

“AS COMISSÕES PARLAMENTARES”

“THE PARLIAMENTARY COMMITTEES”

Vivian A Gregori Torres¹

RESUMO: O presente trabalho analisará a as questões das Comissões Parlamentares sob os aspectos de sua função, a diferença entre Bloco Parlamentar e Comissão Parlamentar, o prestígio político das Comissões ou Blocos, os princípios informadores quanto à constituição das Comissões Parlamentares de Inquérito e as regras de composição das Comissões no âmbito do parlamento Europeu e Brasileiro.

ABSTRACT: This paper will examine the issues of parliamentary committees on aspects of its function, the difference between the Parliamentary and Parliamentary Bloc, the political prestige of the Commissions or blocks, principles informants regarding the constitution of the Parliamentary Committee of Inquiry and the rules of composition Committees in the European parliament and Brazilian.

PALAVRAS-CHAVE: comissões parlamentares – controle político – poder legislativo

KEY-WORDS: parliamentary committees - political control – legislative power

1- Introdução

Vivemos a democracia representativa onde o *demos* , a tomada de decisões, é realizada por intermédio de representantes do povo reunidos no Parlamento.

A figura do Parlamento tem suas origens no século XI, alinhada à idéia de representação da comunidade social junto ao pólo de poder.²

¹.Doutoranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2007). Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1999). Graduada pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (1993). Advogada. Sócia Fundadora da Gregori Caggiano Sociedade de Advogados. Fundadora e Diretora Financeira do Instituto Gregori Caggiano. Relatora do IV Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SP. Presidente da Comissão de Propostas de Parcerias e Convênios Públicos da OAB/SP. Coordenadora da Escola Superior da Advocacia - ESA, Sub-Secção São Bernardo do Campo (2007/2009) (agosto/2010 a março/2012).

Parlamento pode ser definido como “uma assembléia ou um sistema de assembléias baseadas num princípio representativo”, todas girando em torno de um denominador comum, qual seja “a participação direta ou indireta na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam á vontade popular”.³

O Poder Legislativo exercido por intermédio do Parlamento tem por atribuições principais a elaboração de leis e o controle político.⁴

O Poder Legislativo na busca de dotar seus trabalhos com maior funcionalidade e dinamismo, que a princípio concentravam-se em um único órgão que se demonstrava lento e superficial, adotou a divisão do processo legislativo em sessões e comissões.

“Ao se constituírem em unidades menores que o plenário, as comissões possibilitam a interação face a face entre seus membros e permitem empregar, para além do voto, outros métodos de tomada de decisão como a negociação e a deliberação. Ademais, afirma-se que as comissões constituem-se em arenas que possibilitam as minorias ampliarem a sua influência sobre o processo legislativo, e aos legisladores, em geral, reduzirem a incerteza acerca da relação entre as políticas (meios) e seus resultados (fins)”.⁵

Sob esse prisma, o presente trabalho analisará a as questões das Comissões Parlamentares sob os aspectos de sua função, a diferença entre Bloco Parlamentar e Comissão Parlamentar, o prestígio político das Comissões ou Blocos, os princípios informadores quanto à constituição das Comissões Parlamentares de Inquérito e as regras de composição das Comissões no âmbito do parlamento Europeu e Brasileiro.

2- Processo Legislativo

O processo legislativo brasileiro, segundo a Constituição de 1988, estabelece em seu artigo 59 que ele compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis

² Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004.

³ Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004. Página 09.

⁴ A Profa. Monica Herman Salem Caggiano em sua obra “Direito Parlamentar e Direito Eleitoral” elenca outras funções do Parlamento tais como o lócus de representação política, a função deliberante, o poder financeiro, a competência eleitoral, exercício de função jurisdicional e elo de comunicação com os representados e comunidade social.

⁵ Rocha, Marta Mendes da; Barbosa, Cássio Felipe. Regras, Incentivos e Comportamentos: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. *In Revista de Sociologia e Política*. Vol 16. Curitiba, Agosto 2008.

complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.⁶

Segundo o Professor Jose Afonso da Silva o processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos enquanto que procedimento legislativo é o modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam, é o andamento da matéria nas Casas legislativas.⁷

O processo legislativo é organizado de forma distributivista, informacional e partidária.

A forma distributivista caracteriza-se pela negociação em torno da alocação de benefícios políticos, as comissões são verdadeiras arenas que permitem aos parlamentares conquistarem ganhos de troca, no qual cada parlamentar busca auferir o máximo de benefícios para a sua base eleitoral às custas de outras bases.

A forma informacional cria uma organização legislativa de tal forma que permita aos legisladores tomarem decisões com base no maior volume possível de informações, oriundas de fontes diversas vez que as comissões são heterogêneas e contam com a presença de membros de pólos opostos do espectro ideológico. O principal critério para a escolha de seus membros é a perícia (*expertise*).

A forma partidária transforma as comissões em cenários que propiciam a promoção dos interesses dos partidos políticos, atuando como cartéis legislativos. Os atores principais nessa forma de organização são as lideranças partidárias.

MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA⁸

	Distributivista	Informacional	Partidário
--	-----------------	---------------	------------

⁶ “É pertinente, também, ressaltar a distinção entre “processo legislativo” e “procedimento legislativo”. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino ensinam que ambas as expressões designam, genericamente, as etapas da formação das leis, mas entre os juristas “se vai, ao invés, consolidando a idéia de atribuir à primeira expressão o significado convencional de fenômeno dinâmico da realidade social, que se caracteriza por uma concatenação de atos e de fatos não necessariamente disciplinada pelo direito, começando com a demanda da lei e terminando com a decisão da lei ou com a rejeição da demanda”, enquanto procedimento legislativo “indica uma sequência juridicamente preordenada de atividades de vários sujeitos na busca de um determinado resultado: a formação ou a rejeição da lei. Donde se segue que o processo legislativo (bastante mais complexo) abrange o procedimento legislativo (*iter legis*), entendido como parte de tal processo que está sujeita a normas do ordenamento positivo”. Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Página 20

⁷ Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005. Página 436.

⁸ Rocha, Marta Mendes da; Barbosa, Cássio Felipe. Regras, Incentivos e Comportamentos: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. In Revista de Sociologia e Política. Vol 16. Curitiba, Agosto 2008.

