

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito e Ciências do Estado

Nathália Larissa Oliveira

**COMISSÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS:
funcionamento e importância no processo legislativo mineiro**

Belo Horizonte
2018

Nathália Larissa Oliveira

**COMISSÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS:
funcionamento e importância no processo legislativo mineiro**

Monografia apresentada ao curso de Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Prof^o. Dr^o Rodrigo Almeida Magalhães

Belo Horizonte

2018

Nathália Larissa Oliveira

**COMISSÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS:
funcionamento e importância no processo legislativo mineiro**

Monografia apresentada ao curso de Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Prof^o. Dr^o Rodrigo Almeida Magalhães

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães – UFMG (ORIENTADOR)

Prof. Dr. _____ – UFMG (BANCA EXAMINADORA)

Prof. Dr. _____ – UFMG (BANCA EXAMINADORA)

Belo Horizonte, ____ de _____ de 2018

A você, Giba

AGRADECIMENTOS

A Deus toda a honra e toda a glória por esse trabalho. Por cada momento difícil e cada prova de fogo em que Ele esteve onipresente guiando meus passos. O maior educador na vida, aquele que sabe a melhor lição e guarda o melhor abraço.

À minha família, meu alicerce desde os meus primeiros passos rumo à pessoa que me tornei hoje. Ao meu pai, Jairo, por todo esforço para que estudássemos e à minha mãe, Marizete, por ser a fortaleza da casa. Aos meus irmãos, Philipe e Thaís, por todo o amor que sentimos um pelo outro, mesmo com essa peça da vida chamada distância.

Ao Yan, meu companheiro e grande amor, por me mostrar uma vida mais leve e uma melhor parte de mim. Por todo o apoio durante esse período e por cada sermão para que eu não me perdesse nos meus objetivos. O meu anjo na Terra.

Às minhas meninas - Suri, Megg e Cloe - por acompanharem essa trajetória desde o início e tornarem minha vida mais fácil simplesmente com o olhar puro que encontro nos dias tristes ou felizes.

À Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por ter me aberto as portas para estagiar em um órgão comprometido e que valoriza a palavra “povo”. Especialmente à Cynthia Santos, Daniela Duarte e Fernanda Moratto, pela amizade nos 2 (dois) anos que estive lá e pelos dados que tanto contribuíram para este trabalho.

À UFMG, por ser a Universidade em que sempre quis estudar e por todas as oportunidades que surgiram ao longo desse caminho, entre elas, a que eu mais posso agradecer: Uruguai. Pelo intercâmbio maravilhoso e pelo sonho que eu pude realizar. Aos colegas de turma pelos aprendizados, mas, especialmente, ao Henrique Klein, por ser o amigo sublime que qualquer ser humano deseja ter.

E, finalmente, ao meu eterno filho: Giba. Aquele que me fez crescer e me acompanhou nos meus momentos mais marcantes na vida. Aquele que durante 9 anos foi a forma mais pura de amor que pude conhecer. Só Deus saberá dizer o porquê de ele não estar aqui, pois esse trabalho é metade ele. É para ele.

RESUMO

No Estado Democrático de Direito, as Comissões são importantes estruturas do Poder Legislativo para a discussão de proposições e participação da sociedade civil. Esta monografia tem por objetivo apresentar o funcionamento desses grupos de trabalho no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais através da análise do Regimento Interno da Casa, alguns dados do balanço de atividades no período de 2015 a 2016 (duas primeiras sessões legislativas na 18ª legislatura), bem como o uso de bibliografia específica sobre esse tema relativamente pouco explorado pela doutrina quando no âmbito das Assembleias. A proposta desse trabalho surgiu da experiência de 2 (dois) anos de estágio dentro das Comissões e a percepção de que grande parte da população não conhecem a função desses grupos. O trabalho é dividido em 9 partes pensadas como uma linha de raciocínio necessária e imprescindível para que se cumpra o objetivo deste trabalho: entender a sistemática e a organização das Comissões dentro da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e, assim, compreender sua importância no processo legislativo mineiro.

Palavras-chave: Comissões legislativas. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Processo Legislativo. Participação Popular.

RESUMEN

En el Estado Democrático de Derecho, las Comisiones son importantes estructuras del Poder Legislativo para la discusión de proposiciones y participación de la sociedad civil. Esta monografía tiene por objetivo presentar el funcionamiento de esos grupos de trabajo en el marco de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais a través del análisis del Reglamento Interno de la Casa, algunos datos del balance de actividades en el período de 2015 a 2016 (dos primeras sesiones legislativas en la 18ª legislatura), así como el uso de bibliografía específica sobre ese tema relativamente poco explorado por la doctrina cuando en el marco de las Asambleas. La propuesta de este trabajo surgió de la experiencia de 2 (dos) años de práctica dentro de las Comisiones y la percepción de que gran parte de la población no conocen la función de esos grupos. El trabajo se divide en 9 partes pensadas como una línea de raciocinio necesaria e imprescindible para que se cumpla el objetivo de este trabajo: entender la sistemática y la organización de las Comisiones dentro de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais y así comprender su importancia en el proceso legislativo minero.

Palabras clave: Comisiones legislativas. Asamblea Legislativa de Minas Gerais. Proceso Legislativo. Participación Popular.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FOTO 1 – Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Econômico sobre o aplicativo Uber.....	17
--	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Alterações na Nomenclatura de Comissões.....	16
QUADRO 2 – Comissões Permanentes da ALMG (art.101, RI-ALMG).....	18
QUADRO 3 – Ordem dos Trabalhos das Comissões.....	31
QUADRO 4 - Mudanças regimentais nas matérias de competência exclusiva das comissões.....	37

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Visitas realizadas pelas comissões (2015-2016).....	18
GRÁFICO 2 - Número de Comissões Permanentes nas Assembleias Legislativas estaduais no ano de 2017 (3ª Sessão Legislativa Ordinária).....	20
GRÁFICO 3 - Presença de deputados nas audiências (2015-2016).....	25
GRÁFICO 4 - Eventos das Comissões (2015-2016).....	27
GRÁFICO 5 - Reuniões realizadas pelas comissões mensalmente (2015-2016).....	28
GRÁFICO 6 - Reuniões realizadas por cada comissão anualmente.....	29
GRÁFICO 7 - Reuniões realizadas com a presença de convidados – na sede e externo (2015-2016).....	32
GRÁFICO 8 – Reuniões realizadas com a presença de deputados por comissão (2015-2016).....	33
GRÁFICO 9 - Requerimentos aprovados pelas comissões em 2016.....	37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 CONCEITUAÇÃO: O QUE SÃO AS COMISSÕES E SUA IMPORTÂNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	13
3 PANORAMA GERAL DAS COMISSÕES PERMANENTES DA ALMG.....	14
3.1 Número de comissões vs. Especialização.....	19
4 COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO INTERNA.....	21
4.1 Vacância nas comissões.....	22
4.2 Substituição de membros e presidência da comissão.....	23
4.3 Presença de deputados.....	25
4.4 O Colégio de Presidentes.....	25
5 ASSESSORAMENTO DAS COMISSÕES.....	26
6 REUNIÃO DE COMISSÃO.....	26
6.1 Reunião conjunta de comissões.....	30
6.2 A ordem dos trabalhos.....	31
7 O PARECER DAS COMISSÕES.....	34
8 PROPOSIÇÕES DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DAS COMISSÕES.....	35
9 ALIADOS DAS COMISSÕES: OS EVENTOS INSTITUCIONAIS.....	38
9.1 Ciclo de Debates.....	39
9.2 Fórum Técnico.....	40
9.3 Seminário Legislativo.....	40
9.4 A importância de participar e os desdobramentos possíveis.....	41
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho surgiu não apenas, como sua própria natureza sugere, como um Trabalho de Conclusão de Curso, mas também como desfecho de um período de dois anos (agosto de 2015 a agosto de 2017) estagiando nas Comissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

O destaque desses grupos no processo legislativo mineiro e a relativa inobservância dessa importância por parte da sociedade foram os dois grandes porquês desse trabalho. O grande aliado teórico dessa monografia foi o Regimento Interno da ALMG, reformado em dezembro de 2015, e os dados disponibilizados pela Gerência de Comissões nos anos de 2015 e 2016. O trabalho foi dividido em partes estratégicas que simulam uma linha de eventos nas comissões.

No segundo capítulo será possível entender o conceito comissões de forma ampla, bem como sua importância no processo legislativo. No terceiro capítulo tem-se o panorama geral das comissões da ALMG (quais são e o que fazem de forma geral e específica), bem como refletir sobre a possível conexão entre quantidade de comissões e especialização.

O quarto capítulo contém detalhes sobre a composição e organização interna e responde a perguntas acerca do preenchimento, vacância e substituição das vagas dentro das comissões. Na quinta parte, fala-se brevemente sobre o assessoramento das comissões, parte em que o Regimento Interno não se aprofunda.

Nos capítulos seis, sete e oito (6,7 e 8) há um aprofundamento maior no processo legislativo em si (reunião de comissão, ordem dos trabalhos, parecer e proposições de competência exclusiva). Já na penúltima parte (capítulo 9), tem-se a figura dos eventos institucionais (ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo) que são importantes aliados das comissões na construção da cidadania e participação do povo na Casa.

Nas considerações finais encontra-se o remate de toda a linha de raciocínio criada durante o trabalho para que se entendessem as comissões da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Espera-se que a junção de todas as partes desse trabalho cumpra o objetivo já citado de esclarecer o funcionamento das Comissões da ALMG e clarificar a importância delas no processo legislativo mineiro.

2 CONCEITUAÇÃO: O QUE SÃO AS COMISSÕES E SUA IMPORTÂNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O estabelecimento do Estado Democrático de Direito no Brasil através da Constituição da República de 1988 não se traduziu apenas como opção política a ser adotada pelo país, mas também como uma série de transformações e desafios pelos quais os três poderes passariam para garantir, cada qual com seu papel na sociedade, que a palavra democracia não ficasse apenas no papel.

Tais desafios se traduzem de forma especial para o Poder Legislativo, tendo em vista o Princípio da Supremacia da Lei no Estado Democrático de Direito e, principalmente, a importância de que o seu processo de elaboração respeite os limites constitucionais e, posteriormente, seja eficaz na garantia da democracia, salvaguarda da cidadania irrestrita e preservação dos direitos, sociais e civis. Conforme Bobbio:

[...] Estado de direito significa não só a subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, em linha de princípio 'invioláveis' [...]" (BOBBIO, 1988, p. 19)

Outro ponto desafiador para o legislador era o surgimento de novas temáticas e demandas que vinham das mais variadas partes da sociedade, principalmente no que diz respeito à defesa dos direitos humanos, inclusão das minorias e a redução da desigualdade socioeconômica. Além disso, havia a necessidade de escassear as incertezas geradas pelas políticas, ou seja, fazer uma legislação qualitativa e não quantitativa (KREHBIEL, 1991).

Nessa trilha de transformações alguns caminhos a serem tomados tornam-se inevitáveis e um deles é a concepção das Comissões Legislativas, ou seja, de grupos de trabalho temáticos compostos por parlamentares de diferentes linhas ideológico-partidárias, com o objetivo de propiciar diálogo com a sociedade, definir prioridade de demandas e garantir o fluxo legal e democrático do processo legislativo.

