminar de constitucionalidade dos projetos de lei e das propostas de emenda à Constituição, a Assembleia mineira seguiu o procedimento utilizado no regimento da Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, a proposta de emenda à Constituição é apreciada, exclusivamente, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC –, que é composta de vinte e sete senadores, inexistindo previsão regimental de exame de mérito por comissão especial. Isso demonstra que este órgão colegiado exerce dupla função na Câmara Alta: realiza o juízo de admissibilidade da proposta e o exame de mérito. Se a comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, esta será considerada rejeitada e arquivada definitivamente, mediante despacho do presidente do Senado, a menos que haja recurso para o Plenário se o parecer não for unânime[10].

10 Art. 101, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal

No que se refere ao momento de apreciação das proposições, é oportuno assinalar que, na Assembleia mineira, a Comissão de Justiça é a primeira a se manifestar, no 1º turno, ao passo que, na Câmara Federal, a comissão equivalente é a última a analisar a matéria, além de ter a atribuição regimental de proceder à redação final das proposições em geral. Mas isso não significa dizer que eventual emenda inconstitucional apresentada durante a tramitação do projeto, seja nas comissões, seja no Plenário, não possa ser apreciada pela CCJ. O art. 185, §§ 2º e 3º, do regimento desta Casa prevê a possibilidade da comissão analisar, em 2º turno, de ofício ou a requerimento, alterações ulteriores. Todavia, esse exame posterior da CCJ somente poderá ocorrer antes de iniciada a fase de votação em 2º turno. Se o parecer da comissão concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade da matéria, esta será retirada do texto ou deixará de ser submetida a votação, salvo se o Plenário rejeitar o parecer, em virtude de requerimento apresentado nos termos regimentais.

Na Câmara dos Deputados, as atribuições da CCJC são mais amplas que as da CCJ da Assembleia Legislativa, pois, além de realizar o controle preventivo de constitucionalidade, ela é encarregada da redação final dos projetos, atribuição que, na Assembleia mineira, é da competência da Comissão de Redação. Além disso, na Câmara Federal esta comissão temática goza da atribuição regimental de manifestar-se sobre diversos assuntos, tais como direitos e garantias fundamentais; organização do Estado e dos Poderes; direito constitucional; eleitoral; civil; penal; penitenciário; processual e notarial[11]. Essa enumeração extensa deve-se ao fato de a competência legislativa da União ser muito mais ampla que a do Estado Federado.

A Comissão de Justiça é, sem dúvida alguma, uma das mais importantes comissões temáticas da Assembleia e funciona como um filtro das proposições em tramitação. Além disso, é a que mais emite pareceres, visto que a maioria dos projetos passam pelo exame preliminar de juridicidade, constitucionalidade e le-

11 Art. 32, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

galidade. O quadro a seguir evidencia o elevado número de pareceres editados pela citada comissão:

Comissão de Constituição e Justiça

Legislatura	Parecer pela constitucionalidade	Parecer pela inconstitucionalidade
15ª (2003/2006)	2.960	464
16ª (2007/2010)	3.839	550
17ª (2011/2014)	3.474	560
18ª (até 31/12/2015)	853	174
TOTAL	**11.126**	**1.748**

Fonte: MATE 30/03/2016

Verifica-se que o quantitativo de pareceres desfavoráveis aos projetos é bem inferior ao de pareceres favoráveis, fato que pode levar o leitor a achar que todos os projetos que receberam parecer pela constitucionalidade estejam, efetivamente, em consonância com a Constituição em vigor, o que não é verdade. Em algumas situações, ainda que em caráter excepcional, a CCJ emite pareceres favoráveis a projetos inconstitucionais em razão de injunções políticas que prevalecem sobre questões eminentemente técnicas. Além disso, muitos projetos eivados de vício jurídico em sua redação original podem ser sanados por meio de emenda ou substitutivo apresentado pela própria comissão, o que ocorre frequentemente.

2.2 Comissão de Administração Pública – CAP

No âmbito do Direito Administrativo, o termo "Administração Pública" comporta, tradicionalmente, duas acepções: a formal e a material. Administração em sentido formal é o conjunto de órgãos e entidades administrativas, ou seja, o aparelho burocrático do Estado. Administração em sentido material é a atividade administrativa em si mesma, que abrange a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia (restrições à liberdade e à propriedade), o fomento (incentivo à iniciativa privada) e a intervenção estatal (desapropriação, tombamento etc.).