Comissões concebidas como	Espaço de <i>log roll</i> que viabilizam a aprovação de políticas distributivistas	Espaços de especialização que visam reduzir a incerteza entre as políticas e seus resultados	Cartéis legislativos, espaços para a realização dos interesses dos partidos, sobretudo o majoritário
Forma de composição das comissões	Auto-seleção. Legisladores escolhem fazer parte das comissões que aumentam suas chances de reeleição	Proporcionalmente à distribuição das preferências no plenário/ ratificação pelo plenário/ critério da perícia	Por meio da indicação das lideranças partidárias, segundo os interesses dos partidos
Perfil das Comissões	Não representativas do plenário (membros com preferência externadas na área)/ homogêneas	Representativas do plenário/ heterogêneas	Dominadas pelo partido majoritário
Caráter das Políticas	Particularista, concentra benefício geograficamente e dispersa custos	Universalistas e Particularistas (interesses geográficos e de grupos)	Coerentes com a agenda do partido majoritário

Citam-se como vantagens da organização do processo legislativo em comissões: a celeridade do processo legislativo; a possibilidade de discussão de projeto de lei por um menor número de parlamentares, possibilitando uma argüição infinitamente mais produtiva; minimização dos erros formais e materiais nos projetos de lei, em razão do controle exercido pelas comissões; a redução de textos normativos inconstitucionais no sistema; o controle que o Legislativo pode exercer sobre os atos legislativos emanados

pelo Poder Executivo; e a especialização das comissões por interesses regionais, ramos de atuação e assuntos diversos.⁹

3- Origem das Comissões Parlamentares

Em razão do grande número de membros que formavam os parlamentos, a discussão sobre os diversos assuntos os quais deveriam debruçar-se levava meses, por vezes anos, dificultando sobremaneira a discussão e aprovação de um texto normativo em tempo razoável.¹⁰

Assim, as Comissões Parlamentares surgiram da necessidade de agilização e especialização dos Parlamentos, que a Professora Gabriela Zancaner descreve como otimização do processo legislativo.¹¹

A celeridade do processo legislativo fazia-se necessária para evitar o colapso do Poder Legislativo, bem como para o seu fortalecimento com o intuito de restringir os poderes do Executivo, conduzindo a um equilíbrio entre as forças que compreendem o poder do Estado.¹²

Os primeiros contornos das comissões são verificados na Inglaterra na época de Eduardo I (Século XIII e início do Século XIV) no momento em que a Câmara dos Comuns passa a girar de forma “coletiva”.

O registro documental das atividades de comissões ocorreu a partir da publicação do “Jornal dos Comuns” no século XVI, que noticiava a existência da *Select Committees* (comissões seletas) e representavam o que se chamaria de comissões especiais de caráter temporário.

As primeiras comissões eram compostas por um reduzido número de membros, entre três e quinze, fato que a Câmara dos Comuns considerou pouco apropriado,

⁹ Zancaner, Gabriela. As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2009. Página 90

¹⁰ “A necessidade de especialização do trabalho legislativo amplia a importância das Comissões Parlamentares. Elas devem ter competência sobre certas matérias, ao mesmo tempo em que precisam ser integradas por parlamentares versados nos vários aspectos da legislação”. Baracho, Jose Alfredo de Oliveira. Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001. Página 36.

¹¹ Zancaner, Gabriela. As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2009.

¹² IBID. Página 80. “Essa conclusão decorre de um raciocínio lógico: se o Legislativo, em função da enorme quantidade de projetos de lei que tramitam em suas dependências e da falta de critério que priorize este ou aquele projeto, não consegue exercer as suas funções, caberá ao Executivo – que não tem os mesmos contornos democráticos do Legislativo- através de instrumentos próprios para tanto, elaborar os textos normativos”.

ampliando a quantidade de seus integrantes para trinta ou quarenta membros, que veio a atenuar a forte influência régia até então existente.

O surgimento das *Standing Committees* era o prenúncio das Comissões Permanentes, muito simples e precárias, um mero estágio intermediário entre o sistema de *Select Committees* e *Committee of the Whole* (Comissão de Toda Câmara).¹³

Committee of the Whole era a reunião de toda a Câmara sem a presidência do *speaker* e com formalidades procedimentais menos rigorosas.¹⁴ Sua instituição decorreu das disputas entre o rei e o parlamento, pois tal instrumento afastava o controle do *speaker* e a interferência direta do rei, tão comuns nos trabalhos das *Select Committees*.¹⁵

O sistema de comissões consolidou-se como regra geral na Inglaterra no século XVII com o advento da consagração da força do Parlamento. “Na França, apesar da existência de comissões desde 1615, foi a partir da Revolução Francesa que elas se desenvolveram e se expandiram.”¹⁶

4- Comissões Parlamentares

Jose Afonso da Silva define Comissões Parlamentares como “... organismos constituídos em cada câmara, compostos de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres”.¹⁷

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho as Comissões Parlamentares são grupos organizados para finalidades determinadas, sendo umas permanentes destinadas ao exame da matéria submetida à Câmara de um ponto de vista especializado e outras temporárias ou especiais que se constituem para cumprir uma finalidade qualquer que

¹³ “Assim é que ainda no século XVI foi criada uma comissão justamente, para proteger o Legislativo do poder real. Foi a Comissão Geral da Câmara (*Committee of the Whole*), criada durante o reinado de James I (1566-1625), na Inglaterra. Zancaner, Gabriela. As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2009. Página 81

¹⁴ “O objetivo da Comissão-Geral da Câmara visava sobretudo a um fim especial, de protegê-la contra a Coroa, em face de ser o Presidente da Câmara dos Comuns nomeado pelo próprio rei. Por consequência, um presidente potencialmente hostil aos deputados. Através da dita Comissão-Geral podiam então os deputados reunir-se, independentemente da observação do *speaker*, o que já era uma considerável proteção”. Ferreira, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1990. Página 74.

¹⁵ Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

¹⁶ Zancaner, Gabriela. As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2009. Página 81

¹⁷ Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005. Página 430.

são automaticamente dissolvidas pelo decurso do prazo estabelecido ou pelo cumprimento de sua finalidade.¹⁸

Canotilho afirma que “as comissões parlamentares são constituídas para desempenharem a tarefa de preparação, classificação e aprofundamento dos trabalhos parlamentares.”¹⁹

Pontes de Miranda conceitua Comissões Parlamentares como “comissões os grupos organizados, temporários, ainda quando se digam Permanentes, porque a permanência é relativa (dentro da legislatura), compostos de deputados ou senadores, eleitos ou nomeados, ou sorteados, a que se atribuem certas funções, ou certa função.”²⁰

Segundo Gabriela Zancaner a definição de Comissão Parlamentar necessita adotar um critério amplo, como um círculo maior que abriga círculos menores e melhor definidos, pelo que a definição de comissão deve abarcar os conceitos quanto à sua composição, finalidade e existência no tempo.²¹

5- Classificação das Comissões Parlamentares²²

5.1 Quanto à duração as comissões são:

- a) Temporária; e
- b) Permanente Especializada e Permanente não Especializada.

