

Processo Legislativo nas Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Maria Rejane Assumpção Auto

RESUMO

O artigo oferece uma visão geral sobre o Processo Legislativo constitucional brasileiro e seus procedimentos ordinários e especiais, tomando como referência a experiência das 18 comissões técnicas permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, analisado-a à luz das Constituição Federativa do Brasil, Constituição do Estado do Ceará e do próprio Regimento Interno da referida Casa legislativa.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo, Constituição Estadual, Regimento Interno da Assembleia. Procedimentos Legislativos. Comissões Técnicas Permanentes.

METODOLOGIA

Classificação de pesquisa (GIL, 1991)

DE ACORDO COM:	PODE SER:	ASSUME A FORMA DE:
ABORDAGEM DO PROBLEMA OU NATUREZA DAS VARIÁVES	APLICADA QUALI-QUANTI	PESQUISA BIBLIOGRÁFICA
OBJETIVOS OU FINS	EXPLICATIVA	
PROCEDIMENTOS TÉCNICOS OU MEIOS	BIBLIOGRÁFICA	

1 INTRODUÇÃO

O estudo sistemático do Processo Legislativo no Brasil é fenômeno recente. Quando o renomado jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho publicou o livro *Do Processo Legislativo*, sua tese de concurso para a cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito USP, nos idos de 1970, só havia no Brasil dois livros de autores nacionais a respeito da matéria, ou melhor, que abordavam o assunto: *Da Limitação dos Poderes*, de José Pinto Antunes, publicado em 1950, e *As Delegações Legislativas no Parlamentarismo e no Presidencialismo*, de Vicente Ráo, publicado em 1966. É fato que em 1965 a Universidade de Brasília organizou o primeiro grande seminário sobre *Reforma do Poder Legislativo*, no qual discutiu-se, em algumas conferências de convidados estrangeiros, a questão do Processo Legislativo.

Hoje, felizmente, a situação é bem melhor. Já é possível reunir uma pequena biblioteca em “língua brasileira” sobre a matéria. O Senado e Câmara dos Deputados, bem como

diversas Assembleia Legislativas brasileiras, já organizaram cursos, seminários e pesquisas sobre Processo Legislativo. Ano passado, a Câmara dos Deputados publicou a quarta edição do seu famoso *Curso de Regimento Interno*, organizado pelos especialistas André Corrêa de Sá Carneiro, Luiz Cláudio Alves dos Santos e Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto.

Mesmo assim, o estudo sistemático específico sobre a atuação das Comissões Permanentes dos nossos parlamentos ainda não mereceu uma maior atenção dos pesquisadores e juristas. Em conferência pronunciada em 2012, Manoel Gonçalves Ferreira Filho aludia ao curioso fato, no que tange ao estudo do papel dessas Comissões, de que “apenas recentemente houve uma abordagem a fundo, no livro há pouco publicado, do mesmo título [*Processo Legislativo*], por Paulo Adib Casseb”. (Ferreira Filho, 2015, p. 319). Referia-se ele à tese de doutorado de Paulo Adib Casseb, publicada em 2008 pela Editora Revista dos Tribunais.

A precariedade da bibliografia brasileira sobre a atuação das Comissões Permanentes se acentua se voltarmos às vistas para as Assembleias Legislativas estaduais. Embora se encontre aqui e ali, em revistas especializadas, artigos sobre o tema, faltam estudos empíricos sobre a atuação desses órgãos, em quantidade e variedade de enfoques capazes de produzir um balanço preciso sobre a importância da contribuição oferecida pelas Comissões como órgãos de produção normativa que asseguram condições simétricas de participação a todas as correntes político-ideológicas com representação no Parlamento.

O propósito deste artigo é oferecer uma exposição objetiva de como se realiza o Processo Legislativo nas Comissões Técnicas Permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, observando como se dá a compatibilização dos princípios constitucionais e regimentais desse Processo com a prática parlamentar das 18 Comissões Técnicas Permanentes ora existentes na Casa Legislativa cearense.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Como adverte Cavalcante Filho, logo na Nota de abertura de seu mais recente livro, o Processo Legislativo, “*entendido como o processo de formação das leis, tem sua matriz prevista na Constituição*”. (2012, p. 15). É conveniente lembrar, no entanto, que, se de um lado, a realização do Estado Constitucional e Democrático obriga a lei à conformidade com a Constituição, de outro, também implica a preservação da esfera de livre e ampla decisão política do legislador.

Como é no espaço de tensão entre esses dois princípios gerais – conformidade com a Constituição *versus* liberdade de decisão política do legislador – que se desenrola a atuação das Comissões Técnicas Permanentes da Assembleia Legislativa, o adequado conhecimento dos fundamentos constitucionais do Processo Legislativo é o primeiro e indispensável passo para a exata compreensão seja do Processo Legislativo como um todo, seja de cada parte dele em separado.

Os fundamentos do Processo Legislativo, válidos tanto para o Congresso Nacional, quanto para as Assembleias Legislativas, são constituídos pelos seguintes princípios constitucionais:

2.1 Princípio da separação dos poderes

Formulado originalmente por Montesquieu, no famoso livro *Do Espírito das Leis*, este princípio foi recepcionado pela Constituição brasileira (CF, art. 2º). Segundo ele, cada um dos Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) é independente, com funções típicas e atípicas, embora devam funcionar harmonicamente.

No Processo Legislativo, o princípio da separação dos poderes se aplica amplamente. Na tramitação dos projetos de lei isso fica bem claro: existem matérias que só podem ser deliberadas pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais) se forem propostas pelo Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos). São matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, nas quais, portanto, o Legislativo não pode atuar de ofício, sob pena de invadir a liberdade de administrar atribuída ao Executivo conforme CF, art. 61, § 1º; CE, art. 60. § 2º (BRASIL, 2014; CEARÁ, 2014).

CF – Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (EC nº 18/1998 e EC nº 32/2001)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CE – Art. 60. Cabe a iniciativa de leis: *§2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: * Acrescido pela Emenda Constitucional nº 10, de 29 de março de 1994 – D. O. de 30.3.1994.

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, e de empregos nas empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, ou aumento de sua remuneração; *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09.

*b) servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis e militares, seu regime jurídico, ingresso, limites de idade, estabilidade, direitos e deveres, reforma e transferência de policiais militares e de bombeiros militares para a inatividade; *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09.

*c) criação, organização, estruturação e competências das Secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, concessão, permissão, autorização, delegação e outorga de serviços públicos; *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09.

*d) concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas e contribuições; *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09.

*e) matéria orçamentária. *Acrescida pela Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09.

Nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e, no caso do Estado do Ceará, também da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas (CE, art. 60, §1º, II), não podem ser aceitas emendas parlamentares para aumentar a despesa prevista (CF, art. 63). Isto significa que, nos termos do princípio constitucional da separação de poderes, nos projetos de lei em que a iniciativa exclusiva seja de outro Poder que não o Legislativo, os parlamentares não podem, durante a tramitação do projeto, aumentar a despesa unilateralmente, pois isso configuraria violação desse princípio.

2.2 Princípio da não-convalidação das nulidades

As nulidades do Processo Legislativo, isto é, os vícios, defeitos ou falhas das leis, são juridicamente consideradas insanáveis. Não podem, por conseguinte, ser convalidadas. Como adverte Cavalcante Filho, isso “significa que as nulidades do processo de formação das leis são absolutas, não podem ser objeto de correção posterior”. (ano 2012, p. 29).

