

FLUXO CONTÍNUO

**A PARTICIPAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES NO PROCESSO LEGISLATIVO:
O CASO DOS PARECERES EM PLENÁRIOS NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE RONDÔNIA EM 2021**

**THE PARTICIPATION OF PERMANENT COMMITTEES IN THE LEGISLATIVE PROCESS:
THE CASE OF PLENARY OPINIONS AT THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE STATE
OF RONDÔNIA IN 2021.**

Valdecir Aparecido da Silva¹

RESUMO

O presente artigo visa um estudo sobre a participação das comissões permanentes no processo legislativo da Assembleia Legislativa de Rondônia – ALE/RO em 2021, em especial sobre os pareceres dados em plenário. A observação empírica das sessões legislativas da ALE/RO nos apresenta um número aparentemente grande de pareceres dados em plenários pelos parlamentares, ocorrendo assim alguns questionamentos sobre as possíveis causas e consequências deste fato. Cabe algumas hipóteses como por exemplo: teríamos na ALE/RO Comissões Parlamentares Permanentes atuantes; as composições das Comissões Parlamentares Permanentes reproduziriam proporcionalmente as forças dos partidos e blocos parlamentares; a ALE/RO garante a presença de especialistas das diferentes formações e sua lotação para as comissões correspondentes; a estrutura montada para desenvolvimento dos trabalhos das comissões seria eficiente. Assim definido como objetivo o estabelecimento da relação de causalidade para os pareceres dados em plenário buscou-se desenvolver a pesquisa com exposição bibliográfica da participação política e do funcionamento das comissões permanentes. A pesquisa constituiu-se da coleta de dados e números sobre as proposições aprovadas durante o ano de 2021, buscando-se o levantamento da efetividade das comissões permanentes e o seu desempenho; a especialidade e capacidade das comissões permanentes verificando a capacitação dos membros e averiguando a proporcionalidade das comissões permanentes, uma relação de custo-benefício com os pareceres considerados. Concluiu-se que as comissões carecem de atendimento aos critérios de efetividade, especialidade e proporcionalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Poder, Processo Legislativo, Comissões Permanentes, Pareceres em Plenário.

¹ Analista Legislativo Redação e Revisão da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia Mestrado em Letras, MBA Ciência Política.waldecir.silva@hotmail.com

FLUXO CONTÍNUO

THE PARTICIPATION OF PERMANENT COMMITTEES IN THE LEGISLATIVE PROCESS: THE CASE OF PLENARY OPINIONS AT THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE STATE OF RONDÔNIA IN 2021.

ABSTRACT

This article aims to study the participation of permanent committees in the legislative process of the Legislative Assembly of Rondônia – ALE/RO in 2021, in particular on the opinions given in plenary. The empirical observation of the ALE/RO legislative sessions presents us with an apparently large number of opinions given in plenary sessions by parliamentarians, thus raising some questions about the possible causes and consequences of this fact. There are some hypotheses, such as: we would have active Permanent Parliamentary Committees in ALE/RO; the compositions of the Permanent Parliamentary Committees would proportionally reproduce the strengths of the parties and parliamentary blocs; ALE/RO guarantees the presence of specialists from different backgrounds and their assignment to the corresponding commissions; the structure set up to carry out the work of the committees would be efficient. Having thus defined the objective of establishing a causal relationship for the opinions given in plenary, the aim was to develop research with a bibliographical exposition of political participation and the functioning of permanent committees. The research consisted of collecting data and numbers on the proposals approved during 2021, seeking to survey the effectiveness of standing committees and their performance; the specialty and capacity of the standing committees, checking the qualifications of the members and investigating the proportionality of the standing committees, a cost-benefit relationship with the opinions considered. It was concluded that the commissions lacked compliance with the criteria of effectiveness, expertise and proportionality.

KEYWORDS: Power, Legislative Process, Standing Committees, Plenary Opinions.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo procura analisar a participação das comissões permanentes no processo legislativo da Assembleia Legislativa de Rondônia – ALE/RO em 2021, em especial sobre os pareceres dados em plenário, detém-se de início no funcionamento do Poder Legislativo e nos diversos e vários problemas da atividade legisferante, encontra-se os cidadãos brasileiros cada vez mais em busca de soluções de problemas sociais e recorrendo aos poderes legislativos para isso.

