



**SENADO FEDERAL  
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

**STONE BRUNO COELHO BARBOSA**

**A TRAMITAÇÃO DAS LEIS NO CONGRESSO NACIONAL:  
Os impactos do requerimento de urgência e do poder  
conclusivo / terminativo nas comissões entre 2011 e 2014**

**BRASÍLIA**

**2014**

**STONE BRUNO COELHO BARBOSA**

**A TRAMITAÇÃO DAS LEIS NO CONGRESSO NACIONAL:  
Os impactos do requerimento de urgência e do poder  
conclusivo / terminativo nas comissões entre 2011 e 2014**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração do Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Administração do Legislativo.

**Área de Concentração: Processo e funções do Legislativo**

**Orientadora: Leany Barreiro de Sousa Lemos**

**BRASÍLIA**

**2014**

**STONE BRUNO COELHO BARBOSA**

**A TRAMITAÇÃO DAS LEIS NO CONGRESSO NACIONAL:  
Os impactos do requerimento de urgência e do poder  
conclusivo / terminativo nas comissões entre 2011 e 2014**

Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Brasília – ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Processo e funções do Legislativo.

Brasília, 10 de dezembro de 2014

**Banca Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>: Leany Barreiro de Sousa Lemos

---

Prf. Dr. Rafael Silveira Silva

## **AGRADECIMENTOS**

Como todo trabalho de pesquisa, este contou com o apoio importante de várias pessoas. Primeiramente agradeço e dedico esta conquista, assim como todas as outras na minha vida, a minha mãe, Maria Luiza Coelho, que nunca mediu esforços para apoiar incondicionalmente os meus projetos.

À Professora Leany Lemos agradeço pela orientação e pelas contribuições que enriqueceram o trabalho.

Em nome das coordenadoras Dalva Moura e Rita Leal, agradeço a todos os professores que dividiram seus conhecimentos com todos nós e pela disposição em atender as demandas da turma.

Agradeço aos amigos Júlio Cesar, Simone, Viviane e Arlete que me auxiliaram na montagem do bando de dados. Não foi fácil extrair e organizar as informações que serviram como base para a pesquisa, portanto serei eternamente grato pela ajuda.

Finalmente e não menos importante agradeço aos colegas Santa'Ana, Marília, Maria Clara, Ana Lívia, Jairo, Marlon, Priscila, Clayton e Jorverlândio pela companhia agradável e com os quais desfrutei momentos que ficaram gravados para sempre.

## RESUMO

O trabalho estuda os procedimentos adotados pelo Congresso Nacional para aprovação das Leis, no período de 2011 a 2014. O foco da pesquisa é a análise do processo legislativo como um todo, considerando a tramitação na Câmara dos Deputados e Senado Federal. Nas duas Casas, serão analisados os regimentos internos, o impacto da utilização do requerimento de urgência e os casos em que os projetos de lei tramitam com o poder conclusivo / terminativo nas comissões. Para que esse processo seja entendido, apresentamos como o Congresso Nacional está organizado institucionalmente e quais regras constitucionais e regimentais influenciam na aprovação das proposições legislativas.

**Palavras-chave:** Processo legislativo; urgência; conclusivo; terminativo; Comissões.

## **ABSTRACT**

This paper studies the procedures established by the National Congress to approve Laws in the period comprised between 2011 and 2014. The purpose of this research is the analysis of the legislative process as a whole, considering the lawmaking process in the Chamber of Deputies and the Federal Senate. In both Houses, the study will analyze the internal rules, the impact of the use of urgency procedure and the cases in which bills of law proceed with a power conclusive / terminative power in the committees. In order to understand this process, it is presented how the National Congress is organized institutionally and which constitutional and internal rules influence the approval of bills of law.

**Key words:** Legislative process; urgency; conclusive; terminative; Committees

## LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 01 - Poderes legislativos do Executivo, segundo constituições democráticas brasileiras de 1946 e 1988.....</i>	<i>28</i>
<i>Tabela 02 – Controle da Pauta de Votação pelas Lideranças Partidárias nos períodos 1946-64 e Pós 1988.....</i>	<i>30</i>
<i>Tabela 03: Órgãos internos da Secretaria-Geral das Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....</i>	<i>44</i>
<i>Tabela 04: Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 05: Autoria das leis aprovadas no período ente 2011 a 2014.....</i>	<i>56</i>
<i>Tabela 06: Projetos de autoria do Poder Executivo que viraram leis entre 2011 e 2014.....</i>	<i>57</i>
<i>Tabela 07: Projetos que foram Conclusivos / Terminativo e que viraram Leis Ordinárias entre 2011 e 2014.....</i>	<i>61</i>
<i>Tabela 08: Projetos que receberam Urgência e que viraram Leis Ordinárias entre 2011 e 2014.....</i>	<i>65</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1: O NEOINSTITUCIONALISMO E O ESTUDO DO LEGISLATIVO ....</b>	<b>14</b>
1.1 – POSTULADOS TEÓRICOS DO NEOINSTITUCIONALISMO .....	14
1.2 – O LEGISLATIVO COMO CAMPO DE ANÁLISE DO NEOINSTITUCIONALISMO .....	18
1.3 – O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....	25
<b>CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA A PRODUÇÃO DAS LEIS .....</b>	<b>33</b>
2.1 – AS REGRAS DO JOGO PARA A PRODUÇÃO DAS LEIS.....	33
2.2 – O CONGRESSO EM BUSCA DE INFORMAÇÃO: O PAPEL DA SECRETARIA GERAL DA MESA E AS CONSULTORIAS LEGISLATIVAS .....	41
2.3 – AS COMISSÕES TEMÁTICAS E AS SUA ORGANIZAÇÃO .....	48
<b>CAPÍTULO 3 – HIPÓTESES E METODOLOGIA .....</b>	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO 4 – A TRAMITAÇÃO DAS LEIS NO CONGRESSO NACIONAL NO PERÍODO 2011-2014.....</b>	<b>55</b>
4.1 – Os LEGISLADORES NO CONGRESSO NACIONAL: A AUTORIA DAS LEIS APROVADAS .	55
4.2 – O PODER CONCLUSIVO / TERMINATIVO DAS COMISSÕES: COMO TRAMITAM AS LEIS .	60
4.3 – A UTILIZAÇÃO DO REQUERIMENTO DE URGÊNCIA E OS IMPACTOS NA TRAMITAÇÃO DAS LEIS .....	64
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>74</b>



## INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil, pós-Regime Militar de 1964, se ensejou com a aprovação da Constituição Federal de 1988, e, ao fim desse processo, foram fortalecidas as bases institucionais da democracia, de modo a privilegiar-se a governabilidade e a estruturação do processo decisório.

Nesse sentido, entender como ocorre a tomada de decisão, na definição das leis e das políticas públicas, nos revela a qualidade da nossa democracia. Por conseguinte, para que esse processo seja entendido faz-se necessário perceber a organização institucional do Congresso Nacional e, também, quais regras constitucionais e regimentais influenciam na aprovação de propostas.

De maneira geral, no Legislativo brasileiro há uma divisão dos trabalhos que está representada pela descentralização das decisões, que acontece do âmbito do plenário para as comissões. Essa descentralização ocorre por meio de deliberações que os Presidentes da Câmara e do Senado, ouvindo as suas lideranças partidárias, tomam na definição da agenda.

O objetivo do trabalho constitui-se em analisar a tramitação das leis no Congresso Nacional, para perceber como as regras regimentais influenciam no debate legislativo e na tomada de decisão. Para isso, o foco da pesquisa será entender se o requerimento de urgência e o poder terminativo nas comissões influenciam na deliberação das leis.

O requerimento de urgência é um dispositivo presente nos Regimentos Internos do Senado e da Câmara, e que tem o objetivo de acelerar a deliberação de um projeto de lei, levando-o para votação no Plenário. Portanto, pode-se pressupor que a sua utilização retira a possibilidade das comissões de se aprofundarem no debate da matéria.

Por outro lado, o poder conclusivo / terminativo das comissões apresenta-se como o dispositivo regimental que oferece a possibilidade de um projeto de lei ser deliberado somente pelas comissões temáticas, sendo encaminhado para sanção sem a necessidade de ser aprovada pelos Plenários da Câmara e do Senado.

Sendo assim, essa prerrogativa demonstra a importância institucional das comissões no Congresso Nacional.

Portanto, essa pesquisa buscará demonstrar como esses mecanismos coexistem e de que forma eles influenciam na aprovação dos projetos de lei. A análise desenvolvida procurou compreender o processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, buscando verificar se esses recursos regimentais são utilizados pelos atores políticos.

A hipótese inicial da investigação reside nos argumentos de que a utilização do requerimento de urgência retira a possibilidade das comissões de se aprofundarem no debate do tema e, também, de que é baixo o percentual de leis aprovadas no Congresso Nacional que tramitam pelo processo normal, passando pelas comissões.

A literatura sobre o legislativo brasileiro focou seus estudos na Câmara Baixa. Raras são as análises que comparam a tramitação das leis na Câmara dos Deputados e no Senado, de modo a deixar uma lacuna na compreensão do poder Legislativo. Além disso, mesmo sabendo que as comissões têm prerrogativas regimentais, que fazem delas a principal forma de organização interna do Legislativo, são poucos os estudos que objetivam investigar o seu funcionamento interno.

Contudo, mesmo com poucos trabalhos sobre as comissões no Legislativo brasileiro (Pereira e Muller, 2000; Lemos e Ricci, 2004; Lemos, 2008, Santos e Almeida 2011), partiremos do acúmulo de literatura sobre o tema, principalmente aquelas que possuem o neoinstitucionalismo americano como pressuposto teórico.

De maneira geral, a literatura sobre o legislativo aponta para duas interpretações. A primeira defende que nas estruturas do sistema democrático brasileiro há uma tendência para a paralisia decisória. Já a segunda aponta que existem mecanismos que garantem a preponderância do Poder Executivo, permitindo-lhe implementar a sua agenda (Limonge, 2006; Santos, 2002; Power, 1998; Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto e Tafner, 2002; Pereira e Muller, 2000).

Diante disso, buscou-se avançar na compreensão desses postulados. Para isso, procedeu-se à formulação de um banco de dados sobre a tramitação das Leis Ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, no período de 2011 a 2014 (54ª Legislatura), e que foram sancionadas pela Presidência da República. Desse modo, com informações mais recentes pode-se verificar se as premissas desenvolvidas continuam válidas.

Em continuidade, optou-se por mapear a tramitação dos Projetos de Leis de origem do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, excetuando-se desse conjunto as Medidas Provisórias e os Projetos de Leis do Congresso Nacional (PLN), pelo motivo de possuírem tramitação específica e não são analisados pelas comissões temáticas.

Para a construção do banco de dados, sobre a tramitação das leis, foi realizado um levantamento no acervo da Presidência da República de todas as leis ordinárias aprovadas no período de 2011 a 2014.

