



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Da Comissão ao Plenário: o impacto do parecer de plenário na análise de constitucionalidade

Renan Reis Cruvinel

Brasília

2025

Renan Reis Cruvinel

Da Comissão ao Plenário: o impacto do parecer de plenário na análise de constitucionalidade

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Professor orientador: Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues

Brasília

2025

RESUMO

Esta monografia analisa o impacto da substituição da análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) pelo parecer de plenário na análise de constitucionalidade das proposições legislativas na Câmara dos Deputados. O uso crescente de requerimentos de urgência tem modificado substancialmente o processo legislativo, potencialmente comprometendo a análise formal e material dos projetos.

Para mensurar esse impacto, a pesquisa examina proposições legislativas deliberadas em 2023, comparando aquelas submetidas à CCJC da Câmara dos Deputados com aquelas apreciadas diretamente em plenário. A análise se fundamenta no Índice de Atuação e Controle (IAC), desenvolvido por João Trindade Cavalcante Filho (2021a), que permite quantificar a qualidade da análise de constitucionalidade de cada proposição.

Os resultados apontam variações significativas no nível de controle constitucional entre os projetos aprovados pela CCJC e aqueles deliberados diretamente em plenário. Essa comparação contribui para a compreensão dos efeitos da centralização do parecer de plenário e para o debate sobre a efetividade e o aprimoramento do processo legislativo brasileiro.

Palavras-chave: parecer de plenário. processo legislativo. urgência. constitucionalidade.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Tabela 1 - Tipos de controle e pontuação	22
Tabela 2 - Indicativos do IAC médio	24
Tabela 3 - IAC aplicado na CCJC	27
Tabela 4 - IAC aplicado no Plenário	28
Imagem 1 - Comparativo entre CCJC e Plenário	30
Imagem 2 - Distribuição percentual por tipo de controle	31
Imagem 3 - Gráfico de Densidade	32

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O PROCESSO LEGISLATIVO	10
2.1. Conceitos fundamentais: processo e procedimento legislativo	10
2.2. Procedimentos normais e abreviados na Constituição	10
2.3. Processo legislativo ordinário e regimes de urgência	12
3. PODER DE AGENDA E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO	13
3.1. O presidencialismo de coalizão como arranjo institucional	14
3.2. As comissões como arena de conflito	15
3.3. A centralização decisória e o esvaziamento das comissões	16
4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO	18
4.1. O controle de constitucionalidade: conceitos e modalidades	18
4.2. A CCJC e sua relevância	19
4.3. A natureza do controle: entre o jurídico e o político	20
5. METODOLOGIA	21
6. RESULTADOS	25
6.1. Aplicação do IAC	26
6.2. Proposições da CCJC (2023)	27
6.3. Proposições do Plenário (2023)	28
6.4. Análise comparativa dos resultados	29
7. DISCUSSÃO E ANÁLISE	32
7.1. A confirmação do papel da CCJC como instância qualificada de controle	33
7.2. O parecer de Plenário: a celeridade política em detrimento da tecnicidade	34
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

1. INTRODUÇÃO

Nas democracias contemporâneas, o debate sobre a atuação do poder público frequentemente envolve o dilema entre a burocracia e o poder político, sendo os burocratas e os dirigentes eleitos os atores centrais nessa dinâmica (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 34). No âmbito do Poder Legislativo, essa tensão também se manifesta, especialmente no estudo do processo legislativo, em que se observa um fenômeno cada vez mais relevante para aqueles que analisam a dinâmica parlamentar: o crescente uso da urgência e do parecer de plenário. No Brasil, o processo legislativo ordinário exige que os projetos de lei passem por duas etapas fundamentais: discussão e votação (Ferreira Filho, 2012, p. 234). Entretanto, para agilizar a tramitação, o interesse político frequentemente se sobrepõe à burocracia, recorrendo-se ao requerimento de urgência, mecanismo que dispensa a apreciação das proposições pelas comissões e as encaminha diretamente ao plenário para deliberação, o qual, na prática legislativa, é informalmente chamado de “urgência urgentíssima” (Santos, 2017, p. 31; Brasil, 2024, art. 155).

Nesse cenário, o parecer de plenário assume um papel central, pois concentra, em um único documento, a análise que seria realizada pelas comissões especializadas. Esse procedimento abrevia o percurso tradicional de tramitação e permite que a matéria seja incluída automaticamente na Ordem do Dia para votação e discussão imediata, como descrito no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 2024, art. 155). Com isso, prioriza-se a celeridade do processo legislativo (associada ao poder político) em detrimento do devido processo legislativo (fundamentado na burocracia institucional).

Para analisar este fenômeno, o presente trabalho utiliza como referencial a teoria do controle político da burocracia, que modela a relação entre atores políticos e agentes especializados a partir do problema do Principal-Agente. Conforme apontam McCubbins, Noll e Weingast (1987), a teoria política enfrenta um quebra-cabeça: se a supervisão direta é fraca, como os políticos (o Principal) garantem que a burocracia (o Agente) siga suas preferências? A resposta, segundo os autores, está nos procedimentos administrativos, que funcionam como os principais instrumentos de controle.

Trazendo essa lógica para o processo legislativo brasileiro, a coalizão majoritária no Plenário (liderada pelo Executivo ou pelos líderes partidários) atua como o Principal, cujo objetivo é aprovar sua agenda com celeridade. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), por sua vez, funciona como o Agente, um corpo técnico especializado

responsável pelo controle de constitucionalidade. O rito ordinário na CCJC representa o procedimento padrão de controle, mas o regime de urgência surge como um procedimento alternativo que permite ao Principal contornar seu Agente. A “perda de agência” (*agency loss*), nesse caso, é a queda na qualidade do controle constitucional, um custo que este trabalho busca quantificar.

Em outras palavras, ao desviar matérias para o Plenário, o Principal (líderes e governo) contorna deliberadamente o Agente (a CCJC), cujo papel de controle técnico é formalizado pelos procedimentos do Regimento Interno. Essa mudança de rota, no entanto, não é adequada, já que o Plenário não é o ambiente ideal para um debate aprofundado das proposições (Mestriner, 2021). Afinal, a adoção de um parecer elaborado por um único parlamentar permite uma monocracia perigosa, o que pode fazer com que a análise de constitucionalidade perca espaço em favor da de mérito (Cavalcante Filho, 2021a, p. 137).

Um agravante desse encurtamento do processo legislativo é o alto índice de propostas que são aprovadas com o uso da urgência regimental, isso pode ser notado ao observar que aproximadamente 70% das proposições convertidas em lei ordinária na 55ª Legislatura tramitaram pelo processo de urgência, no qual o parecer de Plenário é predominante (Pinheiro, 2024, p. 282). Esse dado evidencia que a maioria das leis recentes decorre de um processo legislativo abreviado, o que levanta preocupações quanto à qualidade e à profundidade da análise técnica realizada.

A preponderância do Plenário como centro decisório no processo legislativo brasileiro ocorre desde o término da Constituinte. Diferente dos Estados Unidos, o Brasil adotou um modelo centralizado em que os líderes desempenham papel central, reduzindo a força das comissões especializadas na análise das proposições (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 29). Esse encurtamento do processo legislativo tem implicado em uma erosão e enfraquecimento dos colegiados especializados, como as comissões de mérito, as comissões de análise orçamentária e de constituição e justiça, que vêm gradativamente perdendo sua função decisória e de controle técnico legislativo. Isso pode ser observado na Câmara dos Deputados, onde cerca de 78% dos projetos de lei apresentados no primeiro ano da legislatura (2015-2018) não sofreram análise de constitucionalidade (Cavalcante Filho, 2021a, p. 224).

Dessa forma, a discussão ultrapassa a mera exigência formal de deliberação em comissões, alcançando a própria qualidade e robustez normativa das leis aprovadas. Nesse

contexto, a Comissão de Constituição e Justiça, responsável pelo controle preventivo de constitucionalidade (Silva, 2017, p. 54), tem progressivamente perdido espaço para o Plenário, que, em muitos casos, restringe-se a uma declaração genérica de constitucionalidade, sem uma análise aprofundada.

Esse cenário evidencia uma fragilização de um dever-função do Poder Legislativo de analisar a constitucionalidade de suas proposições, função que lhe cabe obrigatoriamente exercer (Cavalcante Filho, 2021a, p. 55). Diante disso, é crucial investigar o impacto do uso do parecer de plenário sobre o controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Legislativo. A pergunta central que guia este trabalho é: qual é o impacto do parecer de plenário na análise de constitucionalidade?

Para responder a essa questão sob uma ótica teórica, a pesquisa busca analisar como a escolha por um mecanismo de tramitação abreviado, que substitui o agente especializado (CCJC) por um agente alternativo (relator de plenário), afeta a qualidade desse controle. Em outras palavras, qual é o “custo”, em termos de rigor técnico, da decisão do Principal de priorizar a celeridade em detrimento do rito ordinário?