No tópico, A Participação Política no Processo Legislativo, apresenta-se algumas ideias a respeito da participação política e como os mecanismos utilizados nesta atividade possibilitam o exercício da função legislativa, de outra maneira, como atuam no processo legislativo. Uma rápida passagem por estes mecanismos tem-se os constitucionais (plebiscito, referendo e a iniciativa popular) com a característica de só consultar o povo após a

FLUXO CONTÍNUO

elaboração das leis. O processo legislativo tem um rito próprio que deve ser seguido para sua validade e efetivação.

Em seguida desenvolve-se uma esplanação a respeito da estrutura e funcionamento das comissões permanentes da ALE/RO com o objetivo de tornar o estudo mais específico. Após uma contextualização histórica da ALE/RO com início da instituição em Rondônia, busca-se os fundamentos constitucionais e regimentais que embasam o funcionamento das comissões permanentes e temporárias da ALE/RO. De acordo com a orientação regimental as comissões são responsáveis, entre outras atribuições, pela análise das proposições para emissão de pareceres, foco deste artigo.

No último tópico tem-se uma análise de caso centrado nas comissões permanentes da ALE/RO e nos pareceres dados em plenário, a análise procura estabelecer uma relação de atividade das comissões com a produção legislativa do ano de 2021. Foram determinados 3 (três) indicadores de organização informacional, sendo eles: (a) a efetividade das comissões permanentes, o seu desempenho; (b) a especialidade e capacidade das comissões permanentes, a capacitação dos membros; e (c) a proporcionalidade das comissões permanentes, uma relação de custo-benefício com os pareceres considerados.

2. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Cumpre agora apresentar algumas ideias a respeito da participação política, os mecanismos que possibilitam tal participação e como eles são utilizados no exercício da função legislativa, ou seja, como atuam no processo legislativo.

Com a expansão desejada da democracia, os cidadãos tendem a esperar mais do que o direito ao voto, deseja-se um passo adiante, uma intervenção em busca do aumento de espaços de participação. Como facilitador para organização das ideias ater-se-á aqueles facilitadores da participação social no desenvolver do processo legislativo.

Para Raul Machado Horta (1989), o processo legislativo é uma atividade complexa e comprehende várias fases na elaboração de leis: a iniciativa, a preparação, a deliberação, o controle e a comunicação.

De acordo com Rodrigo César Rebello Pinho (2003), a expressão “processo legislativo” possui uma acepção jurídica como sendo o conjunto de atos realizados para a elaboração de um ato legislativo, o autor aponta ainda a existência de 4 (quatro) formas de realização conforme a organização política e o contexto histórico de cada Estado:

FLUXO CONTÍNUO

a) *Autocrático*. Processo Legislativo autocrático, próprio das ditaduras, em que leis são impostas pelo governante, elaboradas sem a participação de representantes legítimos do povo.

b) *Direto*. Processo Legislativo direto, em que o próprio povo, sem representantes, escolhe as normas vigentes, por exemplo, as leis elaboradas na antiga democracia grega e, atualmente, em alguns cantões suíços.

c) *Indireto ou representativo*. Processo Legislativo representativo, em que as leis são elaboradas por representantes legitimamente eleitos pelo povo, como Senadores, Deputados ou Vereadores.

d) *Semidireto*. Processo Legislativo semidireto, em que as leis são elaboradas por representantes legitimamente eleitos pelo povo e posteriormente submetidos ao referendo popular. (PINHO,2003,74)

Levando-se em consideração o citado no item anterior sobre as possibilidades compreendidas pelo processo legislativo elencadas no Art. 59, vê-se agora os meios pelos quais a sociedade pode acessar a elaboração de leis.

De acordo com o Art. 14 da Constituição Federal de 1988, que traz os direitos políticos as maneiras como o cidadão exerce a soberania:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I-plebiscito;

II-referendo;

III-iniciativa Popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I- obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II-facultativos para:

a)os analfabetos;

b)os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

[...] (BRASIL,1990:21)

Acrescentando ao trazido na Constituição tem-se ainda outras possibilidades de participação, como por exemplo: as audiências para decisões sobre o orçamento participativo nos municípios; as audiências públicas; as assembleias de trabalhadores para acordos coletivos de trabalho; as reuniões dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo discutidos; a participação em organizações representativas e ainda participação na formulação de políticas na área da assistência social.