De acordo com o art. 102, I, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Administração Pública apreciar as matérias relacionadas com:

a) *a organização dos Poderes Executivo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, das Polícias Militar e Civil e do sistema de defesa civil.* Com base nesse dispositivo, encartam-se nas atribuições desta comissão a elaboração de pareceres sobre projetos de lei ordinária ou complementar que disponham sobre fixação de competências dos mencionados órgãos constitucionais, sua estrutura orgânica e o regime jurídico de seus integrantes;

b) *os regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares.* Regime jurídico é o conjunto de princípios e regras que disciplinam as relações entre o poder público e seus servidores. Assim, os direitos, deveres e proibições dos profissionais da administração pública estão elencados no Estatuto dos Servidores Públicos Civis e no Estatuto dos Militares. Todas as proposições que versarem sobre esse campo temático podem ser apreciadas pela citada comissão permanente;

c) *os quadros de pessoal das administrações direta e indireta.* A administração direta abrange o conjunto de órgãos desprovidos de personalidade jurídica, tais como a Governadoria, as Secretarias de Estado, os órgãos colegiados e os órgãos autônomos. A administração indireta abarca o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica, como é o caso das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Portanto, toda matéria relacionada com o quadro de pessoal dessas instituições encarta-se no campo de atribuição da CAP.

d) *a política de prestação e concessão de serviços públicos*. Trata-se das diretrizes que norteiam a execução dos serviços públicos, sejam prestados diretamente pelo Estado, sejam prestados por empresas concessionárias de serviço público. A concessão é uma modalidade de contrato administrativo por meio do qual o Estado transfere a uma empresa privada, após o devido processo licitatório na modalidade de concorrência, a execução de

determinado serviço público. Assim, as proposições legislativas que versarem sobre essa matéria são passíveis de análise pela Comissão de Administração Pública.

d) *o Direito Administrativo em geral*. Trata-se de tema extremamente amplo e abrange uma pluralidade de institutos jurídicos, tais como a alienação de bens imóveis (venda, permuta, doação etc), contratos de concessão e permissão de serviços públicos; licitação; regime jurídico de servidor público; parcerias público-privadas; e organização administrativa.

Esta comissão temática tem a prerrogativa regimental de emitir parecer sobre os projetos do governador do Estado que objetivam criar, transformar ou extinguir órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas; aumento de remuneração dos servidores ou revisão geral anual; criação, transformação ou extinção de cargos públicos efetivos ou comissionados; plano de carreira dos servidores públicos. Igualmente, cabe a ela apreciar projetos de lei ordinária ou complementar originários dos Tribunais de Justiça e de Contas, bem como do Ministério Público, que se refiram a criação ou extinção de cargos, aumento de vencimentos, revisão geral anual e regime jurídico de seus membros e servidores públicos.

Para se ter uma ideia do quantitativo de proposições apreciadas pela CAP, o quadro a seguir contém o número de pareceres exarados pela mencionada comissão sobre projetos de lei complementar, de lei ordinária e de resolução no período compreendido entre 2003 e 2015:

Comissão de Administração Pública – CAP

Legislatura	Parecer pela aprovação	Parecer pela rejeição
15ª (2003/2006)	173	3
16ª (2007/2010)	147	5
17ª (2011/2014)	137	1
18ª (até 31/12/2015)	19	1
TOTAL	**476**	**10**

Fonte: MATE 30/03/2016

2.3 Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO

O controle e a fiscalização dos gastos públicos é uma questão fundamental nas democracias modernas. Se o Poder Legislativo é o titular do controle externo e o órgão responsável pelo julgamento das contas do Executivo, é natural que, em sua estrutura interna, haja uma comissão temática encarregada de emitir pareceres sobre todas as proposições que impliquem aumento da despesa pública.

Nos termos do art. 102, VII, do Regimento Interno, cabe à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária apreciar as seguintes matérias:

a) *o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI –, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG –, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, o crédito adicional e as contas públicas, destacadamente as apresentadas pelo Governador do Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado.*

O PMDI é um instrumento de planejamento de longo prazo que tem previsão expressa na Constituição Estadual. Seus objetivos estão elencados no § 2º do art. 231 da Carta mineira e serve de fundamento para a elaboração das leis orçamentárias.