Após a consolidação dessas informações, efetuou-se uma pesquisa na base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a tramitação de cada uma das leis aprovadas, no intuito de identificar o autor do projeto de lei; a quantidade de dias para análise e deliberação, em cada casa legislativa; e, por fim, se essas proposições receberam, durante a tramitação, requerimento de urgência ou se foram conclusivo / terminativo nas comissões.

Para a análise dos dados obtidos e o aprofundamento do tema, no sentido de perceber o que eles revelam, dividiu-se o trabalho em quatro capítulos. No primeiro, aborda-se a literatura neoinstitucionalista, com a finalidade de identificar a origem desse postulado teórico e suas contribuições para o entendimento acerca da organização do legislativo, bem como as premissas da organização do Legislativo brasileiro.

No segundo capítulo, analisa-se a estrutura organizacional do Congresso Nacional, com destaque para os dispositivos regimentais que regulamentam a tramitação das leis. Ademais, elucida-se a estrutura das assessorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que auxiliam no processo legislativo, e, como se encontram divididas as Comissões Temáticas.

No capítulo seguinte, expõe-se a metodologia utilizada na pesquisa, bem com as hipóteses a serem testadas.

Em seguida, os dados captados são apresentados e analisados, com o propósito de demonstrar como o requerimento de urgência e o poder conclusivo / terminativo influenciam na aprovação das leis.

Por fim, as considerações finais sobre os resultados do trabalho e as conclusões são apresentadas, momento em que se lança novos questionamentos, a serem respondidos por pesquisas futuras.

## **CAPÍTULO 1: O NEOINSTITUCIONALISMO E O ESTUDO DO LEGISLATIVO**

### **1.1 – Postulados teóricos do neoinstitucionalismo**

Alguns questionamentos acerca do comportamento dos atores políticos são centrais na agenda de pesquisa da ciência política, assim como entender quais os fatores que influenciam as decisões políticas por meio de métodos de análise distintos.

Tais modelos de análise podem ser divididos, de maneira simplista, em dois grandes grupos. Um primeiro, integrado por aqueles buscam entender o comportamento dos atores sendo determinados por alguma racionalidade endógena. E um segundo, composto pelos que, de maneira inversa, entendem que o comportamento molda-se por algum tipo de restrição exógena, configurada pelo arranjo institucional que delimita o contexto de tomada de decisão.

Conforme aponta Peres (2008), estas questões centrais têm sido preponderantes na demarcação teórica de dois tipos de abordagem que competiram e dominaram o desenvolvimento da Ciência Política, os comportamentalistas e os institucionalistas.

No entanto, a abordagem que veio a prevalecer na análise do fenômeno político, nos últimos quarenta anos, é a neoinstitucionalista, que se tornou o paradigma dominante na ciência política. Sobre essa preponderância, Dahl escreve:

As mais importantes produções da abordagem comportamentalista até o momento lidaram com indivíduos – indivíduos que votam, que participam de política de várias maneiras, ou que expressam certas atitudes ou crenças. Mas, um indivíduo não é um sistema político, e a análise das preferências individuais não pode explicar plenamente as decisões coletivas, as quais somente poderão ser explicadas se entendermos os mecanismos pelos quais nas decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas (DAHL, 1961, apud PERES, 2008, pag. 60).

Já que a instituição é o elemento que explica a tomada de decisão, qual seria a definição de instituição? Hall e Taylor definem instituição, de maneira geral, “como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política.” (2003, p. 96).

As instituições, portanto, fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação da ação. Nesse bojo, o indivíduo é concebido como uma

entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto por símbolos, cenário e protocolos que fornecem filtros de interpretações, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação (HALL e TAYLOR, 2003).

Sobre o neoinstitucionalismo, Limongi (1994) resume os princípios básicos dessa teoria:

Neoinstitucionalismo porque, em contraste com as outras teorias explicativas anteriores, o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos (LIMONGE, 1994, p.3).

Dito de outra maneira, Peres (2008) escreve que os neoinstitucionalistas julgam que as instituições são fatores de constrangimento e de restrições, moldando e estruturando a ação política. Sendo assim, tem-se que as instituições limitam os cursos da ação e estabelecem uma escala de racionalidade entre esta e, com isso, as instituições moldariam e estruturariam cada vez mais as preferências.

Assim, primeiramente, as instituições constrangeriam / restringiriam, ou seja, limitariam as preferências, depois, as instituições as moldariam / estruturariam. Nesse caso é que se poderia falar que determinada instituição está de fato, institucionalizada. Com isso, as interações políticas estão diretamente associadas ao modelo institucional no qual estas estão inseridas, sendo seus resultados influenciados por esse modelo (PERES, 2008, p. 65).

Dentro do paradigma neoinstitucionalista podem ser identificadas várias vertentes, dentre as quais se destacam a sociológica e a da escolha racional.

No que se refere à vertente sociológica, a principal questão, em termos teóricos e empíricos, reside em entender o processo de formação das preferências. O foco privilegiado da análise apresenta-se como o processo de socialização política. Assim, “Dada a sua ótica própria, os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de porque as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais.” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 208)

Nessa perspectiva, podem ser identificadas três características marcantes do neoinstitucionalismo. Primeiro, a definição de instituição de maneira mais global, rompendo com a dicotomia instituição e cultura; segundo, a tendência em definir

cultura como sinônimo de instituição; e, por fim, a procura em explicar o surgimento e a modificação das práticas institucionais (Ibidem. p. 211).

Já com relação à vertente do neoinstitucionalismo da escolha racional, a literatura aponta que esses estudos originaram-se no contexto de pesquisas sobre o funcionamento do interior do Congresso dos Estados Unidos. Nessa ótica, trabalhos sobre os processos legislativos passaram a ser o campo inicial da contestação empírica da validade do paradigma comportamental e da proposição de novas perspectivas teóricas para o estudo das decisões e dos resultados políticos.

De maneira geral, esses trabalhos buscaram explicar como os regulamentos do Congresso afetaram o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com especial atenção ao sistema de Comissões do Congresso e às relações entre aquela instância e as autoridades administrativas independentes.

A ação é forjada e circunscrita pelas instituições. As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, preferências políticas e de escolhas de coalização, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas (PIERSON, 1996, apud PERES, 2008, P. 61).

Dito isso, e conforme aponta Limongi (1994), os congressistas forjados pela instituição pautam suas decisões pelos interesses particulares, no sentido de que, ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas, não pensam no bem comum ou em qualquer outro valor elevado. Eles até podem fazê-lo, mas, como qualquer outro mortal, procuram maximizar sua utilidade, e esta, para os congressistas, depende basicamente da sua reeleição. Dessa maneira, as motivações humanas para maximizar ganhos são reveladoras para se entender a relação entre a instituição e o comportamento, ou seja, partem do princípio de que os indivíduos agem racionalmente<sup>1</sup>.

Nesse sentido, as regras que estruturam o processo decisório seriam as responsáveis não apenas pela estabilidade das decisões, mas, também, pelo próprio resultado da escolha, dado que as decisões são estáveis e com uma maioria

---

<sup>1</sup> Sobre a crítica a ação racional ver BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. Revista brasileira de ciências sociais. Vol. 12, nº 35. São Paulo, 1997.

vitoriosa, no contexto em que várias maiorias são possíveis e que poderiam gerar instabilidades.

Em resumo, atualmente a ciência política encontra-se dominada pelo paradigma neoinstitucionalista, e, metodologicamente, as pesquisas buscam explicar os fenômenos sociais à partir das premissas dessa teoria. Nesses termos, e “Com efeito, é em torno desse paradigma que se movimenta e se organiza a comunidade desse campo científico, fazendo avançar o conhecimento acerca dos fenômenos políticos no interior de seu próprio sistema cosmológico” (PERES, 2008, p. 58).



## 1.2 – O legislativo como campo de análise do neoinstitucionalismo

Sobre os estudos do legislativo, existem duas grandes correntes teóricas. A primeira, mais vinculada ao funcionalismo, procura entender o papel que o parlamento cumpre em determinado país; a segunda, desenvolvida a partir da abordagem neoinstitucionalista, procura compreender os objetivos de carreira dos parlamentares, as regras sob as quais interagem com os colegas e demais atores políticos para, então, explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar (Santos e Almeida, 2011).

Na abordagem funcionalista, um Parlamento pode ser caracterizado de três maneiras: o ativo, o reativo e o ‘carimbador’. Acerca disso, Santos e Almeida (2011) elencam os principais pontos que caracterizam esses três tipos de Parlamento.

Um legislativo ativo pode ser caracterizado por aquele que possui a iniciativa do processo decisório, esse tipo de congresso, além de ser predominante quanto à origem dos projetos aprovados, constitui-se em ator fundamental na implementação dos programas governamentais e na alocação de recursos, além de possuir uma alta complexidade interna, que se expressa em ampla divisão do trabalho legislativo em comissões técnicas, permanentes e altamente especializadas. Nesse sistema, o alvo principal da ambição dos políticos é a conquista de cargos na hierarquia interna do Legislativo, como presidência de comissões permanentes, liderança de bancada ou postos na mesa diretora.

Já um legislativo reativo, apresenta-se como aquele que delega a iniciativa das proposições legais mais importantes para o Executivo. Assim, a definição da agenda e as prioridades, no que tange à ordem de apreciação dos projetos, são transferidas para o governo e negociadas, posteriormente, com os parlamentares, que, por seu turno, lideram o partido ou a coalizão legislativa majoritária. A complexidade interna não é tão desenvolvida, o que torna o Parlamento, até certo ponto, dependente das informações processadas por agentes externos ao âmbito legislativo, como no caso da burocracia do Executivo, do Judiciário ou de grupos de interesses.

Por fim, o Legislativo ‘carimbador’ é aquele que funciona inteiramente dependente do governo. As matérias que tramitam nesse tipo de Legislativo são, na

realidade, para atender a uma regra inteiramente proforma. Uma vez reunida uma coalizão legislativa majoritária, o poder decisório é transferido ao governo, que domina inteiramente a agenda.

Por outro lado, os neoinstitucionalistas desenvolveram outros modelos de análise do Legislativo. Conforme abordado na seção anterior, essas pesquisas são caracterizadas como o neoinstitucionalismo da escolha racional, e se desenvolveu inicialmente no Congresso Americano.

Segundo Limongi (1994) dois trabalhos influenciaram decisivamente a constituição dessa agenda de pesquisa: o de Kenneth J. Arrow (1963), com o seu *Teorema da Impossibilidade*, e o de Richard D. McKelvey (1976), com o *Teorema do Caos ou Teorema do tudo é possível*.

[...] mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade. Nesse sentido para toda e qualquer decisão, sempre haverá um indivíduo que pode melhorar a sua situação oferecendo uma nova proposta a voto (Ibdem, pag. 5).

