

COMISSÕES PARLAMENTARES E A FUNÇÃO DELIBERATIVA

PARLIAMENTARY COMMITTEES AND DELIBERATIVE FUNCTION

Ana Paula Fuliaro

Resumo: As Comissões Parlamentares, no sistema brasileiro, apresentam especial importância no processo deliberativo, uma vez que podem se apresentar como *locus* exclusivo de deliberação legislativa, da mesma maneira que podem significar a extinção da deliberação na Casa Legislativa. A grande questão que envolve as comissões, neste aspecto, é a possibilidade de criação de lei sem a apreciação da totalidade dos membros do Parlamento. Essa sistemática das Comissões Parlamentares devem respeitar parâmetros previamente estabelecidos, a bem de se considerar que não infringem parâmetros de representatividade e democracia. Nesse sentido, as Comissões Parlamentares devem respeitar os princípios da proporcionalidade e colegialidade, de modo que haja respeito à representação das minorias, bem como que se mantenha a função de debates entre diversos parlamentares.

Abstract: The Parliamentary Committees, in the Brazilian system, reflect particular importance in the deliberative process, since they can present themselves as unique *locus* of legislative deliberation, the same way that they can mean the extinction of the House Legislative deliberation. The main issue surrounding the commission in this regard is the possibility of creating law without deliberation of all members of Parliament. This system of Parliamentary Committees must comply with previously established parameters, in order to not infringing values of representation and democracy. In this sense, the Parliamentary Committees should respect the principles of proportionality and collegiality, so that there is respect for minority representation, as well as to maintain the role of providing discussions among parliamentarians.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares – deliberação legislativa - representação

Key words: Parliamentary Committees – law deliberation - representation

1. Introdução

O presente trabalho visa a estudar de maneira mais cuidadosa o instituto das “Comissões Parlamentares” como um todo no contexto do Direito Parlamentar.

Isso porque, ao se deparar com a sistemática adotada na ordem jurídica brasileira, é de se notar que as comissões parlamentares, dos mais diversos tipos, guardam relação estreita e influenciam diretamente a tomada de decisão do Poder Legislativo.

E é grande a relevância do estudo de seu funcionamento já que, no Brasil, constata-se que com relação a muitas matérias, todo o processo de decisão política (de exercício da função deliberativa¹) se realiza no âmbito da própria comissão.

De forma sintética: de um lado, a lei pode ser elaborada e enviada para sanção presidencial sem passar pelo Plenário e, de outro, matérias ou projetos de lei sequer chegam à apreciação deste Plenário, pois os textos são abortados nas Comissões².

Identifica-se na doutrina, no que tange ao funcionamento parlamentar, uma tendência à preponderância do estudo sobre as especificidades das comissões parlamentares de inquérito, deixando num segundo plano as demais comissões parlamentares. Fato é que se nota a premente necessidade de estudá-las, dado que são, em grande medida, a verdadeira efetivação do processo legislativo.

Para tanto, se pretende passar pela caracterização das comissões parlamentares e o estudo de suas funções com foco específico no ordenamento jurídico brasileiro, com o destaque para a função “terminativa” conferida às comissões com relação a determinadas matérias.

¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

² Neste sentido, destaque-se no Brasil a tamanha importância do poder de “veto” (terminativo) e de aprovação conferida à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, por exemplo.

Em seguida, serão verificados os princípios informadores das comissões, discutindo-se, especificamente a colegialidade e a proporcionalidade. Com relação a esta última, dadas as regras do ordenamento brasileiro concernentes à proteção das minorias, propõe-se, para reflexão, um cotejo com os sistemas bipartidários puros, em que a proporcionalidade numa comissão parece ser mitigada.

Também se pretende diferenciar conceitualmente uma comissão parlamentar de um bloco parlamentar e, de maneira mais ampla, de uma bancada parlamentar, buscando identificar em quais desses âmbitos há o efetivo prestígio político a determinar a cena do Poder Legislativo.

Por fim, se propõe uma reflexão sobre os parlamentos supranacionais e a questão da proporcionalidade, tentando-se compreender como a representação teria sua densidade respeitada nesse outro âmbito de atuação de tomadas de decisões políticas.