Este trabalho inicia com uma contextualização histórica e conceitual do processo legislativo brasileiro, destacando os tipos de ritos empregados no andamento de uma matéria. Em seguida, realiza-se uma revisão bibliográfica para compreender o conceito de poder de agenda e as relações entre Executivo e Legislativo na tramitação de uma proposta. Adicionalmente, é abordado o controle de constitucionalidade exercido pelo poder Legislativo e seu papel na construção efetiva das leis. Por fim, a pesquisa quantifica e classifica projetos de lei, buscando metrificar a qualidade dos pareceres aprovados.

Dessa forma, a análise se concentrará nas proposições legislativas deliberadas em 2023 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, assim como naquelas apreciadas diretamente em Plenário, por meio da adoção do parecer de Plenário. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa manual nos dados abertos da Câmara dos Deputados, envolvendo a identificação, seleção e análise individualizada dos pareceres de admissibilidade emitidos tanto pela CCJC quanto pelo Plenário.

A escolha desse recorte temporal justifica-se por ser o primeiro ano da legislatura, coincidindo com o início de um novo governo federal, períodos tradicionalmente marcados

por alta produção legislativa e proposições de grande relevância. Esse aumento de atividade legislativa fica evidente nos dados abertos da Câmara dos Deputados, que registraram a votação de 137 projetos de lei em Plenário ao longo de 2023, superando os 101 projetos votados em 2022. Trata-se do maior volume registrado desde 2015, conforme dados disponíveis no portal da Câmara.¹

Após a coleta, os pareceres das proposições foram analisados utilizando o Índice de Atuação e Controle (IAC), desenvolvido por Cavalcante Filho (2021a) em sua tese de doutorado. Esse índice permite quantificar o nível de controle constitucional exercido sobre cada proposição, possibilitando a comparação entre as diferentes arenas de deliberação e seu impacto na análise de constitucionalidade. A metodologia adotada para a construção do índice fundamenta-se em uma análise sucessivamente qualitativa e quantitativa, iniciando com análise de conteúdo, conceitual e documental, seguida da construção de um índice médio (IAC_{MÉDIO}) comparando as séries dos pareceres de plenário e dos pareceres da CCJC entre si.

Este estudo está estruturado da seguinte forma: o Capítulo 1 apresenta a introdução ao tema, contextualizando o problema e os objetivos da pesquisa. O Capítulo 2 aborda o processo legislativo brasileiro, com ênfase nos procedimentos normais e abreviados. O Capítulo 3 discute o poder de agenda e as relações entre o Executivo e o Legislativo, com foco no uso estratégico da urgência e do parecer de plenário. O Capítulo 4 explora os diferentes tipos de controle de constitucionalidade, com ênfase no controle preventivo exercido pelo Legislativo. O Capítulo 5 apresenta a metodologia adotada, detalhando os critérios e técnicas utilizadas. O Capítulo 6 apresenta os resultados obtidos, com base no Índice de Atuação e Controle (IAC). O Capítulo 7 discute os resultados obtidos e suas implicações, promovendo uma análise dos números. Por fim, o Capítulo 8 apresenta as considerações finais, sintetizando os principais achados e propondo caminhos para o aprimoramento do processo legislativo e futuras pesquisas.

¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Plenário da Câmara dos Deputados – Votações de 2023*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/plenario/?ano=2023>. Acesso em: 4 fev. 2025.

2. O PROCESSO LEGISLATIVO

2.1. Conceitos fundamentais: processo e procedimento legislativo

Antes de se aprofundar no processo legislativo, objeto de estudo desta pesquisa, é fundamental compreender o conceito de “processo”. Trata-se de um conjunto de atos normativamente organizados, interdependentes e sequenciais, que buscam a produção de um resultado final (Cavalcante Filho, 2020, p. 25). Dentro dessa lógica, o processo legislativo pode ser entendido como a sucessão ordenada de atos voltados à produção das leis e demais espécies normativas (Cavalcante Filho, 2020, p. 26).

É necessário, também, diferenciar “processo legislativo” de “procedimento legislativo”. Enquanto o primeiro se caracteriza pela ordenação e inter-relação de atos necessários à produção normativa, o procedimento diz respeito ao modo pelo qual esses atos se estruturam e se desenvolvem formalmente. Como metaforiza Cavalcante Filho (2020, p. 26), “o processo é o ato de viajar, o procedimento é a estrada que se escolhe”.

Essa distinção conceitual é essencial para compreender como diferentes tipos de procedimento, especialmente aqueles previstos nos regimes de urgência, interferem na dinâmica do processo legislativo brasileiro. A partir disso, o capítulo explora as formas de tramitação previstas na Constituição e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com atenção ao papel exercido pelas comissões e pelo Plenário.

2.2. Procedimentos normais e abreviados na Constituição

Segundo Ferreira Filho (2012), a tramitação de proposições legislativas pode ocorrer por meio de dois procedimentos principais: o normal e o abreviado. Cada um possui regras próprias que definem como os projetos são analisados, discutidos e votados no processo legislativo.

No procedimento normal, após a análise pelas comissões responsáveis, o projeto é submetido à discussão e posteriormente à votação, seguindo as normas regimentais. Para ser aprovado, de acordo com o art. 47 da Constituição, é necessário que receba a maioria dos votos, desde que esteja presente a maioria absoluta dos parlamentares. Uma vez aprovado, o projeto segue para a outra casa legislativa para revisão, dando continuidade ao

processo legislativo (Ferreira Filho, 2012, p. 234). Este modelo é tratado como padrão, representando a via ordinária de deliberação legislativa.

O procedimento abreviado, por sua vez, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro durante o regime militar, por meio do Ato Institucional nº1. Nesse modelo, estabelecia-se um prazo para deliberação de determinadas proposições pelo Congresso. Se a apreciação não ocorresse dentro do período previsto, a proposição era automaticamente aprovada, sem necessidade de votação parlamentar (Ferreira Filho, 2012, p. 235). Ou seja, o Executivo podia simplesmente atuar para que não se pautasse a matéria e, por inação do Legislativo, garantir sua aprovação. Trata-se de um expediente que favorecia a concentração de poder no Executivo, permitindo-lhe aprovar medidas pela via de omissão deliberada.

Nesse contexto, o Poder Executivo dispunha de duas estratégias: além de garantir a aprovação de suas próprias proposições pela não deliberação, também poderia frear a tramitação de projetos indesejados, orientando sua base parlamentar a obstruir matérias contrárias aos seus interesses (Ferreira Filho, 2012, p. 235).

O atual texto constitucional ainda possui resquícios do procedimento abreviado, apesar da aprovação tácita ter sido completamente extinta. Atualmente, conforme previsto no art. 64, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988, o Presidente da República pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Caso a matéria não seja apreciada em até 45 dias em cada Casa Legislativa, ela passa a sobrestar todas as demais deliberações até sua votação (Brasil, 1988).

A Constituição de 1988 não estabelece regras específicas sobre a definição da pauta de debates e votações no Congresso Nacional, delegando tal competência normativa aos regimentos internos das respectivas Casas Legislativas (Brasil, 1988). Assim, o funcionamento concreto do processo legislativo, especialmente no que tange à definição de urgências e à dinâmica das votações em Plenário, depende fundamentalmente dessas normas regimentais. Diante disso, a seção seguinte fará um enfoque específico na Câmara dos Deputados, objeto de análise desta pesquisa, e em seu regimento interno, que estabelece os detalhes sobre a urgência e o parecer de plenário.

2.3. Processo legislativo ordinário e regimes de urgência

Conforme explica Ferreira Filho (2012), o processo legislativo ordinário compreende três fases distintas: a fase introdutória, marcada pela iniciativa, que consiste na apresentação do projeto de lei; a fase constitutiva, caracterizada pela discussão e votação parlamentar da proposta; e, por fim, a fase complementar, que abrange a sanção, promulgação e publicação da norma. Durante o rito ordinário, há prazos definidos para a apresentação de emendas, emissão de pareceres pelas comissões e requisitos específicos que devem ser cumpridos para que uma proposição esteja apta a ser votada em Plenário (Pinheiro, 2024, p. 280).

Esse rito ordinário confere protagonismo às comissões permanentes, permitindo uma análise técnica e aprofundada das proposições, especialmente no que se refere à constitucionalidade, juridicidade e mérito.

No entanto, o procedimento tradicional tem sido progressivamente substituído em favor de instrumentos regimentais que visam acelerar a tramitação, como o regime de urgência. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), nos artigos 152 a 155, autoriza a dispensa de formalidades, prazos e exigências regimentais (PINHEIRO, 2024, p. 281). Aprovado o requerimento de urgência, o projeto pode saltar diversas etapas do rito ordinário e ser inserido diretamente na Ordem do Dia, sendo analisado por um único parecer, o Parecer Proferido em Plenário (PPP), que substitui os pareceres emitidos pelas comissões.

Em conformidade com o art. 152 do RICD (Brasil, 2024), a aplicação da urgência provoca diversos efeitos procedimentais: suprime o poder conclusivo das comissões, reduz prazos, restringe o poder de emenda, impede o pedido de vista e abrevia o tempo de discussão. Apesar disso, permanecem válidos os requisitos de publicação e distribuição, parecer das comissões e quórum de deliberação para inclusão na pauta do Plenário (Santos, 2017, p. 31).