5.2 Quanto à natureza as comissões são:

- a) Comissões Legislativas Preparatórias, Deliberantes, Consultivas, Redatoras, Políticas ou de Estudo e Conciliadoras ou Mediadoras;
- b) Comissões de Fiscalização;
- c) Comissões Híbridas;
- d) Comissões de Representação; e
- e) Comissões Meramente Administrativas.

¹⁸ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 36ª Edição revisada e atualizada. São Paulo:Saraiva,2010.

¹⁹ Canotilho, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Edição. Portugal:Almedina. Página 632.

²⁰ Pontes de Miranda, F.C. Comentários à Constituição de 1967. 2ª edição. T.III, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970. Página 594.

²¹ Zancaner, Gabriela. As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2009. Páginas 87/89.

²² Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

5.3 Quanto à composição as comissões são:

- a) Comissões Unicamerais; e
- b) Comissões Mistas Paritárias e Mistas não Paritárias

5.4 Quanto ao âmbito de atuação as comissões são:

- a) Comissões Internas; e
- b) Comissões Externas.

5.5 Quanto à previsão no ordenamento jurídico as comissões são:

- a) Comissões Constitucionais;
- b) Comissões Regimentais; e
- c) Comissões Legais.

5.6 Quanto à dimensão as comissões são:

- a) Comissões Plenárias; e
- b) Comissões Fracionárias.

6- Função das Comissões Parlamentares

O Congresso Nacional é composto de duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Cada uma dessas Casas possui Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida na Constituição Federal e nos seus Regimentos Internos. No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse.²³

É também no âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas comissões se possibilita que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria.

²³ www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes.

São duas as formas de apreciação: a conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas comissões, que têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário e a forma realizada pelo Plenário, quando este é quem dá a palavra final sobre o projeto, após a análise das comissões.

O Regimento Interno da Câmara em seu art. 24, II estabelece se o projeto será conclusivo nas comissões ou se deverá também ser apreciado pelo Plenário. De forma geral, os projetos que afetam direitos constitucionais mais delicados, como o direito à vida e à liberdade, entre outros, deverão passar pelo crivo do Plenário.

As Comissões Permanentes exercem a função legislativa plena no sentido de discutir e votar projetos de lei. No caso brasileiro ainda realizam tarefas auxiliares do Poder Legislativo tais como realização de audiências públicas, convocação de Ministros de Estado, recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, solicitação de depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, apreciação de programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

As Comissões Permanentes Especializadas são divididas por matéria e dotadas de campos temáticos, já as Comissões Permanentes não Especializadas são desprovidas de campos temáticos e inbuídas de competência geral, recebem projetos de lei independente das matérias neles contidas, para exame instrutório das proposições.

No caso da Câmara dos Deputados, as citadas comissões são órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa e constituídos de parlamentares, com a finalidade de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, essas comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes do tema ser levado ao Plenário. Em alguns casos as comissões analisam as proposições aprovando-as ou rejeitando-as sem a necessidade de passarem pelo Plenário da Casa. A composição parlamentar desses órgãos técnicos é renovada a cada ano ou sessão legislativa. Na ação fiscalizadora, as Comissões atuam como mecanismos de controle dos programas e projetos executados ou em execução, a cargo do Poder Executivo. Essas Comissões perduram enquanto constarem do Regimento Interno.

A Câmara dos Deputados conta hoje com as seguintes Comissões Permanentes:²⁴

- Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional - CAINDR

²⁴ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>

- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR
- Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI
- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC
- Comissão de Defesa do Consumidor - CDC
- Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC
- Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU
- Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM
- Comissão de Educação e Cultura - CEC
- Comissão de Finanças e Tributação - CFT
- Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC
- Comissão de Legislação Participativa - CLP
- Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS
- Comissão de Minas e Energia - CME
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN
- Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO
- Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF
- Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP
- Comissão de Turismo e Desporto - CTD
- Comissão de Viação e Transportes - CVT

As Comissões Temporárias têm a função de opinar sobre determinada matéria. São órgãos técnicos, criados pelo Presidente da Câmara e, igualmente, constituídas de deputados, nas seguintes situações:

1. Comissões Especiais - com a finalidade de emitir pareceres sobre proposições em situações especiais (PEC, Códigos etc.) ou oferecer estudos sobre temas específicos;
2. Comissões Externas - para acompanhar assunto específico em localidade situada fora da sede da Câmara;
3. Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) - destinadas a investigar fato determinado e por prazo certo.

As Comissões Temporárias ainda apreciam denúncias contra crimes de responsabilidade cometidos por Presidente da República, Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado.

Essas comissões se extinguem ao final da legislatura em que são criadas, ou expirado o prazo fixado quando da sua criação ou, ainda, alcançada a sua finalidade.

Atualmente estão em funcionamento na Câmara dos Deputados as seguintes Comissões Temporárias:²⁵

1- Comissões Temporárias Especiais:

a) Para dar pareceres sobre PEC:

PEC 010/95 - Sistema Distrital Misto

PEC 061/11 - DRU (Desvinculação de Receitas da União)

PEC 443/09 - Remuneração Advogados Públicos

PEC 445/09 - Defensoria Pública Distrito Federal

PEC 478/10 - Igualdade de Direitos Trabalhistas

b) Demais Comissões:

- Agroindústria e Produtor rural
- Bebidas Alcoólicas
- Comissão Especial de Documentos Sigilosos
- Lei da Anistia
- Medidas Preventivas diante de Catástrofes
- PL 1610/96 - Exploração Recursos Terras Indígenas
- PL 1749/11 - Empresa de Serviços Hospitalares
- PL 2330/11 - Copas Do Mundo E Das Confederações
- PL 6025/05 - Código de Processo Civil
- PL 6826/10 - Atos Contra a Administração Pública
- PL 7123/10 - Estrada-Parque Caminho do Colono
- PL 7420/06 - Lei de Responsabilidade Educacional
- PL 7495/06 - Cria Empregos Públicos na FUNASA
- PL 7672/10 - Educação Sem Uso Castigos Corporais
- PL 8035/10 - Plano Nacional de Educação
- Políticas Públicas de Combate às Drogas
- Reforma Política
- Regulamentação da Constituição Federal
- Segurança Pública
- Trabalho Terceirizado

²⁵ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias>. Em 30/11/2011

2- Comissões Temporárias Externas:

- Disparos contra o jornalista Ricardo Gama no Rio
- Entrada de produtos do Japão
- Legado a ser deixado pela Copa do Mundo de 2014
- Assembléia Legislativa do Pará
- Comissão Externa Jornada da Juventude 2013 no Rio
- Lixo Hospitalar em Pernambuco
- Vazamento de Óleo ocorrido na Bacia de Campos

3- Comissões Temporárias Parlamentar de Inquérito:

- CPI - Crise do Sistema de Tráfego Aéreo (53ª Legislatura - encerrada)
- CPI - Sistema Carcerário (53ª Legislatura - encerrada)
- CPI - Escutas Telefônicas Clandestinas (53ª Legislatura - encerrada)
- CPI - Subnutrição de Crianças Indígenas (53ª Legislatura - encerrada)
- CPI - Tarifas de Energia Elétrica (53ª Legislatura - encerrada)
- CPI - Violência Urbana (53ª Legislatura - encerrada)
- CPI - Dívida Pública (53ª Legislatura - encerrada)
- CPI - Desaparecimento de Crianças e Adolescentes (53ª Legislatura - encerrada)

As Comissões Legislativas Preparatórias têm a função de examinar previamente os projetos com o propósito de elaboração de parecer para a instrução da discussão e votação pelo Plenário.