O PPAG é um instrumento de planejamento de médio prazo e tem vigência pelo período de quatro anos. Trata-se de uma lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada, nos termos do "caput" do art. 154 da Constituição Estadual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – abrangerá as metas e prioridades da administração pública estadual e incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais, conforme determina o *caput* do art. 155 da Carta mineira.

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal dos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração indireta e o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, de forma direta ou indireta, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme estabelece o art. 157 da citada Carta Política.

Os créditos adicionais ao orçamento do Estado abrangem os créditos suplementares, especiais e extraordinários. O crédito suplementar corresponde a um reforço de caixa, uma vez que os recursos previstos no orçamento foram insuficientes para a realização do serviço ou da obra. O crédito especial é utilizado para a realização de despesas não previstas no orçamento e o crédito extraordinário destina-se a atender despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública. Todas as matérias de cunho orçamentário são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

As contas do governador do Estado e do Tribunal de Contas também se enquadram nas atribuições desta comissão temática, à qual compete a emissão de pareceres para posterior apreciação da proposição pelo Plenário da Assembleia Legislativa.

b) *o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária do Estado*

As normas orçamentárias, especialmente o PPAG, contém o conjunto de programas e ações a serem implementados pelo Estado na execução das políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, segurança pública etc.) Acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento é verificar se as políticas públicas constantes nas leis orçamentárias, que foram aprovadas pela Assembleia Legislativa, estão sendo cumpridas pelo Poder Executivo.

c) *o sistema financeiro e a matéria tributária*

As proposições legislativas que versam sobre o sistema financeiro estadual e a matéria tributária, que abrange os impostos, as taxas e as contribuições em geral submetem-se à apreciação

desta comissão temática. Assim, projetos que criam ou extinguem tributos, majoram alíquotas e concedem isenções de tributos de competência do Estado, entre outras matérias correlatas, serão objeto de análise da CFFO.

d) *a repercussão financeira das proposições*

Os projetos que impliquem aumento da despesa pública, tais como a criação de Secretarias de Estado, autarquias ou fundações públicas, aumento de vencimentos dos servidores públicos, criação de cargos públicos ou funções de confiança na administração pública, instituição de gratificações e adicionais, bem como a criação de programas orçamentários passam pelo crivo desta comissão permanente. No exercício de suas atividades, cabe a ela verificar se as despesas públicas que se pretende criar estão dentro dos limites fixados pela Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

e) *a comprovação de existência e disponibilidade de receita, nos termos do inciso I do art. 68 da Constituição do Estado*

O dispositivo constitucional de que se cogita estabelece que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III. Na essência, a norma regimental assegura a esta comissão temática a prerrogativa de apreciar se as emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa a projetos do governador têm suporte orçamentário, ou seja, se existem recursos financeiros suficientes para que a atividade seja executada. Igualmente, compete a ela verificar se as emendas ao projeto de lei orçamentária são compatíveis com o PPAG e a LDO, bem como se existe a indicação dos recursos necessários.

e) *a matéria de que tratam os incisos XIV e XVI do art. 100*

O inciso XIV do mencionado artigo regimental reporta-se ao acompanhamento e à fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, das entidades da administração indireta, inclusive das fundações e das sociedades instituídas e mantidas pelo Estado, e das empresas de cujo capital social ele participe. O inciso XVI cuida da fiscalização e do controle dos atos da administração pública, que abrange, obviamente, as decisões da administração direta e indireta do Estado.

Verifica-se, portanto, que a comissão de que se cogita é, efetivamente, uma das comissões temáticas mais importantes da Assembleia Legislativa, à qual compete manifestar-se sobre todas as proposições de cunho orçamentário ou que acarretam aumento da despesa pública. De acordo com o § 1º do art. 184 do Regimento Interno, se a proposição depender de pareceres das Comissões de Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, serão estas ouvidas em primeiro e último lugares, respectivamente. No entanto, essa regra só prevalece no 1º turno, uma vez que, no 2º turno, a proposição é encaminhada a apenas uma comissão para exame de mérito.

Os projetos orçamentários são encaminhados apenas à CFFO para a emissão de pareceres e tramitam em turno único, por expressa determinação regimental. A CCJ não analisa proposições dessa natureza.