Com relação aos estudos de Richard D. McKelvey (1976), eles apontam que em um dado contexto, comparando-se as duas alternativas, o indivíduo escolherá aquela que mais se aproxima de seu ponto ideal, independentemente da direção. No entanto, esse ponto pode ser qualquer ponto do espaço decisório, daí o motivo do nome do teorema, *Tudo é possível*. No campo da análise empírica, havendo um indivíduo que escolhe a agenda, em tese, ele poderá obter, como resultado final, o que lhe interessar ou o que lhe vier à cabeça.

A conclusão a que chega McKelvey é de que pode não haver qualquer relação entre as preferências individuais e o resultado final. Um determinador de agenda astuto será capaz de obter qualquer resultado, independente da configuração inicial das preferências. (Ibdem, p. 7)

De acordo com esses dois teoremas, torna-se difícil reunir maiorias estáveis para votar leis. As múltiplas escalas de preferências dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, a previsão não se verifica, pois as decisões do Congresso são de notável estabilidade. Portanto, qual a origem desse equilíbrio?

Sobre esse questionamento, Pereira e Mueller (2000) apontam que os teóricos buscaram resposta pelo lado das instituições, de modo que, “Muitos se puseram a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explica pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros” (p. 203). Portanto, a escolha social depende diretamente da intervenção das instituições.

Nesse sentido, as comissões são entendidas como agentes importantes, pois se constituem como um dos principais lócus de decisão legislativa. Baseiam-se, essencialmente, no modelo principal-agente, no qual um principal delega tarefas para outro agente, num ambiente de informação assimétrica (Pereira e Mueller, 2000).

Essa literatura neoinstitucionalista, voltada para o estudo do parlamento, divide-se em três grandes grupos: a distributiva, informacional e partidária.

A distributiva afirma que a organização do congresso serve aos interesses de reprodução eleitoral de seus membros, e o processo legislativo caracteriza-se pela negociação em torno da alocação de benefícios políticos. Portanto, o ponto de partida desse modelo explicativo é a motivação dos parlamentares. No entanto, a intensidade com que os parlamentares preferem as suas alternativas não é igual, e, diante desse quadro, eles buscam negociar com os outros parlamentares, constituindo, assim, uma espécie de “mercado de votos”, no qual legisladores fazem concessões em matérias menos importantes e esperam que outros façam o mesmo em temas de relevância para os eleitores que representam, com o objetivo de auferirem o máximo de benefícios para a sua clientela.

Nessa lógica, “as comissões servem ao propósito de seus próprios membros, que usam este sistema como forma de obter ganhos de trocas” (Pereira e Mueller, 2000, p.23). As comissões seriam o eixo estruturado do processo legislativo, porque permitiriam a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas localistas garantindo, assim, apoio ao parlamentar de seu reduto eleitoral. Dessa forma, para que a explicação distributiva se complete, basta que as comissões detenham direitos parlamentares especiais que garantam a prevalência

de sua vontade sobre a do plenário. Dito de outra maneira, para permitir que os ganhos de troca sejam obtidos, o plenário concede poderes às comissões, de tal forma que, em última análise, a vontade dessas venha a ser ratificada pelo plenário.

Já a teoria informacional entende, do ponto de vista teórico, a existência de dois postulados fundamentais na organização legislativa: o do primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas. Nesse sentido, os congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam quando tomam suas decisões, e, em vista disso, não estão certos quanto à relação entre as políticas e os resultados que ela pode trazer, nem conseguem prever os resultados eleitorais de suas ações.

O ponto de partida é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa, de maneira a ir de encontro com o que postula a versão distributivista, em que os parlamentares sempre sabem, com certeza, quais os resultados das políticas que adotam. (LIMONGI, 1994)

Segundo o principal teórico dessa corrente, Keith Krehbiel (1991), “os legisladores têm aversão a riscos, a redução da incerteza interessa a todos, sendo um bem coletivo. Por essa razão o problema central para as legislaturas seria o de criar uma organização legislativa que permitisse aos legisladores tomarem decisões no maior volume possível de informações, oriunda de fontes diversas” (Krehbiel 1991 apud Rocha e Barbosa, 2008, p.103).

Dentro dessa perspectiva, uma boa organização legislativa será aquela que conseguir minimizar as perdas e maximizar os ganhos de especialização. Para sanar essa assimetria informacional, o plenário concede certos poderes às comissões, como o incentivo para que se especializem, adquiram informação e passem essa informação para o plenário. E para cumprirem com essa função, as comissões devem ser constituídas como microcosmos do plenário, para garantirem a distribuição de preferências na casa legislativa. Dessa forma, as comissões seriam heterogêneas e contariam com a presença de membros de polos opostos do espectro ideológico, condição para que operem sobre uma base de informação plural. Conforme assinala Rocha e Barbosa (2008):

Qualquer consenso possível alcançado na comissão poderia ser visto como representativo de um consenso possível no plenário e também porque os legisladores estariam certos de que as decisões tomadas nas comissões não se distanciariam muito das preferências dos membros da casa como um todo. Dessa forma, o principal critério para a escolha de membros para as comissões seria a *expertise*, a capacidade prévia resultante de seu *background* profissional (pag. 112).

O resultado agregado da organização legislativa, segundo o modelo informacional, seria o fortalecimento do poder Legislativo, pois ele se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas.

Por fim, a corrente partidária percebe o partido como o centro das instituições do Legislativo e cumpridor de duas importantes funções: servir de veículo para a tomada de decisões do eleitor e atuar como mecanismo de coordenação do comportamento dos parlamentares, uma vez eleitos. No entanto, Santos e Almeida (2011) identificam um dilema na atuação do partido:

Os políticos extraem benefícios da existência dos partidos porque isto facilita sua atuação como candidato, assim como a sua atuação enquanto parlamentar. Contudo, o interesse que subsidia a emergência e força dos partidos é um interesse coletivo, ao passo que os parlamentares também se elegem por conta de seus esforços individuais no sentido de atender as demandas dos eleitores. O dilema coletivo dos políticos em face dos partidos surge no momento em que há riscos de a imagem do partido se desgastar pelo excesso de investimento nas matérias de alcance meramente paroquial (pag. 24).

Para superar esse dilema, a solução clássica para problemas da ação coletiva constitui-se em delegar para indivíduo ou grupo de indivíduos a tarefa de coordenar e canalizar esforços individuais na direção do bem público, dotando-os de incentivos para que assumam o ônus de organizar o comportamento individual e de realizar o interesse coletivo. A esse agente dá-se o nome de liderança partidária, cujo papel é de disciplinar a conduta da bancada, não permitir que a ação individual prejudique sobremaneira a imagem coletiva da agremiação, com vistas a compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas. Portanto, as lideranças partidárias seriam os atores centrais nesse processo, responsáveis pela elaboração da agenda dos partidos (SANTOS e ALMEIDA, 2011).

Diante disso, o papel do partido no Congresso é exatamente funcionar como uma entidade coletiva, pois quanto mais homogêneas são as posições sobre as

várias questões políticas, maior é o poder de barganha de cada membro, individualmente, pois o seu partido se fortalece (SANTOS, 2002).

No que diz respeito às comissões, elas veem o partido majoritário como o principal agente de decisão, de forma que as regras legislativas concedem ao partido majoritário uma série de vantagens e de poderes especiais, que são usados para controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros do partido.

Os que defendem a corrente partidária, com destaque para os teóricos Cox e McCubbins (1993), ressaltam que cabe ao partido selecionar os membros das comissões, o que acaba influenciando na decisão de qual parlamentar a presidirá. De acordo as regras do Congresso Americano, a definição do presidente da comissão se dá pelo critério de antiguidade, ou seja, o congressista que tem maior período de atuação parlamentar na comissão. Mesmo com essa regra, o partido pode selecionar ao longo do tempo, não reconduzindo à comissão os congressistas menos afinados com a linha partidária. O mais antigo na comissão seria, assim, um membro necessariamente fiel ao partido, selecionado ao longo do tempo (Limongi, 1994).

A literatura aponta que na escolha dos membros das comissões os líderes partidários levam em consideração dois quesitos: a lealdade partidária e a *expertise*. Conforme resalta Santos (2002), a melhor estratégia para aferir o grau de especialização prévia de um deputado é atentar para sua experiência profissional, e, assim, dividirá a bancada de parlamentares bem informadas nos temas relacionados com a atividade da comissão. Já a lealdade é auferida durante a votação de temas cruciais no plenário, momento em que o líder verifica o grau de compromisso de um parlamentar pelo seu comportamento manifesto.

As lideranças partidárias possuem, ainda, o poder de decidir quais matérias serão apreciadas pelo plenário, podendo deixar de incluir na pauta aqueles projetos que considerarem contrários às suas preferências, ou melhor, às preferências do partido que representam. Portanto, conforme afirma Limongi (1994), as comissões precisam antecipar a ação daqueles que decidem a sorte da matéria no estágio

seguinte de sua tramitação, pois as matérias são incluídas na pauta de acordo com as preferências do partido majoritário.

Diante dessas considerações, compreende-se que os modelos de organização legislativa apresentados revelam as estratégias dos legisladores, são moldadas pelos mecanismos institucionais e buscam atender os seus principais interesses.

Contudo, faz-se necessário entender que o Legislativo não é um poder isolado. Ele se relaciona com os outros poderes, e essa relação é reveladora para entender as estratégias adotadas internamente; os traços institucionais, constituídos a partir da relação com o poder Executivo e o Judiciário; e a busca para atender aos anseios da sociedade.

A seguir, apresentar-se-á um resumo dos principais argumentos levantados pelos autores acerca de como se dá a relação entre o Executivo e o Legislativo, no caso brasileiro.

### 1.3 – O Legislativo e o Executivo no presidencialismo de coalizão

Entender o processo decisório e dos procedimentos para a formulação de políticas públicas implica em, antes de tudo, compreender como se dá a formulação da agenda no contexto do Legislativo e do Executivo, pois eles, necessariamente, precisam negociar para garantir a produção de decisões.

Grande parte dos estudos sobre o processo de formulação de políticas no Brasil tem sido fortemente impactada pelas diferentes leituras do conceito de presidencialismo de coalizão, expressão essa cunhada por Sérgio Abranches (1988)<sup>2</sup>, e que, segundo ele:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade multipartidária e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço particular da institucionalidade brasileira chamarei, à falta de melhor nome, presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1998 apud LIMONGI, 2006, p.18).

A combinação desses elementos institucionais leva, na visão de Abranches (1988), a uma dificuldade de instauração de uma ordem democrática estável no Brasil. Assim, para garantir a governabilidade, os presidentes seriam impelidos a formar coalizão.