As Comissões Legislativas Deliberantes exercem a função de votarem os projetos em caráter final, sem apreciação posterior pelo Plenário (delegação *interna corporis*).

As Comissões Legislativas Consultivas têm a função de emitir parecer, em caráter consultivo, sobre projetos de competência originária de outras comissões, quando o conteúdo da proposição alcançar matéria inserida no seu campo temático.

As Comissões Legislativas Redatoras têm a função de produzir a redação final de projetos já submetidos à deliberação das Câmaras.

As Comissões Legislativas Políticas ou de Estudo têm a função de estudar determinados temas para auxiliar a análise das comissões sobre projetos que lhe foram submetidos ou motivar a proposição de um novo projeto de lei.

As Comissões Legislativas Conciliatórias ou mediadoras têm por função, no curso do processo legislativo, firmar acordos entre as Câmaras, no tocante à aprovação do tema sob exame.

As Comissões de Fiscalização têm por função exercer o controle sobre a Administração Pública.

As Comissões Híbridas têm por função exercer simultaneamente o controle do Executivo e da Administração Pública em geral.

As Comissões Representativas têm por função representar as Casas Legislativas em situações específicas.

As Comissões Meramente Administrativas têm por função tratar a administração interna das Câmaras.

Por final, temos as Comissões Mistas, sendo elas a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM) e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) tem por competência examinar e emitir parecer sobre:

- 1 - planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no art.166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal;
- 2 - contas prestadas pelos poderes da República nos termos do caput e do § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF);
- 3 - projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais (suplementar e especial);
- 4 - créditos extraordinários (créditos adicionais) encaminhados ao Congresso Nacional através de medidas provisórias;
- 5 - avisos do Congresso Nacional que tratam de subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União;
- 6 - relatórios pertinentes ao acompanhamento e à fiscalização da execução orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 70 a 72 e 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal;
- 7 - relatórios de gestão fiscal previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000 e na lei de diretrizes orçamentárias;
- 8 - relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- 9 - informações prestadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- 10 - demais atribuições constitucionais e legais.

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM) tem por finalidade examinar os temas sobre o Mercosul e emitir Recomendações ao Conselho do Mercado

Comum. Além disso, compete-lhe acelerar os procedimentos para a recepção da legislação pertinente ao Mercosul pelos respectivos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, o que facilitará a entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, conforme previstos no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto.

7- Composição das Comissões Parlamentares

Quanto à composição as comissões podem ser Unicamerais e Mistas. As Comissões Unicamerais são integradas por parlamentares de apenas uma das Câmaras, já as Mistas são formadas por membros de ambas as Casas Legislativas.

Com relação à quantidade de deputados e senadores que delas participam, as Comissões Mistas podem ser Paritárias quando compostas por idêntico número de deputados e senadores e não Paritárias quando constituídas por número não uniforme de deputados e senadores.²⁶

As Comissões Mistas, quanto ao sistema de votação, podem ser Integradas nos casos em que os deputados e senadores votam reunidos, como se formassem um único corpo de parlamentares e Conjuntas quando os deputados e senadores que as compõem votam separadamente, cada qual com seus pares.²⁷

7.1- Composição das Comissões Parlamentares na Europa

A Inglaterra adota o princípio da representação proporcional dos partidos para a composição de suas comissões, ou seja, a configuração político-partidária das comissões deve ser fiel ao panorama partidário do Plenário. Na Câmara dos Comuns o número de membros das comissões permanentes varia entre dezesseis e cinquenta parlamentares, com exceção das comissões que possuem número pré-determinado pelas *Standing Orders*. A escolha dos membros das comissões fica a cargo de uma comissão encarregada das questões atinentes aos assuntos internos da Câmara, denominada *Committee of Selection*. A nomeação do presidente das comissões da Câmara dos Comuns cabe ao *speaker* que escolhe um indivíduo dentre uma lista de nomes que os

²⁶ Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

²⁷ Ibid.

partidos lhe indicam. A Câmara dos Lordes também respeita o princípio da representação proporcional dos partidos para a composição de suas comissões, bem como também cabe a Comissão de Seleção a escolha dos membros das *Select Committee*. A nomeação do presidente das comissões é atribuição da própria Casa cujos nomes são propostos pela Comissão de Seleção. Não há vedação regimental no sentido do parlamentar participar de mais de uma comissão, assim como não há obrigatoriedade de participação em pelo menos uma comissão.²⁸

A Itália utiliza o critério da proporcionalidade para dividir as vagas das comissões entre os grupos parlamentares. O número de integrantes de cada comissão será definido pelos Presidentes das respectivas Casas Legislativas, que atualmente tem variado na Câmara entre quarenta e cinco a cinquenta e um componentes e no Senado entre vinte e quatro e vinte e oito componentes. A regra geral de ambas as Casas vedam a participação de um mesmo parlamentar em mais de uma Comissão Permanente, salvo se existirem grupos compostos por um número de parlamentares inferior ao número de comissões ou quando um integrante é convidado para ocupar cargo no governo e seu substituto já integra outra comissão. Os presidentes das comissões são escolhidos por votação dos próprios componentes de cada comissão por convocação do Presidente da Casa Legislativa respectiva.²⁹

A Espanha adota o princípio da proporcionalidade, respeitando a proporção numérica dos grupos na respectiva Câmara para a composição das comissões, sendo que tanto o Senado quanto o Congresso acrescentam que deverá existir pelo menos um representante de cada grupo parlamentar em todas as comissões. As comissões do Congresso de Deputados são formadas por quinze parlamentares ou no mínimo cinco, cujos deputados tenham obtido 15% dos votos do eleitorado das circunscrições de onde lençaram suas candidaturas ou alcançado votação correspondente a 5% dos votos emitidos em todo país. No Senado as comissões serão compostas por dez membros. As comissões são constituídas por meio de requerimentos escritos, assinados por todos os parlamentares que as compõem e endereçados às Mesas das Câmaras, declinando sua denominação, relação de membros, porta-vozes e os substitutos dos membros. Os