2. Comissões Parlamentares – caracterização

Do ponto de vista do texto constitucional, as comissões parlamentares podem ser divididas em permanentes ou temporárias. Aquelas subsistem através de legislaturas e são organizadas em função da matéria, enquanto estas extinguem-se com o término da legislatura ou quando alcançado o fim a que se destinaram. A despeito de ser permanente ou temporária, a comissão pode ser composta não só por deputados ou senadores, mas por representantes de ambas as Casas Legislativas, configurando, nesta última hipótese, o que se convencionou chamar de comissões mistas.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados bem especifica a distinção entre as comissões permanentes e temporárias, sendo pertinente, pois, transcrever o seguinte artigo cujo conteúdo pode, em linhas gerais, ser estendido ao Senado:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do

processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.

O dispositivo acima transcrito já antecipa algumas funções atribuídas às comissões parlamentares, ao lado de classificá-las quanto ao período de funcionamento.

Por sua vez, a Constituição Federal atribui às comissões importantes papéis na condução das funções parlamentares, conforme dispositivo abaixo transcrito:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

(...)”

Nessa relação deve ser inserida também a comissão parlamentar de inquérito, com poderes de investigação típicos das autoridades judiciais, cuja disciplina é prevista no artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

Os incisos acima relacionados fornecem ampla margem de atuação às comissões parlamentares, as quais, ainda, comportam análise temática. A título ilustrativo, destacam-se as seguintes comissões permanentes, por temas, previstas no Regimento Interno do Senado (art.72): Comissão de Assuntos Econômicos – CAE; Comissão de Assuntos Sociais – CAS; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ; Comissão de Educação – CE; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE; Comissão de Serviços de Infra-Estrutura – CI; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR; e Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA.

De outro lado, depreende-se do estudo da doutrina que muitas foram as formas e tentativas de caracterizar, por meio de classificações, as comissões parlamentares³.

No entanto, parece haver unanimidade acerca de um ponto: as comissões parlamentares são uma necessidade do funcionamento do Poder Legislativo nos tempos atuais, em que a especialidade e a celeridade se tornam caras para o efetivo funcionamento do processo legislativo, de modo a se chegar à produção final da lei.

De um lado, o leque de matérias propostas é cada vez maior e os eleitos para deliberar sobre elas muito provavelmente são leigos na grande maioria dos temas. Desta forma, dividir as discussões em pequenos grupos, que podem se valer de sua assistência técnica, parece bastante salutar para a elaboração de um texto legislativo⁴.

De outro lado, o debate de cada artigo de cada projeto de lei num Plenário de uma Casa Legislativa nos dias atuais demonstra, pela simples descrição do fato, a

³CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008, pp. 24-27 e ZANCANER, Gabriela. *As competências do poder legislativo e as comissões parlamentares*. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 86-90.

⁴FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, 6ª ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2007.

absoluta inviabilidade material de tomada de decisões conscientes. Assim, também parece oportuna a ramificação das discussões em comissões temáticas, de modo que o texto a ser votado tenha sido efetivamente debatido pelos parlamentares.

Apesar de as descrições acima guardarem relação mais próxima com as comissões temáticas (permanentes ou não), que exercem a função “deliberativa”, não nos parece que essa mesma lógica (de diminuir o número de integrantes de uma discussão a fim de aperfeiçoá-la) deixa de se aplicar às demais comissões com características de controle, como as comissões parlamentares de inquérito.

Assim, independentemente da função precípua da comissão parlamentar ou de outra forma de classificação, esta aparece no ordenamento jurídico brasileiro como células menores, organismos que compõem o Poder Legislativo sob a figura de órgãos, de modo a possibilitar um funcionamento mais apropriado do processo legislativo.

Destaque-se, por fim, que o artigo 58 da Constituição Federal de 1988 dedicou-se integralmente às comissões parlamentares, prevendo, em seus parágrafos, as comissões temáticas (§ 2º), as comissões parlamentares de inquérito (§ 3º) e a comissão mista a ter funcionamento durante o recesso parlamentar (§ 4º). Contempla, ainda, a comissão mista permanente, para tratar dos assuntos relacionados à legislação orçamentária.