Para perceber o processo de formulação da coalizão, nos parece necessário analisar como a relação entre o poder Executivo e Legislativo se estruturou ao longo da história Brasileira. Santos (2002) afirma que o sistema político brasileiro passou por uma mudança fundamental de um período para o outro. Saímos de um presidencialismo faccional, que vigorou durante o período de 1946 a 1964, para um presidencialismo de coalizão racionalizada, que foi instaurado na constituição de 1988.

A constituição de 1946 não dotou o poder Executivo de prerrogativas legislativas amplas e significativas, ao contrário, impôs uma vedação explícita à delegação de poderes legislativos ao Executivo.

É necessário lembrar que essa constituição foi elaborada em um contexto de retomada da democracia, com o fim do Estado Novo, portanto, a Assembleia

---

<sup>2</sup> ABRANCHES, Sergio Henrique. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados. V. 31, p. 5-33, 1988.



Constituinte estava preocupada, sobretudo, em impedir que o poder avassalador, de tendência discricionária, dominasse a cena política.

Foram instituídos dispositivos de elaboração e de fiscalização do Orçamento, por parte do Legislativo, além da reformulação do processo eleitoral e da adoção da Justiça Eleitoral. Essa reformulação impôs um caráter nacional aos partidos políticos, constituindo-se como instrumento exclusivo de captação do sufrágio. Limonge (2008) comenta que o fortalecimento dos partidos e a adoção da representação proporcional, garantindo representação às oposições, é parte integrante das reformas destinadas a enfraquecer o poder Executivo, pois o presidente passou a não contar automaticamente com a maioria no poder Legislativo.

A força institucional de influenciar na agenda do governo, adquirida pelo Legislativo com a constituição de 1946, foi criticada por alguns autores, pois a compreendem como responsável pela paralisia decisória.

Os parâmetros da Constituição de 1946 estavam exauridos. Essa constituição, considerada 'retrógrada' pois alimentada por um liberalismo irrealista, proibia a delegação de poderes, o que significava amarrar o Executivo – na sua força dinâmica e criadora – aos caprichos de um Legislativo inorgânico e indisciplinado pela pluralidade da representação partidária (BENEVIDES, 1979 apud LIMONGE, 2008, p.225).

Prevaleceu, na época, o juízo de que o poder Executivo era frágil, pois se via impedido de implementar as medidas necessárias e reclamadas pela sociedade e por um Congresso conservador, moroso e dominado pela classe tradicional.

Após esse período, instalou-se no Brasil, em 1964, a Ditadura Militar e, com ela, alguns mecanismos de capacidade decisória do Executivo, e conforme defende Santos (2002), foram ratificados pela constituição de 1988, justamente por entender a necessidade de se garantir um ambiente favorável à tomada de decisão. Nesse sentido, fez-se necessário equacionar duas demandas. De um lado, tornou-se imperioso resgatar as prerrogativas perdidas pelo Poder Legislativo ao longo do período autoritário; e, de outro, era necessário evitar que o congresso se tornasse um obstáculo ao processo decisório.

Sobre essa difícil equalização, Limongi (2008) retrata os principais debates da constituinte de 1988. No que diz respeito ao sistema de governo, a discussão girou

em torno da alternativa para a adoção, no Brasil, do sistema parlamentarista ou do presidencialista. Outro ponto, alvo de muito debate, foi a extinção do decreto-lei, que era uma demanda de vários setores da sociedade, pois fora implementado pela ditadura de 1964.

O decreto-lei entrava em vigor imediatamente após sua publicação e com prazo de 60 dias para apreciação pelo Congresso. Na hipótese de não apreciação, o decreto-lei era automaticamente aprovado por decurso de prazo – o que, freqüentemente, exigia mobilização da base governista no sentido de impedir votações que pudessem, ainda que remotamente, comprometer a vigência do decreto-lei – e, mesmo quando votado, não eram permitidas quaisquer emendas. Na ocorrência de rejeição pelo Congresso, os efeitos provocados pelo decreto-lei, durante sua vigência, não eram revogados (NETO e TAFNER, 2002, p.8).

Contudo, o constituinte criou outro mecanismo, o da Medida Provisória (MPV), que, ao contrário dos antigos decretos-leis, se não apreciada pelo Congresso, é considerada automaticamente rejeitada. Esse mecanismo destinará, igualmente, um grande poder nas mãos do Executivo<sup>3</sup>.

O mais importante instrumento legislativo e o mais controverso é o poder de editar Medidas Provisórias com força imediata de lei. O uso desse mecanismo pelos sucessivos presidentes tem sido intenso e raramente os parlamentares a rejeitam (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 80).

Além da discussão do mecanismo de edição de MPs, outra prerrogativa institucional bastante debatida referiu-se à definição na formulação do Orçamento. Limongi (2008) aponta que prevaleceu a compreensão de que o Congresso deveria participar da definição de prioridades, e não se ater ao detalhamento dos gastos anuais. Como resultado, limitou-se o poder, quando comparado com a Constituição de 1946, dos parlamentares emendarem o orçamento. Foi instituído, assim, nas palavras de Santos (2002), um monopólio do Executivo sobre a iniciativa em matéria orçamentária<sup>4</sup>.

A tabela a seguir mostra alguns dos poderes legislativos que o Executivo adquiriu com a Constituição de 1988, quando comparada com a Constituição de 1946. Nela, pode-se perceber que o poder de agenda irá concentra-se, sobremaneira, no Executivo, tonando-o o maior responsável pela alteração do *status quo*.

---

<sup>3</sup> Sobre as Medidas Provisórias ver AMORIM NETO e TAFNER (2002).

<sup>4</sup> Sobre as prerrogativas institucionais na elaboração do Orçamento ver BITTENCOUT (2012).

**Tabela 01 - Poderes legislativos do Executivo, segundo constituições democráticas brasileiras de 1946 e 1988**

<b>Poderes Legislativos do Executivo</b>	<b>Constituição de 1946</b>	<b>Constituição de 1988</b>
Iniciativas exclusivas:		
Projetos de lei “administrativos”	Sim	Sim
Projetos de leis orçamentárias	Não	Sim
Projetos de lei sobre matéria tributária	Não	Sim
Emendas constitucionais	Não	Sim
Editar decretos com força de lei (medida provisória)	Não	Sim
Editar leis sob requerimento de delegação pelo Congresso	Não	Sim
Solicitar a urgência dos projetos de lei (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Impor restrições a emendas orçamentárias do Congresso	Não	Sim
Poder de vetar total ou parcialmente uma matéria aprovada pelo legislativo.	Não	Sim

Fonte: Limongi (2008).

Mesmo com todas essas alterações promovidas pela Constituição de 1988, as instituições fundamentais que caracterizam o sistema brasileiro, desde a constituição de 1946, não foram modificadas. Continua a vigorar o sistema presidencialista com representação proporcional no parlamento.

Contudo, faz-se necessário entender como se processa a relação entre o Executivo e o Legislativo, de modo a perceber como a coalizão é constituída a partir das regras institucionais estabelecidas pela constituição de 1988, e das mudanças que dela decorreram.

Segundo Santos (2002), há duas perspectivas de análise dessa relação. A primeira afirma que os partidos no Brasil são indisciplinados e, por isso, o comportamento no parlamento é imprevisível. Além disso, argumenta-se que os deputados brasileiros estão sempre buscando transferir benefícios para seus redutos eleitorais, o que converte o Executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares<sup>5</sup>. Já a segunda abordagem, defende uma posição oposta, isto é, que o comportamento dos partidos é disciplinado, as decisões são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer sua predisposição a políticas particularistas<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Sobre essa perspectiva de análise ver: Ames (2000); Mainwaring (1999) e Lamounier (1991)

<sup>6</sup> Sobre essa perspectiva de análise ver: Limongi (1999); Meneguello (1998) e Pereira (2000)

Os dados mostram que a disciplina média de coalizão reunida em apoio ao governo foi de 85% ao longo do período de 1989-2006 (LIMONGI, 2008), portanto, esse dado refuta a ideia da primeira corrente de análise.

Para entender esse sucesso das proposições do Executivo, além de perceber o fato de que a Constituição de 1988 o tornou poderoso, do ponto de vista legislativo, é necessário analisar as estruturas do Legislativo e perceber as regras do processo legislativo que regem o funcionamento da casa. A literatura aponta três mecanismos importantes, são eles: o Colégio de Líderes, as Comissões e o requerimento de urgência.

A percepção do papel da Liderança Partidária pressupõe o entendimento, conforme registrou Santos (2002), de que o Executivo possui condições de poder de barganha assimétrico diante dos legisladores individuais, pois o presidente detém o poder de distribuição de benefícios, que são importantes, por sua vez, para o parlamentar garantir o apoio do seu reduto. Nesse contexto, os partidos são a forma que o legislador encontra para representar coletivamente os seus interesses, tendo assim um maior poder de negociação frente ao Executivo poderoso.

Nesse sentido, os legisladores brasileiros fazem um investimento comum no valor da legenda do seu partido. Quanto mais homogeneia são as posições sobre as várias questões políticas, maior é o poder de barganha de cada membro individualmente. Assim sendo, o comportamento coeso em uma legenda comum é de interesse de cada deputado como forma de conferir credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegará a importunar ator político poderoso quanto o presidente brasileiro (pag.243).

Dessa forma, os partidos, que reúnem os parlamentares e elegem um líder da bancada, serão responsáveis, dentro do Colégio de Líderes, pela determinação da agenda decisória do legislativo.

Com relação a esse Colégio de Líderes ele foi criado em 1988, como organização auxiliar à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e para tratar de assuntos relacionados ao calendário de votação da casa. Na tabela a seguir mostramos alguns dos mecanismos de controle legislativo por parte de liderança partidária, em comparação com o período anterior à Constituição de 1988.

**Tabela 02 – Controle da Pauta de Votação pelas Lideranças Partidárias nos períodos 1946-64 e Pós 1988**

<b>Regras do Processo Legislativo</b>	<b>1946-1964</b>	<b>Pós-1988</b>
Colégio de Líderes	Não	Sim
Controle de Emendas em Plenário	Não	Sim
Encaminhamento do voto	Não	Sim

Fonte: Santos (2002).

No que diz respeito às comissões Legislativas, os constituintes de 1988 entenderam que a agilidade e a eficiência do processo legislativo residia na descentralização, de forma a valorizar as comissões por meio do instituto do poder conclusivo / terminativo. Isto porque um parlamento que orbita em torno apenas do plenário está condenado à lentidão, à inércia e à ineficiência, perdido no tempo e no rumo da estagnação. Ou seja, buscava-se exorcizar o Legislativo de seus velhos e arraigados pecados da morosidade. Limongi (2008) transcreve o relatório da Subcomissão do Poder Legislativo, que funcionou na assembleia Constituinte de 1988:

É inquietante a realidade atual que exhibe, tramitando por longo período de tempo, cerca de dez mil projetos, cuja afluência ao Plenário sobrecarregalhe os trabalhos, tronando-se tarefa difícil, se não inviável, a sua tempestiva apreciação. A alternativa proposta visa desobstruir os trabalhos do plenário, imprimindo maior racionalidade e agilização de processo legislativo, das Comissões, e por via de consequência, do poder Legislativo como um todo (pag.10).