FLUXO CONTÍNUO

Deste rol de mecanismos, constitucionais ou não, pode-se considerar que o referendo, as audiências públicas e as reuniões dos trabalhadores e empregadores se enquadram em uma situação que a consulta é realizada *a posteriori*, ou seja a participação política só acontece após a elaboração da normativa, em especial o caso do referendo que fica a cargo do eleitor/cidadão aprovar ou reprovar, sobre este instrumento, observa Luis Gustavo Henrique Augusto (2015):

Nesse mesmo sentido está o Referendo; tal instituto, apesar de não permitir a participação em um dos atos do processo legislativo, concede aos eleitores enorme poderio de ser aquele que definirá o resultado deste. Sendo assim, é impossível negar sua importância ainda que não propicie efetivamente a participação na elaboração legislativa. Entretanto, o Referendo, bem como o Plebiscito, têm sido muito pouco utilizados. Desde a entrada em vigor da CF de 1988, foram realizados apenas dois Plebiscitos, e um Referendo. Além do dado quantitativo, a análise dessas consultas realizadas evidencia ainda mais o desinteresse dos representados por esses mecanismos de consulta. Ambos os plebiscitos somente foram realizados em decorrência de imposição constitucional. (AUGUSTO,2015:80)

Para os outros mecanismos, em razão de sua natureza, torna-se possível que o cidadão ou as organizações sociais influenciem apenas antes do início da propositura, em outras palavras, a sociedade contribui na formulação, composição, constituição ou preparação e a “entrega” ao rito oficial do processo legislativo.

Mesmo importante como meio de participação da sociedade, iniciativas adotadas pelas Casas de leis nacional e algumas subnacionais como por exemplo a abertura para se escolher projetos a serem votados, escolher matéria que seriam frutos de projetos e até a criação de Comissões Permanentes de Participação Legislativa para recebimento e análise de propostas de leis, interessa neste estudo apenas os mecanismos que possibilitam a interferência no ato do processo legislativo.

O processo legislativo tem um rito próprio que deve ser seguido para sua validade e efetivação, a respeito disto José Eduardo de Santana Macedo (2019) considera pressupostos válidos:

O primeiro deles é a existência de órgãos específicos incumbidos de elaborar as leis. É considerado o requisito mais importante, pois decorre do princípio de distinção de funções ou de separação de poderes, pelo qual se entregou a função legislativa às assembleias de representantes do povo. O segundo pressuposto é a proposição legislativa, devidamente fundamentada por justificação

FLUXO CONTÍNUO

escrita ou oral. Deve-se atentar para o fato de que o termo “proposição” é no sentido de ato e efeito de propor. Assim, a proposição consubstancia-se na existência de um ato de alguém dirigido a qualquer das Casas do Congresso Nacional. O terceiro pressuposto diz respeito à competência legislativa, uma vez que a repartição de competência distribui a matéria sobre a qual pode legislar entre os entes da Federação. Como último requisito, tem-se a capacidade do proponente, decorrente da outorga da titularidade da iniciativa legislativa. (MACEDO,2019:134)

De maneira resumida Macedo (2019) traz ainda uma referência sobre os princípios do processo legislativo: o princípio da publicidade, as deliberações das Câmaras devem se realizar perante o público, salvo as atas das sessões secretas, que são guardadas em sigilo; o princípio da oralidade em que os debates se façam de viva voz, tanto na discussão como na votação; o princípio da separação da discussão e votação, essa só poderá começar depois de encerrada a discussão; o princípio da unidade da legislatura determina a duração de quatro anos para início e fim da tramitação da proposição; e o princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares, 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.

Atendendo a estes pressupostos e princípios o rito processual de elaboração das leis segue assim, reproduzindo o determinado constitucionalmente e apresentado sencitamente por Ferreira Filho (2012):

Apresentado o projeto, começa ele a tramitar, abrindo-se a fase constitutiva do processo legislativo. Implícita a ela há uma subfase instrutória, perante as comissões, o que, em geral, envolve a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Câmara dos Deputados, e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, no Senado Federal, bem assim outras comissões tematicamente afins à proposição. Então, tipicamente, o projeto chega ao Plenário da Casa para deliberação. Modificações acontecem por meio de emendas, possíveis inclusive para projetos de iniciativa privativa, desde que não impliquem aumento da despesa prevista.(FERREIRA FILHO,2012:234)

Sendo assim, definido o processo legislativo padrão que é também estabelecido de forma simétrica para as assembleias legislativas estaduais e distritais, faz-se necessário um olhar ao funcionamento de uma assembleia legislativa, neste caso da Assembleia Legislativa de Rondônia.