A partir deste momento, o foco deste trabalho passará a ser as comissões temáticas do artigo 58, § 2º do texto constitucional, sem prejuízo de muitas das considerações se aplicarem aos demais tipos de comissões.

3. Comissões Parlamentares e suas funções

O artigo 58, § 2º, da Constituição Federal assim dispõe:

“Art. 58: O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as

atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º. Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.”(destacado).

Desta maneira, as atribuições das comissões temáticas (que, em regra, são definidas estabelecendo-se uma correlação com as funções dos Ministérios do Poder Executivo⁵ - ao menos no que diz respeito às comissões permanentes), podem ser divididas em dois grandes polos de atuação: (i) deliberar e votar matérias legislativas e (ii) atuar como ferramenta de diálogo mais aproximado com a sociedade civil.

3.1. Comissões Parlamentares e sua função deliberativa em caráter final

Questão bastante relevante no ordenamento jurídico brasileiro é a autorização constitucional para que as comissões deliberem e até mesmo votem projetos de lei, com dispensa de apreciação do Plenário, quando não houver vedação⁶.

⁵CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008.

⁶ Artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: (...) II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de Comissão; relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;

Oportuno ressaltar, ainda, que o artigo 58, *caput*, da Carta Constitucional deixa grande parte da regulamentação desta atuação legislativa a cargo dos regimentos internos desta casa.

Em razão disso, a questão que não se pode deixar de colocar versa sobre a legitimidade e legalidade dos textos normativos aprovados apenas em comissões e não no Plenário da Casa, além daqueles projetos de lei que sequer são levados ao Pleno, dada a possibilidade de atuação das comissões de forma terminativa quanto aos projetos que entenderem por bem abortarem.

Uma das maneiras de se adentrar neste assunto é sob o viés do princípio da legalidade⁷. Nesse sentido, avalia que não se pode falar de ilegalidade do processo legislativo nos casos em que a deliberação se deu apenas pelas comissões, desde que em consonância com o Regimento Interno de cada uma delas⁸, uma vez que o artigo 58, § 2º, I assim o permite. Neste caso, os regimentos internos seriam fonte normativa definida diretamente da Constituição.

Ademais, não haveria vício de representatividade, dada a obrigatoriedade de composição proporcional das comissões, conforme se verá mais detidamente abaixo, além de haver a possibilidade de recurso em caso de discordância da decisão tomada.

A fim de inserir esta sistemática de atuação definida pela Constituição no restante da lógica do ordenamento, FERREIRA FILHO (2007:229) trata deste fenômeno como um caso de delegação *interna corporis*, uma vez que as comissões são

oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes; e em regime de urgência.”

⁷ZANCANER, Gabriela. *As competências do poder legislativo e as comissões parlamentares*. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁸ Conforme ZANCANER, Gabriela. *As competências do poder legislativo e as comissões parlamentares*. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 101-102: “O Regimento Interno da Câmara dos Deputados reserva exclusivamente ao Plenário da Câmara as seguintes matérias: (i) os projetos de leis complementares, em razão do quórum qualificado; (ii) os projetos de códigos, em razão de sua abrangência e complexidade; (iii) as matérias de iniciativa popular por convenção regimental e interesse populacional abrangente; (iv) os projetos de Comissão por convenção regimental; (v) as matérias descritas no art. 68, § 1º, da CF; (vi) projetos oriundos do Senado Federal, por ele emendados ou que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; (vii) projetos que tenham recebido pareceres divergentes e (viii) projetos em regime de urgência. Já o Regimento Interno do Senado Federal determina que todos os projetos de leis ordinárias poderão ser discutidos e votados, definitivamente, nas suas Comissões Parlamentares Técnicas, excetuando-se os projetos de código.”

órgãos da figura maior, ou seja, as Casas do Poder Legislativo⁹. Não haveria, então, qualquer inconsistência no procedimento de deliberação única pelas comissões e não pelo Plenário das Casas, pois a Constituição prevê a figura da lei delegada.

De outro lado, apesar de também reconhecer a adequação da deliberação apenas por comissões ao invés do Plenário, SILVA (2007:432) considera que esta prática autorizada pela Constituição trata-se, não de uma delegação interna, mas sim, de uma função própria de substituição e não de delegação¹⁰.