Apesar de essa divisão do trabalho no âmbito legislativo datar do século XVII, no contexto da Revolução Francesa (MONTERO; LÓPEZ, *apud* ROCHA, 2012, p. 279), a forma como elas existem hoje é fruto de um longo aprimoramento

democrático. De forma ampla e geral é possível concluir que as Comissões Legislativas no Brasil têm três funções precípuas (ROCHA, 2012, pag. 281):

- a) analisar, estudar e debater as proposições que lhe cabem e, posteriormente, emitir pareceres;
- b) fiscalizar e monitorar de forma permanente os atos e possíveis omissões das autoridades e órgãos públicos e;
- c) mediar o diálogo entre a sociedade e o Poder Legislativo, através, por exemplo, da realização de eventos institucionais.

Em geral, a elas cabe iniciar, estudar e transformar legislação, além de fiscalizar a implementação de políticas públicas. Parece haver certo consenso de que a divisão do trabalho legislativo em comissões foi uma resposta à necessidade de dotar de maior funcionalidade e dinamismo os trabalhos legislativos que, em princípio concentrados em um único órgão, mostravam-se lentos e superficiais.
(ROCHA, 2012, pag. 280)

A leitura atenta do Regimento Interno da ALMG nos dá uma visão mais ampla do papel das Comissões nessa Casa. O artigo 100 traz vinte e três (23) incisos que apresentam funções que vão desde a convocação de Secretários de Estado até o recebimento de petição, reclamação, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridades ou entidades públicas.

No artigo “*A participação popular no processo legislativo*”, os autores Eduardo Martins de Lima e Renata Gomes Imediato citam os princípios do processo legislativo, nos quais se encontra o exame prévio dos projetos por comissões:

São princípios do processo legislativo o da publicidade, o da oralidade, o da separação da discussão e votação, o da unidade da legislatura e o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares [...] [*este último existe*], pois a matéria, antes de entrar em discussão deve ser estudada por comissões permanentes, as quais deliberam sobre sua constitucionalidade e conveniência para, depois, ser remetida às conclusões do Plenário, onde a matéria será votada. (LIMA E IMEDIATO, pp. 6 e 7)

3 PANORAMA GERAL DAS COMISSÕES PERMANENTES DA ALMG

Na ALMG, de acordo com o Regimento Interno da Casa, art. 96, as Comissões Legislativas se dividem em:

- a) Permanentes: as que subsistem nas legislaturas (art. 96, I);

- b) Temporárias: as que se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, se atingido o fim para que foram criadas ou findo o prazo estipulado para o seu funcionamento (art. 96, II), elas se subdividem em (art. 110):
 - a. especiais
 - b. de inquérito
 - c. de representação
 - d. extraordinárias

Conforme Almeida (2004):

As comissões permanentes ou temáticas são todas aquelas que desempenham função prolongada, que subsistem através das legislaturas, de caráter técnico-legislativo ou especializado, tendo por finalidade examinar propostas e emitir parecer ou discutir e votar projetos de lei, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas do governo [...]. As comissões temporárias são aquelas de natureza *ad hoc* e são criadas com intuito de examinar determinada matéria, sendo que se extinguem ao término da legislatura, ou antes, quando alcançado o fim a que se destinam ou quando se expira seu respectivo prazo de duração.

O objeto desse trabalho, e sobre o qual todas as análises aqui feitas se referem, é as comissões permanentes, tendo em vista o caráter mais perene que possuem e a escassez de literatura no tema. É possível encontrar mais abundância de literatura sobre comissões no âmbito das Assembleias Estaduais quando se fala sobre Comissão Parlamentar de Inquérito (por exemplo, a obra “*A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI: no ordenamento jurídico brasileiro*”, de Andryra Klopstock Sproesser, está no âmbito da Assembleia Legislativa de São Paulo). Sobre as comissões da Câmara dos Deputados, em todos os âmbitos, há ampla bibliografia.

Atualmente, a ALMG possui 21 comissões permanentes que têm suas matérias de competência, ou seja, os assuntos que lhe são próprios, discorridos ao longo do art. 102 do Regimento Interno. Já as funções gerais, que cabem a todas, são estabelecidas nos 23 incisos do art. 100.

O Regimento Interno da ALMG sofreu diversas alterações com a Resolução nº 5.511, de 1º de dezembro de 2015, entre elas, alterou-se a nomenclatura de algumas Comissões, as quais se podem ver na tabela abaixo:

Quadro 1: Alterações na Nomenclatura de Comissões

NOMENCLATURA ANTIGA	NOMENCLATURA ATUAL
Comissão de Defesa do Consumidor	Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte
Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática	Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia
Comissão de Meio Ambiente e Recursos Naturais	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial	Comissão de Agropecuária e Agroindústria
Comissão de Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo	Comissão de Desenvolvimento Econômico
Comissão do Trabalho, da Previdência e da Ação Social	Comissão do Trabalho, da Previdência e da Assistência Social
Comissão de Esporte e Lazer	Comissão de Esporte, Lazer e Juventude

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Regimento Interno

Houve alterações também nas matérias de competências das Comissões (art.102), dentre as quais podemos citar com relevância:

- a) retirada da política de segurança pública como competência da Comissão de Direitos Humanos;
- b) a repercussão financeira das proposições continuou sendo matéria da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, mas a repercussão econômica passou a ser matéria da Comissão de Desenvolvimento Econômico;
- c) as competências da Comissão de Desenvolvimento Econômico foram altamente modificadas podendo-se perceber na redação anterior uma maior preocupação com a política e fomento do turismo estadual e regional e, na

- redação nova, uma maior preocupação com políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico;
- d) retirada da integração social do portador de deficiência como competência da Comissão do Trabalho, da Previdência e da Assistência Social.

Foto 1: Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Econômico sobre o aplicativo Uber



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Uma das competências gerais das comissões é a visita. Ela está prevista no art. 103, VI, com a reforma regimental ganhou um capítulo próprio:

**CAPÍTULO V
DA VISITA**

Art. 297-A – As comissões poderão realizar visita, mediante requerimento de qualquer Deputado, aprovado pela comissão, para subsidiar a análise de matéria sujeita a sua apreciação ou para exercer a fiscalização e o controle de atos da administração pública compreendidos em sua competência temática.

§ 1º – A visita poderá ser realizada com qualquer número de membros.

§ 2º – Será designado relator um dos membros da comissão presentes na visita, o qual terá o prazo de dez dias para a apresentação de relatório circunstanciado.

Art. 297-B – O Presidente determinará a leitura do relatório de visita e o considerará aprovado, independentemente de votação, ressalvada a retificação.

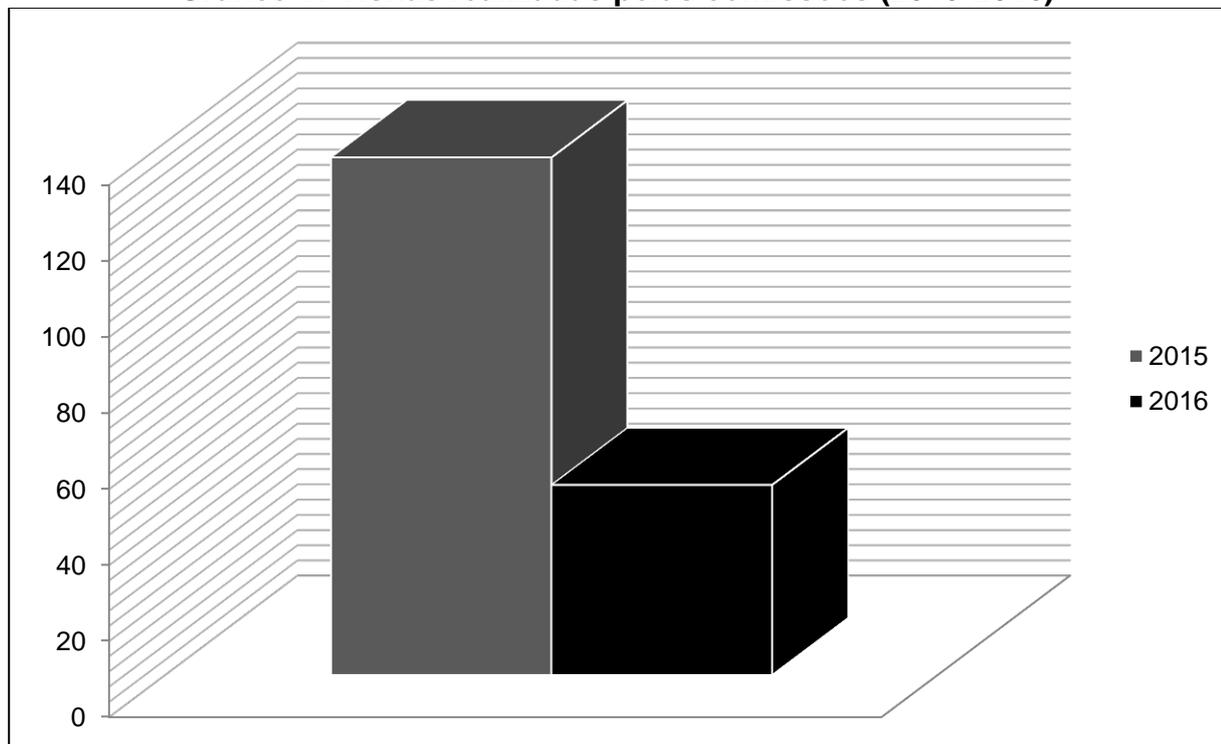
§ 1º – O Deputado ausente na visita somente poderá solicitar retificação caso seja relativa a eventual vício formal ou erro material.

§ 2º – Será concedido ao relator prazo até a reunião seguinte para consignar no relatório a retificação tida como procedente.

§ 3º – Aprovado o relatório, este será publicado e, quando for o caso, encaminhado à autoridade à qual se deva dar conhecimento da matéria.