Para tornar mais claro o sentido desse princípio, citemos um exemplo hipotético: projeto de lei sobre matéria de iniciativa privativa do Governador do Estado foi apresentado por Deputado Estadual e mesmo assim foi aprovado pela Assembleia Legislativa (nisto consiste o vício ou nulidade). Encaminhado ao Governador, este o sancionou e encaminhou para publicação no Diário Oficial. Surge a questão: a sanção do Governador e a sua publicação no Diário Oficial convalidam o vício de iniciativa? A resposta, segundo a norma contida no princípio da não-convalidação das nulidades, é não! As nulidades do Processo Legislativo são absolutas.

1.3. Princípio do controle da constitucionalidade

A dicção deste princípio diz que o Processo Legislativo pode ser controlado (ou fiscalizado) quanto à compatibilidade com a Constituição, com a legalidade vigente no ordenamento jurídico e com a regimentalidade da Casa Legislativa pela sua Comissão de Constituição e Justiça (no caso da Assembleia Legislativa do Ceará, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação), na forma do controle preventivo. Quanto às duas primeiras compatibilidades (constitucional e legal), o controle pode ser feito, *a posteriori*, pelo Chefe do Poder Executivo, por meio do veto total ou parcial, ou pelo Judiciário, pela declaração de inconstitucionalidade.

1.4. Princípio da simetria

A Constituição brasileira estabeleceu este princípio no art. 25, *caput*:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (EC nº 5/95). (BRASIL, ano, 2014)

No âmbito do Processo Legislativo, o Supremo Tribunal Federal firmou posição clara no sentido de que “*as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes*”. (STF, Pleno, ADIn 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994).

1.5. Princípio democrático

Ao afirmar, no parágrafo único do art. 1º, que “*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (BRASIL, 2014, p 13), a nossa Carta Magna Nacional introduziu o instituto da participação

popular no ato de legislar e no ato de governar. A rigor, também deveria influenciar a ação judicante, em especial promover o controle social da administração judiciária, o que, infelizmente, ainda não se efetivou plenamente.

A participação popular direta na atividade legislativa repercute diretamente no Processo Legislativo. Não só porque garante à cidadania e às entidades da sociedade civil a iniciativa legislativa, mas também porque define formas específicas de procedimentos a serem adotados no Processo Legislativo quando os projeto de lei são de iniciativa popular. Aliás, a Constituição do Estado do Ceará foi além da federal no tocante à iniciativa popular legislativa, já que definiu sua competência inclusive para emendar a Constituição (CEARÁ, art. 6º, 2014) e convocar plebiscitos e referendos, além de instituir a singular figura da “iniciativa compartilhada”. (CEARÁ, art. 5º, II, III, IV e V, 2014). “*Os projetos de iniciativa tramitarão no prazo de quarenta e cinco dias, em regime de prioridade, turno único de votação e discussão, para suprir omissão legislativa, constituindo causa prejudicial à aplicabilidade de mandado de injunção*”, (CEARÁ, 2014) estabelece o § 1º do art. 6º da Constituição cearense.

§1º Os projetos de iniciativa popular tramitarão no prazo de quarenta e cinco dias, em regime de prioridade, turno único de votação e discussão, para suprir omissão legislativa, constituindo causa prejudicial à aplicabilidade de mandado de injunção.

Como observa judiciosamente Cavalcante Filho, “*a aplicação do princípio democrático ao processo legislativo significa também que deve haver condições para a participação popular e da sociedade civil na formação das leis, com a realização de audiências e consultas públicas*”. (pp. 34-35).

1.6. Princípio da publicidade

De acordo com a norma emanada deste princípio, que também vale para a administração pública dos outros Poderes, as deliberações legislativas, sejam as de Plenário, sejam as de Comissões Técnicas Permanentes, devem ser públicas e acessíveis ao cidadão.

O cumprimento do princípio da publicidade se estende até mesmo ao processo de votação em Plenário, bastando apenas que qualquer parlamentar solicite à presidência da sessão legislativa a votação nominal. Essa medida ajuda ao eleitor acompanhar e julgar o comportamento de seus representantes no exercício do mandato.

1.7. Princípio da oralidade

Os atos do Processo Legislativo podem ser produzidos de forma oral. A exigência de reduzi-los a escrito só é obrigatória quando há norma constitucional ou regimental impondo tal formalidade. Este princípio, formulado ainda na época em que predominava a cultura grafocêntrica, adquiriu, nesta época da cultura audiovisual, um novo significado. O uso generalizado das transmissões radiofônicas e televisivas, tanto das sessões plenárias quanto das reuniões das Comissões, fez do princípio da oralidade um dos mais decisivos na execução da política de transparência do Poder Legislativo.

1.8. Princípio da separação da discussão e votação

Hoje é norma regimental consagrada em todos os parlamentos brasileiros separar as fases de discussão (debates) e deliberação (votação, seja em plenário, seja em comissão) das proposições legislativas. Por isso, uma vez encerrada a discussão da matéria em exame e iniciada a fase de votação, não pode o parlamentar reabrir o debate sobre a mesma. Daí também porque se instituiu a figura da justificativa do voto, que se dá após a proclamação do resultado da votação.

3 PAPEL E MODALIDADES DAS COMISSÕES TÉCNICAS PERMANENTES

Se historicamente o Parlamento viu sua natureza e funções alteradas ora para ter mais, ora para ter menos poder, na contemporaneidade ele ainda ocupa uma importante posição no cenário das instituições estatais, assumindo atribuições de alta relevância, destacando-se entre elas as funções de legislar e fiscalizar os demais Poderes do Estado, em particular o Poder Executivo.

Mesmo assim, não se pode desconhecer que, com o advento do chamado Estado Social (*Walfere State*), o Executivo passou a exercer a hegemonia política naquelas nações democráticas onde o movimento sindical dos trabalhadores e os diversos movimentos sociais conseguiram influenciar decisivamente na disputa eleitoral para escolha dos dirigentes nacionais.

Paradoxalmente, o *Walfere State*, se reduziu o seu poder, não esvaziou a atividade do Parlamento. Como destacou Casseb, em sua tese de doutoramento,

o *Walfere State* também sobrecarregou o Parlamento, onerando-o em quantidade e em qualidade, isto é, propiciando o surgimento de um volume impressionante de projetos para deliberação parlamentar, fato este agravado pelo conteúdo das proposições apresentadas, abrangendo assuntos variados que demandam conhecimento técnico para sua apreciação. (2008, p. 15).

Como decorrência desse fenômeno, lembra ainda Casseb (2008), prosperou, no interior dos Parlamentos, o desenvolvimento dos trabalhos de órgãos internos, entre os quais se destacaram e cresceram em importância as Comissões Técnicas Permanentes. Tal fato despertou o interesse doutrinário para a elaboração de classificações desses órgãos específicos.

São muitas as classificações formuladas pelos estudiosos brasileiros e estrangeiros. A classificação mais comum e considerada por muitos como a principal é aquela baseada no critério temporal, que separa as Comissões em **Permanentes** e **Temporárias**. Montserrat (1997, P. 11-15), que propugna por essa forma de classificação, detalha os tipos de Comissões da seguinte forma:

(a) permanentes (especializadas); (b) ad hoc, formada para o exame de tema específico e dissolvida após finalizar sua missão; (c) especiais, cujo exemplo dado é o do Parlamento inglês (*as select committes*), que envolvem qualquer comissão com menos componentes que a Comissão da Câmara Inteira; (d) Comissão da Câmara Inteira (*Committee of the Whole House*), também da Inglaterra.

