



A alteração das regras processuais sobre comissões da Câmara dos Deputados e seu impacto na produção legislativa

Autora: Gêssica de Freitas (Unicamp) - Bolsista FAPESP – Processo nº 2019/01847-3

Contato: gessicafreitas.mm@gmail.com **Instituição:** IFCH

Palavras-Chave: Comissões Temáticas; Câmara dos Deputados; Mudança Institucional

Introdução e Objetivos

O Congresso com frequência discute e altera as regras relativas a sua própria organização e funcionamento e ao seu processo decisório, e faz isso através das resoluções internas, matérias de competência privativa do Congresso ou de cada uma de suas casas.

Entre 1989 e 2016, 27 resoluções modificaram o sistema de comissões temáticas da Câmara dos Deputados, seja mudando as regras que regem seu funcionamento, seja alterando sua composição ou número total. Este conjunto de resoluções aprovadas pela casa demonstra uma preocupação com esta instituição por parte dos atores políticos, e por isso a relevância das comissões é sugerida, neste trabalho, a partir da atenção que a própria CD dá ao funcionamento de seu sistema de comissões.

A dicotomia clássica que propõe que Legislativos centralizados têm sistemas de comissões fracos era a imagem predominante que se tinha sobre comissões até pouco tempo. Mais recentemente, contudo, a literatura tem argumentado no sentido contrário, mostrando que as comissões têm papel importante no processo legislativo (Freitas, 2016).

Nesta pesquisa, procuro atestar a importância das comissões temáticas por um novo viés: a alteração sistemática das mesmas através de propostas de mudança de regras, feitas pelos parlamentares. O faço pois as regras do jogo político configuram as estratégias disponíveis aos atores, influenciando no andamento e no resultado das políticas públicas (North, 1990).

Assim, através de uma análise comparativa das resoluções que alteram o Regimento Interno no que diz respeito ao sistema de comissões, este trabalho objetiva entender como a Câmara dos Deputados interpreta o papel das comissões e em que sentido busca alterar este papel. Mais especificamente, busco entender qual a intenção dos parlamentares ao proporem e aprovarem essas resoluções.

Metodologia

O número de 27 resoluções que alteram o sistema de comissões foi encontrado através de uma análise qualitativa textual e individual das ementas dos 323 projetos de resolução aprovados na Câmara no período estudado, selecionando apenas aqueles que possuíam influência direta no sistema de comissões, como a alteração no número de comissões, na delimitação do tema, número de participantes, entre outros.

Depois, analisei qualitativamente, comparando e categorizando, cada uma das 27 resoluções de acordo com suas ementas (modificações práticas) e suas justificativas (objetivo inicial dos parlamentares). Isto resultou na criação de quatro categorias principais de alteração: **Composição**; **Denominação**; **Criação, Extinção, Desmembramento ou Fusão** e **Dinâmica de Tramitação**.

Tracei estatísticas descritivas para melhor entender o processo de tramitação dessas resoluções, como a média de dias para aprovação, de emendas e substitutivos propostos, e o número total de pedidos de urgência. Por último, busquei nos padrões de aprovação de leis alterações que poderiam ser resultado da mudança institucional que se deu por meio da aprovação dessas resoluções.

Utilizei para as análises dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, do Site da Câmara dos Deputados e dos Diários Oficiais.

Resultados e Discussão

Dentre os resultados destaca-se a correspondência entre as modificações encontradas e as principais características estruturais elencadas pela literatura como necessárias ao estabelecimento de um sistema de comissões forte, o que somado às justificativas anexadas aos projetos, me permite afirmar com certeza segurança que os parlamentares possuíam, ao menos inicialmente, o objetivo de fortalecer seu sistema de comissões. Depois, o alto número de projetos de resolução aprovados em regime de urgência (96%), juntamente ao baixo número de emendas e substitutivos oferecidos, são fortes indicativos de que essas matérias já haviam sido discutidas pelos líderes antes de chegarem à sessão e, por isso, entra-se em consenso sobre a urgência para acelerar a aprovação do projeto, o que demonstra a importância da matéria para os parlamentares.

Tabela 1: PRC's classificados como 2 e separados por Categoria de Alteração

Categoria de Alteração	Número do PRC	Total	
Composição	PRC 55/1989; PRC 7/1991 LPAR; PRC 149/1993; PRC 27/1999; PRC 118/2003; PRC 200/2005; PRC 201/2005; PRC 20/2011; PRC 115/2012; PRC 168/2013; PRC 134/2016	11	→ Alteração no número de membros e cumulatividade das comissões
Denominação	PRC 173/2013; PRC 196/1994; PRC 118/2003; PRC 241/2014	4	→ Alteração no nome das Comissões
Criação, Extinção, Desmembramento ou Fusão	PRC 55/1989; PRC 57/1991; PRC 101/1992; PRC 229/1994; PRC 8/2007; PRC 21/1995; PRC 231/1995; PRC 27/1999; ; PRC 151/2001; PRC 5/2003; PRC 118/2003; PRC 20/2011; PRC 166/2013; PRC 237/2014	14	→ Alteração no número de comissões
Dinâmica de Tramitação	PRC 59/1991; PRC 55/1989; PRC 200/1994; PRC 134/2016	4	→ Alteração na dinâmica de tramitação de projetos



Tabela 2: Categorias de Alteração e sua correspondência com fatores estruturais de sistemas de comissões fortes