FLUXO CONTÍNUO

3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PERMANENTES DA ALE/RO

O funcionamento das comissões permanentes e temporárias da ALE/RO é regido pela Constituição Estadual e pelo Regimento Interno, traz a Constituição a tipologia das comissões e principalmente a observação para suas composições, garantindo a participação política dos partidos ou blocos parlamentares:

Art. 36. A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma do respectivo regimento ou ato legislativo de sua criação.

§ 1º Na constituição da Mesa Diretora e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares com participação na Assembleia Legislativa.

§ 2º Às comissões, em relação à matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo recurso de um terço dos membros da Assembleia Legislativa; [...] (RONDONIA,1989)

Em seu Art. 29 a Constituição Estadual apresenta a liberdade e obrigação da Casa de leis para composição das diversas comissões:

Art. 29. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: I - eleger sua Mesa Diretora e constituir suas Comissões:

a) na composição da Mesa Diretora e na constituição das Comissões é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares; [...] (RONDONIA,1989)

Sobre o processo legislativo, o Regimento Interno reproduz de forma básica em seu Art. 37 o que o traz o texto constitucional em seu Art. 59, no regimento de forma mais clara e especificamente sobre as comissões inseridas no processo legislativo, o Regimento Interno aponta:

Art. 20. As Comissões da Assembleia são:

I- permanente, as de caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais, a fiscalização orçamentária do Estado, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada, previstos na Constituição Estadual, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II- temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele,

FLUXO CONTÍNUO

quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.(RONDONIA,1990)

Na Assembleia Legislativa de Rondônia tem-se uma estrutura formada por 14 (catorze) comissões permanentes, sendo que a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e a Comissão de Finanças, Economia, Tributação, Orçamento e Organização Administrativa são compostas por 9 (nove) Deputados, sendo 1 (um) Presidente, 1 (um) Vice-Presidente e 5 (cinco) Membros e 2 (dois) Suplentes, e as outras tem a formação 7 (sete) Deputados, sendo 1 (um) Presidente, 1 (um) Vice-Presidente e 3 (três) Membros e 2 (dois) Suplentes.

Conforme orientação regimental as comissões são responsáveis, entre outras atribuições, pela análise das proposições para emissão de um parecer, observem o Art. 61:

Art. 61. Parecer é o pronunciamento da Comissão sobre matéria sujeita ao seu estudo. § 1º O

parecer constará de três partes:

I - relatório, em que se fará a exposição da matéria em exame;

II - voto do relator sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total, ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emendas;

III - parecer da Comissão, com as conclusões desta, e a relação dos Deputados que votaram a favor e contra.

§ 2º É dispensável o relatório nos pareceres às emendas.

§ 3º Os pareceres deverão ser obrigatoriamente apresentados, numerados e assinados em duas vias; a primeira será anexada ao processo e a segunda encaminhada ao arquivo da Comissão.

§ 4º O Presidente da Assembleia devolverá à Comissão o parecer escrito que não atenda as exigências deste artigo, a fim de ser devidamente redigido. (RONDONIA,1990)

Fecha-se este tópico com uma amostra do aparato legal que sustenta o funcionamento da comissões permanentes da ALE/RO, com a pretensão agora da análise do caso concreto desta comissões.

4. O CASO DAS COMISSÕES PERMANENTES E DOS PARECERES EM 2021 NA ALE/RO

A presente análise compreendeu o ano de 2021 tendo como base a Constituição Estadual, o Regimento Interno, a pesquisa de dados disponibilizados pela Assembleia Legislativa de Rondônia – ALE/RO em

FLUXO CONTÍNUO

relação à atividade das comissões e à produção legislativa no período. No presente artigo foram utilizados 3 (três) indicadores de organização informacional para a análise da ALE/RO: (a) a efetividade das comissões permanentes, o seu desempenho; (b) a especialidade e capacidade das comissões permanentes, a capacitação dos membros; e (c) a proporcionalidade das comissões permanentes, uma relação de custo-benefício com os pareceres considerados.