No exercício de 2015, 136 visitas foram realizadas, já no período apurado de 2016, 50 visitas:

Gráfico 1: Visitas realizadas pelas comissões (2015-2016)



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Sistema de Reunião de Comissão (SRC)

Por fim, observa-se na tabela abaixo a relação completa das 21 Comissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais:

Quadro 2: Comissões Permanentes da ALMG (art.101, RI-ALMG)

I.	Comissão de Administração Pública
II.	Comissão de Agropecuária e Agroindústria
III.	Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização
IV.	Comissão de Constituição e Justiça
V.	Comissão de Cultura
VI.	Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte
VII.	Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
VIII.	Comissão de Desenvolvimento Econômico

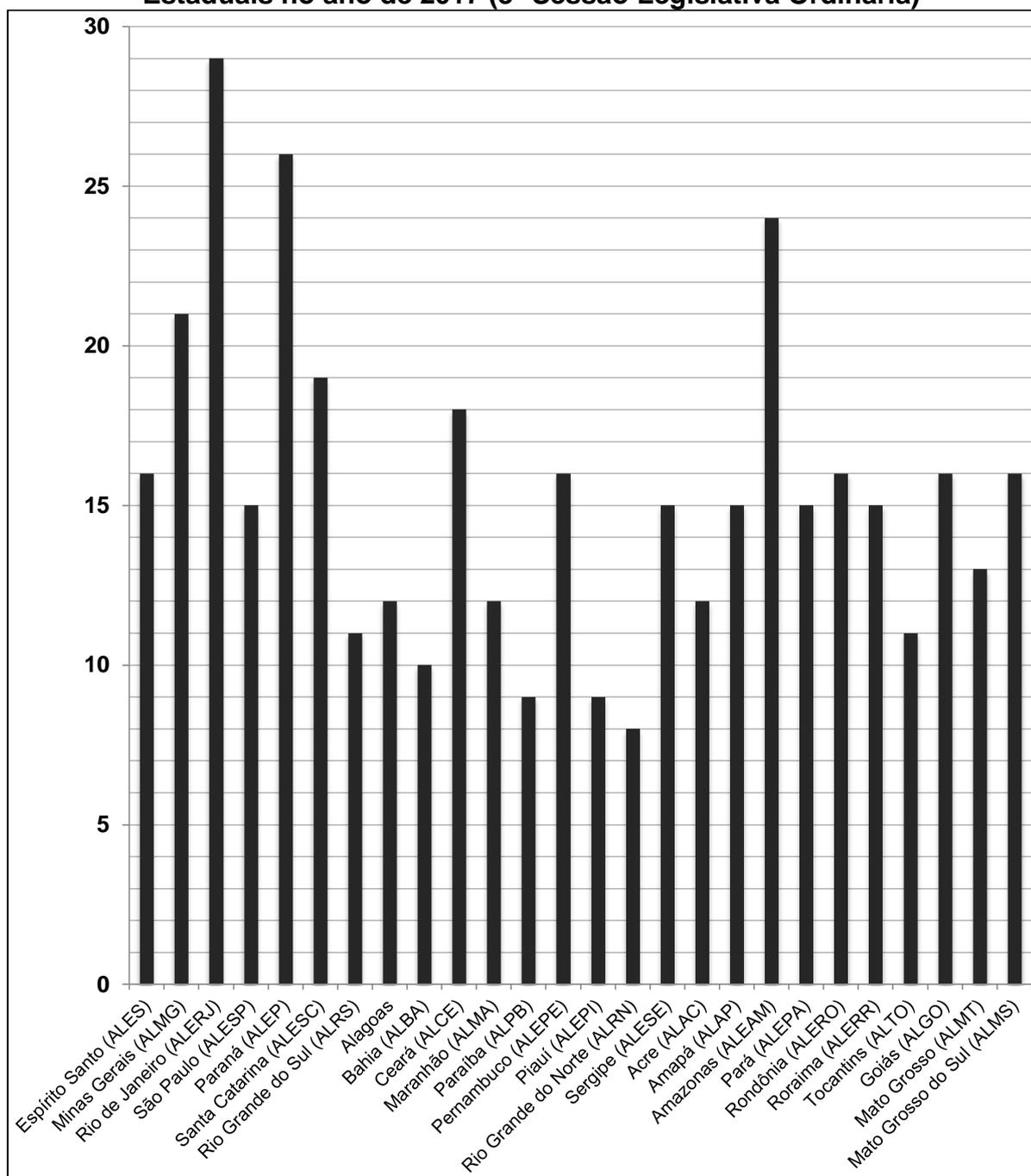
IX.	Comissão de Direitos Humanos
X.	Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia
XI.	Comissão de Esporte, Lazer e Juventude
XII.	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
XIII.	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
XIV.	Comissão de Minas e Energia
XV.	Comissão de Participação Popular
XVI.	Comissão de Prevenção e Combate ao Uso do Crack e Outras Drogas
XVII.	Comissão de Redação
XVIII.	Comissão de Saúde
XIX.	Comissão de Segurança Pública
XX.	Comissão do Trabalho, da Previdência e da Assistência Social
XXI.	Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Regimento Interno

3.1 Número de Comissões vs. Especialização

No gráfico abaixo – construído a partir de dados disponíveis nas páginas de cada Assembleia Estadual Brasileira – é possível perceber que a ALMG fica em 4º lugar no número de comissões, atrás do Rio de Janeiro (29), Paraná (26) e Amazonas (24). Conforme a professora Maria Mendes da Rocha (2011), a capacidade dos deputados se especializarem e a capacidade organizacional do legislativo são dois fatores fortemente ligados à quantidade de comissões e o número de parlamentares na Casa legislativa, dessa forma um número considerável de comissões pode ser o indicativo de uma legislatura mais especializada e diversa em seus temas.

Gráfico 2: Número de Comissões Permanentes nas Assembleias Legislativas Estaduais no ano de 2017 (3ª Sessão Legislativa Ordinária)



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos dos sites das Assembleias Legislativas

Há, claro, críticas a essa concepção que relaciona número de comissões com maior especialização (POLSBY, 1968) e que afirma que quanto mais especializadas e institucionalizadas são as comissões, mais dificuldade o legislador encontra para construir acordos e a atividade parlamentar pode ficar dispersa. Certo, porém, é que

a atividade de estabelecer um número ideal e geral de comissões, visto as peculiaridades de cada estado/ região do país, é impraticável.

Tendo em vista maior transparência e atualização constante, semanalmente (às quartas-feiras, conforme apurado), é publicado no Diário Oficial, segundo o art. 109 do Regimento Interno, a relação das comissões permanentes com os nomes de seus membros efetivos e suplentes, bem como a indicação do dia e hora das reuniões.

4 COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO INTERNA

Na ALMG, são 77 os deputados e a composição das comissões é feita respeitando-se, tanto quanto possível, a representação proporcional das Bancadas ou Blocos Parlamentares (art. 98, RI-ALMG).

O cálculo de vagas que cada Bancada ou Bloco Parlamentar terá nas Comissões é chamado de quociente partidário e se dá por meio do seguinte cálculo, previsto no art. 98, §1º: primeiro, divide-se o número de deputados pelo número de membros de cada Comissão; depois, divide-se o número de deputados de cada Bancada ou Bloco Parlamentar pelo quociente obtido na conta anterior; o resultado final inteiro é o quociente partidário e indicará o número de vagas que a Bancada ou Bloco Parlamentar terá na Comissão.

No caso de vagas remanescentes essas serão destinadas de acordo com o quociente partidário (das maiores para as menores). Tal forma de distribuição está de acordo com o descrito por Eduardo Vírgala Foruria, no artigo "*Las Comisiones Parlamentarias en las Asambleas Legislativas Autonómicas*":

En los parlamentos democráticos estructurados en grupos parlamentarios, las Comisiones no pueden dejar de reflejar en su composición la distribución en el Pleno de las diferentes opciones políticas. En este sentido, no parece existir más opción que la de que las Comisiones se formen proporcionalmente al número de miembros de cada grupo parlamentario, sea cual sea el método de designación de los componentes de las Comisiones. (FORURIA, 1993, p.2).

A designação dos membros das Comissões é feita pelo presidente da ALMG por indicação dos líderes das Bancadas ou Blocos Parlamentares. Se no prazo de três dias não houver indicações, cabe ao presidente da ALMG indicar os membros

para preenchimento das vagas. O deputado que não for membro da Comissão pode participar das discussões, mas sem direito a voto (art. 99, RI-ALMG).

O art. 107 traz a quantidade de membros que terá cada comissão, sendo a de Constituição e Justiça, de Fiscalização Financeira e Orçamentária, de Ética e Decoro Parlamentar as únicas que possuem 7 (sete) membros, e as restantes 5 (cinco) membros. Além disso, como membro efetivo, o deputado poderá participar de até 2 (duas) comissões permanentes. No estudo *“Regras, Incentivos e Comportamento - As Comissões Parlamentares nos países do Cone Sul”*, Marta Mendes da Rocha e Cássio Felipe Barbosa destacam que de quatro países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) apenas no Brasil é estabelecido um número máximo de comissão por deputado. (ROCHA; BARBOSA, 2007, p. 97)

4.1 Vacância nas Comissões

Outro aspecto enfatizado pelos estudiosos como um obstáculo ao bom funcionamento das comissões permanentes diz respeito à alta rotatividade de membros, seja entre sessões, seja dentro de uma mesma sessão legislativa. Isso ocorreria devido à prerrogativa dos líderes partidários de indicar e substituir a qualquer momento os membros das comissões e à capacidade do Executivo de manipular as nomeações. Não raro, o Executivo, às vésperas de votações importantes, manipula a composição das comissões favorecendo parlamentares mais leais ao governo ou mais próximos de suas preferências por meio dos líderes governistas. (PEREIRA; MUELLER apud ROCHA, 2012, p.287)

Segundo o Regimento Interno da ALMG, a vaga nas Comissões, ou seja, a perda do lugar que o deputado ocupa nas Comissões, pode se dar por:

- a) Renúncia (art. 50 e 116)
- b) Perda do Lugar (art. 116)
- c) Desfiliação do partido pelo qual foi feita a indicação (art. 116)
- d) Perda do Mandato (art. 50)
- e) Falecimento (art. 55)
- f) Afastamento do exercício do mandato para investidura em outro cargo (art. 55)

O principal e mais frequente tipo de vacância que ocorre nas Comissões devido à investidura em outro cargo. Nesse tipo de afastamento, o deputado deve optar por qual das remunerações perceberá: a de deputado ou a do outro cargo. Um exemplo seria o deputado Tadeu Martins Leite, que assumiu o pleito no dia 1º/02/2015 e após 2 dias se afastou para ocupar o cargo de Secretário de Estado de

Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, sendo considerado o secretário mais jovem da história do estado¹.

Sobre o artigo 116 (desfiliação do partido pelo qual foi feita a indicação), cabe ressaltar uma divergência na Casa no ano de 2016. O deputado Elismar Prado desfilou-se do partido pelo qual conseguiu seu segundo mandato, PT, e continuou como presidente da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte durante os quase 9 meses em que se manteve sem partido. No Diário do Legislativo do dia 29 de março de 2016 na “Leitura de comunicações” consta o seguinte: *“Elismar Prado – informando sua desfiliação do Partido dos Trabalhadores – PT – em 18/3/2016 (Ciente. Publique-se.)”*.

Já no Diário do Legislativo do dia 3 de fevereiro de 2017, também em “Leitura de comunicações”, consta a filiação do deputado bem como a informação de que seu novo partido passou a constituir bancada: *“Elismar Prado – informando sua filiação ao Partido Democrático Trabalhista – PDT –, em 12/12/2016 (Ciente. Publique-se.)*. A presidência informa ao Plenário que, em virtude da filiação do deputado Elismar Prado ao Partido Democrático Trabalhista – PDT –, o referido partido passou a constituir Bancada, nos termos do art. 66 do Regimento Interno.”

4.2 Substituição de Membros e Presidência da Comissão

[...] o regulamento interno da Casa confere amplos poderes aos Líderes para controlarem o comportamento das respectivas bancadas nas Comissões, facultando-se-lhes, a qualquer tempo, destituir dissidentes ou privilegiar aqueles mais afinados com as diretrizes do Partido. A condição, pois, de membro de uma Comissão na Câmara dos Deputados, permanente ou temporária, mesmo de Presidente, é precária, sempre dependente da posição que o Deputado detenha dentro da própria agremiação partidária.
(VIEIRA, 2002, p. 50)

Na falta do membro efetivo, a substituição deverá ser feita pelo seu suplente. Porém, caso ocorra a ausência do suplente, caberá ao líder de Bancada ou de Bloco Parlamentar indicar ao presidente da Comissão um substituto. Na possibilidade de o membro efetivo ou suplente comparecer após o início da reunião, o suplente deve concluir o ato que estiver praticando e então dar lugar ao outro deputado (ar. 117).