O modelo adotado no Ceará guarda muita semelhança com o formulado por Montserrat. A Constituição do Estado do Ceará estabelece, em seu art. 55, que na

“Assembleia Legislativa funcionarão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas nesta Constituição, no regimento interno ou no ato legislativo de que resultar sua criação”.

Na organização das Comissões deve ser assegurada, “tanto quanto possível”, a participação proporcional dos partidos políticos ou blocos parlamentares com representação na Casa. (CEARÁ, art. 55, § 1º, 2014).

As Comissões Permanentes têm suas funções definidas pela própria Constituição estadual, cabendo-lhes fundamentalmente: discutir e votar projetos; realizar audiências em sua sede ou fora dela; convocar Secretários de Estado e dirigentes de órgãos públicos estaduais, civis e militares; receber petições, reclamações, representações ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade pública; acompanhar, junto ao Poder Executivo, a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua posterior execução, e, de igual modo, acompanhar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer; e, finalmente, solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. (CEARÁ, art. 55, § 2º, 2014).

O Regimento Interno da Assembleia, ao disciplinar a organização e o funcionamento das 18 Comissões Permanentes atualmente existentes, fixou a seguinte composição para elas:

(a) Comissões com nove (9) membros: Constituição, Justiça e Redação; Orçamento, Finanças

e Tributação; e Fiscalização e Controle; (b) com sete (7) membros: Educação; Seguridade Social e Saúde; e Defesa do Consumidor; (c) com cinco (5) membros, as demais, a saber: Agropecuária; Cultura e Esporte; Direitos Humanos e Cidadania; Trabalho, Administração e Serviço Público; Defesa Social, Viação, Transportes e Desenvolvimento Urbano; Indústria e Comércio, Turismo e Serviços, Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido; Ciência, Tecnologia e Educação Superior; Infância e Adolescência; Juventude; e Desenvolvimento Regional, Recursos Hídricos, Minas e Pesca. (REGIMENTO INTERNO, art. 48, 2014).

As Comissões Temporárias criadas pela Constituição estadual receberam um tratamento disciplinar destacado no Regimento Interno, com a seguinte classificação: Comissões Especiais, constituídas para “um fim determinado, por proposta de Mesa ou a requerimento de 1/8 (um oitavo), no mínimo, dos membros da Assembléia” (REGIMENTO INTERNO, art. 49, 2014); Comissões de Representação, cuja finalidade é “representar a Assembleia, em atos externos” (REGIMENTO INTERNO, art. 50, 2014, p 139), merecendo tratamento especial a Comissão de Representação no Recesso, a ser eleita, por escrutínio secreto, na última reunião de cada Sessão Legislativa Ordinária. (REGIMENTO INTERNO, art. 51, 2014, p. 139); e, por fim, as Comissões Parlamentares de Inquérito, cuja constituição exige requerimento de, no mínimo, 1/4 (um quarto) dos Deputados, devendo constar obrigatoriamente no requerimento a “determinação do fato a ser investigado” e o “prazo de funcionamento da Comissão”. (REGIMENTO INTERNO, art. 53, I e II 2014, p. 139).

4 O PROCESSO LEGISLATIVO NAS COMISSÕES

A regulação do Processo Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará está definida na Constituição estadual, compreendendo a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções. (CEARÁ, art. 58, I, II, III, IV, V e VI, 2014, p. 79).

Incluem-se ainda nesse Processo duas interessantes espécies normativas. A primeira é o **Projeto de Indicação**, assim definido: “Não cabendo no Processo Legislativo proposição de interesse público, o Deputado poderá sugerir ao Poder Executivo a adoção do competente Projeto de Lei, na forma de Indicação” (CEARÁ, art. 58, § 1º, 2014, p.79). Recebida a Indicação, aprovada em Plenário, o Governador do Estado dará ciência à Casa, no prazo de noventa (90) dias, de sua conveniência ou não. A segunda espécie normativa é o **Projeto de Iniciativa Compartilhada**, a ser utilizado por entidades na sociedade civil, legalmente constituídas. Por meio deste projeto, elas podem encaminhar à Mesa Diretora da Assembleia

proposição que, se acolhida, tramitará como de autoria da própria Mesa. (CEARÁ, art. 58, § 3º, 2014).

A definição de lei como ato jurídico de Direito Público, implícito na regulação constitucional, obriga a fazer a distinção, para melhor orientar o processo de sua produção, entre *existência, validade e eficácia* da norma. Essa distinção, como preceitua Cavalcante Filho,

é fundamental para entendermos devidamente o processo legislativo brasileiro. É com base nessa teoria que a doutrina classifica as fase do processo legislativo em fase constitutiva (discussão, votação e sanção/veto) e fase complementar (promulgação e publicação). É que a primeira fase trata da existência da lei (que só passa a existir após a sanção), enquanto a segunda serve para dar eficácia a uma lei já existente. Um projeto ainda não aprovado não é lei, não existe; uma lei já aprovada e sancionada, mas ainda não publicada é válida, mas ainda não é eficaz”. (, p. 39, 2012)

Sinteticamente, pode-se definir *Existência* como entrada da lei no ordenamento jurídico, isto é, foi aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo; *Validade* é a qualidade da lei que não apresenta nenhum vício ou defeito em sua tramitação; e *Eficácia* é a produção de resultados pela lei, os seus efeitos. Isto significa que a lei já foi promulgada, publicada e entrou em vigência.

Como o objeto deste artigo é o estudo do Processo Legislativo nas Comissões Técnicas Permanentes, ficará de fora a primeira fase, que envolve a iniciativa legislativa e a distribuição das proposições pela Mesa Diretora da Assembléia, bem como a fase de discussão e votação em Plenário, e a fase de sanção ou veto pelo Governador do Estado. Nos termos do fluxograma proposto por Cavalcante Filho, só será examinada aqui uma parte da *fase constitutiva*, aquela que trata da discussão e votação das proposições nas Comissões Permanentes.

Com ligeiras adaptações, tendo em conta o disciplinamento do Processo Legislativo feito pelo Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Ceará e o escopo deste artigo, que se cinge ao tratamento do Processo Legislativo nas Comissões Técnicas Permanentes, aplicar-se-á essa metodologia na exposição a ser feita no próximo tópico. (Cf. em anexo o fluxograma feito para descrever o Processo Legislativo na Assembleia Legislativa do Ceará).

4.1 O Procedimento Comum nas Comissões Permanentes

Após leitura em Plenário, o Projeto de Lei é encaminhado obrigatoriamente para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que se pronuncia sobre “aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa (...) para efeito de admissibilidade e

tramitação”. (REGIMENTO INTERNO, art. 48, I, 2014, p. 136). O parecer aqui tem caráter terminativo “quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria”. (REGIMENTO INTERNO, art. 79, II, 2014, p. 141). Se o parecer for pela rejeição, o PL será arquivado.

Aprovado sua admissibilidade, o PL é encaminhado para a Comissão ou Comissões de mérito para exame, agora, do seu conteúdo efetivo. Para se entender melhor essa tramitação, vale a pena expô-la com base num exemplo, mesmo hipotético. O Projeto de Lei versa sobre a universalização da escola pública de tempo integral. Após a apreciação (e aprovação) na CCJR, o PL é enviado para a Comissão de Educação, que aprecia o mérito pedagógico da proposta de educação de tempo integral. Aprovado nesta Comissão, o segue para a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, também de mérito, já que a proposta de escola de tempo integral é para a rede pública e não para a rede privada de ensino. Nesta Comissão, o referido PL será analisado, não mais sob o prisma pedagógico, mas sob a ótica do interesse público. Finalmente, após sua aprovação, é encaminhado para a Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, onde o parecer será também terminativo, isto é, se aprovado, o PL vai a Plenário, se rejeitado, é arquivado. Vale ressaltar que nesta Comissão, não se faz análise do mérito do PL, mas examinam-se exclusivamente os “aspectos financeiros e orçamentários públicos (...) que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto a sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual”. (REGIMENTO INTERNO, art. 48, II, c, 2014, p. 136).