Dentre as formas de urgência, a mais recorrente é a denominada “urgência urgentíssima”, termo que, embora não previsto no texto do RICD, consolidou-se no uso parlamentar. Regulamentada pelo art. 155 do Regimento, esse mecanismo permite a inclusão imediata da proposição na Ordem do Dia, ainda durante a sessão em que o

requerimento for aprovado, desde que a matéria seja considerada de relevante e inadiável interesse nacional (Brasil, 2024).

Outra característica singular da urgência urgentíssima é seu quórum qualificado: deve ser apresentada por maioria absoluta dos deputados ou por líderes que a representem, e também exige aprovação por maioria absoluta. Ainda que, em tese, esse quórum especial pressuponha votação nominal, decisão da Presidência da Câmara (Questão de Ordem nº 88/2007) admitiu a aprovação por votação simbólica, desde que haja unanimidade em Plenário (Santos, 2017, p. 31).

Além disso, não há limitação para o número de requerimentos dessa natureza aprovados simultaneamente, o que tem ampliado sua aplicação em diferentes matérias, contribuindo para a redução do papel deliberativo das comissões técnicas (Santos, 2017, p. 31).

3. PODER DE AGENDA E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Uma vez delineados os procedimentos regimentais e constitucionais do processo legislativo brasileiro, torna-se indispensável analisar as forças políticas e institucionais que determinam, em última instância, o andamento das proposições no Congresso Nacional. A tramitação de um projeto, seja acelerada, postergada ou até negligenciada, não depende apenas de seu conteúdo ou relevância social. Ela é condicionada, sobretudo, pelas dinâmicas de poder entre os principais atores institucionais, com destaque para a relação entre Executivo e Legislativo.

Este capítulo busca justamente entender como essas relações moldam a agenda legislativa, influenciam a tomada de decisões e, em última instância, afetam o controle de constitucionalidade. Em outras palavras, compreender o poder de agenda é fundamental para desvendar os mecanismos que, para além do texto dos regimentos, moldam o funcionamento efetivo do Legislativo e determinam as margens de autonomia das comissões.

Para isso, parte-se da análise do presidencialismo de coalizão, conceito central para compreender o funcionamento político brasileiro desde a redemocratização. Esse arranjo, descrito por Sérgio Abranches (2018), caracteriza-se pela necessidade de o presidente articular amplas coalizões multipartidárias em um sistema com forte fragmentação

partidária, federalismo assimétrico e poderes legislativos compartilhados (Abranches, 2018, p. 14). O presidencialismo de coalizão impõe ao Executivo não apenas a tarefa de construir bases parlamentares para aprovar sua agenda, mas também a de negociar constantemente o controle da pauta e a gestão das urgências regimentais, em meio a interesses frequentemente conflitantes. Como será explorado nas próximas seções, esse modelo atribui ao Executivo instrumentos valiosos de controle da pauta legislativa, como os pedidos de urgência e a influência sobre as lideranças partidárias, o que permite contornar etapas importantes do processo legislativo, entre elas, a atuação técnica das comissões, como a CCJC.

3.1. O presidencialismo de coalizão como arranjo institucional

O arranjo institucional brasileiro que estrutura as relações entre Executivo e Legislativo é peça-chave para compreender a dinâmica da produção normativa no país. Embora o Brasil adote formalmente um sistema presidencialista, o modelo político consolidado após a Constituição de 1988 foi precisamente descrito por Sérgio Abranches (2018) como presidencialismo de coalizão.

Esse conceito, referência nos estudos sobre ciência política brasileira, destaca o paradoxo de um sistema que, mesmo conferindo amplos poderes constitucionais ao Presidente da República, exige a formação de amplas coalizões parlamentares como condição para a governabilidade. Essa necessidade resulta diretamente do elevado grau de fragmentação partidária, marcado por múltiplos partidos com representatividade no Congresso Nacional.

Para além da fragmentação, autores como Figueiredo e Limongi (2001, p. 102) chamam atenção para os poderes legislativos do Executivo, que garantem ao presidente um notável controle da agenda do Congresso. O presidente dispõe de mecanismos institucionais que lhe permitem definir tanto os temas que serão deliberados quanto o momento da deliberação, atenuando os efeitos tradicionais da separação de poderes. Esse controle da pauta cria incentivos à cooperação legislativa e permite ao chefe do Executivo moldar de forma direta a dinâmica do processo decisório, conferindo-lhe centralidade na condução dos rumos legislativos do país.

À primeira vista, esse cenário poderia sugerir uma propensão à paralisia decisória. No entanto, a análise de Figueiredo e Limongi (2001) tornou-se referência ao demonstrar

que o sistema político brasileiro funciona de modo coordenado. Para os autores, o presidencialismo de coalizão representa um acordo institucional funcional, em que o Executivo conduz a pauta legislativa e o Legislativo responde com disciplina e cooperação.

A própria Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que ampliou o multipartidarismo, dotou o Executivo de um conjunto expressivo de prerrogativas legislativas, como a iniciativa privativa, os pedidos de urgência e as medidas provisórias, que reforçam seu papel de protagonista no processo decisório nacional (Figueiredo; Limongi, 2001).

3.2. As comissões como arena de conflito

Diante disso, vale destacar que, como alerta a literatura recente, esse modelo institucional está longe de ser isento de tensões. Embora o presidencialismo de coalizão tenda a promover a cooperação legislativa, sua estabilidade depende não apenas do poder de agenda do Executivo, mas também da capacidade de acomodar interesses diversos no interior da própria base governista. Nesse contexto, as comissões parlamentares desempenham um papel estratégico, funcionando como arenas de monitoramento e contenção da ação governamental, são micro espaços de poder que refletem as tensões produzidas de forma macro entre os poderes.

Como explicam Santos et al. (2024), esses espaços permitem que parlamentares, tanto da base quanto da oposição, exerçam escrutínio efetivo sobre a agenda do Executivo, sobretudo em situações em que há risco de que a delegação de poder se converta em abdicação. Durante os governos petistas (2003–2016), marcados por coalizões ideologicamente heterogêneas, esse mecanismo adquiriu especial relevância. A nomeação de “presidentes-sombra” nas comissões, inclusive oriundos de partidos governistas, mas com preferências distintas das do núcleo do Executivo, consolidou-se como estratégia de contenção da base de tentativas de imposição unilateral de políticas do governo. As comissões, nesse cenário, ultrapassaram sua dimensão técnica e se consolidaram como instrumentos políticos centrais para reequilibrar a relação entre os Poderes (Santos et al., 2024, p. 20).

Quando o governo opta pela tramitação de seus projetos via requerimento de urgência, ele aciona um mecanismo de encurtamento do processo legislativo. Essa é uma escolha estratégica para contornar as comissões permanentes, instâncias de controle técnico mais rigoroso e com múltiplos instrumentos de obstrução. A deliberação é, assim, transferida para o Plenário, um ambiente de debate concentrado, onde um único relator e uma votação simbólica acordada no Colégio de Líderes podem garantir que um projeto seja aprovado e enviado à sanção em um prazo extremamente reduzido.

Assim, pensando sob a ótica da teoria do Principal-Agente, essa manobra representa uma decisão deliberada do Principal (a coalizão majoritária e o governo) de contornar o seu Agente (as comissões especializadas). A celeridade na aprovação da agenda é priorizada em detrimento da análise técnica, aceitando-se como custo o risco de uma menor qualidade no controle.

3.3. A centralização decisória e o esvaziamento das comissões

A estrutura organizacional do processo legislativo brasileiro é marcada por elevada centralização decisória, sustentada tanto pela força das lideranças partidárias quanto pelos amplos poderes legislativos do Executivo. Diferentemente do modelo norte-americano, o Brasil consolidou um sistema no qual o protagonismo decisório está concentrado nas instâncias centrais. Essa dinâmica é o cerne do que Pereira e Mueller (2000) denominam a "teoria da preponderância executiva", na qual o funcionamento das comissões está subordinado aos interesses do governo. Para os autores, se as comissões desempenham algum papel, "este não pode ser contrário aos interesses do Executivo, pois o Executivo tem diversos meios de contornar as comissões, forçá-las a cooperar ou punir seus desvios" (Pereira; Mueller, 2000, p. 46).

A centralização decisória no Congresso Nacional se expressa, portanto, em um duplo movimento: o esvaziamento e a captura estratégica das comissões. O primeiro, e mais conhecido, é o que esvazia o papel técnico dos colegiados por meio do requerimento de urgência. Como explicam Figueiredo e Limongi (2001, p. 29), os líderes partidários possuem prerrogativas que lhes conferem controle sobre o fluxo dos trabalhos, podendo retirar matérias das comissões e remetê-las diretamente ao Plenário. Aprofundando a razão para essa escolha, Pereira e Mueller (2000, p. 59) encontram uma correlação direta: quanto maior a distância entre as preferências ideológicas da comissão e as do Plenário, maior a

probabilidade de um pedido de urgência. Isso sugere que a urgência não é apenas uma ferramenta para acelerar o processo, mas também um mecanismo para contornar colegiados potencialmente hostis ou com pouca credibilidade (Santos et al., 2024).