O curto período desta análise, se por um lado dificultou a descoberta de padrões e regularidades, por outro lado permitiu a realização de uma análise mais aprofundada do cenário. No ano de 2021 ocorreu a situação atípica da pandemia da Covid-19, mas observa-se que não houve alteração regimental que fosse a razão de alteração no rito processual. Assim tem-se uma grande demanda de matérias apreciadas em sessão plenária.

Tabela 1 – Quantitativo de proposições aprovadas em 2021 por tipologia

QUANTITATIVO DE PROPOSIÇÕES APROVADAS EM 2021		
Tipo de proposição	Quantitati vo	Percentual
Lei Ordinária	305	43,20%
Lei Complementar	51	7,22%
Decreto Legislativo	321	45,47%
Resolução	23	3,26%
Emenda Constitucional	06	0,84%
Total de proposição	706	100%

FONTE: Sistema de Acompanhamento do Processo Legislativo -SAPL da ALE/RO

Observa-se na Tabela 1, que mostra a produção total das proposições analisadas em sessões plenárias durante o ano de 2021, uma predominância para a tipologia Decreto Legislativo com praticamente sua totalidade destinada para concessão de títulos honoríficos, de acordo com a alínea “j” do inciso I do Art. 166 do Regimento Interno. Lembrando que se trata de uma tipologia com caráter eminentemente político como traz o *caput* do citado artigo: “Projeto de decreto legislativo é a proposição destinada a regular **matéria de caráter político**, de competência privativa do Poder Legislativo, prescindindo da sanção do Governador”(grifo nosso). Outros aspectos abordaremos com a utilização dos critérios determinados acima.

FLUXO CONTÍNUO

5.1 A efetividade das comissões permanentes

Para a questão de avaliação do quanto foram efetivas as comissões, interessa aqui o uso que elas fizeram de suas prerrogativas no período estudado. A forma escolhida para se avaliar o desempenho das comissões neste quesito foi o monitoramento de 2 (dois) quesitos, sendo eles: a quantidade de reuniões realizadas pelas comissões permanentes e o percentual de proposições aprovadas que receberam pareceres em plenário.

A quantidade de reuniões realizadas pelas comissões é um ponto importante na questão de avaliação da efetividade, já que as comissões, conforme o Regimento Interno, devem se reunir uma vez por semana, assim sendo, cada comissão deveria realizar, no mínimo, 34 (trinta e quatro) reuniões ordinárias por ano, já descontado o período de recesso parlamentar.

Tabela 2: Realização de reuniões das Comissões Permanentes em 2021

Comissões	Reuniões planejadas	Reuniões realizadas	Perc entual de realização
Comissão de Agropecuária e Política Rural	34	7	20,58 %
Comissão de Constituição e Justiça e de Redação	34	25	73,53 %
Comissão de Defesa do Consumidor	34	7	20,58 %
Comissão de Defesa da Criança, Adolescente, Mulher e Idoso	34	5	14,70 %
Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	34	1	2,94 %
Comissão de Educação e Cultura	34	14	41,17 %
Comissão de Esporte, Turismo e Lazer	34	2	5,88 %
Comissão de Finanças, Economia, Tributação, Orçamento e Organização Administrativa	34	19	55,88 %

FLUXO CONTÍNUO

Comissão de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia	34	5	14,70 %
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	34	7	20,58 %
Comissão de Habitação e Assuntos Municipais	34	4	11,76 %
Comissão de Segurança Pública	34	23	67,64 %
Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social	34	16	47,05 %
Comissão de Transportes e Obras Públicas	34	5	14,70 %
MÉDIA DE REALIZAÇÃO DE REUNIÕES			29,40%

FONTE: Divisão das Comissões – ALE/RO

Uma leitura da Tabela 2 mostra um número expressivo de reuniões fracassadas em razão de ausência de quórum mínimo necessário. Com um percentual de reuniões realizadas de apenas 29,4% apontando esta situação como um fator negativo de efetividade das comissões permanentes.

Outro aspecto a ser observado como indicador da efetividade das comissões permanentes, levando em consideração o abordado no item sobre a participação política, é o número de proposições que foram apreciadas em plenário e receberam aprovação.