²⁸ Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Páginas 44/46

²⁹ Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Páginas 70/75.

parlamentares que não se inscreverem em nenhum requerimento comporão as Comissões Mistas.³⁰

A França utiliza o princípio da proporcionalidade, impõe a composição das comissões na proporção da representação dos grupos parlamentares nas Câmaras. Feita a distribuição, as vagas remanescentes serão atribuídas aos parlamentares não integrantes de grupos e por ordem de idade. São os próprios grupos parlamentares que designam os membros das comissões. As listas são então entregues aos Presidentes das Casas, as quais conterão os nomes escolhidos para cada uma das comissões, sendo posteriormente publicadas para que haja a oportunidade de manifestação de oposição por parte de qualquer grupo. O parlamentar somente poderá ser membro de uma única comissão. Observando-se que o deputado que deixar seu grupo parlamentar perderá sua vaga na comissão automaticamente.³¹

Em Portugal as Comissões Parlamentares são dotadas de autonomia para promover sua auto-organização, por meio da aprovação de um Regulamento próprio. As comissões são compostas de acordo com a representatividade dos partidos políticos na Assembléia, já a nomeação dos presidentes de comissão são proporcionais aos grupos parlamentares. São os partidos e os grupos parlamentares que selecionam e indicam os deputados que integrarão cada uma das comissões. As vagas reservadas a determinado partido ou grupo que não forem preenchidas, restarão vagas e não sofrerão repartição para outras legendas. Cada deputado só poderá integrar uma comissão permanente como membro efetivo e outra como suplente, com exceção do grupo parlamentar que não detenha representatividade suficiente para ocupar vagas em todas as comissões, sendo seus deputados autorizados a pertencer a até 3 comissões temáticas para assegurar a representação proporcional. Também é assegurada aos deputados independentes a participação em comissões, mediante formulação de indicação de preferência ao Presidente da Assembléia, que após ouvir a Conferência de Líderes os distribuirá nas comissões. O desligamento do deputado de seu grupo acarretará na perda de seu lugar na comissão.³²

7.2- Composição das Comissões Parlamentares no Brasil

³⁰ Ibid. Páginas 108/109.

³¹ Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Páginas 142/143

³² IBID. Páginas 165/167

No caso brasileiro o § 1º do artigo 58 da Constituição Federal adota a regra da proporcionalidade dos Partidos ou dos Blocos Parlamentares para a formação das Comissões Parlamentares, *in verbis*:

“Nas constituições das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”

A proporcionalidade da composição das comissões foi adotada em prol da necessidade de preservação das minorias.

O número de membros de cada comissão varia de acordo com o previsto no Regimento Interno de cada Casa. No caso da Câmara a decisão cabe à Mesa, após ouvir o Colégio de Líderes. A escolha da Mesa está adstrita a limites máximos e mínimos dispostos no Regimento, que estabelece que as Comissões Permanentes serão compostas por no máximo sessenta e um parlamentares e no mínimo de dezessete.³³

Cada deputado integrará uma Comissão Permanente como membro titular, excetuadas as Comissões de Legislação Participativa e Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.³⁴

Com exceção dos componentes da Mesa, é assegurado a todos os deputados o direito a participação em pelo menos uma Comissão Temática, mesmo que não esteja filiado a partido político ou se sua legenda não obteve vaga em virtude da norma da proporcionalidade.³⁵

A indicação dos nomes que integrarão as comissões é feita pelos Líderes Partidários mediante envio ao Presidente da Câmara.³⁶

No Senado o número de membros de cada comissão está pré-estabelecido no Regimento do Senado e sua alteração depende de aprovação de Resolução da própria Casa Legislativa. Cada Senador poderá integrar até três comissões como titular e três como suplente.³⁷

Os titulares da Mesa do Senado compõem a Comissão Diretora e não estão impedidos de integrar as demais Comissões Permanentes, com exceção do Presidente da Casa.³⁸

³³ Art 25, § 2º do Regimento da Câmara

³⁴ Art 26, § 2º do Regimento da Câmara

³⁵ Art 26, § 3º do Regimento da Câmara

³⁶ Art 28, *caput* e § 1º do Regimento da Câmara

³⁷ Art. 77, I a XI do Regimento do Senado.

³⁸ Art 77, *caput* e § 1º do Regimento do Senado

Os líderes partidários se reúnem no início das legislaturas para estipular quantas vagas nas Comissões caberão a cada partido ou bloco, respeitada a proporcionalidade, remetendo à Mesa as listas com os nomes dos parlamentares indicados.³⁹

Observa-se que os líderes partidários detêm um duplo poder sobre as vagas nas comissões tendo em vista que indicam seus integrantes bem como promovem o desligamento do parlamentar da comissão.

Outra forma de perda da vaga na comissão é em razão do desligamento do parlamentar de sua legenda, tendo em vista que cadeira na comissão pertence ao partido e não ao indivíduo.

A legislação brasileira também prevê a existência de Comissões Mistas compostas por integrantes de ambas as Casas Legislativas.⁴⁰

Essas Comissões são criadas no âmbito do Congresso Nacional e integradas por Deputados e Senadores, podendo ser Permanentes ou Temporárias. Têm regras de criação e funcionamento definidas no Regimento Comum, à semelhança do que ocorre com as demais comissões de cada uma das Casas. Atualmente temos duas comissões mistas em funcionamento a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM)

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM), uma Comissão Mista de âmbito internacional, é formada por Representações Nacionais de cada um dos Estados Partes e é o braço parlamentar do bloco econômico do Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção, de 1991, e estruturado pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994.

No plano Legislativo brasileiro, a Resolução nº 1, de 1996-CN, estrutura e dispõe sobre a Representação Brasileira na CPCM, com composição paritária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, integrada por dezesseis titulares e igual número de suplentes, com mandato de dois anos, designados na forma estabelecida nos respectivos Regimentos Internos, sempre ao início da primeira e da terceira Sessões Legislativas Ordinárias de cada Legislatura. Em especial, esta resolução determina que a CPCM emita relatórios sobre todas as proposições referentes ao Mercosul, subsidiando o estudo das demais Comissões incumbidas de seu exame e parecer.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), criada pela Constituição Federal de 1988 (art. 166, § 1º), compõem-se de oitenta e quatro

³⁹ Art 79 e 80 do Regimento do Senado

⁴⁰<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/o-papel-das-comissoes-mistas>

membros titulares, sendo sessenta e três Deputados e vinte e um Senadores, com igual número de suplentes.