¹ O Deputado Tadeu Martins Leite ocupou o cargo de Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana de 03/02/2015 até 04/05/2016

Nos cinco dias seguintes ao da designação, a Comissão se reunirá – sob a presidência do mais velho de seus membros – para eleger, entre os membros efetivos, o seu presidente e vice-presidente (art.118). O membro mais idoso também assumirá a presidência quando da ausência do presidente e do vice (art.119).

No art. 120 do Regimento Interno estão descritas as competências do presidente de Comissão:

- I – submeter à comissão as normas complementares de seu funcionamento e fixar dia e hora das reuniões;
 - II – dirigir as reuniões, nelas mantendo a ordem e a solenidade;
 - III – determinar que seja lida a ata da reunião anterior ou dispensar sua leitura e considerá-la aprovada, ressalvadas as retificações, assinando-a com os membros presentes;
 - IV – dar conhecimento à comissão da matéria recebida;
 - V – designar relatores;
 - VI – conceder a palavra ao deputado que a solicitar;
 - VII – interromper o orador que estiver falando sobre matéria vencida ou que se desviar da matéria em debate;
 - VIII – proceder à votação e proclamar seu resultado;
 - IX – resolver questão de ordem;
 - X – enviar à Mesa da Assembleia a lista dos deputados presentes;
 - XI – determinar a retirada de matéria de pauta por deliberação da comissão, a requerimento de membro desta, e nos casos de retirada de tramitação previstos no inciso VIII só art. 232 e no inciso IV do art. 233;
 - XII – declarar prejudicialidade de proposição;
 - XIII – decidir sobre requerimento sujeito a seu despacho;
 - XIV – prorrogar a reunião, de ofício ou a requerimento;
 - XV – suspender a reunião se as circunstâncias o exigirem;
 - XVI – organizar a pauta;
 - XVII – convocar reunião extraordinária, de ofício ou a requerimento da maioria dos membros da comissão;
 - XVIII – conceder vista de proposição a membro da comissão;
 - XIX – assinar a correspondência;
 - XX – assinar parecer da comissão com os demais membros;
 - XXI – enviar à Mesa da Assembleia a matéria apreciada ou não, se for o caso;
 - XXII – enviar as atas à publicação;
 - XXIII – solicitar ao Líder de Bancada ou de Bloco Parlamentar indicação de substituto para membro de comissão;
 - XXIV – encaminhar à Mesa da Assembleia, no final da sessão legislativa ordinária, relatório das atividades da comissão;
 - XXV – solicitar ao Presidente da Assembleia que encaminhe e reitere pedidos de informação;
 - XXVI – determinar, de ofício ou a requerimento, local para realização de audiência pública em regiões do Estado, para subsidiar o processo legislativo, observada a disponibilidade orçamentária;
 - XXVII – receber petição, reclamação, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidades públicas e adotar o procedimento regimental adequado;
 - XXVIII – comunicar ao Presidente da Assembleia a ocorrência da hipótese prevista no § 2º do art. 116;
 - XXIX – designar substituto de membro da comissão;
 - XXX – deferir pedido de distribuição de avulso;
- Parágrafo único – O Presidente dará ciência das pautas das reuniões aos membros da comissão e às Lideranças, com antecedência mínima de vinte

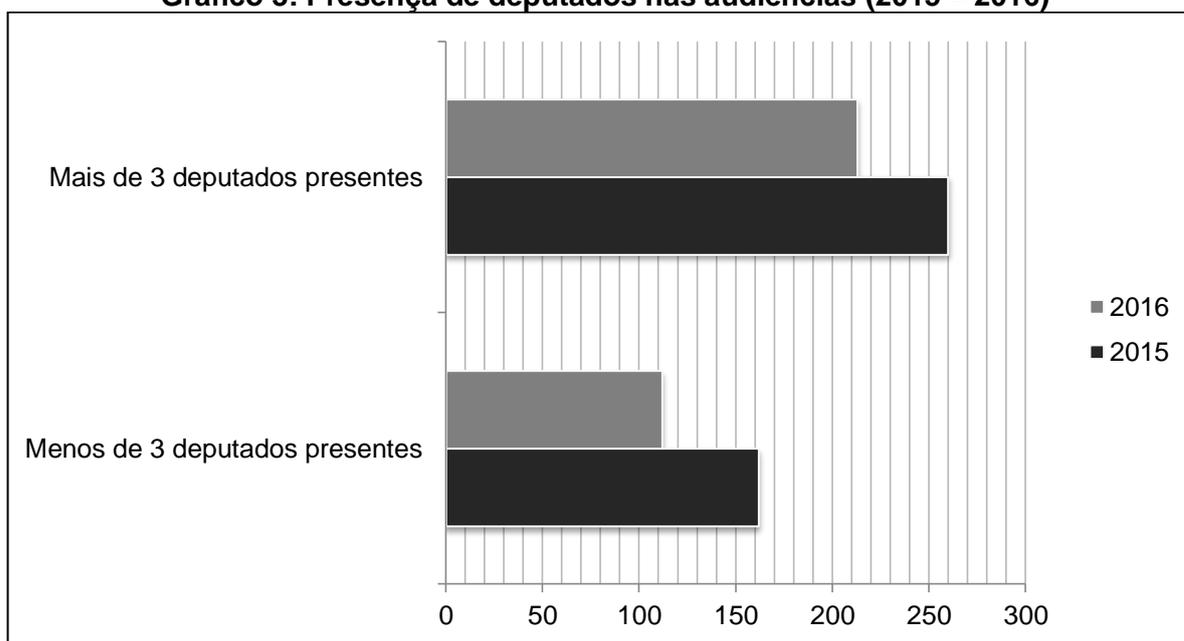
e quatro horas, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 124 e no § 3º do art. 268.

Como visto, são trinta incisos não exaustivos sobre as funções do presidente. Cabe lembrar que a maioria das funções são exercidas com assessoramento e algumas pelos próprios assessores da comissão tendo em vista o caráter técnico (por exemplo, os incisos XVI, XXII e XXIV).

4.3 Presença de Deputados

Do total de audiências públicas e reuniões com convidados realizadas em 2015, 162 foram realizadas com a presença de menos de três deputados, o que corresponde aproximadamente 38,39% do montante. Do total de 325 audiências públicas e audiências de convidados realizadas em 2016, 213 contaram com mais de três deputados presentes, correspondendo a 66% do montante.

Gráfico 3: Presença de deputados nas audiências (2015 – 2016)



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

4.4 O Colégio de Presidentes

As disposições sobre o Colégio de Presidentes estão dispostas nos arts. 121-A a 121-B e só foram incluídas com a última alteração no Regimento Interno, em 2015. Constituem o Colégio de Presidentes o presidente da Casa e os presidentes

das comissões permanentes. A presidência cabe ao presidente da Casa e, quando da sua falta, ao mais idoso dos membros presentes.

As competências do Colégio são:

Art. 121-B – Compete ao Colégio de Presidentes:

I - estabelecer diretrizes para o funcionamento das comissões;

II – coordenar e articular os trabalhos das comissões;

III – apreciar conflitos de competência antes das comissões, nos termos do 5º do art. 167.

5 ASSESSORAMENTO DAS COMISSÕES

[...] assessorias institucionalizadas de apoio às comissões. Sabe-se que estas são importantes para tornar mais informacional o processo decisório na medida em que suprem os legisladores das informações relevantes para a tomada de decisões sobre uma determinada política. Ademais, é uma forma pela qual os legislativos vêm ampliando sua capacidade de lidar com uma variedade de temas e, com isso, tentando contrapor-se tecnicamente ao poder Executivo. No tocante aos legislativos caracterizados por alto grau de renovação, como o brasileiro, a existência de assessorias institucionalizadas é também uma forma de assegurar um arcabouço informacional permanente à disposição dos legisladores. (ROCHA; BARBOSA, 2007, p. 102)

O assessoramento das Comissões é específico e conta com consultoria técnico-legislativa nas respectivas áreas (art. 149). Isso não quer dizer, porém, que cada comissão contará com um assessor distinto. É comum que mais de uma comissão – geralmente aquelas que não demandam muito da Casa – fiquem a cargo de apenas um assessor.

Além disso, não é mencionado no Regimento Interno, mas cada Comissão terá também o denominado “apoio”, uma espécie de “2º assessor” responsável por todas as informações da Comissão quando o titular não estiver disponível.

6 A REUNIÃO DE COMISSÃO

As reuniões de comissão podem ser, de acordo com o art. 122:

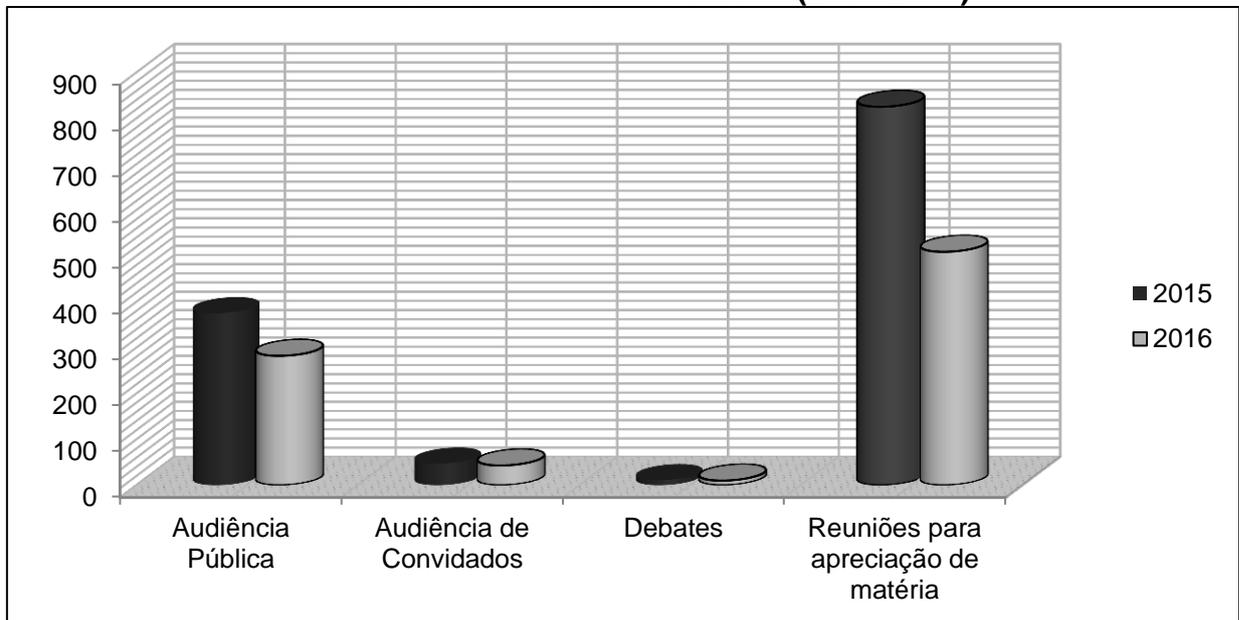
- a) Ordinárias: realizam-se em dia e horário prefixados, reúne-se com a presença de mais da metade de seus membros duram 4 (quatro) horas e podem ser prorrogadas pela metade desse prazo, ou seja, podem durar 6 horas no máximo (art. 125). É convocada através de Ordem do Dia.
- b) Extraordinárias: realizam-se em dia e horário diversos dos fixados para as ordinárias. É convocada através de Edital de Convocação pelo seu presidente, de ofício ou a requerimento da maioria de seus membros.