Na Câmara dos Deputados, existem duas comissões temáticas distintas para apreciar assuntos desse teor: a Comissão de Finanças e Tributação e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Compete àquela analisar matérias relacionadas com o sistema financeiro nacional; o mercado de capitais; a autorização para funcionamento das instituições financeiras; o sistema financeiro de habitação; os títulos e valores mobiliários; e a dívida pública interna e externa, entre outras matérias[12]. A Comissão de Finanças também goza de poder terminativo quando emite parecer pela rejeição de projeto, sob a ótica da adequação financeira e orçamentária, o que acarreta o arquivamento da proposição. Assim, verifica-se que, na Câmara Federal, não é

12 Art. 32, X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

apenas a Comissão de Justiça que desfruta de poder terminativo em caso de parecer desfavorável à proposição.

Cabe à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle apreciar as seguintes matérias: tomada de contas do presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa; acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta; planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional; exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas; requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal[13]. Essa enumeração é meramente exemplificativa, pois não abarca todas as atribuições regimentais da mencionada comissão.

No Senado Federal, todas as proposições que versam sobre tributação, matéria orçamentária, finanças públicas, empréstimos compulsórios, dívida pública e assuntos correlatos enquadram-se nas atribuições regimentais da Comissão de Assuntos Econômicos[14].

A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembleia de Minas aprecia elevado número de proposições, conforme se constata no quadro abaixo:

Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO

Legislatura	Parecer pela aprovação	Parecer pela rejeição
15ª (2003/2006)	729	49
16ª (2007/2010)	686	23
17ª (2011/2014)	677	40
18ª (até 31/12/2015)	85	1
TOTAL	**2.177**	**113**

Fonte: MATE 30/03/2016

13 Art. 32, XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

14 Arts. 99 e 99-A do Regimento Interno do Senado Federal

3 – O poder deliberativo das comissões permanentes

Conforme dito anteriormente, as comissões permanentes são órgãos fracionários do Poder Legislativo e atuam com número reduzido de parlamentares. Os pareceres exarados por elas servem de subsídio para a votação das proposições em Plenário, que é soberano para decidir pela aprovação ou rejeição. Isso significa dizer que tais pareceres não vinculam o órgão máximo de deliberação parlamentar, visto que este poderá rejeitar projetos que receberam pareceres favoráveis das comissões. Da mesma forma, poderá aprovar proposições que tiveram pareceres contrários desses órgãos fracionários, salvo nos casos regimentais.

Entretanto, o Regimento Interno da Assembleia de Minas enumera as proposições sujeitas à apreciação conclusiva das comissões temáticas, situação em que fazem as vezes do Plenário na discussão e votação das matérias. As proposições submetidas ao poder deliberativo das comissões são as de menor complexidade, as quais dispensam estudos mais aprofundados, e abarcam a maioria das proposições que tramitam nesta Casa legislativa.

Trata-se dos projetos de lei que versam sobre a declaração de utilidade pública e a denominação de próprios públicos, bem como dos requerimentos escritos que solicitarem: providência a órgão público ou entidade pública ou privada; manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público ou de pessoa que tenha se destacado por relevante serviço prestado à sociedade; manifestação de apoio ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto; e informação a órgão ou entidade pública de outra unidade da Federação ou a entidade privada. Todas as proposições sujeitas ao poder deliberativo das comissões tramitam em turno único, observadas, no que couber, as normas regimentais aplicáveis às matérias submetidas à deliberação do Plenário.

Nesses casos, os pareceres favoráveis à proposição acarretam aprovação e os contrários implicam rejeição, não havendo necessidade de ulterior votação pelo Plenário da Assembleia Legislativa. Entretanto, existe a possibilidade regimental da apreciação do

mérito da proposição pelo Plenário, desde que haja requerimento de um décimo dos membros desta Casa no prazo de dois dias contados da publicação da decisão no *Diário do Legislativo.*

Portanto, o procedimento normal na Assembleia mineira é a apreciação dos projetos pelo Plenário em dois turnos de discussão e votação, após a emissão de pareceres pelas comissões temáticas. Excepcionalmente, determinadas matérias submetem-se à deliberação conclusiva dessas comissões, o que implica o poder de aprová-las ou rejeitá-las sem a participação do Plenário no processo legislativo. Na prática, como a maioria dos projetos que tramitam nesta Casa referem-se a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos, o critério geral (deliberação em Plenário e tramitação em dois turnos) converte-se em critério excepcional (deliberação conclusiva e tramitação em turno único). Na Câmara dos Deputados, as proposições tramitam em turno único, salvo a proposta de emenda à Constituição, o projeto de lei complementar e os demais casos especificados no regimento[15]. Outrossim, no Senado Federal as proposições tramitam em um só turno, exceto a proposta de emenda à Constituição[16]. Esta tramita em dois turnos em virtude de determinação constitucional expressa.