O caráter terminativo dos pareceres só existe nas Comissões de Constituição, Justiça e Redação e Orçamento, Finanças e Tributação, segundo o art. 97 do Regimento Interno da Assembleia. No entanto, este artigo regimental também faculta ao autor do Projeto de Lei rejeitado em quaisquer dessas Comissões recurso para o Plenário da Casa. Para tanto, o autor terá que obter o apoio de 1/10 (um décimo), no mínimo, dos Deputados. (REGIMENTO INTERNO, art. 97, § 1º, 2014, p. 142). Se o Plenário rejeitar o Parecer da Comissão contestada, o PL volta a tramitar normalmente; se aprová-lo, o Presidente da Assembleia manda arquivar o PL. (REGIMENTO INTERNO, art. 97, § 2º, 2014).

O parecer é o principal instrumento de expressão da Comissão Permanente no Processo Legislativo. Por isso mesmo, o Regimento Interno da Casa regula com o devido cuidado sua natureza, forma e objeto. “Parecer é o pronunciamento de Comissão sobre matéria sujeita ao seu estudo, emitido com observância das normas seguintes prescritas neste artigo”, prescreve o art. 102. A primeira norma fixada se refere à estrutura tripartite do parecer: “I – exposição da matéria em exame; II – o voto do Relator, em termos sintéticos,

com sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de se lhe oferecerem emendas; III – conclusão da Comissão, com a assinatura dos Deputados que votaram a favor e contra”. (REGIMENTO INTERNO, art. 102, § 1º, 2014, p. 142). Cada proposição submetida às Comissões “terá parecer independente, salvo em se tratando de matéria análoga ou conexa, que tenha sido anexada”. (REGIMENTO INTERNO, art. 103, 2014, p. 141). É importante destacar, para evidenciar a força legislativa das Comissões, que nenhuma proposição será votada pela Assembleia Legislativa sem parecer das Comissões Permanentes. (REGIMENTO INTERNO, art. 106, 2014, p. 142). “Os pareceres emitidos pelas Comissões serão encaminhados à Mesa Diretora no prazo de 48 (quarenta e oito) horas após a apreciação da última Comissão, juntamente com a proposição, para inclusão na Ordem do Dia, ressalvada a proposição rejeitada pelas Comissões de Constituição, Justiça e Redação, e Orçamento, Finanças e Tributação, na forma do art. 97 deste Regimento Interno”. (REGIMENTO INTERNO, art. 110, p. 142).

O juízo dos membros de cada Comissão Permanente será emitido mediante voto (REGIMENTO INTERNO, art. 105), geralmente em aberto, já que as reuniões das Comissões são públicas, excetuando-se aquelas que a Constituição estadual e o Regimento Interno da Assembleia estabeleçam expressamente como secretas ou reservadas. (REGIMENTO INTERNO, art. 73, parágrafo único, 2014, p. 141). Há quatro modalidades de voto:

“Será vencido o voto contrário ao parecer aprovado quando contrário ao parecer aprovado”; “voto em separado” “Quando o voto for fundamentado ou determinar conclusões diversas a do parecer” ;” O voto será “pelas conclusões”, quando discordar do fundamento do parecer, mas concordar com as conclusões”; e “O voto será, “com restrições”, quando a divergência com o parecer não for fundamental”. (REGIMENTO INTERNO, art. 105, §§§§ 1º, 2º, 3º e 4º, 2014, p. 142).

Por determinação regimental, as Comissões Permanentes da Assembleia se reúnem ordinariamente uma vez por semana, na sede do Poder, sempre em horário diferente ao destinado às Sessões Ordinárias da Casa. Podem também se reunirem extraordinariamente, na sede ou fora dela, quando convocadas pelos respectivos Presidentes, de ofício ou a requerimento de um 1/3 (um terço), no mínimo, de seus membros. (REGIMENTO INTERNO, art. 72, 2014, p. 140). Como já adiantado, as reuniões poderão ser públicas, secretas ou reservadas. Serão públicas como regra. Serão “secretas quando tiverem que deliberar sobre perda de mandato”. (REGIMENTO INTERNO, art. 73, II, 2014, p. 141). Serão “reservadas quando para tal fim forem convocadas pelo seu Presidente ou pela maioria dos membros da Comissão”. (REGIMENTO INTERNO, art. 73, III, 2014, p. 141). Há restrição regimental para a realização de reuniões das Comissões no período da Ordem do Dia

das Sessões Plenárias, salvo quando convocadas pelo Presidente da Assembleia para exame de matéria em Regime de Urgência e constantes do avulso da Ordem do Dia. (REGIMENTO INTERNO, art. 74, 2014, p. 141).

Os trabalhos das Comissões Permanentes poderão ser iniciados com a presença de, pelo menos, 1/3 (um terço) dos seus membros (REGIMENTO INTERNO, art. 75, 2014, p. 141), seguindo cada Presidente uma ordem pré-estabelecida regimentalmente (REGIMENTO INTERNO, art. 76, 2014, p. 141). A pauta para as reuniões ordinárias e extraordinárias das Comissões será divulgada por meio eletrônico até o dia anterior à respectiva reunião. (REGIMENTO INTERNO, art. 77, 2014, p. 141). “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros” (REGIMENTO INTERNO, art. 78, 2014, p. 141), com o Presidente somente podendo votar em caso de desempate. (REGIMENTO INTERNO, art. 78, parágrafo único, p. 141).

O Regimento Interno da Assembleia faz uma regulação detalhada dos trabalhos parlamentares nas Comissões Permanentes. No total, são destinados vinte (20) artigos, são eles entre dos art. 75 ao art. 95, para tratar do assunto. Abordam tais artigos a emissão de pareceres pelas Comissões, os prazos a serem obrigatoriamente seguidas as atribuições dos Relatores de proposições, o direito de solicitação de vistas, as diligências para melhor esclarecimento sobre as matérias, as questões de ordem, a participação de qualquer Deputado nas reuniões e o assessoramento técnico às Comissões, a ser feito por especialistas da Coordenadoria de Assessorias Técnicas da Assembleia.

A emissão de pareceres pelas Comissões terá que cumprir, como regra geral, os seguintes prazos:

“I 15 (quinze) dias nas matérias em regime de tramitação ordinária; II 10 (dez) dias nas matérias em regime de prioridade; e III 5 (cinco) dias nas matérias em regime de urgência”. (REGIMENTO INTERNO, art. 80, I, II e III, 2014, p. 141).

Já o Relator de cada matéria se obriga aos seguintes prazos para apresentar seu parecer:

“I - dez (10) dias para proposições em regime de tramitação ordinária, II - cinco (5) dias para aquelas em regime de prioridade” e apenas “III - dois (2) dias para as postas em regime de urgência”. (REGIMENTO INTERNO, art. 82, I, II e III, 2014, p. 141).

A nomeação dos Relatores pelos Presidentes de Comissões deverá ocorrer dentro de quarenta e oito (48) horas após a chegada da proposição, excetuando-se a esse prazo apenas

aquelas em regime de urgência, quando a indicação será imediata. (REGIMENTO INTERNO, art. 83, 2014, p. 141).