- c) Especiais: realizam-se para a eleição e posse do presidente e do vice-presidente, exposição de assuntos de relevante interesse público ou realização de debate público.

Via de regra, a reunião de comissão é pública (art. 123), mas, se verificada a possibilidade de os trabalhos colocarem em risco a segurança da sociedade e do Estado ou a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, ela poderá ser secreta (art. 40, §1º).

No exercício de 2015 foram realizados 1394 eventos no âmbito das comissões (1258 reuniões e 136 visitas). Já no exercício de 2016 foram realizados 894 eventos (844 reuniões e 50 visitas).

Gráfico 4: Eventos das Comissões (2015-2016)

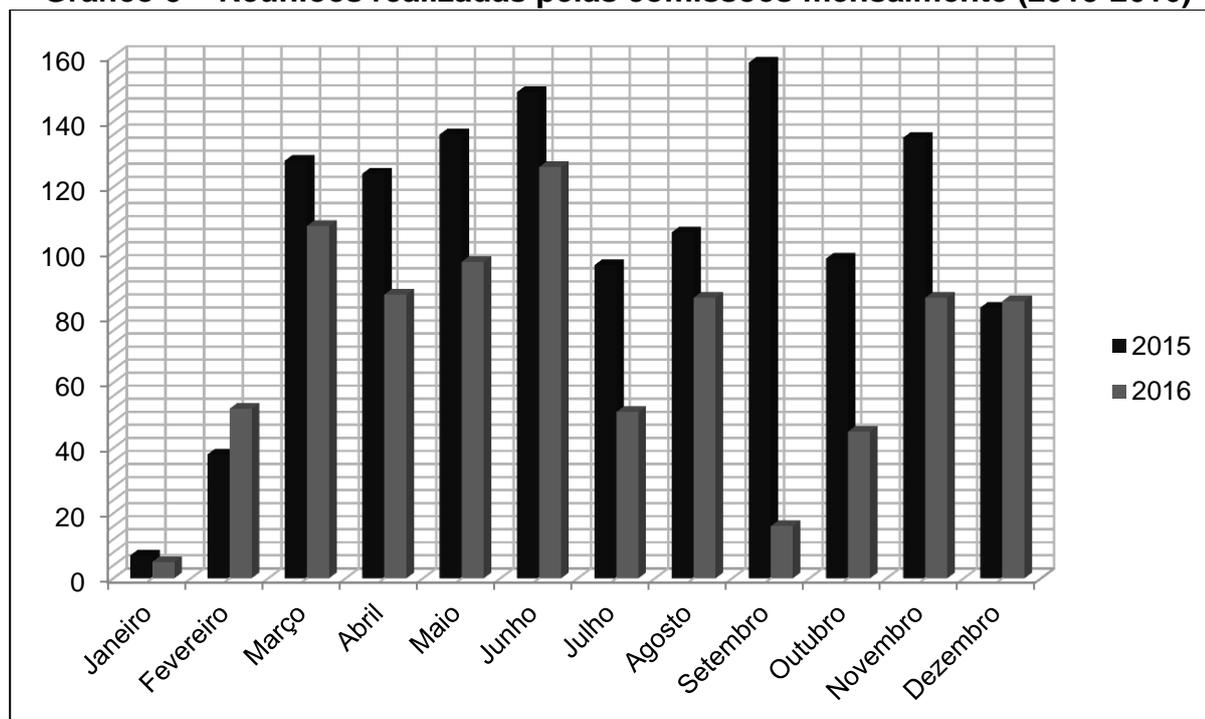


Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

A diferença de 364 eventos entre a primeira e a segunda sessão pode ser explicada por diretriz do Colégio de Presidentes em que foram aprovadas medidas para a racionalização dos eventos no âmbito da ALMG em 2016, entre elas incluem-se a limitação de deslocamentos para a realização de audiências públicas e visitas por comissão, bem como o monitoramento do uso da aeronave, a fim de evitar a decolagem com menos de 3 deputados a bordo. Além disso, foi acordada a limitação de deslocamentos para a realização de audiências públicas e visitas por comissão para o limite anual de 8 eventos externos.

Abaixo, no Gráfico 4, pode-se observar o número de reuniões realizadas pelas comissões no período de 2015 e 2016. É possível ver que os meses em que a discussão de trabalhos é mais acentuada são, geralmente, os que precedem os recessos legislativos, devido, principalmente, aos prazos, mas também a acordos entre deputados para que determinada pauta seja votada.

Gráfico 5 – Reuniões realizadas pelas comissões mensalmente (2015-2016)

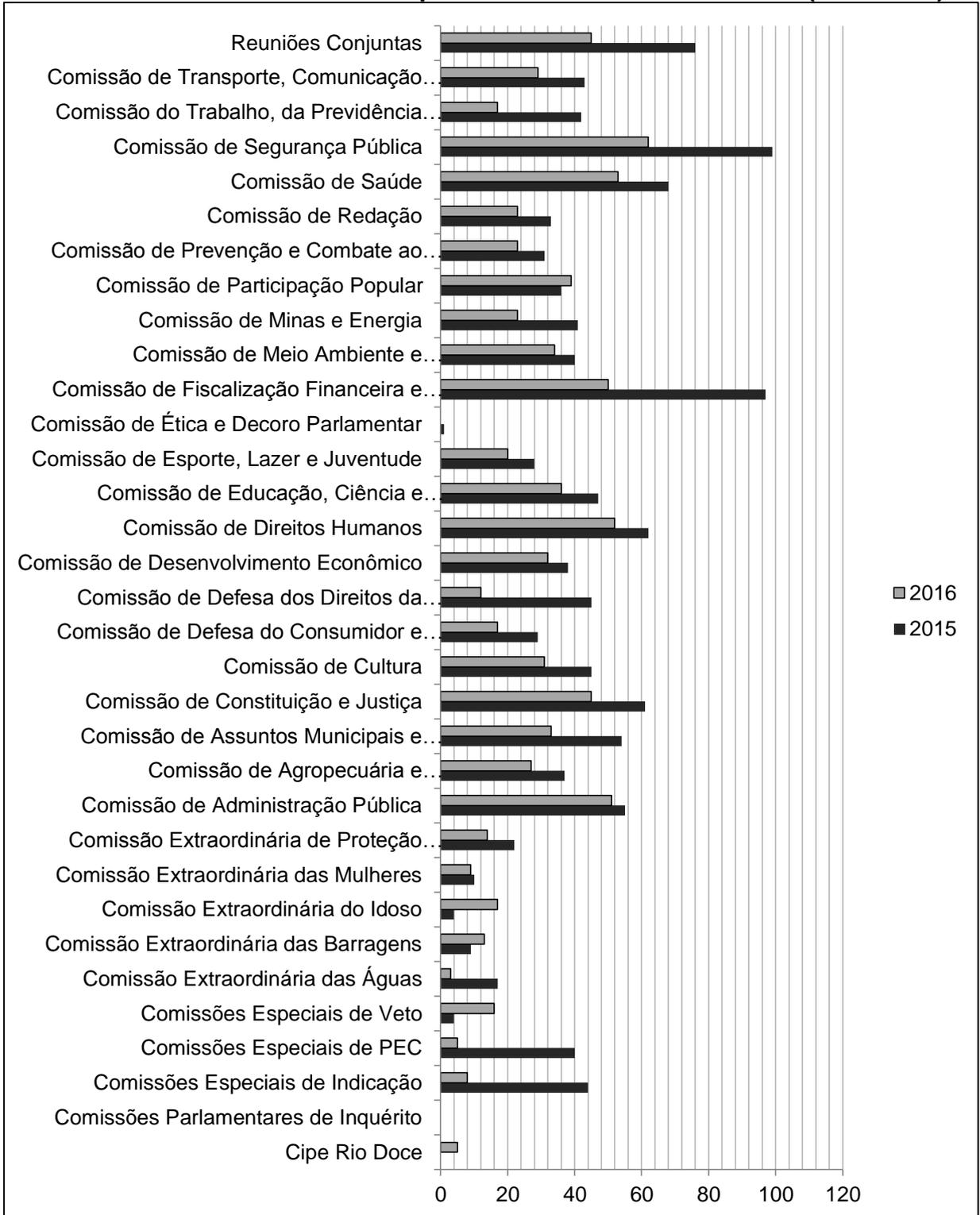


Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

Além disso, a discrepância numérica entre algumas comissões evidencia o que a professora Marta Mendes da Rocha menciona em seu artigo “*Percepções dos Deputados Estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais Brasileiras*” (p.288): algumas comissões são mais importantes que as outras. Ou seja, algumas são campos estratégicos mais importantes para os deputados que outras e, por esse motivo, têm dinâmicas de funcionamento distintas. No Gráfico 6 é possível identificar essas comissões: Segurança Pública, Fiscalização Financeira e Orçamentária, Administração Pública e Saúde.

Os dados das comissões extraordinárias, especiais, de PEC, de Indicação, de Veto e de Inquérito foram mantidos no gráfico:

Gráfico 6 – Reuniões realizadas por cada comissão anualmente (2015-2016)



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

Como é possível observar, no período apurado (2015-2016), das 2.102 reuniões ocorridas, 121 foram realizadas de forma conjunta, contando com a presença de duas ou mais comissões.

6.1 Reunião Conjunta de Comissões

As reuniões conjuntas são instrumentos de extrema relevância no âmbito das comissões, pois permitem que determinada pauta seja analisada sob o espectro de duas ou mais áreas temáticas ao mesmo tempo, o que garante um debate mais aprofundado do tema e um entendimento mais amplo das demandas que envolvem o assunto.

Um exemplo seria a reunião conjunta entre 4 (quatro) comissões (Transporte, Comunicação e Obras Públicas, Assuntos Municipais e Regionalização, Trabalho, da Previdência e da Ação Social e Defesa do Consumidor e do Contribuinte) para debater a utilização do aplicativo Uber em Minas Gerais. Todas as comissões envolvidas tinham um olhar distinto sobre o tema e essa riqueza de informações agrega valor ao processo legislativo da proposição.

Os artigos 128, 129 e 130 trazem as disposições sobre reuniões conjuntas:

Art. 128 - Sem prejuízo do exame preliminar da Comissão de Constituição e Justiça, 2 (duas) ou mais comissões reúnem-se conjuntamente:

I - em cumprimento de disposição regimental;

II - por deliberação de seus membros.

Parágrafo único - A convocação de reunião conjunta será publicada no Diário do Legislativo, constando no edital seu objeto, dia, hora e local de realização.

Art. 129 – Os trabalhos da reunião conjunta de comissões serão dirigidos pelo Presidente da comissão responsável pela análise do mérito da proposição, conforme distribuição feita no recebimento, e, no caso de projeto distribuído, no recebimento, a mais de uma comissão para análise de mérito, pelo Presidente mais idoso.