Mesmo com essa prerrogativa de poder conclusivo / terminativo, Pereira e Mueller (2000), em estudo sobre o sistema de comissões, afirmam que o “poder das comissões no Congresso brasileiro tem uma base institucional muito fraca” (p.47). Sobre o poder terminativo, defende que por mais que a intenção original dessa regra seja fortalecer as comissões dentro do congresso, na prática, o poder terminativo não teve esse efeito.

Das 805 propostas aprovadas entre 1985 e 1998, 207 (25,20%) foram indicadas pelo presidente da Câmara como passíveis de serem aprovadas por poder conclusivo pelas comissões. No entanto, as comissões somente fizeram uso deste direito em 106 (13,16%) casos, sendo que apenas 71 (8,81%) propostas realmente foram aprovadas pelas comissões sem emendas do plenário (Ibdem, pag. 62).

No entanto, autores como Santos (2002) advogam que houve um amadurecimento institucional de mecanismo do poder decisório das comissões desde a sua instituição pela Constituição de 1988. Além disso, é importante notar que as comissões se distinguem por sua competência: comissões de competência estreita são aquelas cujas decisões não afetam outros membros do partido; as de competência ampla são aquelas cujas decisões causam impacto na imagem pública do mesmo (COX e McCUBBINS, 1993 apud SANTOS 2002).

Estudos das comissões apontam que elas se constituem como mecanismo de atuação das minorias legislativas. No entanto, as minorias legislativas no Brasil não têm como impedir que matérias sobre as quais a maioria ou o Executivo definam como relevantes venham a voto.

Os expedientes usuais para barrar decisões, recursos que a minoria utiliza para protelar decisões contrárias a seus interesses, afirma Limongi (2006), simplesmente não estão presentes no sistema político brasileiro, e o desenho institucional favorece a maioria.

Segundo esse autor, o mais importante recurso utilizado no caso brasileiro, é o requerimento de tramitação em regime de urgência. A aprovação de um requerimento de urgência permite que a minoria seja contornada, uma vez que acarreta a apreciação praticamente imediata da matéria pelo plenário e, além disso, restringe o direito à apresentação de emendas.

Na verdade há três tipos de urgência, em primeiro lugar, temos a chamada urgência constitucional, isto é, prevista pelo texto constitucional e que pode ser solicitada unilateralmente pelo Presidente da República, que tem assim como forçar o plenário a deliberar sobre matéria que submete ao poder Legislativo. As duas outras formas de urgência são aprovadas pelo próprio Poder Legislativo e, enquanto tal, reguladas pelos seus respectivos regimento interno (LIMONGI, 2006, p. 76).

A urgência, portanto, dispensa exigência de formalidades regimentais, reduzindo o tempo de tramitação de uma matéria e aumentando suas chances de aprovação. Quando solicitado pela Presidência da República, obriga que cada uma das Casas se manifeste em até 45 dias. Quando solicitada pelo Legislativo, faz com que a matéria entre em discussão na sessão imediata, passando a ocupar o primeiro lugar na ordem do dia. Conforme Neiva (2011), na prática, a solicitação de urgência

dá-se mais pelo próprio Legislativo, pois o Executivo usa a sua base de sustentação para solicita-la, diminuindo os custos políticos. Isso acontece nas duas Casas legislativas, mas, aparentemente, na Câmara ela é operacionalizada mais facilmente.

Todos esses mecanismos apresentados denotam que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, no atual contexto instrucional, se dá de maneira satisfatória. Todavia, há uma preponderância decisória do Executivo na definição da agenda, que, por sua vez, necessariamente precisa negociar com o Legislativo, pois só assim ele conseguirá colocar suas políticas em prática.

No entanto, essa negociação com o Legislativo deve ser entendida sob o viés de que no Brasil a organização do parlamento se dá pelo modelo bicameral, dividindo-se entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Essas Casas, por sua vez, possuem características distintas, como o número de membros; a forma de eleição dos parlamentares, que, em uma, se dá pela regra majoritária e, na outra, pela proporcional; além de prerrogativas institucionais e regras procedimentais distintas.

## **CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA A PRODUÇÃO DAS LEIS**

### **2.1 – As regras do jogo para a produção das leis**

O estudo das regras institucionais, que regem o funcionamento de uma instituição, apresenta-se como fundamental para a percepção da ação que os sujeitos adotam para verem avançar os seus interesses.

Nesse contexto, o processo legislativo no Congresso Nacional é regido pela Constituição Federal (CF), pelos Regimentos Internos da Câmara (RICD) e do Senado (RISF), além do Regimento Comum e das Resoluções Internas.

Sobre a prerrogativa de propor leis, todo parlamentar pode dar entrada em uma proposição legislativa. Para a apresentação de um projeto de lei (PL), a Constituição estabelece que cabe a cada membro ou comissão da Câmara e do Senado, e, portanto, não há muitas restrições quanto a essa iniciativa.

Segundo Ricci (2008), a prerrogativa de propor PL, sem grandes restrições, é comum na democracia contemporânea. Contudo, em vários países europeus os regimentos internos restringem a iniciativa individual, além de determinarem limitações temporais quanto à data para apresentação de proposta legislativa.

No Brasil, os parlamentares têm a possibilidade de propor um PL de maneira individual e coletiva, e não existem restrições temporais para apresentar uma proposta legislativa.

Contudo, não só os parlamentares são dotados do poder de legislar. A Constituição Federal estabeleceu que o Presidente da República, o Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores também possuem a prerrogativa de proporem leis. Além disso, há a possibilidade de apresentação de um PL por iniciativa popular.

No que se refere aos elementos que compõem um PL, os Regimentos da Câmara e do Senado estabelecem princípios gerais para uma boa formulação de um projeto. No Senado, o regimento prevê que “as proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididos, sempre que possível, em artigos, parágrafos,



incisos e alíneas” (art. 236, RISF) e “devem ser acompanhadas de justificativa oral ou escrita” (art. 238, RISF). Já o dispositivo regimental da Câmara, estabelece que “toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e apresentada em três vias” (art. 100, § 2º, RIDC).

Com relação ao PL de origem parlamentar, a Constituição Federal estabelece duas limitações de extrema relevância, e que devem ser notadas. São as propostas de cunho financeiro e as que se referem à organização da administração.

No Brasil, constitui-se competência exclusiva do Presidente a iniciativa das leis relativas ao Plano Plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais (art. 165, CF), e os projetos que dela derivam são apreciados pelas duas Casas Legislativas.

Portanto, a participação do Legislativo na determinação da agenda orçamentária é menor, e isso fica mais evidente a partir de uma série de restrições, traduzidas pela norma que estabelece o impedimento imposto aos parlamentares, de não poderem propor o “início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” (art. 167, §1º, CF), e “a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” (art. 167, § 2º, CF). Assim, qualquer investimento que ultrapasse o exercício financeiro “poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (art. 167, CF). Para Ricci (2008), “isso significa que, na prática, os parlamentares estão privados de um recurso fundamental – o de apresentação de propostas ordinárias que impliquem gastos – para cativar os próprios eleitores” (pag. 245).

A segunda restrição a ser destacada, exprime o fato de os parlamentares serem impedidos de legislar sobre determinados temas, pois a Constituição Federal estabelece que “compete privativamente à União legislar sobre” (art. 22, CF) vinte e quatro temas específicos. Além disso, o art. 96 da Carta Constitucional determina outras competências privativas ao Poder Judiciário. Essas restrições visam garantir a independência entre os Poderes, para legislarem sobre a sua organização funcional e para o exercício de suas funções.

Essa mesma autonomia também é garantida ao Poder Legislativo, pois a Constituição estabelece que compete ao Senado e à Câmara, privativamente, a elaboração de seu “regimento interno” e de dispor sobre a sua organização funcional, política, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seu serviços, e com iniciativa da lei para fixação da respectiva remuneração” (art. 51, inciso 3º e 4º, e art. 52, inciso 12º e 13º).

Em prosseguimento, depois desses esclarecimentos sobre as possibilidades e as restrições de apresentação de um PL, compreende-se necessário entender como se dá a tramitação dessas proposições.

Inicialmente, cabe esclarecer que os PL de origem do Executivo e do Judiciário, entendido aqui por projetos propostos pelo Ministério Público, Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, iniciam a sua tramitação pela Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado Federal o papel revisor (art. 64, CF). Nos demais casos, Câmara e Senado revezam o papel de Casa revisora, de acordo com a iniciativa da proposta. Assim, se for de deputado, o Senado é o revisor; e se de senador, a Câmara é a revisora.

Depois que um PL é apresentado, ele é despachado à Mesa Diretora, cabendo-lhe a atribuição de receber, numerar, datar, providenciar a leitura perante o Plenário e, em seguida, publicar no seu respectivo Diário. Após a leitura, a proposição é remetida, pelo Presidente, às comissões para análise e elaboração de parecer.

No despacho do presidente o regime de tramitação é estabelecido, e pode ser identificado como urgente, prioritário ou ordinário. Além disso, a proposição receberá, ou não, o conclusivo / terminativo nas comissões.

Conforme exposto anteriormente, o poder conclusivo / terminativo é a faculdade atribuída pela Constituição às comissões do Congresso Nacional, para que elas apreciem, em alguns casos, com poder decisivo, projetos de lei em substituição ao Plenário da respectiva Casa Legislativa. Com efeito, o art. 58, § 2º, inciso I, CF, prescreve que cabe às comissões, em razão da matéria de sua competência, “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a

competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa”.

Carneiro (2010) comenta que o RICD dispõe que os projetos de lei distribuídos a uma comissão são apreciados, em regra, com poder conclusivo, dispensada a competência do Plenário, salvo se apresentado recurso ao Plenário. Isso acontece porque o art. 24, inciso II, do RICD, apresenta apenas os casos em que não ocorre a deliberação conclusiva das comissões<sup>7</sup>.

Dessa forma, verifica-se que o RICD determina que alguns projetos, devido à espécie, ao regime de tramitação, à iniciativa, à origem ou à matéria nele tratada, sujeitam-se à apreciação do Plenário da Câmara desde o início de sua tramitação na Casa. Esses são os casos, respectivamente, do projeto de lei complementar; do projeto em regime de urgência, devido à natureza da matéria; do projeto de iniciativa popular; do projeto oriundo do Senado, ou por ele emendado, e que tenha sido aprovado pelo Plenário de qualquer das Casas; e do projeto de código.