FLUXO CONTÍNUO

Tabela 3: Quantidade de proposições com parecer em plenário e com parecer em comissão

TIPO PROPOSIÇÃO	DE	Proposições com Pareceres dados em plenário	Proposições com Pareceres dados em comissões e considerados
Lei Ordinária		221	84
Lei Complementar		49	02
Decreto Legislativo		193	128
Resolução		21	02
Emenda Constitucional		05	01
Total proposição	de	489	217

FONTE: Fonte: Sistema de Acompanhamento do Processo Legislativo -SAPL da ALE/RO

A Tabela 3 apresenta os principais indicativos de efetividade das comissões permanentes, ela traz elementos elucidativos para vários questionamentos, vê-se por exemplo que apenas 217 (duzentos e dezessete) das proposições aprovadas tiveram os pareceres das comissões permanentes levados em consideração, o equivalente a 30,73% do total. Com algumas situações inusitadas como o fato de apenas duas Leis Complementares foram aprovadas levando em consideração os pareceres das comissões, assim caracterizando um desprezo institucional para com tais comissões, além de outras implicações e deduções que caberiam para futuras análises.

Pode-se sintetizar que no quesito efetividade, visto como a qualidade daquilo que produz um efeito real, ela é a junção da eficácia e da eficiência em sua relação aos impactos dos resultados esperados, para que algo seja efetivo é necessária uma avaliação posterior ao seu desenvolvimento para se certificar que todas as ações geraram os efeitos desejados. Para uma avaliação mais completa, indo além do estabelecido pela efetividade, no período de tempo determinado, carece de outras observações a seguir.

FLUXO CONTÍNUO

5.2 A especialidade e capacidade das comissões permanentes

Um ponto a ser considerado como medida para um melhor entendimento do funcionamento das comissões permanentes da ALE/RO é a presença de membros com especialidade e capacitação para desenvolvimento das atividades atinentes. Este critério refere-se a busca de procurar conciliar o citado anteriormente a respeito do equilíbrio da representação proporcional partidária conforme o Art. 36 da Constituição Estadual com a formação acadêmica, formação profissional e a ocupação anterior de cargos públicos com relação aos assuntos tratados pela referida comissão. Para situação desta pesquisa, a ocorrência de ao menos uma dessas possibilidades leva o Parlamentar a ser considerado como especialista, e por consequência seria uma pessoa com maior capacidade de processar informações que seriam destinadas para deliberação em comissão.

Tabela 4: Perfil dos Deputados membros de comissões

Comissões	Quant. de membros	Especialistas*	Não especialistas	Perc entual de especialistas
Comissão de Agropecuária e Política Rural	5	3	2	60%
Comissão de Constituição e Justiça e de Redação	7	0	7	0,0%
Comissão de Defesa do Consumidor	5	1	4	20%
Comissão de Defesa da Criança, Adolescente, Mulher e Idoso	5	1	4	20%
Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	5	1	4	20%
Comissão de				

FLUXO CONTÍNUO

Educação e Cultura	5	1	4	20%
Comissão de Esporte, Turismo e Lazer	5	0	5	0,0%
Comissão de Finanças, Economia, Tributação, Orçamento e Organização Administrativa	7	5	2	72%
Comissão de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia	5	3	2	60%
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	5	1	4	20%
Comissão de Habitação e Assuntos Municipais	5	4	1	80%
Comissão de Segurança Pública	5	3	2	60%
Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social	5	4	1	80%
Comissão de Transportes e Obras Públicas	5	2	3	40%
TOTAL	74	29	45	39%

FONTE: Assessoria da Mesa – ALE/RO. *Especialistas: formação acadêmica, ocupação anterior de cargo ou trajetória política com correspondência à temática da comissão

Cabe algumas informações a respeito da Tabela 4, a definição de especialista não corresponde a totalidade da formação dos parlamentares, ela traz apenas o informado pelo próprio parlamentar e disponibilizado no site da ALE/RO para consulta aberta, outro fato a ser considerado é a questão da necessidade de preenchimentos de todas as comissões, situação que torna difícil o atendimento do requisito especialidade.

FLUXO CONTÍNUO

Como constatação vê-se que apenas 39% (trinta e nove por cento) dos membros das comissões permanentes, levando em consideração os critérios mencionados, podem ser chamados de especialistas. Importante ressaltar que para sanar a situação apresentada o presidente da comissão tem o direito de indicar a nomeação de Assessores Técnicos com formação adequada para contribuírem com os trabalhos. A respeito dessas nomeações trata-se no próximo item.