De forma complementar a essa dinâmica de esvaziamento, estudos mais recentes demonstram que, quando as comissões não são contornadas, elas se tornam um espaço vital para a centralização do poder. Vasquez e Magalhães (2023) mostram que o partido do presidente atua deliberadamente para dominar os trabalhos legislativos dentro das comissões, buscando presidir os colegiados com maior volume de atividades para, então, controlar a distribuição de relatorias a seus próprios membros. Essa tática é viabilizada pelo fraco poder institucional das comissões, onde os líderes partidários podem nomear e, crucialmente, substituir membros a qualquer momento para garantir resultados favoráveis, como demonstrado por Pereira e Mueller (2000, p. 49) em um caso emblemático de manobra na Comissão de Trabalho.

A centralidade da urgência regimental como instrumento de poder de agenda é uma característica histórica do processo legislativo brasileiro, cuja intensidade, inclusive, parece ter aumentado com o tempo. Uma análise empírica de Figueiredo e Limongi (2001, p. 58) sobre o padrão de tramitação das leis entre 1989 e 1994 já ilustrava o impacto do mecanismo, mostrando que 55% das leis sancionadas naquele período percorreram essa via abreviada. Décadas depois, dados mais recentes comprovam a consolidação dessa prática: um levantamento de Pinheiro (2024, p. 282) na 55ª Legislatura destaca que aproximadamente 70% das proposições convertidas em lei ordinária tramitaram sob o regime de urgência. Esse elevado e crescente índice evidencia que a maioria das leis recentes decorre de um processo legislativo abreviado que facilita a operacionalização política do Executivo.

Já a pesquisa de Vasquez e Magalhães (2023), com dados de 1995 a 2014, revelou o que acontece no interior das comissões que permanecem ativas: o partido do presidente obtém relatorias em proporção superior ao seu peso na bancada, especialmente em projetos do Executivo. Essa concentração é explícita, pois “relatores pertencentes ao partido presidencial são priorizados por presidentes de comissão também deste partido” (Vasquez; Magalhães, 2023, p. 521).

Em síntese, a tramitação de um projeto pelas comissões é um processo inerentemente difícil para o Executivo, pois esses colegiados não são meros filtros técnicos, mas sim arenas estratégicas de monitoramento e contenção da ação governamental. Nesses espaços, até mesmo parlamentares da base aliada podem exercer um escrutínio efetivo e impor barreiras a propostas de interesse do governo, consolidando as comissões como instrumentos políticos de reequilíbrio entre os Poderes. Diante desse cenário de controle rigoroso e potencial obstrução, a prerrogativa de levar uma matéria diretamente ao Plenário por meio de um requerimento de urgência representa um valioso exercício de poder de agenda. Essa escolha estratégica facilita o trabalho do Executivo ao substituir o debate plural e imprevisível das comissões por um processo de deliberação concentrado e célere, controlado por um acordo no Colégio de Líderes.

4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO

Tendo em vista que o objeto de análise desta monografia é a comparação entre a análise de constitucionalidade realizada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e aquela conduzida diretamente pelo Plenário, torna-se necessário explicitar brevemente o papel do controle de constitucionalidade no processo legislativo. A seguir, serão apresentados os principais conceitos e classificações que fundamentam a análise da atuação legislativa sob a perspectiva da constitucionalidade.

4.1. O controle de constitucionalidade: conceitos e modalidades

De início, Cavalcante Filho (2021a) define o controle de constitucionalidade como um mecanismo de garantia da compatibilidade entre as fontes normativas infraconstitucionais e a Constituição. Em outras palavras, esse controle visa preservar o ordenamento jurídico contra atos incompatíveis com a Constituição. Essa proteção pode ser exercida de forma antecipada, por meio do controle prévio ou preventivo, ou posteriormente, com o objetivo de remover normas que tenham sido incorporadas ao ordenamento com vícios de inconstitucionalidade, caracterizando o controle repressivo.

O controle de constitucionalidade, portanto, é um gênero que se subdivide em duas espécies, diferenciadas pela temporalidade em que incide sobre a norma. Se a norma em questão é barrada antes de ser convertida em lei, trata-se de controle preventivo. Por outro lado, se a norma é declarada inconstitucional e retirada do ordenamento jurídico após sua

promulgação, estamos diante do controle repressivo. Esta monografia foca exclusivamente no controle preventivo de constitucionalidade, realizado pelo legislativo, sem abordar o controle repressivo.

4.2. A CCJC e sua relevância

No desenho do processo legislativo brasileiro, o controle preventivo de constitucionalidade, embora seja um dever de todos os parlamentares, encontra sua manifestação mais proeminente e institucionalizada na atuação das Comissões de Constituição e Justiça (CCJs) de cada Casa. Na Câmara dos Deputados, objeto de análise dessa monografia, o papel da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) é especialmente central. Conforme atesta Paulo Adib Casseb (2009, p. 189), dentre todos os aspectos formais examinados pela comissão, a análise das questões constitucionais é "primordial", pois é dessa atribuição que deriva o exercício prático do controle de constitucionalidade das proposições.

A autoridade técnica da CCJC confere um peso significativo às suas deliberações. A força de seus pareceres terminativos é tamanha que há "um respeito praticamente absoluto pelo restante da Casa" em relação às conclusões da comissão pela inconstitucionalidade ou injuridicidade de um projeto (Azevedo, 2001 apud Casseb, 2009, p. 189). Essa influência se manifesta na raridade de recursos apresentados ao Plenário contra suas decisões de rejeição e, dentre os que são interpostos, a maioria é rejeitada, mantendo-se o entendimento da comissão. Isso demonstra que, no rito ordinário, a CCJC funciona como um poderoso filtro de constitucionalidade (Azevedo, 2001, p. 47).

A centralidade da CCJC levanta um importante debate sobre a exclusividade do exercício do controle. Embora alguns autores, inclusive o próprio Casseb em outras obras, defendam que o controle de constitucionalidade é um "poder-dever" de todos os parlamentares e comissões, a prática e o regimento da Câmara dos Deputados apontam para uma realidade distinta (Cavalcante Filho, 2021a, p. 111). João Trindade Cavalcante Filho (2021a) argumenta que, na Câmara, esse poder não é difuso, mas sim atribuído de forma específica à CCJC, que detém a prerrogativa de se pronunciar sobre os aspectos constitucionais e legais de praticamente todas as proposições.

Essa especificidade é reforçada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que em seu art. 55 veda que uma comissão se manifeste sobre o que não é de sua

atribuição, considerando "como não escrito" o parecer que o fizer. Com base nisso, Cavalcante Filho (2021a, p. 111) conclui que, na Câmara dos Deputados, o dever de realizar o controle preventivo de constitucionalidade é atribuído com exclusividade à CCJC. O autor classifica este arranjo como um "modelo concentrado", no qual uma única comissão funciona como o gargalo obrigatório para a análise de constitucionalidade. Essa constatação é fundamental, pois evidencia que contornar a CCJC não é apenas um atalho, mas a supressão do único caminho formalmente designado para realizar o controle técnico-jurídico das leis.

4.3. A natureza do controle: entre o jurídico e o político

Diversos autores, como Agra (2003), compreendem o controle preventivo de constitucionalidade exercido pelo Legislativo como um processo essencialmente político. Segundo essa perspectiva, deputados e senadores avaliam a constitucionalidade das proposições legislativas com base em critérios de conveniência e oportunidade, influenciados pelos interesses políticos em jogo, e não exclusivamente por fundamentos jurídicos. Isso contribui para a redução da centralidade desse controle no Parlamento, em contraste com o maior protagonismo atribuído ao controle jurisdicional realizado pelo Poder Judiciário, que tende a receber mais atenção na literatura (Agra, 2003, p. 399).

Em contraponto, apesar de ser inegavelmente uma arena política, onde os atores são guiados por ideologias e buscam responder às suas bases eleitorais, a atividade de controle opera sob regras formais de natureza técnica. Conforme argumenta João Trindade Cavalcante Filho (2021a), a justificativa formal para a decisão, seja ela pela aprovação ou rejeição de um projeto em uma comissão, deve se basear em critérios de compatibilidade com a Constituição. Quando um parecerista utiliza o mérito político de uma proposta para justificar sua constitucionalidade, ocorre uma distorção das regras do jogo, uma "contaminação" do processo decisório onde os incentivos políticos se sobrepõem às normas institucionais que regem aquela análise (Cavalcante Filho, 2021a, p. 50).

Essa dinâmica revela a dupla natureza do controle legislativo: ele é político em sua essência, pois é conduzido por atores políticos em uma instituição política, mas sua função é técnica e vinculada a regras, retornando para o debate feito na introdução por Abrucio e Loureiro (2018). Essa natureza híbrida, segundo Cavalcante Filho (2021a), gera riscos para o próprio processo político. O principal deles é a possibilidade de o controle ser

instrumentalizado pela maioria para avançar sua agenda e bloquear a da minoria, ignorando as regras constitucionais. Isso também explica por que muitos atores políticos preferem usar mecanismos implícitos para derrotar um projeto (como a demora na análise), em vez de uma declaração explícita de inconstitucionalidade, que gera um custo político maior (Cavalcante Filho, 2021a).