O processo de discussão das matérias nas Comissões Permanentes só começa após a leitura do parecer do Relator. A manifestação de dois Deputados a favor e dois contra pode encerrar a discussão, passando-se imediatamente à fase de votação. Aprovado o parecer do Relator em todos os seus termos, será tido como parecer da Comissão. No entanto, se o parecer sofrer alterações com as quais concorde o Relator, a este será concedido prazo até a próxima reunião para redigir o acolhido; caso contrário, o Presidente da Comissão designará novo Relator para o mesmo fim, com o mesmo prazo. No caso da proposição em regime de urgência, o parecer deverá ser imediatamente aprovado. O parecer acolhido pela Comissão constituirá voto em separado. Já o voto em separado, divergente do parecer, terá prioridade na votação, e desde que aprovado pela Comissão, constituirá o seu parecer. (REGIMENTO INTERNO, art. 85, §§§§§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, 2014, p. 141).

A solicitação de vistas é facultada aos membros da Comissão na qual a proposição esteja em tramitação, solicitação que só poderá ser feita após a emissão do parecer pelo seu Relator, dentro da fase de discussão, devendo obedecer aos seguintes prazos: “I - três (3) dias, nos casos em regime de tramitação ordinária; II - dois (2) dias, no caso de urgência”, (REGIMENTO INTERNO, art. 86, I e II, 2014, p. 141). ”Cada Bancada Parlamentar terá direito a pedir vista, uma única vez, de matéria em tramitação Comissão”. Se ocorrer mais de um pedido de vista, ela será conjunta e na própria Comissão. Nas reuniões conjuntas, “considera-se, para efeito de concessão de vista, como uma só Comissão, as Comissões reunidas, conjuntamente”. (REGIMENTO INTERNO, art. 86, §§§ 1º, 2º e 3º, 2014, p. 141).

Devido à complexidade de certas matérias levadas à consideração das Comissões, o Regimento Interno da Assembleia criou dois procedimentos para facilitar o seu estudo. O primeiro diz respeito à divisão dessas matérias complexas em partes, designando um Relator para cada uma delas e um Relator Geral, de modo que se forme, ao final do seu exame, um parecer único. (REGIMENTO INTERNO, art. 88, 2014, p.141). O outro procedimento é a faculdade de realizar diligências consideradas “indispensáveis aos esclarecimentos de aspectos que lhes cumpre examinar, diligências que reputarem necessárias”. (REGIMENTO INTERNO, art. 89, 2014, p. 141). Nesses casos, admitir-se-á a contagem em dobro do prazo regimental desde que o objetivo da diligência possa justificar a dilatação, medida que deverá ser decidida pela maioria dos membros da Comissão. Excetuam-se desse procedimento os

Projetos de Lei que tramitam em regime de urgência. (REGIMENTO INTERNO, art. 89, parágrafo único, 2014, p. 141).

As Comissões Permanentes são a parte mais transparente, mais aberta e mais democrática dos parlamentos. É permitida, por exemplo, a participação de qualquer Deputado nos seus trabalhos, com direito a voz (mas não a voto), apresentar exposições escritas e sugerir emendas (REGIMENTO INTERNO, art. 90, 2014, p. 142). A presença, como ouvinte, de qualquer cidadão também é assegurada em todas as suas reuniões públicas. (REGIMENTO INTERNO, art. 73, I, 2014, p. 141).

As Comissões Permanentes cumprem outras tarefas constitucionais e regimentais, além das relativas diretamente ao Processo Legislativo. A mais importante dessas tarefas é a realização de Audiências Públicas, na sede do Poder ou fora dele, destinadas a ouvir diretamente a cidadania e as entidades representativas da sociedade civil organizada. Tais audiências podem ser convocadas pelo Presidente da Comissão, a pedido de Deputado ou de entidade legalmente constituída interessada em discutir matéria legislativa em tramitação, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante,

“Cada Comissão poderá realizar audiência pública, com entidade da sociedade civil, para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinente à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro da Assembleia ou a pedido da entidade interessada”. (REGIMENTO INTERNO, art. 42, 2014, p. 136).

Outras funções igualmente relevantes serão expostas no tópico a seguir.

4.2. Procedimentos Legislativos Especiais nas Comissões Permanentes

A opção por estudar, em primeiro lugar, o procedimento legislativo relativo às leis ordinárias, feito no tópico anterior (4.1), e, só agora, as demais proposições (como emendas constitucionais, leis complementares, leis delegadas, leis orçamentárias, decretos legislativos e resoluções), se justifica porque aquele procedimento funciona como um modelo para tramitação das demais normas.

Emendas à Constituição – “Segundo a doutrina predominante no Brasil, as emendas constitucionais são atos normativos de hierarquia constitucional, resultantes da manifestação do poder constituinte derivado reformador, e que criam, revogam ou modificam o texto constitucional”. (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 132).

A Constituição estadual inova em relação à federal quando trata da iniciativa de emenda, ao autorizar que “os cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por

um por cento dos eleitores” possam apresentar proposta de emenda à Constituição. (CEARÁ, art. 59, IV, 2014, p. 79).

Ainda nos termos do referido art. 59 da Constituição estadual, a proposta de emenda será “discutida e votada pela Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos seus membros”. (CEARÁ, art. 59, § 2º, 2014, p. 79) e sua promulgação será feita pela Mesa Diretora, com respectivo número de ordem. (CEARÁ, art. 59, § 3º, 2014, p. 79). A Constituição estadual estabelece ainda que nenhuma emenda poderá ser votada durante a vigência de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio (CEARÁ, art. 59, § 1º, 2014, p. 79), nem poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda que vise modificar as regras atinentes a abolir: I – a autonomia dos Municípios; II – o voto direto, secreto, igual e periódico; e III – a independência e harmonia dos Poderes. (CEARÁ, art. 59, § 4º, I, II e III, 2014, p. 79). Finalmente, ela determina que a “matéria constante de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. (CEARÁ, art. 59, § 5º, 2014, p. 79).

O Regimento Interno da Assembleia regulamenta o procedimento legislativo relativo às emendas constitucionais. Após sua leitura no expediente, a proposta de emenda será incluída em pauta, durante 10 (dez) dias seguidos (REGIMENTO INTERNO, art. 342, 2014, p. 160) para receber emendas, sendo obrigatória que estas sejam redigidas de tal modo a permitir a sua incorporação à proposta, cabendo lembrar que, para ser recepcionada, o que só poderá ser feito nessa fase (REGIMENTO INTERNO, art. 342, § 2º, 2014, p. 160), cada emenda deverá contar com, no mínimo, a subscrição de 1/3 (um terço) dos Deputados. (REGIMENTO INTERNO, art. 342, § 1º, com remissão ao art. 341, I, 2014, p. 160).

Expirado o prazo da pauta, a Mesa Diretora tramitará a proposta com as emendas, dentro de dois (2) dias, para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que emitirá parecer, no prazo de vinte (20) dias. (REGIMENTO INTERNO, art. 342, § 3º, 2014, p. 160), encaminhando-o, em seguida, com a proposta de emenda, para a Mesa Diretora convocar a Sessão Extraordinária Especial para discussão e votação final. A proposta só voltará à Comissão de Constituição, Justiça e Redação se a Sessão Extraordinária concluir pela supressão do texto da proposta, cabendo à Comissão “redigir o vencido”. (REGIMENTO INTERNO, art. 345, 2014, p. 160).

Leis Orçamentárias – A Constituição estadual determina, em seu art. 203, que o Estado programará suas atividades mediante leis de iniciativa do Poder Executivo,

abrangendo Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais, estabelecendo, ainda, que para cada peça deverá ser editada uma lei específica. O Regimento Interno da Assembleia incorporou literalmente todos os dispositivos constitucionais a respeito da matéria, o que dispensa a análise separada deles.