Não obstante o posicionamento de uma delegação parecer mais apropriado para tratar desta matéria, o que se pode concluir é não haver substancial questionamento na doutrina sobre a legitimidade e legalidade desta delegação de poderes às comissões.

3.2. Comissões Parlamentares e suas demais funções

Com relação às demais funções conferidas a estas comissões temáticas, de cunho técnico e deliberativo, identificam-se aquelas constantes dos incisos II a VI do parágrafo 2º do artigo 58 da Constituição Federal.

Entende-se que as demais funções espelham mais o caráter técnico das comissões, quando autorizam a oitiva de cidadãos (que podem ser especialistas em determinados assuntos) e a realização de audiências públicas.

A elas são conferidas também, parte da função de controle conferida ao Poder Legislativo como um todo, na medida em que estão autorizadas a convocar autoridades e a receber reclamações de qualquer pessoa sobre autoridade pública.

Interessante notar, com relação às demais funções das comissões temáticas, é que, mesmo com cunho de instrumentação técnica ou de controle do Poder Público, a forma pela qual são previstas sinalizam para a abertura de um maior canal de

⁹FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, 6ª ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2007, pp 229-230.

¹⁰SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 4ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 432.

comunicação entre representantes e representados. Assim, possibilita-se maior aproximação destas duas figuras, proporcionando, por consequência um aprimoramento da efetiva representação popular.

4. Princípios informadores das Comissões Parlamentares

Além dos princípios gerais que regem todos os organismos detentores do Poder Político, as comissões parlamentares devem sempre respeitar dois princípios específicos, quais sejam; a colegialidade e a proporcionalidade.

A colegialidade é, na verdade condição de existência de uma comissão, tendo em vista que, conforme caracterização traçada acima, a comissão é concebida como um espaço menor para proporcionar, no mínimo, a discussão mais profícua dos projetos de lei. Desta maneira, se o órgão for composto de uma só pessoa, perde sentido a própria concepção de uma comissão, restando esvaziada de qualquer função.

Há, portanto, uma ligação intrínseca entre as ideias de comissão e de pluralidade de membros, o que se pode extrair também do texto constitucional, ao dispor que as decisões nas comissões serão tomadas por maioria simples, devendo estar presentes a maioria absoluta de seus membros¹¹.

Já com relação ao princípio da proporcionalidade, este encontra previsão taxativa no artigo 58, § 1º ao dispor que:

“Art. 58

(...)

§ 1º Na constituição 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.’

¹¹ZANCANER, Gabriela. *As competências do poder legislativo e as comissões parlamentares*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 97.

Desta forma, a comissão, composta sob o princípio da proporcionalidade equivaleria a um microcosmo da configuração de toda a Casa Legislativa, dado que o jogo de forças de atuação como um todo seria equivalente à parte que compõe cada comissão. Ou seja, o respeito ao princípio da proporcionalidade é condição para que não haja distorção do próprio princípio democrático, uma vez que todos que compõem as comissões são os representantes eleitos pelo povo.

Ademais, o princípio da proporcionalidade é imprescindível para a proteção dos direitos das minorias parlamentares, conforme será abordado em tópico específico abaixo.

4.1. Proporcionalidade e proteção de minorias

Fato é que a expressão “tanto quanto possível”, constante do dispositivo constitucional agora em análise (art. 58, § 1º, CF) traz em si a carga de conteúdo de proteção das minorias, consonante com uma ordem democrática¹².

Isso porque, sua melhor interpretação não pode dar azo a afastar a representação proporcional em determinada comissão em razão de se chegar a número fracionado. Se este termo dali constasse para tanto, em nada estaria assegurada a proporcionalidade, uma vez que os partidos menores, conhecidos como “nanicos”, dificilmente conseguiriam número suficiente (no mínimo 1) para poder compor as comissões.

Nesse sentido, destaque-se a previsão do Regimento Interno da Câmara de Deputados autorizando a formação de blocos parlamentares (que serão melhor descritos

¹² “O princípio da maioria não é, de modo algum, idêntico ao domínio absoluto da maioria, á ditadura da maioria sobre a minoria. A maioria pressupõe, pela sua própria definição, a existência de uma minoria; e, desse modo, o direito da maioria implica o direito de existência da minoria. O princípio de maioria em uma democracia é observado apenas se todos os cidadãos tiverem permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio da maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo se a exclusão for decidida pela maioria.