A nosso ver, esse poder deliberativo das comissões temáticas deveria ser ampliado, pois, a rigor, são elas que analisam profunda e detidamente as proposições em tramitação, realizando os estudos necessários ao aperfeiçoamento dos textos normativos. Para tanto, contam com o assessoramento técnico-legislativo de profissionais altamente capacitados (consultores e assessores), os quais dão o suporte necessário aos membros das comissões para a elaboração das leis e a fiscalização da administração pública. Além disso, as decisões do Plenário têm um viés eminentemente político, ao passo que as decisões dos órgãos fracionários têm um aspecto predominantemente técnico, o que justifica a ampliação de sua competência deliberativa.

15 Art. 148 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

16 Art. 270, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, o poder deliberativo das comissões permanentes é bem mais amplo do que na Assembleia de Minas e constitui o procedimento comum. As exceções estão enumeradas no regimento e abrangem as seguintes proposições: projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; que tratam de matérias arroladas no art. 68, § 1º, da Constituição da República; de iniciativa do Senado Federal; que forem aprovados pelo Plenário de qualquer das casas legislativas; que receberam pareceres divergentes; e que tramitam em regime de urgência[17].

Todavia, as normas regimentais não podem ignorar algumas diretrizes estabelecidas na Constituição da República, as quais, de forma antecipada, exigem a deliberação do Plenário sobre determinadas proposições. É o caso da proposta de emenda à Constituição, que será discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, e será aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de seus membros. Procedimento semelhante ocorre no âmbito estadual, uma vez que tais propostas deverão sujeitar-se ao crivo do Plenário, observado o *quorum* de três quintos dos membros da Assembleia Legislativa.

A propósito do procedimento deliberante das comissões no âmbito federal, ensina Paulo Adib Casseb:

> A disciplina regimental da matéria, no Brasil, posiciona o procedimento deliberante das comissões como a regra geral no processo legislativo, instaurado de modo automático, sem que o Plenário tenha de manifestar-se expressamente, deferindo a delegação. Na realidade, o presidente da Casa que recebe a proposição verifica se há compatibilidade com o procedimento deliberante e, ao distribuir o projeto para a comissão competente já menciona, no próprio despacho, o procedimento a ser utilizado. O sistema de comissões deliberantes desponta, então, como verdadeiro "procedimento normal", tanto na Câmara dos Deputados como no Senado[18].

17 Art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

18 CASSEB, P. A. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 319.

O poder deliberante das comissões permanentes da Assembleia de Minas, que incide sobre determinadas proposições enumeradas no regimento, não se confunde com o poder terminativo da Comissão de Constituição e Justiça. Aquele substitui o Plenário na análise de mérito, ao passo que este substitui o Plenário no exame preliminar de constitucionalidade. Quando a CCJ concluir pela inconstitucionalidade de um projeto, este será arquivado antes da apreciação do mérito, salvo se houver apresentação de recurso.

Alguns autores, como Paulo Adib Casseb[19] e Luciana Botelho Pacheco[20], entendem que, em caso de arquivamento de proposição resultante de parecer desfavorável da Comissão de Justiça, o projeto poderia ser reapresentado na mesma sessão legislativa, não se aplicando o disposto no art. 67 da Constituição da República. O preceito em referência determina que o projeto rejeitado somente poderia ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional. Discordamos desse ponto de vista, pois, nesse caso, estar-se-ia estabelecendo certa primazia ou importância do exame de mérito sobre o controle preventivo de constitucionalidade. Quando a Comissão de Justiça conclui pela inconstitucionalidade de determinada proposição, em razão de desconformidade com a ordem jurídica em vigor, entendemos que o efeito terminativo (arquivamento) corresponde a uma rejeição do projeto, o que inviabilizaria sua tramitação na casa legislativa, salvo requerimento a ser apreciado pelo Plenário. Assim, tanto a inviabilidade jurídica (juízo de admissibilidade) quanto a inviabilidade de mérito (conveniência, oportunidade, utilidade etc.), apreciada pelas demais comissões temáticas, impediria a apresentação de novo projeto na mesma sessão legislativa, exceto se for subscrito pela maioria absoluta dos membros do Parlamento.