O Procedimento Legislativo trata o Projeto de Lei do Plano Plurianual de forma distinta das duas outras peças orçamentárias, já que atribui competência a todas as Comissões Técnicas Permanentes para atuarem no processo de sua discussão (e até de reformulação) e votação das contribuições advindas da sociedade civil e apresentadas nas audiências públicas realizadas pela Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação. (REGIMENTO INTERNO, 302, IV e V, 2014, p. p. 156 e 157).

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a proposta Orçamentária Anual têm seu Procedimento Legislativo circunscrito à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação no que se refere ao mérito, sendo, por conseguinte, conclusivo e final o seu pronunciamento a respeito. Em vista disso, as emendas parlamentares só poderão ser oferecidas nessa Comissão. Naturalmente que as normas disciplinares básicas do Procedimento Legislativo, como o direito de recorrer ao Plenário da Casa contra decisões de Comissão e a arguição de dúvida quanto à constitucionalidade de projeto ou emenda, o que impõe encaminhar a matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, continuam vigentes aqui também.

O rito de tramitação das leis orçamentárias nas Comissões Técnicas Permanentes apresenta algumas singularidades no tocante aos prazos, à condução das discussões das matérias e ao conteúdo e formas de apresentação, discussão e votação das emendas pelos parlamentares.

A mensagem do Poder Executivo com o Projeto de Lei do Plano Plurianual deverá ser apresentada à Assembleia “até 30 de abril do ano que precederá o exercício inicial, a seguir atingido pela sua vigência”. (REGIMENTO INTERNO, art. 302, II, 2014, p. p. 156 e 157). A Assembleia Legislativa terá 60 (sessenta) dias para promover a sua discussão nas Microrregiões do Estado e Região Metropolitana. (REGIMENTO INTERNO, art. 302, III, 2014, p. p. 156 e 157). As Comissões terão 30 (trinta) dias para apreciação do Projeto e das emendas. (REGIMENTO INTERNO, art. 302, V, 2014, p. p. 156 e 157). Após esse prazo, o Projeto de Lei, com as modificações apresentadas pelas Comissões Técnicas Permanentes, “será incluído em pauta, devendo estar concluída a votação, em prazo não superior a 30 (trinta) dias, e somente será aprovado por maioria absoluta”. (REGIMENTO INTERNO, art. 302 VI, 2014, p. p. 156 e 157).

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, “deverá ser encaminhado pelo Executivo, à Assembleia, até 2 de maio do ano que precederá à vigência do orçamento anual subsequente”. (REGIMENTO INTERNO, art. 303, 2014, p. 157). O prazo para discussão, emendas e votação será de 60 (sessenta) dias, com sua aprovação final, em Plenário, exigindo maioria absoluta de votos. (REGIMENTO INTERNO, art. 303, II, 2014).

Já a proposta Orçamentária Anual, deve ser apresentada pelo Executivo “observado o prazo máximo de setenta e cinco dias do início de sua vigência, conciliadas às normas” do Capítulo III do Regimento Interno, que trata dos Orçamentos. (REGIMENTO INTERNO, art. 304, VI). Verificado se o Projeto da proposta Orçamentária está conforme as exigências legais, a Mesa Diretora determinará sua leitura, dentro de vinte e quatro (24) horas, no Expediente da Sessão Extraordinária convocada para este fim, encaminhando-o, a seguir, para a Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação. (REGIMENTO INTERNO, art. 306, § 3º, 2014).

A tramitação do Projeto tem seu rito definido em detalhes no art. 307 do Regimento Interno: 72 horas para conhecimento da proposta e recebimento de emendas dos Deputados; 48 horas depois de encerrado o prazo para apresentação de emendas, as recebidas serão publicadas e “a Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação terá um prazo improrrogável de 20 (vinte) dias, para emitir parecer sobre a matéria”. (REGIMENTO INTERNO, art. 307, II, 2014). Encerrado o prazo, o Projeto e as emendas serão encaminhados à Mesa Diretora, com ou sem parecer, para inclusão imediata na Ordem do Dia. (REGIMENTO INTERNO, art. 307, II).

As normas para apresentação de emendas aos Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual são definidas nos artigos 305, 307 e 309 do Regimento Interno da Assembleia. Como já foram expostas aqui as suas principais especificidades em relação às normas do Processo Legislativo Ordinário, remetemos o leitor à leitura dos citados artigos.

Demais Proposições – Embora a Constituição estadual dedique considerável atenção ao Procedimento Legislativo relativo aos Projetos de Lei Complementar e ao Projeto de Lei Delegada (CEARÁ, arts. 61, 62, 63 e 64, 2014), o Regimento Interno da Assembleia Legislativa não a acompanha, já que se limita a citar a Lei Complementar em apenas um inciso do art. 206, o mesmo fazendo com a Lei Delegada, a Resolução e o Decreto Legislativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Comissões Técnicas Permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, como, de resto, as Comissões Permanentes de todos os demais Parlamentos brasileiros, que atuam sob a égide do Processo Legislativo Constitucional Federal, cumprem uma tarefa hoje imprescindível às Casas Legislativas dos regimes constitucionais democráticos.

Quem talvez tenha melhor definido a importância das Comissões entre os estudiosos brasileiros de assunto seja Casseb, em sua tese de doutoramento: “Enquanto o Parlamento oitocentista estava concentrado, sobretudo, no Plenário, o modo contemporâneo é aquele do Parlamento em comissões. Essa é a realidade incontestável dos atuais Parlamentos e que gerou o delineamento de vários tipos de comissões”. (CASSEB, ano 2012, p, 220).

Nelas, como se expôs, ocorre a ação principal do Processo Legislativo, já que, ao chegar ao Plenário, as proposições já sofreram as alterações que o debate proporcionou. Na maioria dos casos, a votação plenária se limita a referendar a decisão já tomada nas Comissões.

Igualmente ocorrem nas Comissões Técnicas Permanentes as deliberações de grande repercussão administrativa e política. Administrativa, por exemplo, quando da discussão, emenda e aprovação da legislação orçamentária; política, quando da deliberação sobre a instauração de processo criminal do governador e do vice ou quando da discussão da tomada de contas do governador. Igualmente relevante, do ponto de vista político, é o trabalho desenvolvido, por exemplo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, quando da nomeação e indicação de autoridades sujeitas à aprovação ou escolha da Assembleia.

Não se pode deixar de ressaltar também que as Comissões Técnicas Permanentes podem realizar um rigoroso e ativo processo de fiscalização e acompanhamento da elaboração e execução das políticas públicas do Poder Executivo, inclusive podendo convocar Secretários de Estado e outras autoridades públicas estaduais para prestação de esclarecimento. A Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação exerce, além das atribuições já expostas, a prerrogativa de ouvir, em audiência pública, o Secretário da Fazenda do Estado sobre o cumprimento das metas fiscais quadrimestrais, em cumprimento às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há que se fazer referência, finalmente, a uma função que as Comissões Técnicas Permanentes vêm cumprindo no contexto da democracia de participação popular ou democracia semidireta, como preferem alguns. São as Audiências Públicas que elas realizam sejam para ouvir a sociedade sobre Projetos de Lei e demais Proposições em discussão na

Assembleia Legislativa, sejam para recolher propostas de novos Projetos ou sugestões para melhorar a legislação já existente.