De modo semelhante, duas ocorrências são elencadas no referido artigo de perda de conclusividade, ou seja, de situações em que o projeto de lei se sujeita, de início, à deliberação conclusiva das comissões, mas que, por questões supervenientes, passa a ter a necessidade de sua apreciação pelo Plenário da Casa. A primeira delas é a aprovação de regime de urgência para a proposição que tramitava, originalmente, de forma conclusiva nas comissões. A segunda refere-se à existência de pareceres divergentes entre as comissões que apreciaram o projeto.

Existem ainda duas outras hipóteses de quebra de conclusividade não previstas no art. 24. A primeira é concernente à perda do prazo de alguma comissão para apresentar seu parecer, situação em que o Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, determina o envio da proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso (RICD, art. 52, § 6º). A segunda é relativa à apensação à proposição que apresenta caráter conclusivo de outra sujeita a apreciação do Plenário, situação em que, dessa forma, ambas devem ser apreciadas, conjuntamente, pelo Plenário da Câmara.

---

<sup>7</sup> Ver anexo I: O Poder Conclusivo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Outro ponto importante a se destacar é a possibilidade de apresentação de recurso contra o poder conclusivo, expresso na Constituição Federal (art. 58, § 2º, I) e no § 2º do art. 132, RIDC, in verbis:

“§ 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara”.

Desse modo, o Plenário da Câmara também poderá apreciar projeto de lei deliberado conclusivamente pelas comissões, se for apresentado recurso, em sessão da Câmara, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, de iniciativa de um décimo dos membros da Casa (52 deputados), e se esse recurso for provido por decisão do Plenário da Câmara dos Deputados.

Já a o RISF atribui o poder conclusivo das comissões à nomenclatura de poder terminativo. O art. 91, desse Regimento estabelece os casos em que as comissões apreciarão uma matéria terminativamente<sup>8</sup>.

De acordo com o caput do art. 91, dois tipos de proposições terão sempre apreciação terminativa, ressalvada a possibilidade de interposição de recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado: 1) os projetos de lei ordinária de Senador, com exceção dos projetos de código; e 2) os projetos de resolução que tratem da suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

As matérias elencadas no § 1º do art. 91, por sua vez, dependem de decisão do Presidente do Senado, depois de consultadas as lideranças, para conferir competência terminativa às comissões. O RIDC, diferentemente, apresenta uma relação de matérias não sujeitas à apreciação conclusiva (art. 24, II), invertendo a lógica expressa no RISF.

Uma vez encerrada a apreciação terminativa, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado para ciência do Plenário, publicação no Diário

---

<sup>8</sup> Ver anexo II: O Poder Terminativo no Regimento Interno do Senado Federal

do Senado Federal e abertura de prazo para interposição de recurso contra a apreciação terminativa (RISF, art. 91, § 2º).

O recurso para que a matéria apreciada terminativamente pela comissão seja deliberada pelo Plenário do Senado Federal deverá ser interposto no prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da decisão da comissão no avulso da Ordem do Dia da sessão seguinte. O recurso, assinado por um décimo de seus membros (9 senadores), será dirigido ao Presidente da Casa (RISF, art. 91, §§ 3º e 4º). Esgotado o prazo sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, à promulgação, remetido à Câmara dos Deputados ou arquivado.

Ressalte-se que, até o dia 6/6/2006, as matérias aprovadas em caráter terminativo, pelas comissões do Senado, aguardavam o destrancamento da pauta do Plenário. O então Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, decidiu eliminar essa restrição em resposta à questão de ordem formulada pelo Senador Demóstenes Torres, em 7/6/2006. Com isso, após o encerrado do prazo para interposição de recurso, e não havendo a apresentação de nenhum, a matéria é a provada (CARNEIRO, 2010).

Por fim, a diferença entre poder conclusivo e poder terminativo, terminologias que geram muita confusão, não só por apresentarem algumas características em comum, mas também pelo fato de o poder conclusivo constituir-se na denominação atribuída pela Câmara dos Deputados, e poder terminativo pelo Senado Federal.

Para Carneiro (2010), o poder conclusivo, no âmbito da Câmara dos Deputados, é o poder conferido às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania e de Finanças e Tributação – ou às comissões especiais elencadas no inciso II do art. 34 do RICD –, quando examinam os aspectos de constitucionalidade e juridicidade ou de adequação financeira e orçamentária das proposições, enquanto que o poder terminativo pode ser exercido por qualquer comissão temática do Senado Federal.

Portanto, no que se refere à tramitação da matéria, ou ela ocorre de modo descentralizado, e são aprovadas pelas comissões de maneira conclusiva / terminativa; ou as comissões podem examinar as propostas sem a prerrogativa de

decisão final, e, nesse caso, o projeto recebe antes um parecer na comissão, favorável ou não, e, somente depois, segue para o Plenário.

Se os pareceres de todas as comissões são favoráveis à aprovação da proposta, é possível, mediante requerimento de Líder, omitir a discussão do mérito em plenário, de modo que se manifeste já com um voto (art.167, RICD e art. 267, RISF).

Cabe, ainda, ressaltar a possibilidade de apresentação do requerimento de urgência. Almeida (2011) resume a importância desse dispositivo.

O procedimento de urgência é o mecanismo para forçar a ação sobre um projeto. Sua importância reside no controle do fluxo do trabalho legislativo, implicando não apenas na capacidade de levar ao Plenário projetos de lei que estão presos em comissões, mas também a capacidade de determinar o que será decidido primeiro (pag. 42).

Dessa forma, o regime de urgência dispensa algumas formalidades regimentais e quebra de interstícios de prazos, de forma a levar as matérias para deliberação em plenário.

Para tramitar nesse regime, a proposição deve tratar de matéria que versem sobre defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; providência para atender calamidade pública; Declaração de Guerra, Estado de Defesa, Estado de sítio ou intervenção federal nos estados; acordos internacionais; e fixação dos efetivos das Forças Armadas, dentre outros casos (art. 151, RICD e art. 336 RISF).

Uma proposição também pode tramitar com urgência quando houver apresentação de requerimento nesse sentido (art. 153, art. 154 RICD e art. 338 RISF). Nessa modalidade de urgência simples, pelo menos um terço dos legisladores, ou dos líderes que representem esse número, precisam assinar o requerimento e uma maioria simples precisa aprová-lo. Caso a urgência seja aprovada, a proposição será colocada na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte, mesmo que seja no mesmo dia.

Outro regime de tramitação é o de urgência urgentíssima, presente no RIDC. Essa modalidade tramitação deve ser requerida pela maioria absoluta de deputados ou de líderes que representem esse número (257). O requerimento precisa ser

aprovado pela maioria absoluta dos votos, e, se aprovado, a proposição é incluída na Ordem do Dia da mesma sessão (art. 155 RICD).

Essas duas modalidades de requerimento de urgência podem ser apresentadas para todos os projetos de lei em tramitação, e a qualquer momento do processo legislativo. Se no momento em que um projeto urgente chega ao plenário, e qualquer uma das comissões responsáveis por examiná-lo ainda não tenha votado o seu relatório, providencia-se a escolha de um membro do plenário para fazer o relatório oral sobre o projeto, em substituição à comissão.

Por conseguinte, tem-se, ainda, a urgência constitucional, que pode ser solicitada para os projetos de autoria do Poder Executivo. Nesses casos, se “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação” (art. 64, CF).

Após concluída a apreciação de um PL numa das Casas, ele é encaminhado para a deliberação da outra. O resultado da decisão na segunda Casa pode definir três situações diferentes. Se o projeto for aceito sem modificação, ele é enviado ao Presidente, o qual pode vetá-lo, total ou parcialmente, ou sancioná-lo. Se a segunda casa intervier sobre o conteúdo, por exemplo, com emendas, o projeto deve retornar à Casa de origem, a qual apreciará apenas a variação introduzida. Em último caso, os projetos são rejeitados e arquivados definitivamente.

Como se pode perceber, as regras institucionais estabelecidas pela Constituição Federal e pelos Regimentos Internos da Câmara e do Senado determinam os caminhos que um Projeto de Lei percorre para que ele possa se tornar Lei.

No entanto, apresenta-se premente ampliar a discussão e entender que, para além das regras regimentais, é preciso ter a dimensão de como o Poder Legislativo se organiza administrativamente para produzir leis, e, também, quais são as fontes de informações que ele utiliza para ter mais segurança nas leis aprovadas.

## **2.2 – O Congresso em busca de informação: o papel da Secretaria Geral da Mesa e as Consultorias Legislativas**

Como membros do Poder Legislativo, os parlamentares (deputados e senadores) são agentes políticos com a prerrogativa de exercerem as funções que lhe são inerentes, em razão da condição de representantes eleitos pelo Povo.

Para que os parlamentares possam exercer suas prerrogativas é necessário que haja uma organização dos trabalhos e uma estrutura burocrática que possa dá suporte às atividades desenvolvidas pela instituição.

Nessa parte, serão apresentadas duas estruturas internas responsáveis por assessorarem os parlamentares na organização dos trabalhos legislativos e na busca de informações. São elas, a Secretaria Geral da Mesa e as Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Inicialmente, destaca-se que a coordenação dos trabalhos legislativos compete à Mesa Diretora, eleita para um mandato fixo de dois anos, estabelecidos constitucionalmente, e vedada a recondução para a mesma legislatura (art. 57, § 4º, CF). Ela é integrada por parlamentares eleitos pelo Plenário em escrutínio secreto: deputados, no caso da Câmara, e senadores, no do Senado. É composta por um Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários e suplentes.

Entre as inúmeras funções do presidente da Mesa estão a de presidir a sessão, manter a ordem, conceder a palavra aos deputados e senadores, e, além disso, cabe ao presidente da respectiva Casa exarar o despacho inicial das proposições e decidir, juntamente com o Colégio de Líderes, qual matéria será encaminhada para votação.

No que se refere ao Colégio de Líderes da Câmara e do Senado, constituem-se em um colegiado restrito, composto pelas lideranças dos partidos, da maioria, da minoria e dos blocos parlamentares, as quais acordam quanto à agenda do plenário e das comissões.

Sobre as reuniões dos Colégios de Líderes, Ricci (2008) comenta que “a questão chave para o entendimento da organização dos trabalhos legislativos passa pela relação entre as forças políticas tal como se verifica dentro do Colégio de



Líderes, contudo a não há a disponibilidade de registros sobre as negociações o que gera uma invisibilidade das decisões que afetam os cidadãos” (pag. 246).

Diante disso, importa registrar que apenas o Regimento Interno da Câmara disciplinou o Colégio de Líderes, cujas deliberações, no caso de falta de consenso, tomam a maioria absoluta (art. 20, §2º, RIDC). Já no Senado Federal, apesar de o Presidente sempre buscar consultar as lideranças, a autonomia para decidir os projetos que serão votados é maior, pois o regimento estabelece que as matérias que irão constar na ordem do dia serão incluídas a juízo do presidente, segundo a sua antiguidade e importância (art. 163, RISF).