Se a minoria não for eliminada do procedimento no qual é criada a ordem social, sempre existe uma possibilidade de que a minoria influencie a vontade da maioria. Assim, é possível impedir, até certo ponto, que o conteúdo da ordem social venha a estar em oposição absoluta aos interesses da minoria. Esse é um elemento característico da democracia.” KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 4ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.411.

em tópicos abaixo, mas que, resumidamente, significam a junção de partidos para atuação conjunta, com ganho nas fórmulas de proporcionalidade).

Frise-se, ainda, que este mesmo Regimento¹³ assegura a cada parlamentar o direito de participar de uma Comissão Legislativa. Desta maneira, uma vez mais se protege os direitos da minoria, pois, mesmo que proporcionalmente o partido não atinja o número mínimo de um parlamentar, serão necessários arredondamentos na divisão de cadeiras para que cada parlamentar participe de, no mínimo, uma Comissão.

Identificam-se, portanto, mecanismos de se reparar a menor expressão das minorias para que se mantenha um critério de proporcionalidade que esteja em consonância, em última análise, com o princípio democrático.

4.2. Proporcionalidade em sistemas bipartidários

Ainda com relação ao princípio da proporcionalidade, outra reflexão a ser feita diz respeito ao respeito deste princípio em sistemas bipartidários puros.

Isso porque é premissa, conforme estabelecido acima, que o respeito à proporcionalidade significa o respeito à própria democracia.

O que se depreendeu da pesquisa efetuada é que as comissões, nos casos do bipartidarismo puro não têm a expressão política, no sentido de tomada definitiva da decisão política, como se verifica no Brasil.

Tomando-se como exemplo o modelo inglês¹⁴, observa-se que, neste caso, as comissões não têm o poder de votar, sendo certo que seus trabalhos se restringem a análise, discussão e elaboração de pareceres, restando ao Plenário a deliberação definitiva.

¹³ Art. 26, § 3º do Regimento Interno da Câmara.

¹⁴ CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008, pp 30-49.

Neste cenário, portanto, o que se verifica é que a representação proporcional sempre refletirá a representação do Plenário, com um partido prevalecendo ao outro. Neste caso, como as comissões refletem o próprio Parlamento, parece que o princípio da proporcionalidade não tem a mesma relevância que expressa no sistema brasileiro, sem que, contudo, esteja comprometido o princípio democrático.

5. Comissões Parlamentares e Blocos Parlamentares – diferenças e a questão do prestígio político

Estabelecidos os dois princípios como premissas para a regular formação de comissões, outro aspecto que merece análise neste campo refere-se à verificação de como efetivamente se comportam as forças políticas no funcionamento das comissões.

Conforme referido acima, a fim de privilegiar o princípio da proporcionalidade e proporcionar o fortalecimento dos atores no Parlamento, criou-se a figura dos blocos parlamentares, assim definidos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

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

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

Desta forma, ao se tratar de blocos parlamentares, se está dizendo de partidos já com menor expressão na Casa Legislativa, que passam a atuar em conjunto, com a devida formalização desta junção perante o órgão legislativo e para todos os fins, de modo a unirem forças em busca de maior expressão.

Sob este aspecto, portanto, não há que se falar que blocos partidários, por resultarem de conjunto de partidos, têm maior prestígio na atuação nas comissões. Ao contrário, a própria figura do bloco é um mecanismo criado, como demonstrado acima,

exatamente para não se permitir a aniquilação dos partidos menores com relação aos maiores, para o bem da proporcionalidade.

Por outro lado, é de se observar outro fenômeno no jogo legislativo, que foge dos blocos partidários regimentalmente constituídos. Refere-se, aqui, à figura das “bancadas parlamentares”. Estas são forças políticas informais, que se configuram pela união de partidos ou blocos partidários em torno de um assunto específico, limitando-se, essa união informal, a apenas este assunto específico.