19 Ob. cit. p.321.

20 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.

O exame de mérito das proposições não pode se sobrepor ao exame de constitucionalidade, pois, em ambos os casos, há uma deliberação dos órgãos fracionários do Poder Legislativo, embora sob ângulos distintos. Afirmar que a regra do art. 67 da Lei Maior não se aplica quando a Comissão de Justiça atestar a inconstitucionalidade de um projeto seria, em última análise, colocar em segundo plano o controle preventivo de constitucionalidade e, consequentemente, a integridade do texto constitucional, que é a lei fundamental do Estado e fundamento de validade para todas as normas jurídicas. Para corroborar esse entendimento, poder-se-ia mencionar, analogicamente, o veto do Executivo (negativa de sanção) a projeto aprovado no Legislativo, o qual tem como fundamentos a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público. Em ambos os casos, o chefe do Executivo manifesta sua discordância com a proposta de lei, caso em que o processo será devolvido ao Parlamento para apreciação. Independentemente do argumento invocado pela autoridade governamental para motivar a negativa de sanção, seja por razões jurídicas, seja por razões de interesse público, isso não altera a essência do veto, que é a recusa do Executivo em transformar o projeto em lei.

Dessa forma, parece-nos razoável a tese segundo a qual os poderes terminativo e deliberativo das comissões temáticas se equivalem para os efeitos de proibir a proposta de novo projeto na mesma sessão legislativa.

4 – Iniciativa legislativa das comissões permanentes

Todas as comissões temáticas têm a prerrogativa de apresentar projetos de lei. Essa afirmação tem suporte no *caput* do art. 65 da Constituição do Estado, que assegura a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa a iniciativa de lei complementar e ordinária, comando que reproduz, *mutatis mutandis*, o disposto no *caput* do art. 65 da Constituição da República. Seguindo as diretrizes constitucionais, o art. 186, III, do Regimento Interno da Assembleia também assegura às comissões a iniciativa de apresentar projeto.

Todavia, o poder de deflagração do processo legislativo pelos órgãos fracionários do Parlamento não abrange qualquer matéria, uma vez que devem ser observadas as regras básicas de iniciativa privativa estabelecidas no ordenamento constitucional vigente, as quais constituem desdobramento do clássico princípio da Separação de Poderes.

Nessa linha de raciocínio, as comissões não poderão usurpar as competências reservadas a outros órgãos e autoridades, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade. A título de exemplificação, as proposições que versam sobre orçamentos públicos e a organização e a atividade do Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do governador do Estado. Igualmente, o projeto de lei complementar que trata da organização e divisão judiciárias do Estado encarta-se no domínio legislativo do Presidente do Tribunal de Justiça. Da mesma forma, o projeto de lei complementar que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado somente será apresentado pelo presidente daquela corte.

Ainda que o assunto seja da competência exclusiva da Assembleia Legislativa, é preciso ficar atento às disposições constitucionais e regimentais pertinentes ao objeto. Isso significa dizer que nem toda matéria afeta ao Parlamento pode ser deflagrada por qualquer comissão permanente. Para exemplificar, a fixação dos subsídios do governador, do vice-governador e dos secretários de Estado depende de projeto de lei de iniciativa privativa da Mesa da Assembleia[21]. Outrossim, a fixação dos subsídios dos deputados também segue o mesmo procedimento. A elaboração e alteração do Regimento Interno, que trata da organização e funcionamento do Poder Legislativo, só poderá ser realizada mediante projeto de resolução de iniciativa da Mesa[22].

21 Art. 66, I, "a", da Carta mineira e art. 79, XVII, "b", do Regimento Interno da Assembleia Legislativa

22 Art. 66, I, "a", da Carta mineira e art. 79, VII, "a", do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Quanto à proposta de emenda à Constituição do Estado, embora possa ser apresentada pela Assembleia Legislativa, a Carta mineira exige que ela seja subscrita por, no mínimo, um terço dos membros do Parlamento, ou seja, deve ter a assinatura de pelo menos vinte e seis deputados. Em face dessa exigência constitucional, pode-se afirmar, em princípio, que as comissões permanentes não têm a prerrogativa de apresentar proposições dessa natureza.