5.3 A proporcionalidade das comissões permanentes.

A proporcionalidade referida aqui, diz respeito à exigência de equilíbrio entre os meios que a Administração utiliza e os fins desejáveis, assim os atos administrativos são analisados numa relação entre força e resultado, ou seja, numa relação entre custos e benefícios.

Conforme traz o § 3º do Art. 12-A da Lei Complementar 1.056, 26 de fevereiro de 2020:

§ 3º Os titulares dos Gabinetes das Vice-Presidências, das Secretarias da Mesa Diretora, das Comissões Permanentes, da Ouvidoria Parlamentar, da Corregedoria Parlamentar e da Liderança do Governo têm direito à nomeação de até 15 (quinze) servidores, Assessores Técnicos, dentro do valor mensal estipulado, desde que preencham os requisitos exigidos para o exercício do cargo.

Sobre os custos levantados não consideramos os referentes a despesas de assessoria da Divisão de Comissões da ALE/RO, visto que ela presta assessoria às diversas comissões (permanentes, temporárias, especiais, de inquérito), então foram considerados os servidores comissionados nomeados especificamente para os gabinetes das comissões permanentes.

Tabela 5 Despesas com Comissionados nomeados para Gabinetes da Comissões Permanentes

Mês	Custo (comissionados)	Mensal
Janeiro		R\$ 328.535,42
Fevereiro		R\$ 325.847,20
Março		R\$ 316.645,72
Abril		R\$ 319.229,86
Maio		R\$ 330.253,43
Junho		R\$ 342.272,25
Julho		R\$ 325.642,18

FLUXO CONTÍNUO

Agosto	R\$ 352.925,67
Setembro	R\$ 314.978,02
Outubro	R\$ 335.543,74
Novembro	R\$ 321.926,85
Dezembro	R\$ 346.583,37
13º salário	R\$ 162.080,09
TOTAL	R\$ 4.122.463,80

FONTE: Portal da transparência – ALE/RO

Os valores expostos Tabela 5 são dados públicos do Portal da Transparência da ALE/RO, somadas as remunerações dos servidores comissionados nomeados para desempenho de suas atividades nos gabinetes das referidas comissões permanentes, apontam que as despesas chegaram ao valor anual de R\$ 4.122.463,80 (quatro milhões cento e vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e oitenta centavos) em um cruzamento com os dados trazidos pela Tabela-3, numa divisão dos custos pelo total de pareceres considerados tem-se o valor individual de R\$ 18.997,52 (dezento mil, novecentos e noventa e sete reais e cinquenta e dois centavos) para cada parecer, pode-se chegar aos números da Tabela-5 abaixo, que expressam os valores individuais para cada proposição, em outras palavras, quanto custou cada parecer considerado:

Tabela 6: Quantidade de proposições com parecer em plenário e com parecer em comissão

TIPO DE PROPOSIÇÃO	Pareceres considerados na aprovação	Valor de cada parecer	Custo por tipo de proposição
Lei Ordinária	84	R\$ 18.997,52	R\$ 1.595.791,68
Lei Complementar	02	R\$ 18.997,52	R\$ 37.995,04
Decreto Legislativo	128	R\$ 18.997,52	R\$ 2.431.682,56
Resolução	02	R\$ 18.997,52	R\$ 37.995,04
Emenda Constitucional	01	R\$ 18.997,52	R\$ 28.997,52

FLUXO CONTÍNUO

Total	217	R\$ 4.122.463,80
--------------	-----	----------------------------

FONTE: Portal da transparência e SAPL da ALE/RO

O quesito proporcionalidade, conforme dito anteriormente, refere-se à relação custo-benefício, neste sentido vê-se que uma parte dos custos com a estrutura montada para os trabalhos das 14 (catorze) comissões permanentes atendeu como benefício a 217 (duzentos e dezessete) proposições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa não tratou de uma crítica específica e pessoal aos relatores de plenário e as comissões permanentes, vê-se que os problemas são a limitação ao debate democrático, o comprometimento da qualidade deliberativa e a perda de especialização das comissões, ou seja, trata-se de uma questão de estrutura institucional baseada na princípios de que as comissões permanentes além de sua temática têm, em especial o papel de analisar a constitucionalidade (formal e material) das proposições.