Contudo, classificar o controle como "político" ou "híbrido" não elimina sua dimensão de obrigação institucional. Para Cavalcante Filho (2021a), esta atividade é, acima de tudo, um "dever-função". O Congresso Nacional não tem apenas a prerrogativa, mas o dever de policiar a si mesmo, garantindo que suas ações estejam em conformidade com as regras do jogo estabelecidas pela Constituição. Essa função de autocontrole é um pilar para a legitimidade e estabilidade do próprio regime democrático, pois deriva diretamente do princípio de que nenhuma instituição, nem mesmo a que representa a vontade popular, está acima das regras que a constituem (Cavalcante Filho, 2021a).

Desse modo, fica evidente a importância da CCJC como instância especializada de controle constitucional diante de sua estrutura institucional, autoridade técnica e papel central no processo legislativo. Quando esse controle é substituído por um parecer de plenário, muitas vezes redigido por um único relator, sob forte influência política e sem a mesma profundidade técnica, abre-se margem para fragilizar a função de autocontenção do Legislativo. O parecer de plenário, ao servir como atalho para contornar as comissões, pode comprometer a qualidade normativa das leis e reduzir a capacidade institucional do Congresso de cumprir sua responsabilidade constitucional. Essa dinâmica reforça a tese desta monografia: a supressão do exame qualificado realizado pela CCJC enfraquece o controle preventivo de constitucionalidade e, com isso, impacta negativamente a solidez do processo legislativo brasileiro.

5. METODOLOGIA

Nesta seção, será descrito o método empregado para a coleta e análise dos dados relativos à produção legislativa na Câmara dos Deputados, focando nos Projetos de Lei apreciados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e no Plenário, com ênfase nos pareceres proferidos em 2023.

A etapa inicial consistiu em uma busca manual nos sistemas de dados abertos da Câmara dos Deputados, visando identificar todos os Projetos de Lei analisados pela CCJC

e os pareceres sobre sua constitucionalidade proferidos, assim como os Projetos de Lei discutidos e deliberados em Plenário no ano de 2023, incluindo os respectivos pareceres de constitucionalidade emitidos no Plenário. A escolha desse período específico de 2023 como marco temporal se justifica pela coincidência com o primeiro ano da legislatura, período frequentemente caracterizado por uma alta produção legislativa e a apresentação de proposições de grande relevância, além de marcar o início de um novo governo federal.

Com os dados obtidos, foi possível encontrar 335 Projetos de Lei (PL) deliberados pela CCJC, enquanto 137 PLs foram analisados em Plenário.

Com base nos projetos coletados, foi adotado um critério qualitativo, centrado no conteúdo dos pareceres apresentados, tanto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), denominados Parecer do Relator (PRL CCJC), quanto nos pareceres emitidos em Plenário, conhecidos como Parecer Proferido em Plenário (PPP CCJC).

A metodologia utilizada para analisar esses pareceres e a efetividade do controle preventivo feito pelo legislativo se trata do Índice de Atuação e Controle (IAC), criado por Cavalcante Filho (2021a), que consiste em uma análise qualitativa-quantitativa (em um primeiro momento qualitativa e depois quantitativa).

Conforme explica o autor da metodologia, a etapa qualitativa do IAC consiste em uma classificação dos pareceres em categorias, buscando identificar a forma que o controle ocorreu, podendo ser:

Tabela 1 - Tipos de controle e pontuação

Hipótese de controle	Pontuação
Controle total (efetivo)	1
Controle parcialmente efetivo	0,5
Controle insuficiente (neutro)	0
Controle não efetivo	-1

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Construindo um número-índice para medir a efetividade do controle de constitucionalidade pelo Legislativo. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 24, n. 133, maio/ago. 2022, p. 501-519. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v24e133-2823>. Acesso em: 18 fev. 2025.

Assim, destrinchando a tabela, é possível afirmar que o controle pode ser considerado efetivo tanto na rejeição de projetos inconstitucionais, de forma expressa ou implícita, quanto na viabilização da tramitação daqueles compatíveis com a Constituição. Além disso, ele também se manifesta na possibilidade de corrigir, por meio de emendas, projetos que apresentem inconstitucionalidade parcial, conforme explica Cavalcante Filho (2022, p. 508). Dessa forma, o que define um controle completo não é necessariamente a forma como a inconstitucionalidade é declarada, mas sim a garantia de que normas contrárias à Constituição não sejam produzidas e que as compatíveis possam seguir adiante no processo legislativo.

Já o controle parcialmente efetivo ocorre quando se limita à análise de um dos seus aspectos, seja formal ou material. Como aponta Cavalcante Filho (2022, p. 509), em algumas situações, o relator restringiu-se restringiu à verificação da constitucionalidade formal da proposição, sem aprofundar-se na análise material.

O controle insuficiente, também denominado neutro, ocorre quando não há uma decisão legislativa expressa ou implícita sobre a constitucionalidade da proposição. Nesses casos, como destaca Cavalcante Filho (2022, p. 509), não é possível classificá-lo como efetivo ou não efetivo, pois a ausência de deliberação impede uma avaliação concreta do controle preventivo realizado pelo Legislativo. É válido pontuar que nesta monografia essa hipótese é quase nula, já que quase todos os projetos de lei que foram aprovados pela CCJC e pelo Plenário no ano de 2023 tiveram pareceres pela constitucionalidade proferidos.

Por fim, o controle é considerado não efetivo quando, independente de aprovação ou rejeição, ocorre uma análise formal, mas sem a devida substância. Como aponta Cavalcante Filho (2022, p. 509), isso se observa em situações em que o parecer não aborda a questão da constitucionalidade de forma específica, utilizando apenas trechos já prontos e genéricos, sem evidências de uma análise aprofundada sobre a compatibilidade formal e material da proposição com a Constituição.

Assim, para cada parecer emitido para os projetos coletados será atribuído individualmente uma nota, as quais estarão disponíveis no anexo da pesquisa com sua justificativa e observações.

Com essa primeira análise qualitativa feita, é possível partir para uma análise quantitativa. Assim, é feito um índice (IAC_{MÉDIO}), que permite comparar a pontuação que foi feita em cada série (CCJC x PLENÁRIO). Desse modo, com o IAC_{MÉDIO} das propostas aprovadas na CCJC e no Plenário, será possível avaliar qual das duas arenas de deliberação apresentou maior média, respondendo assim o impacto do parecer de plenário na análise de constitucionalidade.

Seguindo as orientações de Cavalcante Filho (2021a), é importante esclarecer o cálculo do IAC_{MÉDIO}, que consiste na média aritmética do IAC das proposições da base de dados em análise. Esse cálculo é feito pela soma dos valores totais de IAC, dividida pela quantidade de propostas que compõem a base de dados.

Em fórmula:

$$\text{IAC}_{\text{Médio}} = \frac{\sum \text{IAC}_n}{n}$$

Na qual, IAC_{MÉDIO} é a média do valor do Índice de Atuação do Controle da base de dados, n é o número de proposições contidas na base de dados analisadas e $\sum \text{IAC}_n$ é o somatório dos valores de IAC de cada uma das n proposições analisadas na base de dados.

Conforme destaca Cavalcante Filho (2022, p 511), o IAC é atribuído a cada proposição com uma escala de pontuação que varia de -1 a +1, sendo que o IAC_{MÉDIO} também segue essa mesma faixa de valores. Para o autor, a partir do resultado de cada IAC_{MÉDIO}, é possível inferir que:

Tabela 2 - Indicativos do IAC Médio

Valor do IAC _{MÉDIO}	Indicativo
1	100% das propostas analisadas passaram por um controle de constitucionalidade completo e efetivo
-1	Todas as proposições foram analisadas por comissão de admissibilidade, mas nenhuma proposição sofreu efetivo controle
Positivo	Mais casos em que o controle atuou do que casos em que não foi efetivo
Negativo	Maioria das proposições não sofreu controle efetivo

Próximo de Zero	Casos em que houve efetivo controle são aproximadamente equivalentes àqueles em que o controle não foi efetivo
Positivo Próximo de 1	Mais comum o controle efetivo total (constitucionalidade formal e material)
Positivo Próximo de 0,5	Controle efetivo, mas apenas em relação a um dos aspectos de constitucionalidade

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Análise da efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo poder legislativo. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Portanto, o IAC escapa dessa análise meramente individual de cada proposição, tendo como principal utilidade a construção de séries e comparações (CAVALCANTE FILHO, 2021a, p. 130), exatamente como foi realizado na presente monografia. Assim, com a atribuição de um valor de IAC para cada parecer, será possível observar dois resultados:

1. Percentual de pareceres, em cada base, que:
 - a. não sofreram controle (IAC = 0)
 - b. sofreram controle, e ele:
 - i. não foi efetivo (IAC = -1)
 - ii. foi parcialmente efetivo (IAC = 0,5)
 - iii. foi totalmente efetivo (IAC = 1)
2. IAC_{MÉDIO} de cada órgão de deliberação (CCJC/PLENÁRIO)

Por fim, é nítido que com a criação de um índice médio de análise de constitucionalidade da CCJC e um índice médio para os pareceres proferidos em Plenário será possível responder e quantificar o impacto do parecer de plenário na análise de constitucionalidade, observando a efetividade do controle realizado em cada arena de deliberação.