Por todo o exposto, e também por outras realizações, as Comissões Técnicas Permanentes dos Parlamentos brasileiros obterão, doravante, lugar destacado nos programas de estudo e pesquisa sobre o Processo Legislativo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. *Constituição do Estado do Ceará*. Fortaleza: Edições INESP, 2011.

_____. *Guia Parlamentar*. Fortaleza: Edições INESP, 2014.

_____. *Regimento Interno*. Fortaleza: Edições INESP, 2014.

AZEVEDO, Márcia M. Correia. *Prática do Processo Legislativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

BERNARDO JÚNIOR, J. Alcione. *Processo Legislativo, Legística e Democracia – A Interação entre política, direito e técnica na elaboração legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2017.

CARNEIRO, A. C. de Sá e outros. *Curso de Regimento Interno*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

CASSEB, Paulo Adib. *PROCESSO LEGISLATIVO – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Editora JusPODIVM, 2012. .

FERREIRA FILHO, M. Gonçalves. *Processo Legislativo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

MONTSERRAT, Daniel Basterra. *Las comsiones legislativas con delegación plena*. s.e. Granada: Comares, 1997.

PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as Leis*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

SANTOS, Patrícia Barbosa dos. *Processo Legislativo – Passo a Passo*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015.

SERRANO, Pedro Estevam. *O desvio do poder na função legislativa*. São Paulo: FTD, 1997.

ANEXOS

GLOSSÁRIO

Este Glossário foi elaborado tomando como referência o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e o Glossário feito pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

- 1. Atos Normativos** – São atos que regulam normas de caráter geral, da competência interna do Poder Legislativo.
- 2. Atos Deliberativos** – São atos sobre matéria de natureza administrativa, de competência interna do Poder Legislativo.
- 3. Avulso** - Cópia do parecer do relator, distribuída durante a reunião aos membros da Comissão. O objetivo é permitir que os Deputados tomem conhecimento do parecer e o estudem antes de votá-lo.
- 4. Decreto Legislativo** – É aquele destinado a regular as matérias de competência privativa, sem sanção do Governador, tais como: autorizar o Governador e o Vice a se ausentarem do Estado e do País; fixar, de uma para outra legislatura, a remuneração, a Judá de custo e vantagens dos Deputados, bem como os subsídios e a representação do Governador e do Vice; autorizar referendos e convocar plebiscitos de amplitude estadual; aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de 3/7 (três sétimos) dos Conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios; interventores do Estado, em Municípios.
- 5. Destaque** – É o ato de separar uma proposição de um grupo ou parte do texto de uma delas, para possibilitar sua votação isolada pelo Plenário.
- 6. Emenda** – É a proposição apresentada como acessória de outra. Podem ser **Aditivas** (quando acrescentam algo a outras proposições), **Supressivas** (quando suprimem parte de outras proposições), **Modificativas** (quando alteram outras proposições, sem modifica-las substancialmente), **Substitutivas** (quando são apresentadas como sucedâneas à parte de outras proposições, que tomarão o nome de substitutivos quando as alterarem substancial ou formalmente, em seu conjunto) e de **Redação** (quando aprimoram a redação, evitando incorreções, imperfeições ou atecnias, visando, exclusivamente, o aperfeiçoamento da técnica legislativa).

- 7. Indicação** – Ou Projeto de Indicação, é a proposição em que o Deputado sugere medidas de interesse público, que não caibam em projetos de lei, de resolução ou decreto legislativo, bem como em requerimento.
- 8. Inversão** – É a prioridade da discussão e votação da matéria, constante da pauta da Ordem do Dia.
- 9. Legislatura** – Período de tempo de duração do mandato dos legisladores. No caso da Assembleia Legislativa, a legislatura corresponde a quatro (4) anos.
- 10. Legística** – Conjunto de conhecimentos relacionados com o processo de concepção e elaboração de leis, cuja finalidade é aprimorar a produção legislativa, garantir a eficácia das normas, promover a segurança jurídica e facilitar o acesso da população às leis.
- 11. Lei Complementar** – É aquela destinada a regular matéria constitucional.
- 12. Lei Ordinária** – É aquela destinada a regular matéria de competência do Poder Legislativo, com sanção do Governador do Estado.
- 13. Lei Delegada** – É aquela que se destina a delegação de competência, seja ao Governador do Estado, seja a uma das Comissões Técnicas Permanentes para elaboração de Lei específica, com discriminação do seu conteúdo e os termos do exercício, vedada nas matérias de competência exclusiva da Assembleia ou da iniciativa do Poder Executivo.
- 14. Matéria** – Entende-se por tal aquela que seja objeto de Proposta de Emenda à Constituição, de Projeto de Lei Complementar, Ordinária e Delegada, de Decreto Legislativo, de Resolução e de Projeto de Indicação em fase de apreciação pela Assembleia Legislativa.
- 15. Moção** – É a proposição em que é sugerida a manifestação da Assembleia Legislativa sobre determinado assunto, apelando, aplaudindo ou protestando.
- 16. Parecer** – É o pronunciamento de Comissão sobre matéria sujeita ao seu estudo, emitido com observância das normas próprias a respeito, contidas do Regimento Interno. Não tem força vinculante nem obriga o Plenário a seguir à mesma conclusão do parecer, mas serve para orientar os Deputados para a votação do projeto no Plenário. O parecer será escrito, mas poderá ser oral nos casos especificados no Regimento Interno.
- 17. Preferência** – É a primazia na discussão ou votação de uma proposição sobre outra, na Ordem do Dia.
- 18. Proposição** – É toda matéria sujeita à deliberação da Assembleia Legislativa.
- 19. Prioridade** – É a medida decretada pelo Plenário da Assembleia Legislativa para apressar a tramitação de proposição, que sofrerá ritmo mais do que as proposições em regime de tramitação ordinária. Qualquer matéria poderá ser considerada em regime de prioridade,

desde que a solicitem 5 (cinco) Deputados, em requerimento escrito e fundamentado, ouvido o Plenário.

20. Promulgação – Ato político que atesta a existência da lei, tornando-a válida e potencialmente executória. É uma forma de chancela, de autenticação da lei. A promulgação de uma Lei cabe ao chefe do Executivo; a da Emenda à Constituição estadual, à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa; a das Resoluções, ao Presidente da Assembleia.

21. Questão de Ordem – É toda dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno, na sua prática ou relacionada com a legislação hierarquicamente superior.

22. Regime de Urgência – Mecanismo de uso restrito, cujo objetivo é abreviar a tramitação de uma proposição. O projeto sob regime de urgência tem os prazos regimentais reduzidos à metade, e dispensa-se a publicação prévia do parecer para sua inclusão em Ordem do Dia. O Governador pode solicitar regime de urgência para os projetos de sua autoria, como também podem fazê-las as demais autoridades que têm prerrogativa de iniciativa de lei.

23. Reunião Conjunta – Instrumento regimental que permite que duas ou mais Comissões se reúnam conjuntamente para emissão de parecer sobre determinada matéria, após emissão do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que não participa da reunião conjunta. Quando o Governador solicita regime de urgência para projetos de sua autoria, automaticamente as Comissões se reúnem conjuntamente. No caso de projetos que não sejam de iniciativa do Governador, a reunião conjunta se realiza a requerimento, aprovado em cada uma das Comissões que se reunirão.

24. Resolução – É aquela destinada a regular, com eficácia de lei ordinária, matéria de competência privativa da Assembleia Legislativa e as der caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando a Assembleia deva se pronunciar, em casos concretos, tais como: perda e cassação de mandato de Deputado, prisão em flagrante de Deputado por crime inafiançável, cassação de licença de Deputado, qualquer matéria de natureza regimental, todo e qualquer assunto de sua economia interna, excetuando-se os que dependem de simples atos administrativos; e titulares de outros cargos que a lei determinar.