§ 1º - Na ausência dos Presidentes, caberá a direção dos trabalhos a um dos Vice-Presidentes, observada a ordem decrescente de idade, ou, na falta destes, ao mais idoso dos membros presentes.

§ 2º - Quando a Mesa da Assembleia participar da reunião, os trabalhos serão

dirigidos pelo seu Presidente.

§ 3º – Na reunião conjunta, o Presidente terá voto apenas na comissão de que seja membro.

§ 4º – Havendo empate na votação em uma das comissões, a direção dos trabalhos será transferida a seu Presidente, que exercerá o voto de qualidade.

§ 5º – Os trabalhos da reunião conjunta de comissões destinada à realização de audiência pública ou de audiência de convidados serão dirigidos pelo Presidente mais idoso.

Art. 130 - Na reunião conjunta, exigir-se-á de cada comissão o "quorum" estabelecido para reunião de comissão isolada.

§ 1º – O Deputado que fizer parte de duas das comissões reunidas terá presença computada em dobro e direito a voto em ambas as comissões.

§ 2º - A designação do relator será feita pelo Presidente de cada comissão, salvo no caso de redistribuição da matéria, quando a designação do relator se fará pelo Presidente da reunião.

§ 3º - O prazo para emissão de parecer será comum às comissões.

§ 4º – Cada comissão emitirá seu parecer separadamente.

6.2 A ordem dos trabalhos

A reunião de comissão é dividida em 3 (três) partes e 8 fases que são de extrema importância para o processo.

Quadro 3: Ordem dos Trabalhos das Comissões

1ª Parte	a) leitura e aprovação da ata b) leitura da correspondência e da matéria recebida c) designação de relator
2ª Parte	a) 1ª Fase: discussão e votação de parecer sobre proposição sujeita a apreciação do Plenário b) 2ª Fase: discussão e votação de proposição que dispensar a apreciação do Plenário c) 3ª Fase: recebimento, discussão e votação de proposição da comissão
3ª Parte	a) 1ª Fase: audiência pública ou audiência de convidados b) 2ª Fase: recebimento e votação dos requerimentos

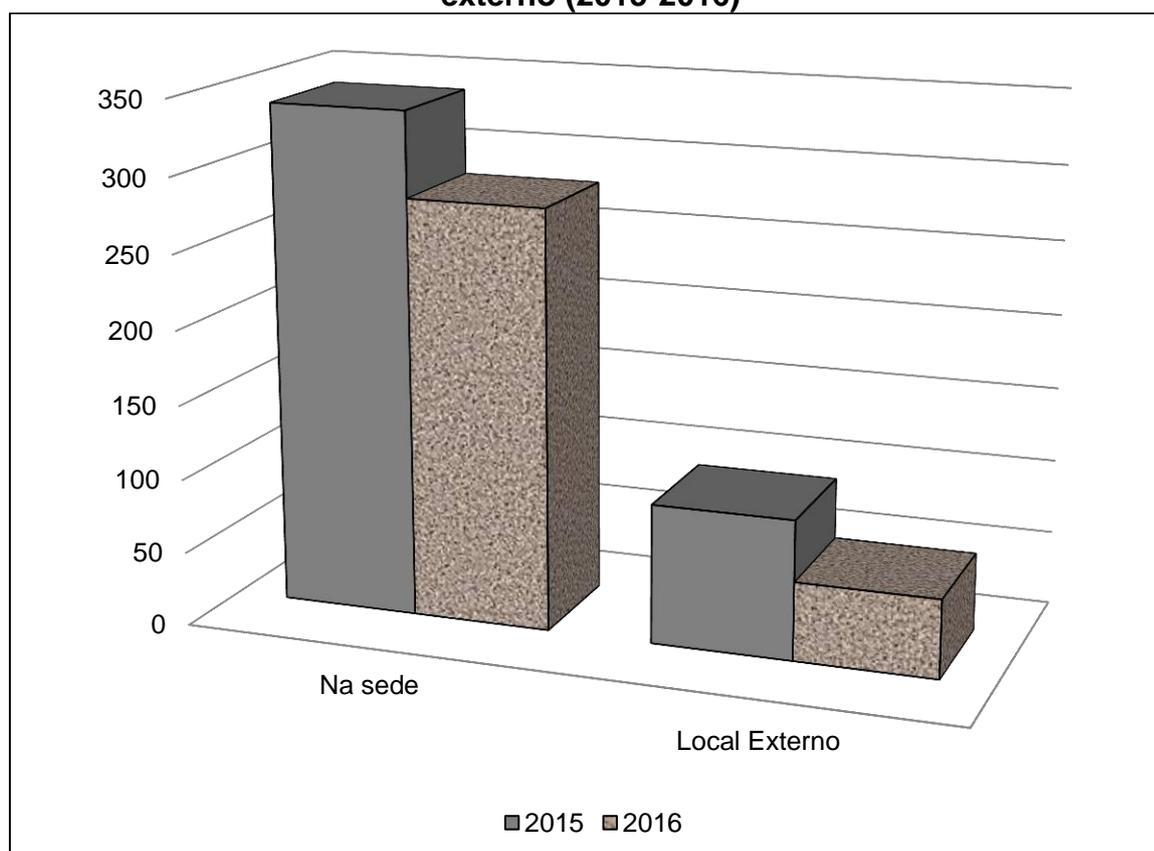
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Regimento Interno

A ordem dos trabalhos pode ser alterada dentro de cada fase se assim for decidido por deliberação da mesa ou a requerimento de deputados (art. 131, § 1º). Ainda dentro das fases da reunião, cabe lembrar que o presidente pode, de ofício ou a requerimento, destinar a 3ª fase da 2ª parte (recebimento, discussão e votação de proposição da comissão) ou a 2ª fase da 3ª parte (recebimento e votação dos requerimentos) para ouvir cidadãos.

Além das atribuições relacionadas à elaboração legislativa, as comissões têm a função regimental de fiscalizar e monitorar permanentemente os atos das autoridades e órgãos públicos. Cabe às comissões, ainda, fazer a mediação entre o Poder Legislativo e a sociedade, por meio, por exemplo, da realização de audiências públicas e do recebimento de petições. (ROCHA, 2012, pag. 281)

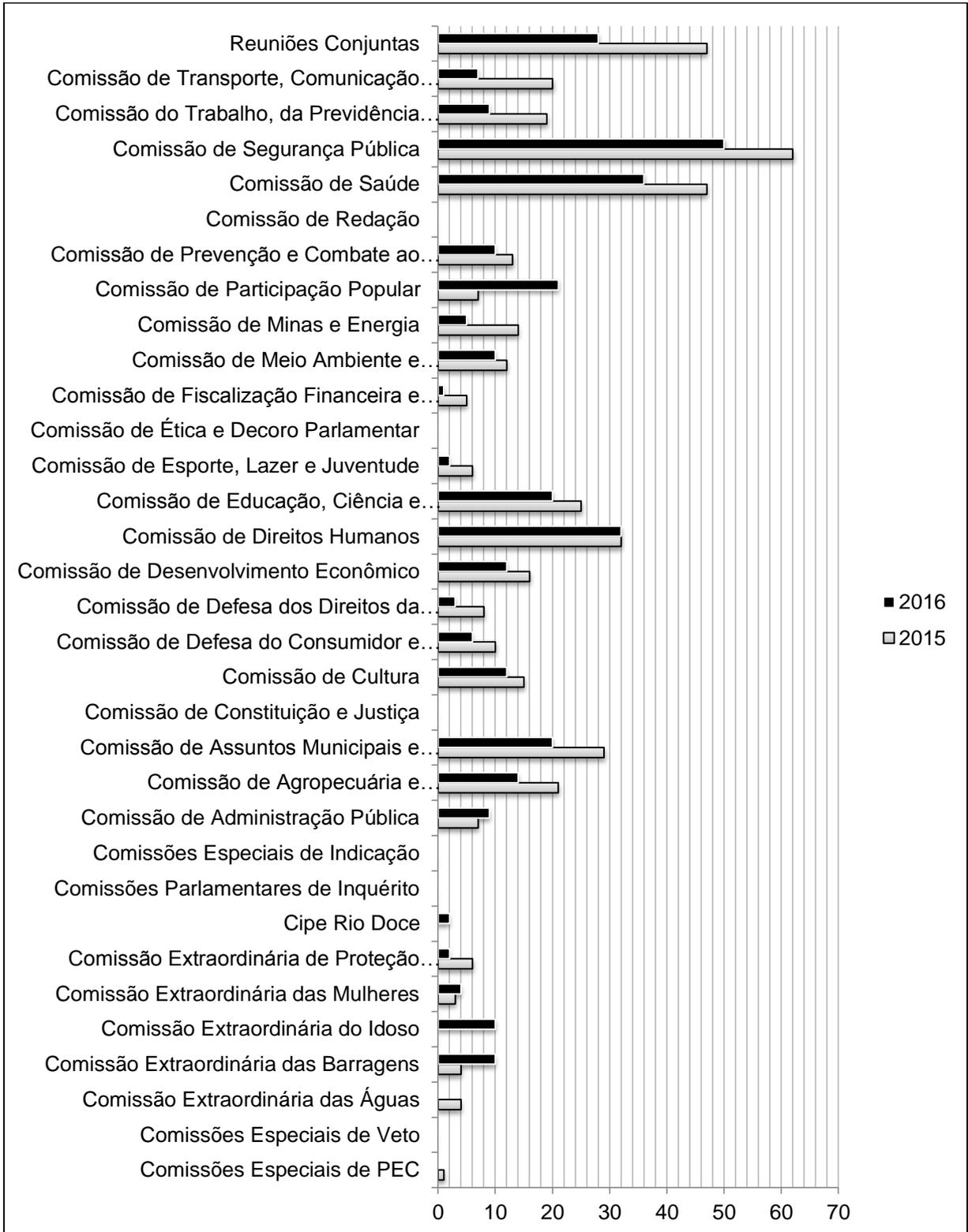
Na 1ª fase da 3ª parte, tem-se a audiência de convidados, um tipo muito importante tendo em vista a participação do cidadão. Em 2015, do total das 1258 reuniões ocorridas, 443 tiveram a presença de convidados, o que corresponde a 34,42% do montante, divididas em 375 audiências públicas, 47 reuniões com convidados e 11 debates públicos. Já em 2016, do total das 844 reuniões ocorridas, 335 tiveram a presença de convidados, correspondendo a 39,7% do montante, divididas em 282 audiências públicas, 43 audiências de convidados e 10 debates públicos.

Gráfico 7 – Reuniões realizadas com a presença de convidados – na sede e externo (2015-2016)



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

Gráfico 8: Reuniões realizadas com a presença de convidados por comissão (2015-2016)



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

A comissão delibera por maioria simples dos votos (art. 133) e cada proposição terá 1 (um) relator em cada comissão a que tenha sido distribuída. A depender da complexidade da matéria é possível que se designem relatores parciais (art. 135, § 2º), um exemplo seria a Comissão Extraordinária das Barragens, entre 2015 e 2016.