8- Comissão Parlamentar de Inquérito

O Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho chama a atenção para o fato de que as Comissões Parlamentares de Inquérito não são típicas do presidencialismo, mas tomam relevo em razão da falta de meios de controle sob o governo nesse regime.⁴¹

Nesse sentido afirma, ainda, Jose Afonso da Silva que “são organismos que desempenharam e desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da administração...”⁴²

Quanto à sua origem comenta Monica Herman Salem Caggiano que “o procedimento não é novidade no panorama parlamentar. Sua gênese é detectada em ambiente britânico, em meados do século XVII, por ocasião da guerra com a Irlanda, e, aliás, como inúmeros outros modelos exportados pelos ingleses, esse mecanismo de controle passou para o território estadunidense, expandindo-se e conquistando espaço tanto nas constituições européias como na do Brasil.”⁴³

As Comissões Parlamentares de Inquérito são temporárias e especiais, criadas em razão da ocorrência de dois eventos combinados, quais sejam, fato determinado e requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados (CPI na Câmara), um terço dos membros do Senado Federal (CPI do Senado) ou um terço do Congresso Nacional (CPI conjunta), para apuração de fato ou fatos determinados. Têm o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos, bem como podem atuar durante o recesso parlamentar.

A grande questão que se avizinha em torno das CPIs é a definição do que é “fato determinado”, tendo em vista que essa é a justificativa para ensejar a abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito, assim, faz-se necessária a precisa delimitação do objeto da investigação, não podendo ser vago ou hipotético.

⁴¹ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 36ª Edição revisada e atualizada. São Paulo:Saraiva,2010.

⁴² Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005. Página 432.

⁴³ Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004. Página 34

Segundo o Ministro Gilmar Mendes “ficam impedidas devassas generalizadas. Se fossem admissíveis investigações livres e indefinidas haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais.”⁴⁴

A expressão “fato determinado” não pontua que o fato deva ser único, segundo prescrito na Lei 1.579 de 18 de março de 1952, em seu artigo 5º § 1º, a comissão poderá investigar mais de um fato, desde que haja conexão entre eles e se manifestará de forma separada com relação a cada um deles.⁴⁵

É no Regimento Interno da Câmara dos Deputados que nos socorremos para melhor delinear a definição de “fato determinado”. Prescreve o artigo 35 § 1º do citado Regimento, *in verbis*:

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

Assim, agregamos ao conceito de “fato determinado” os elementos de relevante interesse público e importância para a ordem legal, econômica e social do país.

Jose Afonso da Silva, com relação a esse tópico ensina que o dispositivo abrange investigação legislativa (destinada a apurar matéria de interesse da função legislativa) e investigação política (com a vista a definir questões de governo), sendo vedada a investigação de cunho pessoal, de interesse privado ou não relevante para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do país.⁴⁶

Não obstante a finalidade inicial da Comissão Parlamentar de inquérito seja a de investigar fato ou fatos determinados, o que a primeira vista parece distante da atividade do Legislativo, a investigação serve não só como meio de controle da administração ou

⁴⁴ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 6ª ed rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. Página 886

⁴⁵ Lei 1579/52 - Art. 5º. As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

§ 1º. Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

⁴⁶ Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

do governo, mas também para auxiliar o Legislativo na elaboração de textos ligados ao fato investigado.⁴⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa que “a finalidade das comissões de Inquérito é obter elementos úteis à atividade parlamentar, não necessariamente vinculados a ilícitos penais.”⁴⁸

Segundo Jose Afonso da Silva o inquérito parlamentar é inerente à função legislativa e se destina à aquisição de conhecimento, informações e sua avaliação crítica sobre um fato determinado.⁴⁹

Aponta-se ainda, que a Comissão Parlamentar de Inquérito desempenha importante papel para o reforço da democracia, na medida em que é meio de informação e esclarecimento para a população com relação a fatos determinados.

A instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito necessita de requerimento de um terço dos parlamentares e no caso de Comissão Parlamentar de Inquérito Mista, um terço dos membros de ambas as Casas Legislativas, não havendo necessidade de deliberação de nenhuma das Casas do Congresso Nacional.

A observância da proporção de um terço para requerimento de instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito tem a finalidade de contemplar os interesses das minorias, bem como investigar fatos contrários à conveniência da base dominante, é instrumento de fiscalização da minoria com relação à maioria, tendo em vista o caráter de instrumento político da Comissão Parlamentar de Inquérito.⁵⁰

Com relação à composição da Comissão Parlamentar de Inquérito Jose Afonso da Silva leciona que “... há de respeitar, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou de blocos partidários que participam da respectiva Casa. O número de seus membros fica um pouco em função do atendimento dessa exigência.

⁴⁷ “Isto significa que uma CPI poderá ser criada para investigar determinado fato que culmine com a elaboração de um texto normativo sobre determinado assunto ligado ao objeto, ao relatório ou ao andamento da investigação.” Zancaner, Gabriela. *As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2009. Página 114

⁴⁸ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 36ª Edição revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010. Página 189.

⁴⁹ Silva, Jose Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

⁵⁰ “As CPIs são formadas a partir de requerimento de parcela dos integrantes da Casa legislativa, e o STF entende impróprio que a falta de indicação de integrantes da CPI pelos líderes partidários embarace o início do seu funcionamento, sob pena de “afronta ao direito público subjetivo (...) assegurado às minorias legislativas de ver instaurado o inquérito parlamentar, com apoio no direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático.” Mendes, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 6ª ed rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. Página 890

Por isso, os Regimentos Internos deixam sua fixação para o requerimento de sua criação.”⁵¹

No caso de Comissão Parlamentar de Inquérito Mista essa será composta por igual número de membros das duas Casas legislativas.

A Constituição Federal não faz menção a quantidade de Comissões Parlamentares de Inquéritos que podem funcionar ao mesmo tempo, assim num primeiro momento poderia-se concluir que seriam tantas quantas fossem requeridas, contudo normas regimentais estatuem que apenas cinco podem funcionar concomitantemente.⁵²

Quanto aos poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito o artigo 58 § 3º da Constituição Federal traz a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.”

Em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, a autoridade judiciária se limita a perquirição da verdade formal através do processo judicial, o Judiciário só investiga no nível da atividade processual.⁵³

O legislador provavelmente ao integrar a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” pretendeu alargar os poderes investigatórios da Comissão, mas em razão do processo penal brasileiro ser regido pelo princípio acusatório e não inquisitório, acabou por limitar tais poderes.