Sobre algumas hipóteses levantadas anteriormente e com base nos resultados alcançados pode-se discutir que as relações de poder, no sentido de se buscar espaço dentro das comissões permanentes da ALE/RO para proporcionalmente reproduzir as forças dos partidos e blocos parlamentares não ficou explicitado visto que em 2021 os pareceres em sua maioria não foram considerados para aprovação das proposições, pois apenas 30,75% das proposições aprovadas seguiram o rito de passar pelas comissões. Assim, recrutar membros e ocupar as comissões consideradas estratégicas, como a de Constituição e a Comissão ligada ao orçamento e controle das finanças tornou-se algo praticamente ineficaz.

Para verificação do quanto as comissões permanentes da ALE/RO foram atuantes tem-se o monitoramento de (dois) quesitos, no primeiro observou-se a pesquisa comissões que realizaram mais de 70% das reuniões previstas enquanto outras realizaram menos de 10% das reuniões, assim a quantidade de reuniões realizadas pelas comissões permanentes ficou em 29,4% de reuniões realizadas, assim pode-se afirmar que de modo geral as comissões permanentes pouco se reuniram para deliberações. O segundo quesito para aferição de atuação foi sobre o número de 706 proposições aprovadas no ano de 2021, com 217 (duzentos e dezessete) das proposições

FLUXO CONTÍNUO

aprovadas tiveram os pareceres das comissões permanentes levados em consideração, o equivalente a 30,73% do total.

A respeito da hipótese referente à especialidade das comissões a ALE/RO, pode-se afirmar, com base nos critérios estabelecidos anteriormente, que 39% (trinta e nove por cento) dos Parlamentares membros das comissões permanentes podem ser chamados de especialistas. Cabe ressaltar que não investigamos a especialização e a capacitação dos 15 nomeados (assessores técnicos) para cada comissão permanente, ponto passível de contemplação em outro estudo. Em suma, este quesito carece de aprofundamentos posteriores.

Levando-se em consideração a estrutura montada para desenvolvimento dos trabalhos das comissões foi observado que os gabinetes das comissões carecem de ambiente físico para funcionamento, ficando a Divisão das Comissões responsável pela documentação e tramitação. Observa-se também a ausência de exigência de capacitação para os servidores comissionados lotados nos gabinetes. No levantamento de uma parte dos custos de tal estrutura, considerando apenas os servidores comissionados, chega-se à cifra milionária de 4.122.463,80 (quatro milhões cento e vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e oitenta centavos) anuais. Então tem-se uma razoável estrutura montada, mas no cruzamento com outros indicadores percebe-se uma desproporcionalidade entre custos e benefícios das comissões permanentes.

Desta forma, a instituição ALE/RO necessita de uma agenda de pesquisa para se observar aspectos apenas iniciados neste artigo, como por exemplo, a situação *a posteriori* das proposições aprovadas casos de vetos e Ação Direta de Inconstitucionalidade, os impactos sociais destas aprovações, os diversos subsistemas partidários e força das oposições no interior da ALE/RO. Concluiu-se que a ALE/RO carece de desenvolvimento institucional para satisfação de muitos objetivos de um ente subnacional, e especificamente que as comissões carecem de atendimento aos critérios de efetividade, especialidade e proporcionalidade.

REFERÊNCIAS

ABNT, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023:96** informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.
AUGUSTO, Luis Gustavo Henrique. **Participação Social no Processo Legislativo Federal: um estudo da Comissão de Legislação Participativa CLP, da**

FLUXO CONTÍNUO

- Comissão de Direitos Humanos e Legislação participativa CDH e da iniciativa popular de lei.** 2015. Dissertação (FGV-Direito-SP) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo.
- BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural.** 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. p. 233.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, 7ª edição, São Paulo: Saraiva, 2012. p. 234.
- HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas constituições federais brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 26, n. 101, p. 22, jan./mar., 1989.
- MÂCEDO, José Eduardo de Santana. **Cidadania além do voto: a participação política como forma de aprimoramento democrático no Brasil.** 2019. 134 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p.74.
- PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional.** Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 248.
- RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Disponível em: www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-derondonia/ce1989. Acesso em: 01 nov. 2022.
- _____. Resolução (Regimento Interno) n. 32, de 21 de agosto de 1990. Disponível em: sapl.al.ro.leg.br/materia/pesquisar-materia. Acesso em: 01 nov. 2022.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 1996.