Portanto, cabe ao presidente da respectiva Casa Legislativa organizar os trabalhos e decidir quais projetos irão à votação. Contudo, para que essa tarefa seja executada o presidente conta com a assessoria da Secretaria Geral da Mesa.

Sobre o assessoramento à Mesa Diretora, Santos (2014) comenta que há um debate sobre dois modelos. O primeiro ficou conhecido como a “impossibilidade lógica”, que considera o serviço de assessorar como atividade parcial e suscetível a influências políticas. Essa realidade pode entrar em contradição com o papel dos parlamentares, pois, efetivamente, são os representantes do povo.

Por outro lado, o segundo modelo considera não haver incompatibilidade entre o assessoramento especializado, voltado para a qualidade das políticas públicas, e a orientação do processo legislativo, que fornece informações para que os políticos possam, de acordo com preferências partidárias, exercer as suas funções de representantes eleitos.

Portanto, o modelo que veio a prevalecer foi o de assessoramento centralizado, que visa a fornecer informações à Mesa Diretora, apresenta-se assumidamente burocrático, e atua como base em um corpo técnico neutro a serviço tanto da qualidade das políticas públicas, quanto do cumprimento das regras regimentais que organizam as discussões no parlamento.

Nesse sentido, a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara e do Senado constitui-se em órgão de assessoramento legislativo por excelência, pois lhes compete assessorar a Mesa da respectiva Casa Legislativa, os trabalhos legislativos e a

Presidência, no desempenho de suas atribuições regimentais e constitucionais. Assim, é sua função dirigir, coordenar e orientar todas as atividades legislativas da Casa e acompanhar e assessorar as sessões plenárias e demais eventos de natureza técnico-políticos relacionados às atividades legislativas.

Ainda, cabe à Secretaria-Geral da Mesa do Senado assessorar não só a Mesa Diretoria do Senado, mas, igualmente, a do Congresso Nacional, pois o Presidente do Senado Federal é, também, o Presidente do Congresso Nacional.

Sobre a relação entre a Mesa Diretora e a Secretaria-Geral da Mesa, Santana (2013) fala de uma relação que pode ser entendida pela teoria de agência.

Define-se uma relação de agência como um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, há boas razões para presumir que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal (pag. 61).

Para o autor, essa relação possui um problema, pois entre o principal e o agente há uma assimetria da informação. O agente, por sua posição de executor, detém mais informações à respeito da atividade que executa do qual o principal não possui.

Essa assimetria de informação pode ser percebida no que diz respeito à função de coordenar os trabalhos legislativos pela Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais delegam várias atividades ao Secretário-Geral da Mesa.

Nesse sentido, é a Mesa, por meio do Presidente, que escolhe o ocupante do cargo de Secretário-Geral, e este, por sua vez, assume as atribuições de organizar todo o processo de aprovação das leis, levantando as informações necessárias para o bom funcionamento do legislativo.

Em todas as sessões deliberativas, tanto no Senado quanto na Câmara, é comum a presença do Secretário-Geral atrás do Presidente, seja passando-lhe informações para o andamento dos trabalhos, seja dirimindo possíveis dúvidas regimentais que são levantadas pelos membros do parlamento durante o debate das matérias.

Portanto, o Secretário-Geral da Mesa constitui-se em um ator que possui grande importância no processo de aprovação das leis.

Em entrevista concedida à jornalista Sônia Mossri, com a manchete intitulada “O dono do regimento”, o Secretário-Geral da Câmara dos Deputados Mozart Vianna comentou um pouco do trabalho que exerce.

A jornalista escreve que o Secretário-Geral controla o processo legislativo e tem mais poder que muitos deputados. É função de Mozart a elaboração semanal da previsão geral de votação, que é entregue ao presidente da Câmara dos Deputados, para deliberação.

A estrutura interna da Secretaria-Geral caracteriza-se por sua complexidade e sua composição por vários órgãos, que possuem atribuições específicas. O quadro a seguir mostra a estrutura da Secretaria da Câmara e do Senado.

**Tabela 03: Órgãos internos da Secretaria-Geral das Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**

SECRETARIA-GERAL DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	SECRETARIA-GERAL DA MESA DO SENADO FEDERAL
I – Chefia de Gabinete; II – Coordenação de Apoio Administrativo; III – Assessoria Técnico-Jurídica; IV – Núcleo de Assessoramento Jurídico; V – Núcleo de Assessoramento Técnico; VI – Coordenação de Apoio ao Plenário; VII – Coordenação de Registro de Comissões e Movimentação Parlamentar	I – Gabinete; II – Assessoria Técnica; III – Escritório Setorial de Gestão; IV – Serviço de Protocolo Legislativo; V – Coordenação do Sistema de Votações Eletrônicas; VI – Coordenação de Apoio à Mesa; VII – Coordenação de Redação Legislativa; VIII – Coordenação de Apoio Logístico; IX – Secretaria de Informação Legislativa; X – Secretaria de Apoio a Órgãos do Parlamento; XI – Secretaria Legislativa do Senado Federal; XII – Secretaria Legislativa do Congresso Nacional; XIII – Secretaria de Comissões; XIV – Secretaria de Registro e Redação Parlamentar; XV – Secretaria de Atas e Diários; XVI – Secretaria de Expediente.

Dados extraídos do portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Como se percebe, a estrutura interna é bastante ampla e apresenta-se como um dos elementos que mostra as quantidades de atribuições e a importância que a Secretaria-Geral possui no processo legislativo. Sobre a complexidade interna desses órgãos, pode-se notar que na do Senado existem mais divisões, o que pode ser explicado pela atribuição de também assessorar a Mesa Diretora do Congresso Nacional.

Além da Secretaria-Geral da Mesa, outro órgão que está presente na estrutura, tanto da Câmara dos Deputados, quanto na do Senado Federal, são as Consultorias Legislativas.

Para Santos (2014) as Consultorias Legislativas fornecem aos parlamentares informações essencialmente técnicas, pois são formadas por especialistas paritariamente neutros no momento da execução de duas funções. As assessorias fornecidas pelas Consultorias Legislativas diferem das consultorias eminentemente voltadas para os interesses partidários e de reprodução eleitoral dos parlamentares, que são exercidas, na sua maioria, por servidores comissionados ligados às lideranças partidárias ou aos gabinetes dos deputados e senadores.

A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Conle) foi criada pela Resolução nº 48, de 1993, e é uma poderosa máquina de análise e de recomendações de políticas públicas. Dividida em 21 áreas de trabalho, é composta de 164 servidores permanentes.

Já Consultoria Legislativa do Senado Federal (Conleg) possui 159 cargos de Consultores Legislativos – Especialidade Assessoramento Legislativo, das 240 vagas existentes. De acordo com o Ato do Consultor Geral, nº 1, de 2012, encontram-se distribuídos em 4 núcleos: direito, economia, social e discurso, e que, por sua vez, se subdividem em 22 áreas temáticas (RELATÓRIO ANUAL DA CONSULTORIA LEGISLATIVA, 2013).

Nesse âmbito, cabe às Consultorias Legislativas o assessoramento especializado à Mesa, às Comissões e aos parlamentares, para o desempenho de suas funções legislativa e fiscalizadora, bem como consultoria e assessoramento eventual às Secretarias-Gerais da Mesa e às Diretorias-Gerais.

Um dado importante a ser destacado refere-se à elaboração de pareceres. Como relatado anteriormente, toda matéria para ir a votação na comissão ou no plenário necessita de instrução, que deve ser apresentada por meio do Relatório, e sempre por um membro do parlamento nomeado ou pelos Presidentes (da Câmara e do Senado), ou pelo Presidente das Comissões, quando a matéria é analisada por um colegiado específico.

Por conseguinte, o Relator da proposição pode solicitar às Consultorias Legislativas a elaboração da minuta do Relatório a ser apresentado. Segundo dados dos relatórios anuais das Consultorias, em 2011 foram elaborados 2.859 relatórios pela Consultoria da Câmara e 2.772 pela do Senado.

Assim, tem-se que o relatório é de extrema importância para definir o sucesso ou o fracasso de uma proposição, pois é nele que se recomenda a aprovação ou a rejeição da matéria. Além disso, há o acatamento ou não das emendas apresentadas.

Além dos relatórios das proposições, outros produtos são oferecidos aos parlamentares, tais como realização de estudos e de notas técnicas, elaboração de proposição legislativa e de pronunciamentos.

Nesse sentido, as Consultorias se constituem em um ator relevante e que devem ser considerados no processo de elaboração das leis, pois são responsáveis por oferecerem informações aos parlamentares, para que possam desempenhar as suas funções.

Sobre a influência das Secretarias-Gerais da Mesa e das Consultorias Legislativas no processo legislativo, Santos (2014) comenta que a definição dos projetos que irão à deliberação faz-se por critérios técnicos, seguindo a orientação expressa no regimento, e, além disso, os respectivos presidentes das Casas Legislativas, responsáveis pela decisão em última instância, seguem recomendações da assessoria. O autor comenta, ainda, que há um processo colaborativo entre os dois órgãos para a consolidação dos projetos e para que possíveis dúvidas sejam sanadas.

Mesmo com o esforço em adquirir informações para a tomada de decisão, o Legislativo conta com desvantagens informacionais significativas relativamente ao Executivo. Nesse aspecto, há uma pressão maior nos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria-Geral da Mesa e que, embora a Consultoria Legislativa seja um órgão para fornecer informações à Casa, o seu trabalho é direcionado principalmente para atender as demandas das comissões (SANTOS, 2014).

Além do trabalho desenvolvido por esses dois órgãos apresentados, e que resultam na influência no processo legislativo, as Comissões Temáticas constituem-se como ator chave do processo. Na sessão seguinte tratar-se-á, mais detalhadamente, sobre a sua importância e suas prerrogativas.

### 2.3 – As Comissões Temáticas e as sua organização

Às comissões cabe a apreciação, em primeira instância, de toda e qualquer matéria que recaia sob a sua jurisdição. Assim, as comissões têm o poder de decidir a sorte da maioria das matérias, pois a ela cabe selecionar quais as que merecem ser aprovadas, de modo que, após um trabalho de coleta de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaços para a participação mais ativa das minorias e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos (RICCI, 2008).

Sobre o estudo das comissões, alguns autores vêm produzindo trabalhos que afirmam que elas não teriam importância e desempenhariam um caráter secundário no processo legislativo. Isso ocorreria devido aos poderes legislativos do Executivo, associado aos poderes institucionais conferidos ao Colégio de Líderes, além da possibilidade de utilizar instrumentos que aceleram a aprovação de matérias de seu interesse, impedindo os parlamentares de exercerem, por meio dos sistemas de comissões, um papel mais efetivo no processo legislativo.