6. RESULTADOS

Neste capítulo, foi aplicada a metodologia do Índice de Atuação e Controle (IAC), detalhada no Capítulo 5, para mensurar a qualidade da análise de constitucionalidade em dois universos distintos: as proposições que tramitaram pela Comissão de Constituição,

Justiça e Cidadania (CCJC) e aquelas que foram deliberadas diretamente em Plenário por meio de parecer proferido na sessão, ambas durante o ano de 2023.

A coleta de dados, realizada por meio de pesquisa manual nos dados abertos da Câmara dos Deputados, identificou 335 projetos de lei (PLs) deliberados na CCJC e 137 PLs apreciados diretamente em Plenário. Sobre cada um dos pareceres dessas proposições, foi atribuído um valor de IAC conforme as categorias definidas por Cavalcante Filho (2021a): controle total (1), controle parcialmente efetivo (0,5) e controle não efetivo (-1) e controle insuficiente (0).

A análise das arenas deliberativas revelou uma distinção importante na aplicação do controle. Na amostra da CCJC, não houve ocorrências de 'controle insuficiente' (IAC = 0), uma vez que a totalidade das proposições contou com um parecer formalmente proferido. Em contrapartida, no universo do Plenário, identificou-se 3 projetos cuja deliberação ocorreu sem a emissão ou localização do respectivo parecer, sendo, portanto, classificados com IAC igual a zero.

6.1. Aplicação do IAC

Para viabilizar a análise das 472 proposições, a aplicação do IAC foi dividida em duas etapas. Primeiramente, elaborou-se uma base de dados na qual, para cada projeto, inseriu-se um hiperlink direto para o seu respectivo parecer deliberado (seja na CCJC ou em Plenário). Esta catalogação prévia foi crucial para a segunda etapa, na qual, com o acesso facilitado, foi possível analisar individualmente cada documento e aplicar o índice.

Para garantir a transparência e a replicabilidade da análise, a presente pesquisa adotou um critério metodológico inspirado na tese de doutorado de Cavalcante Filho (2021a). Assim como o autor, para cada pontuação do IAC atribuída a uma proposição, foi elaborada uma breve justificativa. Essas observações, que fundamentam a nota aplicada a cada caso, foram compiladas em uma tabela e estão disponíveis no anexo deste trabalho, juntamente com os demais dados de identificação das proposições: sua numeração, nota aplicada, ementa, data de deliberação e hiperlink para o parecer analisado.

A coluna “Observações” registra os fundamentos para a atribuição da nota de IAC a cada parecer, seguindo um padrão consistente de justificação, como ilustram os exemplos utilizados na prática e que apresento a seguir:

- a. Controle Total (Nota 1): Reservado para análises robustas e bem fundamentadas, como: "Controle completo com base no art. 196 da CF; parecer fundamentado na efetivação do direito à saúde..."
- b. Controle Parcialmente Efetivo (Nota 0,5): Usado em análises limitadas, por exemplo: "Controle apenas formal; análise material genérica e sem fundamentação constitucional específica".
- c. Controle Não Efetivo (Nota -1): Aplicado a pareceres com análise genérica e sem profundidade, justificado com anotações como: "Controle inexistente; parecer sem qualquer menção a dispositivos ou princípios constitucionais".
- d. Controle Insuficiente (Nota 0): Identificado em casos de ausência de análise, como: "Controle não realizado; não foi proferido parecer em plenário, apenas deliberado substitutivo do Senado"

Desse modo, com a observação presente, é possível dar transparência às notas atribuídas, tornando possível que o próprio leitor acesse o projeto de lei e verifique se a observação e a nota condizem com os critérios estabelecidos pelo índice.

6.2. Proposições da CCJC (2023)

Passa-se agora à análise do primeiro universo de proposições: aquelas que seguiram o rito ordinário e foram submetidas ao escrutínio da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Neste grupo, foram analisados os pareceres de 335 projetos de lei deliberados pela comissão ao longo de 2023. A aplicação da metodologia do Índice de Atuação e Controle (IAC) a esta amostra permite mensurar a efetividade do controle de constitucionalidade realizado pela comissão especializada, cujos resultados são:

Tabela 3 - IAC aplicado na CCJC

Categoria de Controle (IAC)	Frequência (n)	Percentual
Controle Total (IAC = 1)	140	41,8%
Controle Parcialmente Efetivo (IAC = 0,5)	172	51,3%
Controle não efetivo (IAC = -1)	23	6,9%
Total	335	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados da CCJC revela um cenário de notável robustez, que culminou em um $IAC_{MÉDIO}$ de +0,606. Este resultado se enquadra na categoria “Positivo e Próximo de 0,5”, o que significa que a modalidade de controle mais frequente foi a parcialmente efetiva, focada em apenas um aspecto da constitucionalidade. Essa interpretação é confirmada pelos dados, que mostram o 'Controle Parcialmente Efetivo' como a maior categoria individual (51,3%). Contudo, o índice é elevado para um patamar superior a 0,5 pela expressiva frequência de pareceres com 'Controle Total' (41,8%), indicando que a análise completa e aprofundada também é uma prática recorrente e fundamental nos pareceres elaborados pela comissão.

A distribuição percentual corrobora essa conclusão. É notável que 93,1% dos pareceres (soma de 51,3% de controle parcialmente efetivo e 41,8% de controle total) exerceram um escrutínio positivo sobre os projetos. Os casos de "Controle Não Efetivo" representam uma parcela mínima (6,9%), demonstrando a eficácia da comissão como filtro de constitucionalidade no rito ordinário.

Desse modo, a análise revela que o trabalho da comissão frequentemente transcende a formalidade. A expressiva frequência de pareceres com "Controle Total" (41,8%) prova que a CCJC se aprofunda nos méritos formais e materiais das propostas, garantindo a robustez das futuras leis.

6.3. Proposições do Plenário (2023)

Já no âmbito do Plenário, onde as proposições tramitam com o uso do regime de urgência e são proferidos os pareceres de plenário, a amostra para esta arena compreende um total de 137 projetos de lei.

Tabela 4 - IAC aplicado no Plenário

Categoria de Controle (IAC)	Frequência (n)	Percentual
Controle Total (IAC = 1)	46	33,58%
Controle Parcialmente Efetivo (IAC = 0,5)	53	38,68%
Controle não efetivo	35	25,55%

(IAC = -1)		
Controle insuficiente (IAC = 0)	3	2,19%
Total	137	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados do Plenário, detalhados na Tabela 1, culmina em um $IAC_{MÉDIO}$ de +0,274. De acordo com a metodologia, um índice "Positivo" como este indica que, no balanço geral, "houve mais casos em que o controle atuou do que casos em que não foi efetivo". De fato, a maioria das proposições (72,3%) recebeu uma avaliação positiva, somando-se o controle total e o parcial.

Contudo, o baixo valor do índice revela a fragilidade e a inconsistência do controle no Plenário. Um número muito expressivo de pareceres (25,6%) foi classificado como "Não Efetivo", o que significa que, na prática, uma em cada quatro proposições que tramitam em regime de urgência avança com uma análise de constitucionalidade falha.

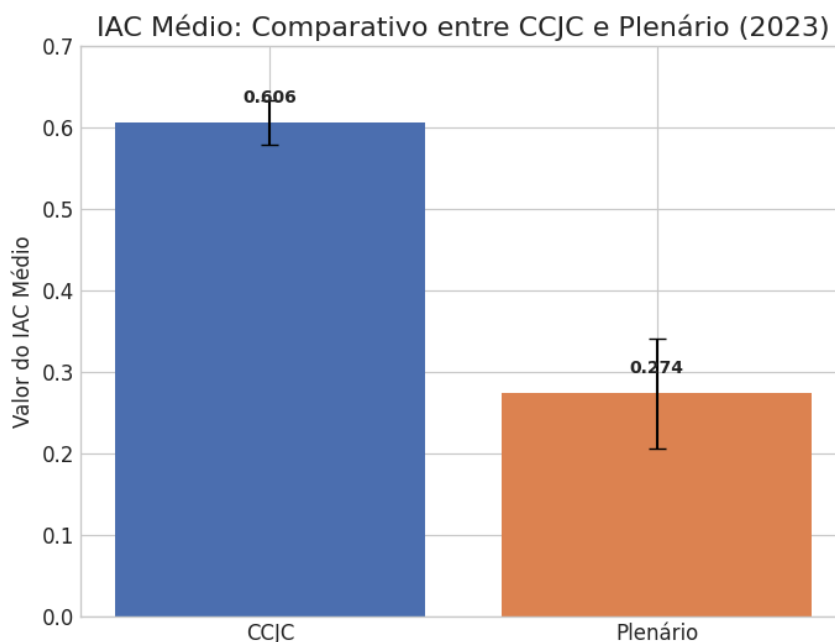
6.4. Análise comparativa dos resultados

A análise comparativa dos dados revela uma queda de performance acentuada quando o exame de constitucionalidade passa da CCJC para o Plenário. O IAC Médio da CCJC foi de +0,606, enquanto o do Plenário foi de apenas +0,274. Para verificar se essa diferença é estatisticamente significativa, foi realizado um teste de diferença de médias (teste-t).