Não obstante a limitação mencionada, o campo de atuação da Comissão ainda assim é amplo, segundo o Ministro Gilmar Mendes, tomando-se por base a regra constitucional do artigo 58 § 3º e do artigo 2º da Lei 1.579/52 cabe às Comissões Parlamentares de Inquerito determinar as diligências que estimar necessárias, convocar Ministros de Estado, tomar depoimentos de qualquer autoridade, ouvir indiciados e

⁵¹ Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005. Página 432

⁵² “A restrição estabelecida no § 4º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos II e IV do art. 51 da CF, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu Regimento Interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais. (ADI nº 1.635, rel Min Mauricio Correa, j. 19.10.2000, DJU 5.3.2004)

⁵³ “Os poderes de investigação da autoridade judiciária brasileira são muito limitados, pois se circunscreve à instrução nos autos do processo, mediante interrogatório do acusado, inquirição de testemunhas, requisições de documentos e de perícias ou determinação de diligências para dirimir dúvida sobre pontos relevantes (CPP art. 156). Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005. Página 433

testemunhas, estas sob compromisso, requisitar informações e documentos de órgãos públicos e transportar-se para qualquer lugar em que considere necessário estar.^{54 55}

A Comissão Parlamentar de Inquérito, respeitando o prazo certo de seu funcionamento, apresentará um relatório final contendo suas conclusões, que em caso de concluir pela existência de crimes, irregularidades ou atos ilícitos, será enviado ao Ministério Público para que tome as medidas judiciais cabíveis.

A Professora Monica Herman Salem Caggiano ressalva que “as conclusões de uma CPI, no entanto, não contam com efeitos de elevada eficácia. Longe dos resultados de uma decisão judicial, que deve, de pronto, ser cumprida, o pronunciamento do Legislativo, nesse caso, produz reflexos num largo espectro; porém, na prática, implica mero encaminhamento de ofícios...”⁵⁶

9- Diferença entre Bloco Parlamentar e Comissão Parlamentar

As expressões “Bloco Parlamentar” e “Comissão Parlamentar” são amplamente utilizadas, especialmente pela mídia, de forma muitas vezes a causar confusão entre os conceitos, como se fossem a mesma coisa.

Na busca de encontrar o cerne do conceito de Comissão Parlamentar, nos deparamos com pontos de convergência na conceituação da expressão por parte de ilustres mestres.

Para Jose Afonso da Silva as Comissões Parlamentares “são organismos ... encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres”.⁵⁷ Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que “são grupos organizados para finalidades determinadas ... destinadas ao exame da matéria submetida à Câmara de um

⁵⁴ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 6ª ed rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁵⁵ As CPIs e CPMIs destinam-se a investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País. Têm poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais, tais como determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais. Além disso, essas comissões podem deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas e estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>

⁵⁶ Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004. Página 36

⁵⁷ Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005. Página 430.

ponto de vista especializado”.⁵⁸ Canotilho leciona que “são constituídas para desempenharem a tarefa de preparação, classificação e aprofundamento dos trabalhos parlamentares”.⁵⁹ Pinto Ferreira define como “órgãos constituídos em cada Câmara ...encarregados de apresentar parecer e decisões, que servem de recomendações à Câmara”⁶⁰

Ante o cotejo das definições citadas pode-se inferir que Comissão Parlamentar é um conjunto de parlamentares reunidos com o propósito de atender a função essencial do Poder Legislativo, qual seja, a organização de esforços para a produção de leis.⁶¹

Na tentativa de encontrar o conceito de Bloco Parlamentar citamos inicialmente a observação de Paulo Adib Casseb:

“Na França, os grupos parlamentares são formados por um mínimo de 20 deputados, na Assembléia e de 15 senadores, na Câmara Alta, unidos pelas mesmas “afinidades políticas”, segundo os termos dos Regimentos.”⁶²

A Câmara dos Deputados define Bloco Parlamentar como a aliança entre dois ou mais partidos políticos que passam a atuar na Casa legislativa como uma só bancada, sob liderança comum.⁶³

Prescreve o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu artigo 9º que “Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares...”

A constituição do Bloco Parlamentar vem prevista no artigo 12 do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 12. As representações de dois ou mais Partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir Bloco Parlamentar, sob liderança comum.

⁵⁸ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 36ª Edição revisada e atualizada. São Paulo:Saraiva,2010.

⁵⁹ Canotilho, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Edição. Portugal:Almedina. Página 632.

⁶⁰ Ferreira, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1990. Pagina 74

⁶¹ “Dentre as funções clássicas atribuídas ao Parlamento, merece posição sobranceira a legislativa. Aliás, é a que dá a denominação sob cuja rubrica os Paramentos passam a ser conhecidos e tratados no direito constitucional – *Poder Legislativo*, ao qual já Montesquieu atribuíu a feitura da lei.” Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004. Página 18

⁶² Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Página 142

⁶³ <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/70152.html>

§ 1º O Bloco Parlamentar terá, no que couber, o tratamento dispensado por este Regimento às organizações partidárias com representação na Casa.

§ 2º As Lideranças dos Partidos que se coligarem em Bloco Parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais.

§ 3º Não será admitida a formação de Bloco Parlamentar composto de menos de três centésimos dos membros da Câmara.

§ 4º Se o desligamento de uma bancada implicar a perda do quórum fixado no parágrafo anterior, extingue-se o Bloco Parlamentar.

§ 5º O Bloco Parlamentar tem existência circunscrita à legislatura, devendo o ato de sua criação e as alterações posteriores ser apresentados à Mesa para registro e publicação.

§ 6º (Revogado).

§ 7º (Revogado).

§ 8º A agremiação que integrava Bloco Parlamentar dissolvido, ou a que dele se desvincular, não poderá constituir ou integrar outro na mesma sessão legislativa.

§ 9º A agremiação integrante de Bloco Parlamentar não poderá fazer parte de outro concomitantemente.

Da leitura do dispositivo legal deduz-se que Bloco Parlamentar é a união ou agrupamento partidário com um objetivo comum a ser alcançado, que não necessariamente precisa estar adstrito à função precípua do Poder Legislativo no sentido de produzir leis.

Partindo-se da premissa de que Bloco Parlamentar é a junção de partidos políticos, tal ocorrência passa a ter grande relevo para os partidos com pouca representatividade, que através do Bloco ganham força, passando as suas opiniões e posturas, com relação a determinados assuntos, serem olvidadas.

A união em Bloco também se afigura interessante para os grandes partidos, que reforçam sua presença e garantem suas vantagens dentro do cenário político, assim como podem alterar de maneira significativa o equilíbrio de forças no Legislativo.

Assim, no confronto das expressões “Bloco Parlamentar” e “Comissão Parlamentar” verifica-se que o primeiro está mais afeto à política parlamentar e o segundo a produção legislativa.