Dessa forma, se a matéria não se encartar nas ressalvas anteriormente citadas, qualquer comissão temática poderá apresentar projetos de lei ordinária e complementar e projetos de resolução. As tabelas a seguir mostram o número total de projetos de iniciativa das comissões apresentados nas últimas quatro legislaturas, até dezembro de 2015, na Assembleia de Minas, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sem discriminação quanto à espécie legislativa utilizada.

Projetos de iniciativa das comissões permanentes (ALMG)

Legislatura	Projetos
15ª (2003/2006)	93
16ª (2007/2010)	46
17ª (2011/2014)	152
18ª (até 31/12/15)	14
TOTAL	**305**

Fonte: MATE 30/03/2016

Projetos de iniciativa de comissões permanentes (Câmara dos Deputados)

Legislatura	Projetos
52ª (2003/2006)	83
53ª (2007/2010)	94
54ª (2011-2014)	72
55ª (até 31/12/15)	19
TOTAL	**268**

Fonte: Sistema de Informação Legislativa – Câmara dos Deputados
Data: 17/05/16

Projetos de iniciativa de comissões permanentes (Senado Federal)

Legislatura	Projetos
52ª (2003/2006)	151
53ª (2007/2010)	80
54ª (2011-2014)	116
55ª (até 31/12/15)	25
TOTAL	**372**

Fonte: Senado Federal – Portal de Legislação
SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional - Data: 20/05/16.

Verifica-se, pois, que as 21 comissões permanentes da Assembleia de Minas apresentaram mais projetos de lei ordinária, complementar e de resolução que as 23 comissões temáticas da Câmara Federal nas legislaturas em referência. Isso demonstra que os órgãos fracionários desta Casa são mais ativos do que os da Câmara dos Deputados no tocante à deflagração do processo legislativo. Entretanto, as comissões temáticas do Senado Federal apresentaram mais proposições que os órgãos correspondentes na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa, sendo que a maioria delas foram projetos de resolução de iniciativa da Comissão de Assuntos Econômicos. Trata-se de projetos de resolução que autorizaram a União, os Estados e os Municípios a contratarem operação de crédito externo com instituições internacionais.

No que diz respeito apenas à Assembleia de Minas, no período compreendido entre 2003 e 2015, foram apresentados 16.369 projetos de iniciativa de deputado, número aproximadamente cinquenta vezes maior que o quantitativo apresentado pelas comissões permanentes.

Esse elevado número de proposições de iniciativa parlamentar demonstra a vocação cultural do Poder Legislativo para a produção do Direito, havendo uma preocupação mais acentuada com a elaboração normativa, independentemente da qualidade

dos textos legais. Concorre para essa proliferação de proposições o exorbitante número de projetos relativos a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos, o que corresponde a, aproximadamente, 80% do total de projetos apresentados nesta Casa.

De todo modo, não obstante o excessivo número de projetos apresentados pelos parlamentares, fato que realça a preeminência da função legislativa em relação às outras funções desta Casa, as comissões permanentes não esgotam suas atividades emitindo pareceres sobre as proposições em tramitação, pois têm a prerrogativa constitucional e regimental de deflagrar o processo legislativo, a par da atuação fiscalizadora. Na prática, a atividade por excelência desses órgãos fracionários consiste na emissão de pareceres e, ainda que não tenham efeito vinculante, os estudos realizados pelas comissões funcionam como subsídios valiosos para a votação definitiva da matéria pelo Plenário, que, normalmente, segue a orientação exarada nessas peças opinativas.

O papel dessas comissões é destacado pelo constitucionalista José Afonso da Silva:

> As comissões parlamentares têm papel de relevante importância no processo legislativo. Na maioria dos casos cabe-lhes o preparo dos textos, sobre os quais oferecem pareceres ou relatórios, que servirão de base para a discussão e votação por parte da Câmara reunida em sessão plenária. Há hipóteses em que esse preparo vai além do simples exame e estudo de um projeto inicial, partindo a Comissão de uma mera petição legislativa, isto é, de uma petição para que se elabore uma lei sobre determinada matéria[23].