O resultado do teste, contudo, permite rejeitar essa hipótese com alta segurança. A análise revelou que a superioridade no controle exercido pela CCJC é altamente significativa ($t = 4.586$, $p < 0.001$). Um valor-p tão baixo indica que a probabilidade de a diferença ser fruto do acaso é mínima, validando estatisticamente o argumento de que a troca de procedimentos causa uma queda real na qualidade do controle.

A Imagem 1 ilustra essa disparidade, mostrando não apenas a diferença entre as médias, mas também a precisão de cada estimativa através das barras de erro.

Imagem 1 - Comparativo entre CCJC e Plenário

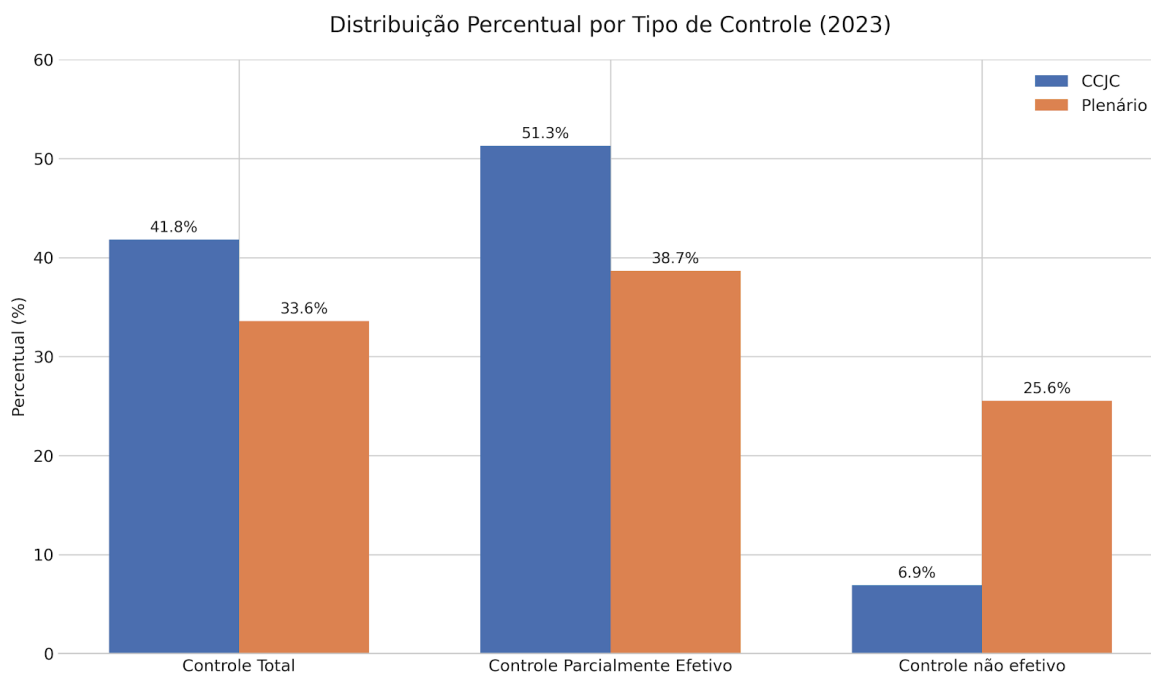


Fonte: Elaborado pelo autor.

O contraste do IAC^{MÉDIO} do Plenário (+0,274) com o IAC^{MÉDIO} da CCJC (+0,606) é gritante. A performance do Plenário é mais de duas vezes inferior à da comissão especializada, evidenciando uma queda drástica na qualidade do controle quando o rito ordinário é suprimido. Portanto, os dados confirmam que o parecer de plenário, embora por vezes eficaz, representa uma instância de controle constitucional muito menos rigorosa e confiável do que a análise criteriosa realizada pela CCJC.

A fim de visualizar com maior clareza as diferenças apontadas nos dados, o gráfico a seguir contrapõe a distribuição percentual dos tipos de controle de constitucionalidade (Total, Parcialmente Efetivo e Não Efetivo) entre as proposições analisadas pela CCJC e aquelas deliberadas diretamente em Plenário. Essa representação visual permite uma análise direta da performance de cada arena deliberativa, evidenciando as discrepâncias no rigor da análise constitucional e facilitando a compreensão do impacto gerado pelo uso do parecer de plenário.

Imagem 2 - Distribuição percentual por tipo de controle

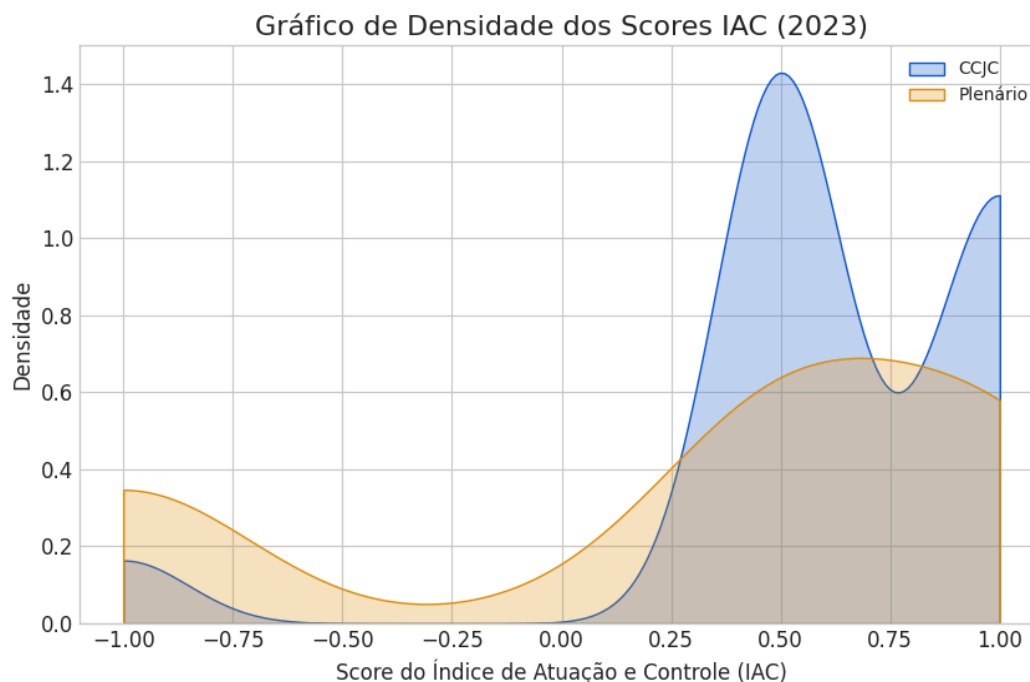


Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa visualização detalha a natureza da "perda de agência" (*agency loss*) discutida na introdução. Enquanto na CCJC a análise técnica robusta ("Controle Total", com 41,8%) é uma prática recorrente, no Plenário essa categoria perde quase 10 pontos percentuais (33,6%). De forma ainda mais alarmante, a proporção de pareceres sem efetividade ("Controle não efetivo") praticamente quadruplica, saltando de 6,9% na comissão para 25,6% no Plenário. Isso demonstra que, na prática, um em cada quatro projetos aprovados em regime de urgência avança com uma análise de constitucionalidade falha, um custo direto da priorização da celeridade.

Por fim, a Imagem 3 oferece uma visualização da distribuição completa dos scores. A curva da CCJC mostra uma forte concentração em scores altos, enquanto a curva do Plenário é mais espalhada e inconsistente, com uma presença notável de scores negativos, o que reforça os achados anteriores.

Imagem 3 - Gráfico de Densidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em síntese, os dados apresentados nesta seção formam um quadro coeso. A diferença estatisticamente significativa entre as médias (Imagem 1) é explicada pela drástica alteração na distribuição dos tipos de controle (Imagem 2) e pela maior inconsistência e frequência de análises falhas no Plenário, conforme ilustrado pela distribuição de densidade (Imagem 3). Juntos, esses achados permitem quantificar o impacto do parecer de plenário, validando empiricamente que o atalho regimental da urgência compromete o rigor do controle preventivo de constitucionalidade na Câmara dos Deputados.

7. DISCUSSÃO E ANÁLISE

A análise aprofundada dos dados, fundamentada no Índice de Atuação e Controle (IAC) desenvolvido por João Trindade Cavalcante Filho (2021a, 2022), revela um panorama distinto entre a qualidade do controle preventivo de constitucionalidade exercido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e o realizado diretamente em Plenário. Os achados empíricos desta pesquisa solidificam a compreensão do impacto da dinâmica legislativa na robustez do processo de formação das leis, evidenciando uma tensão entre o desenho institucional e a prática política.

7.1. A confirmação do papel da CCJC como instância qualificada de controle

Os resultados obtidos com a aplicação do IAC confirmam o papel crucial da CCJC como uma instância qualificada e efetiva de controle preventivo de constitucionalidade. O IAC médio de +0,606 para os pareceres da CCJC, com 41,8% dos pareceres classificados como "Totalmente Efetivo" e 51,3% como "Parcialmente Efetivo", demonstra que a comissão atua como um verdadeiro filtro constitucional, realizando uma análise consistente e rigorosa das proposições. Teoricamente, o sistema brasileiro é reconhecido por atribuir as maiores prerrogativas a seus colegiados especializados, como as CCJs, conferindo-lhes uma posição única e relevante no cenário mundial (Cavalcante Filho, 2021a, p. 75).