10- Prestígio Político nas Comissões Parlamentares ou Blocos Parlamentares

Em um ambiente de democracia representativa, a questão primeira a ser enfrentada pelos representantes são as eleições. Somente o voto os diplomará a fazer parte integrante e atuante do cenário político.

Ensina a Professora Monica Herman Salem Caggiano que “com efeito, em panoramas democráticos as eleições competitivas comparecem em cenário político decisional como fonte de legitimação dos governantes, concorrendo para assegurar a constituição de corpos representativos, de sua parte, qualificados pela legitimação do voto popular.”⁶⁴

O representante para conquistar o voto precisa não só estar afinado com os anseios do povo, como se dele fosse um espelho, como também alcançar visibilidade suficiente que faça com que seu eleitorado reconheça suas habilidades, constituindo a mídia nos dias atuais uma ferramenta indispensável para a exposição do representante.

Os Blocos Parlamentares e em especial as Comissões Parlamentares se afiguram como palco perfeito para a atuação dos representantes.⁶⁵

Nesse sentido comenta o Ministro Gilmar Mendes que “As CPIs têm sido as vedetes do noticiário político – e até policial- dos últimos tempos. Ostentam um vasto potencial positivo. Por meio delas, vêm a tona realidades que, de outra forma, não emergiriam ao debate público, não obstante merecem a atenção legislativa. A vida política do país tende a ser depurada com o trabalho conseqüente das Comissões Parlamentares de Inquérito.”⁶⁶

A Professora Flávia Inês Schilling comenta que “atualmente, devido à visibilidade de algumas CPIs "completas" e que conseguiram levar a cabo com êxito investigações e oferecer recomendações, estas Comissões são novamente consideradas instrumento poderoso nas disputas por poder e prestígio político. As CPIs adquirem uma especial

⁶⁴ Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004. Página 74

⁶⁵ “As comissões de inquérito – comissões parlamentares de inquérito (CPIs), como são conhecidas – têm alcançado nos últimos anos especial notoriedade, colocando os Legislativos nas manchetes da imprensa em geral. Por ensejarem a criação do fato político, que amplia a visibilidade dos Parlamentos no cenário político, por longos anos dominados pelo Executivo e, em especial, pelo Chefe desse e seus ministros, essas comissões de investigação floresceram e ingressaram numa fase de franca inflação.” Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004. Página 34

⁶⁶ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 6ª ed rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. Página 900

importância a partir da década de 80, ocupando manchetes de jornais e disputando audiência com as novelas.”⁶⁷

Outra faceta da participação do parlamentar junto as Comissões ou Blocos Parlamentares é a majoração de sua influência no Poder Executivo.

Nesse sentido comenta a Professora Luciana Fernandes Veiga em entrevista ao Jornal de Comunicação de Curitiba que são nas Comissões Parlamentares que residem estratégias e que se articula o jogo político de cada partido para, além de compor determinadas comissões de maior relevância, estarem em cargos mais notáveis. “Nós estamos falando de divisão de poder no legislativo, é aí que podemos ver que partidos tem poder para negociar cargos ou não, mesmo que um político não tenha apoio direto de um partido, por meio de apoio de outros parlamentares, ele pode ser eleito para um cargo de importância”⁶⁸

Lembra ainda a Professora Monica Herman Salem Caggiano, ao descortinar sobre a função de controle político do parlamento citando Valenzuela, que “oportuno, de modo que o povo, como titular da soberania, possa conhecer por intermédio do Parlamento as atividades do Executivo e a valoração de que essas são merecedoras por parte dos representantes populares.”⁶⁹

Assevera Claudio Lembo que “a cidadania necessita ficar atenta. Seguir todos os candidatos – a cargos majoritários ou proporcionais – para medir o comportamento. A retidão mental. A veracidade de suas posições”.

Nesse sentido as Comissões ou Blocos se apresentam ferramenta eficaz para a informação e formação de opinião do eleitorado.⁷⁰

Os parlamentares poderão através das Comissões ou Blocos Parlamentares exercer pressão sobre o Executivo por intermédio da opinião pública, fato que lhes trará prestígio tanto no seio do Executivo quanto junto ao eleitorado.

Conclusão

O Poder Legislativo na busca de agilização e aprimoramento de seus trabalhos adotou uma organização em comissões.

As comissões têm por função primordial a produção legislativa e fiscalizatória.

⁶⁷ SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 13/2, 2000.

⁶⁸ <http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/node/7367>

⁶⁹ Caggiano, Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004. Página 30

⁷⁰ Lembo, Claudio. Visões do Cotidiano. Barueri, SP: Manole, 2012. Série Culturalismo. Página 218

Não obstante, observamos que a simplificação do processo legislativo por meio das comissões parlamentares não se fez suficiente para evitar que a prerrogativa de elaborar textos normativos extrapolasse para o Poder Executivo, que por via das medidas provisórias, nos dias de hoje, praticamente dominam o processo legislativo.

O que era para ser um instrumento de exceção do Poder Executivo passou a ser regra, essa concentração do poder nas mãos do Executivo pode vir a ser um tentador convite ao autoritarismo.

Somente a retomada do adequado funcionamento do Poder Legislativo conduzirá à manutenção do equilíbrio das forças entre os poderes, fato característico dos países democráticos.

Sob esse aspecto, as Comissões Parlamentares representam mais do que simples instrumentos facilitadores da atividade legislativa, são os pilares que podem vir a sustentar a democracia, vez que garantem o bom funcionamento do Poder Legislativo e por consequência o equilíbrio das forças entre os poderes do Estado.

BIBLIOGRAFIA:

__Baracho, Jose Alfredo de Oliveira. Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

__Caggiano. Monica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri, São Paulo : Manole, 2004.

__Canotilho, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Edição. Portugal:Almedina.

__Casseb, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

__Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 36ª Edição revisada e atualizada. São Paulo:Saraiva,2010.

__Ferreira, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1990.

__Lembo, Claudio. Visões do Cotidiano. Barueri, SP: Manole, 2012. Série Culturalismo.

__Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. Gilmar Ferreira Mendes,

__Paulo Gustavo Gonet Branco. 6ª ed rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

__Pontes de Miranda, F.C. Comentários à Constituição de 1967. 2ª edição. t.III, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970.

__Rocha, Marta Mendes da; Barbosa, Cássio Felipe. Regras, Incentivos e Comportamentos: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. *In* Revista de Sociologia e Política. Vol 16. Curitiba, Agosto 2008.

__SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 13/2, 2000.

__Silva, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

__Zancaner, Gabriela. As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2009.

Links

www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/arquivos-destaques/composicao-numerica.pdf>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/composicao-de-todas-as-comissoes-temporarias>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/o-papel-das-comissoes-mistas>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/composicao>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/composicao/03-espelho-13-09-2011>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>

<http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/node/7367>