Fatores apontados pela Literatura	Nº de PRC's correspondentes
A quantidade de comissões é um indicativo de grau de especialização política destes órgãos, afinal, um número baixo de comissões sugere que poucas jurisdições são abarcadas pelo sistema ou que uma ou mais comissões são responsáveis por mais de uma temática (Strøm, 1990; Martin e Vanberg, 2011).	14
O total de membros que compõe as comissões é uma característica que pode impactar no processo de tomada de decisão. Comissões com muitos membros podem gerar problemas de coordenação (Strøm, 1990; Martin e Vanberg 2011)	11
Modificações na organização interna do trabalho das comissões podem fortalecer ou enfraquecer estes órgãos. Uma alteração que retira poder de agenda das comissões tende a gerar obstáculos para que deputados dediquem seu tempo a estas (Martin e Vanberg 2011).	4
A existência de alguma proporcionalidade na distribuição das comissões garante a oportunidade da oposição de expressar suas preferências através do processo de tomada de decisão (Strøm, 1990).	2
A criação e/ou manutenção de áreas fixas de especialização gera um processo de deliberação ininterrupto sobre tópicos importantes, aumentando a oportunidade da oposição de expressar suas preferências em uma legislatura (Strøm, 1990).	4 + 14
Se houver alguma correspondência entre os tópicos das comissões e o domínio de intervenção de ministérios , existe uma maior probabilidade de debate e controle sobre políticas e atividades do Executivo (Strøm, 1990).	1

Gráfico 1: Tempo para aprovação dos 27 PRC's analisados

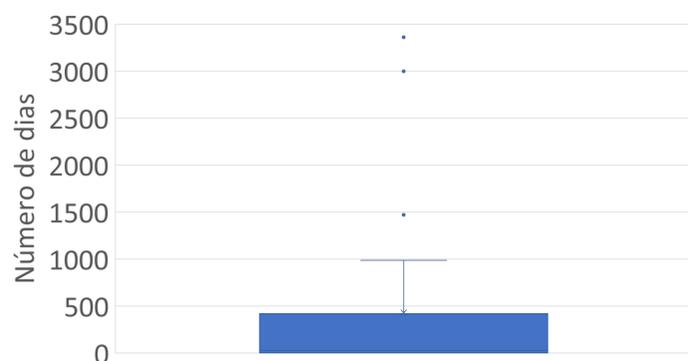
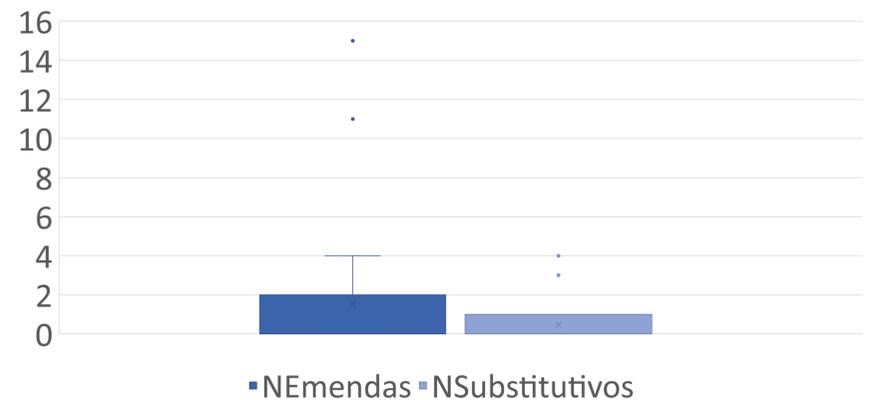


Gráfico 2: Emendas e Substitutivos apresentados aos PRC's que tramitaram em urgência



Com relação aos efeitos da aprovação desses projetos, que não necessariamente correspondem ao objetivo inicial de sua proposição, uma nova hipótese foi levantada, e será trabalhada em pesquisas futuras, de que tais alterações estejam sendo utilizadas pelos deputados como forma de aumentar o número de aprovações de seus próprios projetos, o que ocasionaria uma mudança significativa nos padrões de dominância presidencial.

Gráfico 3: Nº Total de Projetos de Lei aprovados de 1989 a 2016, e PRC's Localizados Temporalmente

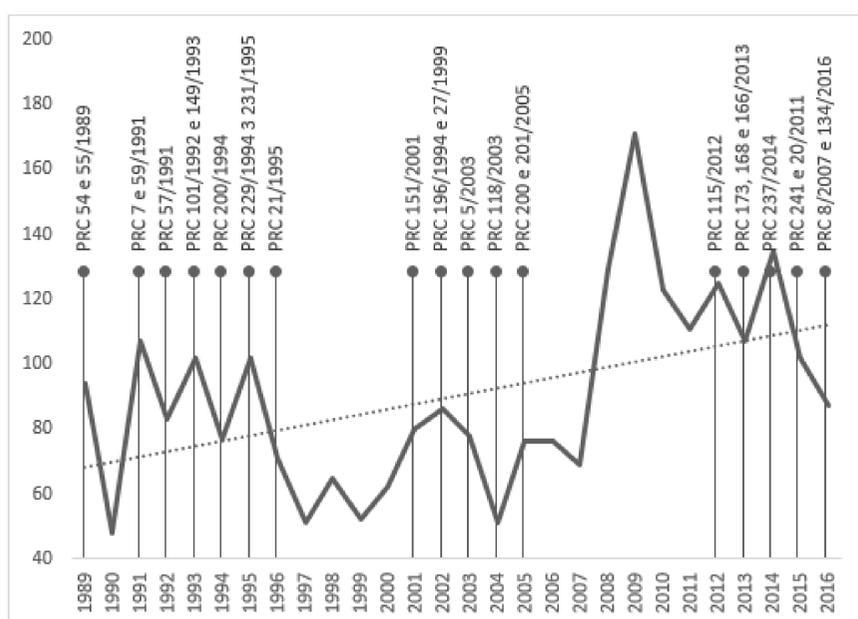


Gráfico 4: Nº de Projetos de Lei aprovados de 1989 a 2016, por local de origem