As “bancadas parlamentares” não guardam relação direta com os partidos a que cada parlamentar pertence; dizem respeito, na verdade, ao conteúdo defendido pelo parlamentar sobre cada matéria a se deliberar, daí o jargão político e a mídia denominarem tais associações informais como “bancada ruralista”, “bancada evangélica”, dentre outras.

Nesse caso, é de se notar que os últimos acontecimentos ocorridos no cenário político brasileiro apontam para a constatação de que, quando formadas as tais “bancadas parlamentares”, estas guardam para si o prestígio político.

Isso porque atuam, no Plenário ou nas comissões, como forças de convencimento, estabelecendo uma posição de “sim” ou “não” e buscando trazer para o lado por ela defendido o voto do maior número de parlamentares. Desta maneira, mesmo constituída uma comissão com base na proporcionalidade, as regras da tomada da decisão política serão ditadas pela maior ou menor força que determinada “bancada” consegue exercer com relação ao assunto deliberado a cada caso, guardando para si, portanto o verdadeiro prestígio político.

6. Parlamentos supranacionais e a questão da densidade representativa

Por fim, se a dinâmica das comissões em âmbito interno já traz diversos questionamentos acerca da efetiva representação e da legitimidade de sua atuação considerando que o ordenamento jurídico é fundado no Parlamento, não são diferentes as preocupações quando se questiona o grau de representatividade em Parlamentos supranacionais.

Nesse sentido, observa-se, na União Europeia, que a composição do Parlamento deve levar em conta a relevância demográfica de cada Estado-Membro, pois ele se refere à representação dos povos destes países e não dos países em si mesmos¹⁵.

Com relação ao funcionamento das comissões do Parlamento Europeu, CASELLA (1994:115) esclarece que:

“Além das bancadas políticas, operam no Parlamento as Comissões especializadas, ‘órgãos de trabalho permanentes e competentes num domínio específico da atividade comunitária’, preparando os trabalhos parlamentares, e entre as seções assegurando a continuidade do controle parlamentar, além da possibilidade de criação de Comissões temporárias, para a análise de problemas comunitários específicos, bem como Comissões de inquérito.”¹⁶

De outro lado, com relação ao Mercosul, não se identificam regras tão claras para a formação e atuação do Parlamento, sendo certo que os membros de cada parlamento nacional são escolhidos de acordo com os seus procedimentos internos.

7. Conclusões

Após realizado o presente estudo, é possível afirmar com bastante ênfase que, ao menos no âmbito interno de qualquer país, as comissões parlamentares são de importância expressiva em uma realidade que demanda especialização e celeridade na tomada das decisões políticas.

Essa importância atinge grau máximo (ou mais alto do que em alguns outros casos) no Brasil, tendo em vista o poder das comissões de deliberar e votar muitos dos

¹⁵ ACCIOOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 16ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁶ CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr. 1994, p.115.

assuntos legislativos, sem que sejam levados a Plenário, onde opinariam todos os representantes eleitos.

De todo modo, se preservados os princípios da colegialidade e da proporcionalidade, criando-se mecanismos para a proteção das minorias, esta atuação terminativa (de aprovação ou rejeição de um projeto de lei) das comissões, segundo a doutrina, encontram respaldo constitucional.

O que se percebe, portanto, é que atualmente se vive uma nova fase de densidade representativa, estando, muitas das decisões políticas legislativas, restritas a comissões temáticas, idealmente para melhor preparo técnico e amplitude de debate sobre o tema.

A se compor com esse ideal, apresentam-se as forças informais das “bancadas parlamentares”, criando uniões efêmeras e específicas de parlamentares em razão de um assunto específico, o que também (ou ainda mais) traz à reflexão como é feita a representação em âmbito parlamentar nos dias atuais.

8. Bibliografia

ACCIOLY, Hildebrando, NASCIMENTO E SILVA, G.E., CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares – Comissões parlamentares de inquérito*. 2 ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri, SP: Manole, 2004.

CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr. 1994.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional*, 34ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Do processo legislativo*, 6ª ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2007.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 4ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

MALBERG, R. Carré de. *Teoria general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 4ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2007.

VALENZUELA, Francisco Berlín. *Derecho parlamentário*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

ZANCANER, Gabriela. *As competências do poder legislativo e as comissões parlamentares*. São Paulo: Malheiros, 2009.