No art. 136, tem-se as figuras do avulso e do parecer, dois instrumentos que objetivam deixar a proposição o mais clara possível para ser votada, porém é comum o uso deles como forma de retaliação ou impedimento dentro das Comissões, já que a vista pausa o processo por 24 (vinte e quatro) horas e o avulso adia a discussão até a próxima reunião (com interstício mínimo de 24 horas):

Art. 136 - O membro da comissão poderá requerer vista do parecer em discussão, quando não houver distribuição de seu avulso.

§ 1º - A vista será concedida pelo Presidente, por vinte e quatro horas contadas do término da reunião, sendo comum aos membros da comissão, vedada sua renovação.

§ 2º - Distribuído em avulso o parecer, sua discussão e votação serão adiadas para a reunião seguinte, que se realizará após o interstício de 6 (seis) horas contadas do término da reunião.

§ 3º - A distribuição de avulso do parecer deverá ser requerida pelo relator antes da leitura deste.

§ 4º - Em reunião conjunta, a vista será concedida por comissão, permitida a distribuição do avulso após a votação do parecer da comissão precedente.

7 O PARECER DAS COMISSÕES

O parecer, segundo denominação do próprio Regimento Interno, art. 144, é “o pronunciamento da Comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame”. O parecer será, via de regra, escrito; entretanto, os relativos a requerimento, à emenda de redação final ou aqueles que perderam prazo pela comissão poderão se dar de forma oral.

O parecer deve concluir pela aprovação ou rejeição da matéria. A única exceção é o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, já que ele se atenta apenas aos critérios de legalidade, constitucionalidade e jericidade (art. 145, caput).

O art. 145, §2º, traz o procedimento relativo às proposições incluídas na ordem do dia sem parecer:

Incluída a proposição na ordem do dia sem parecer, o Presidente da Assembleia designar-lhe-á relator, que, no prazo de vinte e quatro horas, emitirá parecer no Plenário sobre a proposição e emendas, se houver, sendo-lhe facultado apresentar emendas.

O mesmo procedimento cabe à Comissão de Ética e Decoro Parlamentar quando ela não emitir parecer, em até 10 dias, concluindo pela apresentação de projeto de resolução que aprova ou rejeita a sustação de ação judicial contra deputado (art. 58, §§ 4º e 5º).

Segundo o Manual de Redação Parlamentar o parecer é composto por:

- a) Epígrafe: identifica a proposição;
- b) Relatório: expõe a matéria e traz um histórico sucinto da tramitação do projeto até o momento;
- c) Fundamentação: traz a análise dos aspectos da matéria no âmbito de competência da comissão;
- d) Conclusão: apresenta a posição da Comissão em relação ao tema (aprovação ou rejeição). No caso da Comissão de Constituição e Justiça, conclui pela legalidade, constitucionalidade e jurisdicionalidade.
- e) Fecho: aspectos formais de conclusão como local, data e assinaturas

Os pareceres sobre as escolhas previstas nos incisos XXI e XXIII do art. 62 da Constituição do Estado deverão conter também um relatório sobre o indicado contendo as informações obtidas quanto aos requisitos para exercício do cargo (art. 146). Os cargos a que se referem são: de Conselheiros do Tribunal de Contas, membros do Conselho de Governo, do Conselho Estadual de Educação, do Conselhos de Defesa Social, de Interventor de Município, dos Presidentes das entidades da Administração Pública Indireta, dos Presidentes e dos Diretores do sistema financeiro estadual e de titular de cargo.

Ao fim, o parecer é enviado à Mesa da ALMG (art. 147).

8 PROPOSIÇÕES DE COMPETÊNCIA CONCLUSIVA DAS COMISSÕES

A resistência em atribuir a poucos a responsabilidade de deliberar sobre assuntos importantes fez com que as comissões fossem por muito tempo privadas de tarefas importantes (POLSBY, 1968). Porém, o desenvolvimento do sistema de comissões ao longo do tempo permitiu, nos tempos de hoje, que proposições tramitem conclusivamente nas comissões, ou seja, permite que a comissão funcione como o Plenário. Conforme Vieira (2005):

Ora, quando a Comissão aprecia uma matéria sujeita a poder conclusivo, embora sua manifestação seja formalmente um parecer opinativo, mesmo porque poderá ser o caso de que outras Comissões devam também apreci-

ar a mesma proposição com esse caráter, é certo que o que ela tem em consideração é a redação do texto normativo em formação, cabendo-lhe dar a ele a conformação jurídica que entender mais conveniente. É, pois, uma tarefa de elaboração legislativa em sentido estrito, semelhante à realizada pelo Plenário da Casa [...] (VIEIRA, 2005, p.56)

O projeto que tramita em caráter conclusivo nas comissões não necessita ser votado pelo Plenário para que seja considerado aprovado pela ALMG. Ele precisa apenas ser aprovado pelas comissões designadas para analisá-lo. Conforme Santos (2008):

Com a intenção de criar procedimentos capazes de agilizar o processo legislativo e de valorizar os órgãos técnicos, o Constituinte de 1988 conferiu às comissões parlamentares, por meio do art. 58, § 2º, da Carta Magna, poderes para substituir o Plenário na deliberação de projetos de lei, tendo deixado aos regimentos internos de cada Casa legislativa a atribuição de definir e delimitar os contornos desse novo mecanismo. (SANTOS, 2008, p.1)

As proposições de competência conclusiva das comissões permanentes estão descritas no art. 103, que sofreu diversas alterações na reforma regimental realizada em 2015:

Art. 103 - Compete às comissões permanentes apreciar, conclusivamente, em turno único, as seguintes proposições, ressalvado o disposto no art. 104:

I - projetos de lei que versem sobre:

- a) declaração de utilidade pública;
- b) denominação de próprios públicos;

II – Dispositivo revogado:

III - requerimentos escritos que solicitarem:

- a) providência a órgão público ou entidade pública ou privada;
- b) manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público ou de pessoa que tenha se destacado por relevante serviço prestado à sociedade;
- c) manifestação de apoio ou congratulações;
- d) manifestação de repúdio ou protesto.
- e) informação a órgão ou entidade pública de outra unidade da Federação ou a entidade privada.

Parágrafo único – Os requerimentos a que se refere o inciso III do caput prescindem de parecer e, caso sejam de autoria da comissão competente para sua apreciação, serão considerados aprovados conclusivamente pela comissão.

Com a reforma regimental foi revogado o inciso II (“projetos de lei que versem sobre projetos de resolução que tratem de subvenções”) e corrigidas algumas imperfeições para deixar o processo que já ocorria mais fidedigno com o regimento. Vejam-se exemplos:

Quadro 4: Mudanças regimentais nas matérias de competência exclusiva das comissões

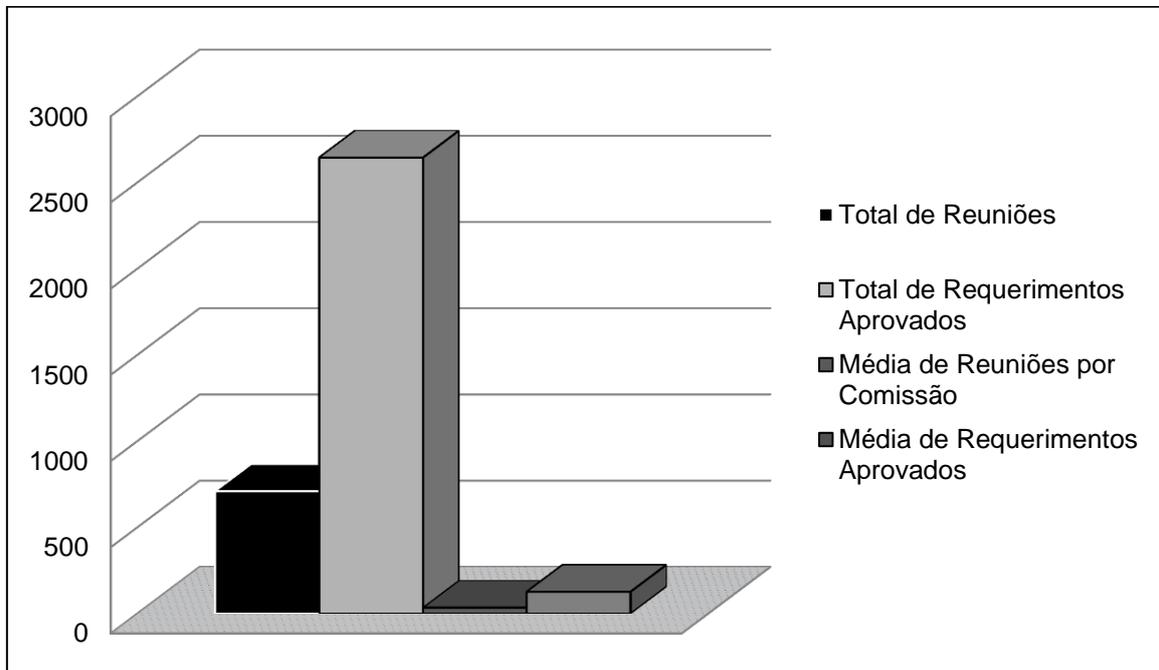
ANTES	DEPOIS
providência a órgão da administração pública	providência a órgão público ou entidade pública ou privada
manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público	manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público ou de pessoa que tenha se destacado por relevante serviço prestado à sociedade
manifestação de apoio, aplauso, regozijo ou congratulações	manifestação de apoio ou congratulações

Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

Além disso, houve uma alteração no parágrafo único que deixou o processo mais célere. Anteriormente, todos os requerimentos do inciso III prescindiam de parecer, com a nova redação, se forem de autoria da comissão competente para sua apreciação, são considerados aprovados conclusivamente pela comissão.

Sobre o inciso II, no exercício de 2016 as comissões permanentes realizaram em média 34 reuniões e aprovaram em média 126 requerimentos (pedidos de audiências públicas, de providências, de informações e manifestações):

Gráfico 9: Requerimentos aprovados pelas comissões em 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SRC – Sistema de Reunião de Comissão

Há discussão acerca do uso que as comissões fazem desse poder que lhes foi outorgado, autores como Cintra e Lacombe (2004, p. 161-162) chegaram à conclusão de que as comissões, no âmbito da Câmara dos Deputados, usam de forma rasa esse poder o que “resulta em um círculo vicioso de enfraquecimento e esvaziamento desses órgão técnicos”.

Cabe lembrar que, nos casos de deliberação conclusiva das comissões, é aplicado, no que couber, o disposto às matérias de deliberação no Plenário (art. 105) e que a competência legislativa plena das Comissões encontra-se prevista na Constituição Federal:

Art. 58, inciso I, §2º: 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.

9 ALIADOS DAS COMISSÕES: OS EVENTOS INSTITUCIONAIS

Como dito na primeira parte deste trabalho, o fim da ditadura e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário retomaram suas atividades sob a égide da democracia. A população, outrora receosa e acuada pelo regime que prevalecia, necessitava de mecanismos de participação que lhe garantisse a democracia como uma realidade palpável. Por outro lado, os Poderes – alvos de diversas ingerências durante o Regime Militar – precisavam recuperar a confiança da sociedade.

Uma das formas encontradas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais para oferecer maior legitimidade à representação política para atender aos anseios dos mineiros foi incluir a sociedade no processo de elaboração da Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989. Foi uma decisão intrépida para época e hoje, quase 30 anos depois, os eventos institucionais se consolidaram como instrumentos importantes para subsidiar a atividade legislativa.