25. Sanção – Ato político de competência exclusiva do Governador do Estado, que manifesta sua concordância ou aquiescência a projeto de lei aprovado no Legislativo. É a sanção que transforma o projeto em lei. O Governador não é obrigado a sancionar a proposição de lei, uma vez que poderá vetá-la total ou parcialmente. O prazo constitucional para sancionar a proposição de lei é de 15 (quinze) dias úteis após o recebimento.

26. Sessão Legislativa – Período de um ano dentro de uma Legislatura. As sessões legislativas realizam-se de 1º de fevereiro a 18 de julho e de 1º de agosto a 20 de dezembro. A sessão legislativa extraordinária é a que ocorre fora desses períodos.

27. Substitutivo – Modalidade de emenda que, uma vez aprovada, substitui na íntegra a proposição original.

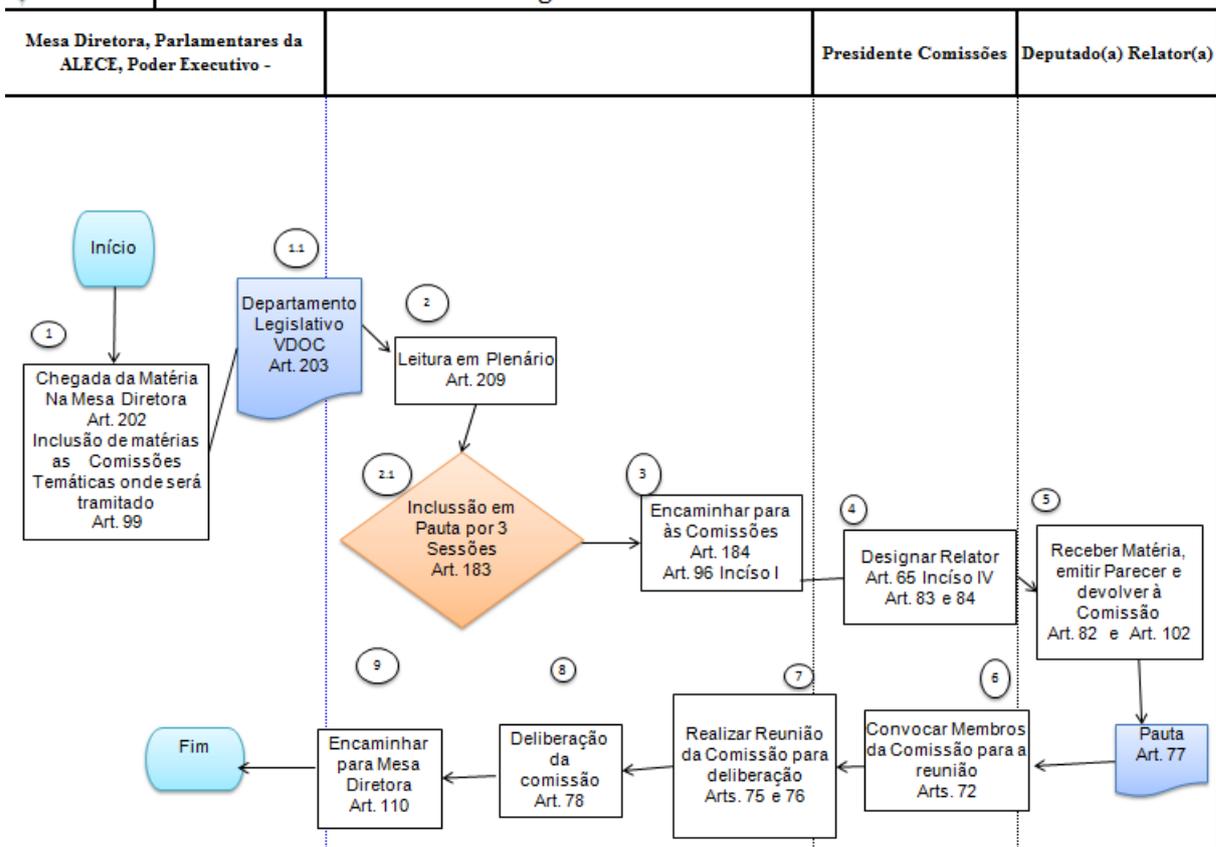
28. Veto – Ato político por meio do qual o Chefe do Executivo, por discordar do conteúdo de uma proposição de lei, recusa-lhe sanção, total ou parcial, por considerá-la inconstitucional ou contrária ao interesse público. O veto é submetido à apreciação da Assembleia, que poderá mantê-lo ou rejeitá-lo.

29. Voto vencido - Será vencido o voto contrário ao parecer aprovado.

30. Voto em separado – Quando o voto for fundamentado ou determinar conclusões diversas a do parecer.

31. Voto pelas conclusões – quando discordar do fundamento do parecer, mas concordar com as conclusões.

32. Voto com restrições – quando a divergência com o parecer não for fundamental



Nº. Ord	COMO (Descrição da Tarefa)
1	Art. 202. As proposições deverão ser entregues à Mesa Diretora, até o término do expediente, para a sua leitura e conseqüente encaminhamento. Art. 99. A distribuição de matéria às Comissões será feita, pelo Presidente da Assembleia, dentro de 2 (dois) dias depois de recebida; antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição que trate de matéria análoga ou conexa, que em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua anexação, após numerado o projeto.
1.1	Art. 203. O registro da entrega de proposições e outros documentos, encaminhados ao Plenário ou às Comissões da Assembleia, será feito junto ao Departamento Legislativo, observadas as condições estabelecidas neste Regimento.
2	Art. 209. A apresentação dos projetos poderá ser feita pelo Autor e, se encaminhados à Mesa Diretora, sua leitura será feita no Expediente, permanecendo em pauta para recebimento de emendas.
2.1	Art. 183. Qualquer projeto, depois de recebido, aceito pela Mesa Diretora e publicado em avulso, será incluído em pauta, por ordem numérica, durante 3 (três) Sessões Ordinárias consecutivas, para conhecimento dos Deputados e recebimento de emendas.
3	Art. 184. Findo o prazo de permanência em pauta, anexada as emendas, se as houver, será a proposição encaminhada às Comissões pelo presidente. Art. 96. Antes da deliberação do Plenário, ou quando este for dispensado, as proposições, exceto os requerimentos, dependem de manifestação das Comissões a que a matéria estiver afeta, cabendo: I - à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em caráter preliminar, o exame de sua admissibilidade, no todo ou em parte, sob os aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica de redação legislativa, pronunciar-se sobre seu mérito, quando for o caso, e examinar, em fase final de tramitação, os aspectos de sua competência, em razão de emendas, substitutivos e pareceres oferecidos pelas demais Comissões;
4	Art. 65. Ao Presidente de Comissão compete: IV - designar, dentre os demais membros da Comissão, Relatores e distribuir-lhes a matéria sobre que devam emitir parecer, exceto nas Comissões Parlamentares de Inquérito; Art. 83. Para as matérias submetidas às Comissões, deverão ser nomeados relatores, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, exceto para as matérias em regime de urgência, quando a indicação será imediata. Art. 84. Os prazos, de que tratam os artigos anteriores, contar-se-ão a partir do recebimento, pelas Comissões, no caso de tramitação ordinária ou pela Comissão competente, para examinar o mérito, quando a proposição se encontrar em regime de urgência.