Posição semelhante é extraída do magistério de Paulo Bonavides, que, ao abordar a influência dos grupos de pressão no âmbito do Poder Legislativo, realça a atuação de tais grupos principalmente sobre as comissões parlamentares, as quais atuam em

23 SILVA, J. A da. *Comentário contextual à constituição*. 6.ed. São Paulo, Malheiros, p.432, 2008.

menor número de Deputados e constituem a chave do processo legislativo. Segundo ele, "a sorte das leis, onde o parlamento ainda legisla, se decide menos no plenário do que nas comissões técnicas de cada câmara"[24].

5 – CONCLUSÃO

As comissões permanentes exercem papel fundamental no Poder Legislativo, pois, além da produção de pareceres que subsidiam as decisões do Plenário, exercem função fiscalizadora sobre a administração pública e gozam da prerrogativa constitucional e regimental de apresentar projetos de lei. Os estudos técnicos sobre as proposições ocorrem no âmbito desses órgãos fracionários, os quais contam com o assessoramento de profissionais altamente qualificados.

A Resolução nº 5.511, de 2015, ampliou significativamente as prerrogativas das comissões, principalmente da Comissão de Constituição e Justiça, encarregada do controle preventivo de constitucionalidade. Agora, sempre que ela concluir pela inconstitucionalidade de determinada proposição, esta será arquivada, não havendo necessidade de posterior deliberação do Plenário, salvo se houver recurso. Ademais, esta comissão recebeu a atribuição regimental de proceder ao juízo de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, modificando completamente o tratamento antes dispensado à matéria, visto que tal proposta era encaminhada somente à comissão especial para receber parecer. Em ambos os casos, o Parlamento mineiro seguiu, em linhas gerais, o procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A consulta pública, que antes somente poderia ser solicitada à Mesa diretora pela Comissão de Participação Popular, agora pode ser requerida por qualquer comissão da Assembleia Legislativa, o que amplia as possibilidades de participação do cida-

24 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 23.ed. São Paulo, Malheiros, p.468, 2016.

dão nas atividades relacionadas com o processo de elaboração normativa. Aliás, quanto mais o indivíduo participa do processo legislativo, mais concorre para a legitimidade das leis, sobretudo porque elas devem corresponder aos anseios do povo e refletir a realidade social.

Quanto ao poder deliberativo das comissões, que é a regra geral tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, na Assembleia de Minas ainda configura uma exceção, pois abrange apenas os projetos de lei que versam sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos. Entendemos que essa competência deliberativa dos órgãos fracionários poderia ser ampliada, reservando-se ao Plenário algumas proposições de maior repercussão e que dependam de quórum qualificado para serem aprovadas.

Assim, as comissões permanentes concorrem de forma significativa para o aperfeiçoamento da legislação, seja por meio das proposições que apresentam, seja sobretudo por meio dos pareceres que emitem sobre os projetos em tramitação. Os trabalhos parlamentares seriam extremamente pobres sem a participação das comissões, uma vez que a análise profunda, criteriosa e detalhada dos projetos é realizada no âmbito desses órgãos fracionários, os quais fornecem subsídios relevantes para a votação definitiva pelo Plenário. Este decide com base em critérios predominantemente políticos, enquanto as comissões decidem com fulcro em aspectos preponderantemente técnicos.

Dessa forma, as alterações no Regimento da Assembleia mineira fortaleceram as comissões permanentes, ampliaram suas atribuições e dispensaram a elas o tratamento mais compatível com a sua importância no processo legislativo.

6 – Referências

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, 550 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 6.ed. Brasília: 2003, 425 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento interno do Senado Federal.* Brasília: 1999. 2 v.

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988.* Disponível em: < > Acesso em: 29 mar. 2016.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, 365 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo.* 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, 344 p.

MANUAL de redação parlamentar. 3ª.ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013, 396 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional.* 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 1486 p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa:* Resolução n. 5.176, de 6 de novembro de 1997. Belo Horizonte: 1997. 126 p.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais.* Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989>. Acesso em: 29 mar. 2016.

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.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, 138p.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, 373 p.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição.* 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, 1027 p.

SOUZA, Hilda de. *Processo legislativo: linhas jurídicas essenciais.* Porto Alegre: Sulina, 1998, 160 p.

TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016, 304 p.