A CCJC, ao deter a prerrogativa exclusiva de se pronunciar sobre os aspectos constitucionais e legais das proposições na Câmara dos Deputados, opera em um modelo de controle concentrado. Nesse ambiente especializado, a formação de consenso, o debate, a participação popular, o emendamento e as transações ocorrem de forma mais efetiva (Cavalcante Filho, 2021b). Autores como Ferreira Filho (2012) e Silva (2017) já apontam que a etapa das comissões é parte obrigatória do processo de formação das leis.

Esse desempenho superior da CCJC, na prática, pode ser atribuído à natureza e ao desenho de uma comissão especializada. O ambiente da própria comissão favorece uma análise mais aprofundada das proposições, permitindo a participação de assessores técnicos, consultores legislativos e a condução de um debate mais rigoroso e focado em aspectos técnicos. Diferentemente do Plenário, que se destina a deliberações políticas e votações céleres, a especialização temática e a estrutura de trabalho da CCJC oferecem as condições ideais para um exame minucioso, um processo que demanda tempo e um ambiente propício à discussão técnica.

A tese de Cavalcante Filho (2021a, p 161) explica que, diferentemente dos Projetos de Lei (PLs), para as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), a CCJC se dedica exclusivamente à análise da constitucionalidade formal e material, sem se aprofundar no mérito. Além disso, para as PECs não é possível a apresentação de requerimentos de urgência que levem a matéria diretamente ao Plenário, o que contribui para sua maior efetividade nesse controle.

Ou seja, o papel da CCJC é tão crucial que o próprio desenho original do processo legislativo brasileiro impede que PECs, que alteram diretamente o texto constitucional, tramitem sem o exame prévio de admissibilidade pela Comissão. Esse raciocínio se mostra totalmente legítimo já que, como se observou nesta monografia, a performance de controle realizado pela CCJC se mostrou muito mais efetiva do que o controle realizado pelo meio encurtado do Plenário.

7.2. O parecer de Plenário: a celeridade política em detrimento da tecnicidade

Em contrapartida, a análise dos pareceres de Plenário, com um IAC médio significativamente inferior de +0,274 e 25,6% dos pareceres classificados como "Não Efetivo", expõe uma fragilização alarmante do controle preventivo. A prática crescente de aprovação de requerimentos de urgência, que dispensam o pronunciamento das comissões e encaminham a matéria diretamente ao Plenário, substituindo o parecer especializado por um parecer de autoria de um único parlamentar, configura um grande comprometimento da qualidade deliberativa (Cavalcante Filho, 2021b).

Como já citado ao longo da monografia e, agora, confirmado com a aplicação do IAC, o Plenário não se constitui como o ambiente ideal para o debate aprofundado das proposições. A priorização da celeridade política nesse ambiente compromete o rigor técnico, muitas vezes levando à simples afirmação da constitucionalidade sem a devida justificação ou fundamentação.

Para quem acompanha o dia a dia do Plenário, principalmente da Câmara dos Deputados, a sensação de que os pareceres proferidos ali – elaborados muitas vezes na calada da noite, em notebooks, por assessores em meio ao movimento do ambiente legislativo – possuíam uma qualidade reduzida já era algo percebido. No entanto, com a aplicação do Índice de Atuação e Controle (IAC), foi possível transformar essa percepção, antes meramente observatória, em um dado empírico validado.

Uma importante consequência sistêmica da priorização da celeridade sobre a tecnicidade é a transferência de custos do Legislativo para o Judiciário. Quando o Congresso aprova leis com uma análise de constitucionalidade falha ou superficial, ele abdica de sua função de controle preventivo. Esse ônus é "exportado" para o Poder Judiciário, que, ao realizar o controle jurisdicional, arca com a responsabilidade de

examinar e, potencialmente, declarar a inconstitucionalidade de um número maior de normas, gerando insegurança jurídica e sobrecarregando o judiciário.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia ao analisar o impacto da substituição da análise das comissões especializadas pelo parecer de plenário na análise de constitucionalidade das proposições legislativas, através da aplicação do Índice de Atuação e Controle (IAC), demonstrou que, enquanto a CCJC atua como uma instância qualificada e rigorosa no controle preventivo, o parecer de plenário, frequentemente impulsionado por requerimentos de urgência, resulta em um controle menos efetivo e, em muitos casos, superficial.

Do ponto de vista teórico, estes achados contribuem para a literatura sobre a teoria do Principal-Agente no âmbito do processo legislativo. A pesquisa demonstra empiricamente e quantifica um claro “*trade-off*” para o Principal: ao acionar o regime de urgência, ele maximiza seu poder de agenda e a velocidade da aprovação, mas ao custo de uma perda significativa de qualidade no controle de constitucionalidade. O Índice de Atuação e Controle (IAC) permitiu medir essa “*agency loss*”, revelando que a performance do Plenário (IAC de 0,274) foi menos da metade da performance da CCJC (IAC de 0,606).

Os achados desta pesquisa reforçam a preocupação sobre o esvaziamento das comissões e suas implicações para a qualidade da legislação e a estabilidade constitucional no Brasil. A precarização da análise técnica em prol da celeridade política não apenas compromete o dever-função do Poder Legislativo de garantir a constitucionalidade das leis, mas também acarreta uma erosão da credibilidade das normas elaboradas. Quando uma lei, aprovada por ambas as Casas e com a aparente validação dos parlamentares, é questionada perante o Supremo Tribunal Federal e posteriormente declarada inconstitucional, evidencia-se, na prática, a fragilidade do controle preventivo de constitucionalidade e o descumprimento do dever-função do próprio Poder Legislativo.

A academia brasileira, muitas vezes, não dedica a devida atenção a esses aspectos cruciais do processo legislativo (Cavalcante Filho, 2021b). O presente trabalho espera lançar luz sobre essa lacuna, incentivando um debate mais aprofundado sobre a necessidade de valorizar o rito legislativo e o papel insubstituível das comissões.

Se, no âmbito jurídico, o trabalho e a metodologia de João Trindade Cavalcante Filho (2021a) permitiram mensurar o impacto substancial da análise proferida em Plenário

sob o regime de urgência, torna-se igualmente necessário que futuras pesquisas avaliem as consequências da ausência de um exame aprofundado em outros temas de alta complexidade. Exemplos notáveis incluem a validação de cálculos de impacto orçamentário, matérias de natureza tributária e temas com impactos ambientais. Ao serem deliberadas em Plenário em poucos minutos e sem o devido aprofundamento por suas comissões temáticas, essas proposições de grande complexidade geram um risco significativo à qualidade legislativa do que é submetido à sanção.

Espera-se que esta monografia motive outras áreas do conhecimento a investigar a qualidade das leis e os processos de sua elaboração. Adicionalmente, futuras pesquisas poderiam aprofundar as causas dessa crescente preferência pela urgência e os mecanismos para fortalecer as comissões diante da pressão constante pela celeridade em uma sociedade que busca cada vez mais soluções instantâneas para problemas complexos.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 23-57.

AGRA, Walber de Moura. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: RT, 2003.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O Controle legislativo de constitucionalidade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Atualizado até a Resolução da Câmara dos Deputados nº 11, de 2024**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 mar. 2025.

CASSEB, Paulo Adib. **CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, p. 187-196, 2009.

CAVALCANTE FILHO, **Processo legislativo constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2020.

_____, João Trindade. **Análise da efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo poder legislativo**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021a.

_____. **O desastre dos "pareceres de Plenário"**: por que as comissões são fundamentais. Consultor Jurídico, 2021b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/observatorio-constitucional-desastre-pareceres-plenario-comissoes-sao-fundamentais/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

_____. **Construindo um número-índice para medir a efetividade do controle de constitucionalidade pelo Legislativo**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 24, n. 133, maio/ago. 2022, p. 501-519. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v24e133-2823>. Acesso em: 18 fev. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MC CUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. **Administrative Procedures as Instruments of Political Control**. Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 3, No. 2, p. 243-277, Outono, 1987.

MESTRINER, Melissa Terni. **Participação na Audiência Pública do Grupo de Trabalho sobre Reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 2021.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo: elaboração das leis e controle judicial na democracia brasileira**. Brasília: GZ Editora, 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

SANTOS, Bruno Campelo Lopes dos. **Impacto da aplicação da urgência na aprovação de matérias no plenário da Câmara dos Deputados**. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2017.

SANTOS, Fabiano et al. **Comissões parlamentares e os conflitos entre executivo e legislativo em torno da política econômica no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2024. 34 p. (Texto para Discussão, n. 3068). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3068-port>

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de formação das leis**. São Paulo: Malheiros, 2017.

VASQUEZ, Vitor; MAGALHÃES, Benjamin de Oliveira. **O partido do presidente do Brasil no Legislativo: centralização de trabalho nas comissões permanentes**. Opinião Pública, Campinas, v. 29, n. 2, p. 505-527, maio/ago. 2023. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1807-01912023292505>.