Em 2010 foi iniciada a implementação do *Direcionamento Estratégico Assembleia 2020*, um agrupamento de diretrizes para a atuação da ALMG para os próximos dez anos que viriam. Segundo informações contidas no próprio site da ALMG, “a meta é [...] ser reconhecida como o poder do cidadão na construção de

uma sociedade melhor². Dessa forma, os eventos institucionais se reafirmam como mecanismos imprescindíveis para o alcance dessa meta e as comissões compartilham da mesma missão. Segundo Lima e Emediato:

Compete à Comissão apreciar sugestões para aprimorar os trabalhos legislativos; receber e encaminhar propostas de ação legislativa; acompanhar a tramitação de projetos de lei apresentados pela sociedade; promover estudos, pesquisas e debates ou realizar consulta pública sobre tema de interesse geral; realizar audiências públicas para debater as leis orçamentárias e audiências públicas, exclusivas ou em conjunto com as comissões permanentes temáticas, para debater temas de interesse público sugeridos por entidades ou pelos próprios parlamentares. (LIMA; EMEDIATO, 2014, p.195)

Os eventos institucionais se subdividem em: ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo, conforme previsto no Regimento Interno:

Art. 295 – Para subsidiar o processo legislativo, a Assembleia poderá promover, por iniciativa da Mesa ou a requerimento, eventos que possibilitem a discussão de temas de interesse do Poder Legislativo estadual, organizados em parceria com entidades da sociedade civil e órgãos e entidades do poder público. Parágrafo único – O requerimento que solicitar a realização de evento especificará o tema e o tipo de evento e, após seu recebimento em Plenário, será encaminhado à Mesa da Assembleia para apreciação

Art. 296 – Incluem-se entre os eventos a que se refere o art. 295: I – seminários legislativos; II – fóruns técnicos; III – ciclos de debates. § 1º – A Mesa da Assembleia definirá, em regulamento próprio, os objetivos e a dinâmica de cada tipo de evento. § 2º – A Mesa da Assembleia definirá um ou mais Deputados responsáveis pela coordenação, organização e realização de cada evento. § 3º – Ao final de evento em que houver formulação de propostas será formado um comitê de representação, composto por representantes da sociedade civil e do poder público escolhidos dentre os participantes do evento.

9.1 Ciclo de Debates

Formato de evento realizado com o objetivo de debater tema relevante. Geralmente, dura 1 ou 2 dias. Durante o evento são realizados painéis de exposição sobre o tema e, ao final das exposições, abre-se espaço para os debates. O público presente pode participar mediante encaminhamento de perguntas, por meio escrito ou oralmente, e também por meio do portal (almg.gov.br) encaminhando comentários e perguntas.

O ciclo de debates é importante, pois, ao tirar dúvidas e apresentar sugestões acerca do tema, o cidadão se qualifica para outras participações em espaços

² Visão de futuro, ou seja, é a imagem que descreve a situação desejada para ALMG em 2020, de acordo com o portal da Casa.

públicos de discussão, dando a ele a possibilidade de contribuir de forma mais efetiva em processos democráticos para a elaboração de propostas de política pública, por exemplo.

Além disso, durante os debates, a Casa tem a oportunidade de analisar uma abordagem completamente diferente do que já foi dito através da vivência de cada um dos cidadãos.

9.2 Fórum técnico

Formato de evento realizado com o objetivo de subsidiar a elaboração legislativa. Normalmente é composto por duas etapas:

- a) Interiorização: fase regional do evento em que são realizadas reuniões em várias cidades de diversas regiões do Estado. Nessa etapa os participantes podem ser organizados em grupos de trabalho para debater o tema, formular e aprovar propostas. As propostas recebidas são consolidadas e passam a compor o documento que será discutido e votado na etapa estadual.
- b) Final: fase estadual do evento que ocorre em Belo Horizonte. São realizados painéis de exposições sobre o tema e uma nova composição de grupos de trabalhos (similares aos da etapa de interiorização). Os grupos têm a tarefa de consolidar um documento para ser votado na plenária final, momento em que são identificadas as propostas prioritárias que serão encaminhadas à comissão temática da ALMG.

As duas etapas são caracterizadas pela participação democrática e pelo amplo debate sobre o tema, que geralmente contribui para a elaboração de propostas que poderão aprimorar o processo legislativo.

9.3 Seminários Legislativos

Formato de evento realizado com o objetivo de subsidiar a elaboração legislativa. Possui as mesmas características dos fóruns técnicos, sendo que a grande diferença está nas Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs), formadas durante a preparação do evento e que tem por objetivo a elaboração de um relatório de proposta a partir da discussão dos temas e subtemas definidos para o seminário legislativo.

As CTIs são grupos temáticos de discussão compostos por representantes de

entidades da sociedade civil, de órgãos públicos, da área acadêmica e por técnicos ou especialistas no tema abordado. No seminário legislativo, o relatório das CTIs serve de documento-base para as discussões na etapa de interiorização. Isso não exclui, porém, a possibilidade de apresentação de novas propostas.

9.4 A importância de participar e os desdobramentos possíveis

A verdadeira cidadania não envolve apenas a escolha de representantes. O cidadão tem muito a oferecer com suas impressões acerca de políticas públicas implementadas pelo governo e, na realidade, só assim ele poderá dizer que elas refletem os seus anseios e necessidades. Conforme José Afonso da Silva, democracia:

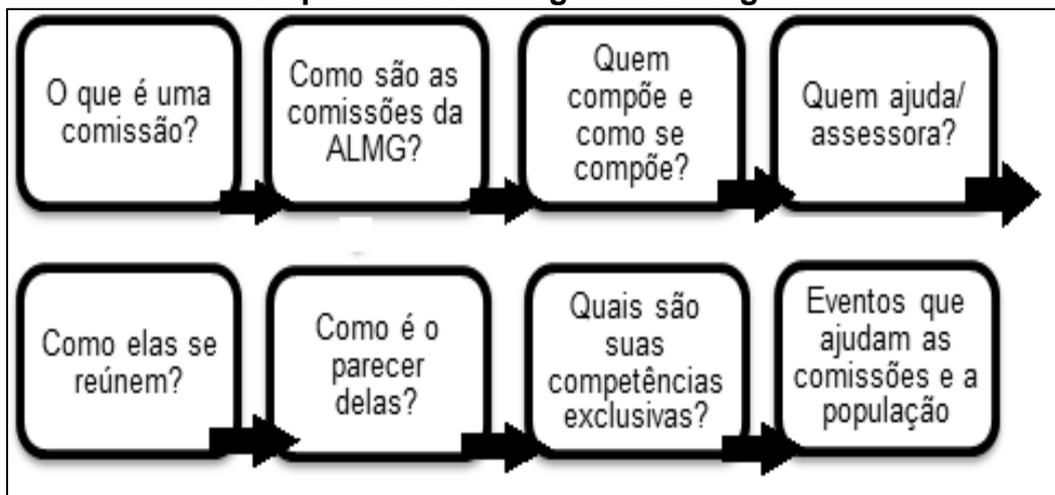
[...] é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem [...] (SILVA, 2007)

Não é a apenas a lei que garante ao cidadão que o evento atingiu seu objetivo. Há, às vezes, medidas mais simples e imediatas como, por exemplo, propostas que podem ser atendidas mediante encaminhamento de requerimento ao Poder Executivo. Outras podem ser contempladas no Plano Plurianual de Ação Governamental, que é revisado anualmente, e, cabe sempre ressaltar, que os frutos de um evento institucional são perduráveis, pois sempre podem auxiliar uma discussão posterior e gerar desdobramentos futuros.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que o desenvolvimento do sistema de comissões nos moldes do que é praticado hoje ocorreu paralelamente ao fortalecimento do Poder Legislativo, à medida que este deixou de ser um órgão meramente consultivo ou de fiscalização e se tornou uma arena central no que tange à produção legal.
(ROCHA; COSTA, 2012, p.3)

O presente trabalho dissertou acerca do papel e funcionamento das Comissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A estratégia de análise consistiu em criar uma linha de raciocínio relevante para o entendimento da sistemática de funcionamento de uma comissão. Veja-se no esquema:

Esquema 1: Estratégia da monografia

Fonte: Esquema criado pela autora com base no trabalho apresentado

Para cumprir o disposto na introdução deste trabalho (entender o conceito comissões de forma ampla, bem como sua importância no processo legislativo), utilizou-se de dados dos anos de 2015 e 2016, obtidos através do Sistema de Reunião de Comissão. Como uso desses gráficos e tabelas almejou-se ampliar a compreensão do tema, mostrando a concretude do processo.

Foi feita ampla referência ao Regimento Interno do ALMG, mas espera-se ter contribuído também com um referencial teórico rico para entendimento e assimilação do tema. Foi possível ver o quão importante são esses grupos de trabalho dentro de uma casa legislativa, pois, geralmente, o projeto é lembrado por onde ele se conclui (Plenário), mas não por onde ele tomou vida e foi pensado (Comissões).

O amplo debate e a participação são a base desses grupos de trabalho e também sua fonte de sobrevivência. Sem o engajamento popular é impossível que os trabalhos sejam fidedignos com os anseios populares. Os objetivos do artigo são, claro, muito restritos, mas buscou-se possibilitar uma aproximação a sistemática das comissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

RERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEILDA, Edvaldo Nilo de. **A importância das comissões parlamentares**. Jornal “A Tarde”. 12 jul. 2004. Disponível em:

<www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_dezembro2004/disc01.doc>
. Acesso em: 12 mai. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. brasileira de Marco Aurélio Nogueira. 2º ed. São Paulo: Brasiliense, 1988

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.

CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. **A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política**. Em: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.), Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004

FORURIA, Eduardo Vírgala. **Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas**, in Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol, no 3 (1993)– Dep. de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LIMA, Eduardo Martins de; EMEDIATO, Renata Gomes. **A Participação popular no Processo Legislativo**. Meritum. Belo Horizonte, v.9, n.1, jan/jun 2014

MONTERO; LOPEZ apud ROCHA, Marta Mendes da; COSTA, Alessandra. **Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras**. Opin. Publica, Campinas , v. 18, n. 2, p. 278-308, Nov. 2012 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2018.

PEREIRA; MUELLER apud ROCHA, Marta Mendes da; COSTA, Alessandra. **Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras**. Opin. Publica, Campinas , v. 18, n. 2, p. 278-308, Nov. 2012. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2018.

POLSBY, Nelson W. **The institutionalization of the U.S House of Representatives**. American Political Science Review, 62, p. 144-168, 1968.

Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/1953331?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 04 abr. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da. **Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais**.

35º Encontro Anual da Anpocs, 2011. Disponível em:

<periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/download/1612/1210>. Acesso em: 02 jun. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. **Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul**. Rev.

Sociol. Polit., Curitiba , v. 16, supl. p. 93-104, ago. 2008 . Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da; COSTA, Alessandra. **Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais**

brasileiras. Opin. Publica, Campinas , v. 18, n. 2, p. 278-

308, Nov. 2012 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

62762012000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2018.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, out. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401127&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2018.

SANTOS, Carla Danice de Melo Santos. **O Poder Conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura**. E-legis, n. 1, p. 65-73. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/60/31>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **O Poder de Apreciação Conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10252>>. Acesso em: 05 jun. 2018.