Nesse diagnóstico das comissões legislativas, o trabalho de Pereira e Mueller (2000) é o mais citado. A análise desenvolvida foi construída com base no estudo de projetos que tramitaram no Congresso Nacional de 1995 a 1998. Os autores procuraram testar, por meio das teorias distributiva, informacional e partidária, o desempenho das comissões, e chegaram à seguinte conclusão:

O fato mais marcante do congresso brasileiro são os extensos poderes legislativos do Executivo. Ele pode iniciar legislação, retirar propostas das comissões via pedido de urgência, vetar em parte ou no todo legislação aprovada no Congresso, influenciar na composição das comissões, influenciar na escolha dos presidentes e relatores das comissões e criar comissões especiais. (Ibdem, p. 61)

Nesse cenário, as comissões seriam essencialmente irrelevantes. Contudo, Lemos (2008) fala que a capacidade do Legislativo em competir com o Executivo na formulação de políticas públicas está associada ao grau de complexidade interna do corpo legislativo, e o legislativo vem em um processo de institucionalização ao longo do tempo.

Essa autora estuda as comissões nos anos de 1990, e investiga diversas variáveis que poderiam explicar o poder das comissões, dentre elas, o número de reuniões realizadas, o volume de projetos analisados e a quantidade de pareceres

aprovados nas comissões e que foram lidos em plenário. Faz, ainda, uma comparação sobre os partidos que ocuparam a presidência do Senado e das Comissões e, por fim, examina o poder das comissões em emendar o orçamento da União.

Com todas essas variáveis, chega-se à conclusão de que ao longo de dez anos consolidam-se algumas comissões como centro privilegiado de poder, e essas mesmas comissões, ao serem controladas pela base do governo, podem servir como instrumentos para favorecer as preferências do Executivo. E nesse contexto encontra-se um Legislativo que barganha e que promove preferências junto ao Executivo.

A Câmara dos Deputados possui 22 Comissões Temáticas. Nos anos de 2013 e 2014 foram criadas as Comissões de Cultura (CCULT) e a do Esporte (CESPO). Essa iniciativa visava atender, com a presidência de um colegiado, os novos partidos que foram criados. Esse processo de divisão das comissões entre os partidos reforça a tese do caráter distributivo das comissões.

Já o Senado Federal, era composto por 7 comissões permanentes na década de 1990, porém esse número foi alterado iniciando em 2002 até 2007, em um processo que aumentou o número de comissões. Esse processo esse estendeu até o período mais recente, pois em maio de 2013 foi criada a Comissão Senado do Futuro, que compete a discussão de grandes temas sobre o futuro do País. Com mais essa Comissão o Senado Federal dispõem atualmente de 12 colegiados temáticos (art. 72, RISF), a tabela 04 mostra a divisão das comissões.

Além das Comissões Temáticas, existem no Congresso as Comissões Mistas, as Comissões Especiais, as Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs, o Conselho de Ética e ainda as Subcomissões. De todas essas o destaque é a Comissão Mista de Orçamento – CMO que reúne deputados e senadores para debater e deliberar questões orçamentárias e de acompanhamento da execução fiscal do Poder Executivo.



**Tabela 04: Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**

Comissões na Câmara	Comissões no Senado
I - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR; II - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI; III - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC; IV - Comissão de Cultura – CCULT; V - Comissão de Defesa do Consumidor – CDC; VI - Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU; VII - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC VIII - Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM IX - Comissão de Educação - CE X - Comissão do Esporte - CESPO XI - Comissão de Finanças e Tributação - CFT XII - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC XIII - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA XIV - Comissão de Legislação Participativa - CLP XV - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS XVI - Comissão de Minas e Energia - CME XVII - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN XVIII - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO XIX - Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF XX - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP XXI - Comissão de Turismo - CTUR XXII - Comissão de Viação e Transportes – CVT.	I – Comissão de Assuntos Econômicos – CAE; II – Comissão de Assuntos Sociais – CAS; III – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ; IV – Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE; V – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. – CMA; VI – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH; VII – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE; VIII – Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI; IX – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR; X – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA; XI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT; XII – Comissão Senado do Futuro – CSF.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Um dos elementos que poderiam explicar a diferença do número de Comissões entre o Senado e a Câmara é a diferença de integrantes. Enquanto a Câmara dos Deputados é composta por 513 membros, o Senado Federal possui 81 senadores.

O número de comissões é um dado importante, porque quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a diversidade de temas passíveis de serem analisados pelo Legislativo, ampliando-se a sua capacidade de decisão simultânea. Por outro lado, o número excessivo de comissões dispersa a atividade parlamentar, sobrecarregando os atores e impedindo-lhes a especialização.

A participação em várias comissões, simultaneamente, limitaria o tempo que têm os legisladores, gerando a não especialização dos parlamentares. Contudo, há argumentos contrários que apontam para a possibilidade de se trabalhar em mais de uma comissão, pois se compreende importante a possibilidade das funções múltiplas promoverem uma conexão entre as comissões e de diluírem a importância que se poderia dar no caso de se produzir numa somente. (ROSENTHAL apud LEMOS, 2008)

A possibilidade de convocar Audiências Públicas para debater uma matéria, em análise no âmbito de um colegiado, é um mecanismo importante, pois propicia que os atores envolvidos expressem a sua opinião sobre a matéria que está sendo debatida. Desse modo, com mais informações sobre o projeto e sobre os seus possíveis impactos, os parlamentares teriam, em tese, maior segurança na hora de decidir.

Sobre os poderes institucionais das comissões, a literatura identifica diversos mecanismos. A deliberação antes do plenário é uma das medidas de importância das comissões. Com o chamado “poder de fechar as portas” (*gatekee ping power*), via de regra, qualquer matéria para ser aprovada pelo congresso depende de decisão interna das comissões. Assim, uma vez introduzida uma matéria à apreciação da Casa, ela é imediatamente remetida à comissão com jurisdição sobre aquele tema.

Nessa lógica, o Presidente da Comissão, por algum motivo, pode decidir não pautar uma matéria para ser deliberada, e isso pode relegar ao esquecimento um projeto que não é de seu interesse. Essa prerrogativa é conhecida como o poder de “não decisão”.

A divisão das comissões, segundo a proporcionalidade partidária, atenderia a uma série de questões, como: líderes que reportam incentivos entre os liderados; do

ponto de vista da representação, garante às minorias espaço nas comissões e, portanto, o poder de relatar matérias, de votar e de utilizar técnicas de obstrução, permite que as oposições negociem para si postos relevantes em comissões menos ambiciosas, corrigindo parcialmente assimetrias geradas pela regra da maioria; do ponto de vista da cota de ocupação de poder, permite que se negociem cargos relevantes como o de liderança parlamentar e presidência de comissão.

Quanto aos instrumentos das minorias, o voto em separado é uma categoria que se assemelha a um relatório da minoria, embora seja individual e não partidário. Esse instrumento compete, durante a votação da matéria na comissão, com o relatório elaborado pelo parlamentar designado pelo presidente da comissão.

Também podem ser considerados instrumentos das minorias, o poder de pedir vistas ao processo, de modo a permitir a análise individual da matéria por alguns dias; e a possibilidade de solicitar a realização de audiência pública, onde opiniões divergentes devem ser mostradas.

Com essas prerrogativas elencadas, pode-se concluir que as comissões desempenham, sim, um papel importante no Legislativo brasileiro: elas propiciam o aprofundamento do debate legislativo e a possibilidade de um ambiente de negociação com os diversos atores envolvidos.

### CAPÍTULO 3 – HIPÓTESES E METODOLOGIA

A presente pesquisa buscou testar duas hipóteses. A primeira é a de que a utilização do requerimento de urgência tira a possibilidade das comissões de se aprofundarem no debate do tema. E, a segunda, de que é baixo o percentual de leis aprovadas no Congresso Nacional que tramitam apenas pelas comissões.

Para verificar esses dois enunciados, formulamos um banco de dados sobre a tramitação de Leis Ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional na 54ª Legislatura (2011-2014)<sup>9</sup>. Assim, a partir desses dados mais recentes queremos verificar as tendências atuais.

Nesses termos, optou-se por mapear a tramitação dos Projetos de Leis de origem do Legislativo, do Executivo e do Judiciário<sup>10</sup>. A seguir, retirou-se da análise as Medidas Provisórias e os Projetos de Leis do Congresso Nacional (PLN), por possuírem uma tramitação específica, e não serem analisadas pelas Comissões Temáticas.

Para construir o banco de dados, sobre a tramitação das leis, realizou-se um levantamento no acervo da Presidência da República de todas as leis ordinárias aprovadas no período de 2011 a 2014.

Após a consolidação dessas informações, empreendeu-se uma pesquisa na base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a tramitação de cada uma das leis aprovadas, reunindo informações sobre o autor do projeto de lei, a quantidade de dias para a análise e a deliberação em cada casa legislativa e, por fim, se essas proposições receberam, durante a tramitação, requerimento de urgência ou se foram conclusivo / terminativo nas comissões.

Para a realização deste trabalho, o primeiro passo foi a delimitação da área específica de interesse da pesquisa e a definição de uma pergunta-problema.

Com o objetivo de determinar o problema de pesquisa, buscou-se na fase inicial, definir o propósito central da pesquisa, traduzido como: *avaliar quais os*

---

<sup>9</sup> Os dados coletados referem-se às leis que foram sancionadas pela Presidência da República no período de 1º de janeiro de 2011 à 31 de outubro de 2014.

<sup>10</sup> Para efeitos dessa pesquisa, denominamos projetos de origem do Judiciário, os PLs propostos pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Ministério Público e Tribunal de Contas da União.

*impactos da utilização do requerimento de urgência e do poder conclusivo / terminativo na tramitação das leis.* Assim, procurou-se perceber os efeitos que esses mecanismos regimentais exercem no processo decisório do Parlamento, de modo a evidenciar o seu papel, pois entende-se que eles são de extrema relevância para a compreensão de como são elaboradas as leis.

Na fase inicial da pesquisa, a partir da observação cotidiana, depreendeu-se que o requerimento de urgência e o dispositivo de decisão conclusiva / terminativa das comissões têm sido utilizados de forma recorrente. No entanto, percebeu-se necessário entender como esses mecanismos foram estabelecidos e de que forma foram consolidados.

Para a consecução da análise desses instrumentos regimentais, notou-se que não se pode perder o foco do papel que esse instituto desempenha no processo legislativo e nas relações institucionais. Em razão disso, percebeu-se premente contextualizar a utilização desses instrumentos na perspectiva da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, pois como vimos o Presidente da República, no caso do Brasil, possui fortes poderes de agenda.

Como mostramos nas sessões anteriores, a literatura já estudou esses mecanismos, porém, com dados mais recentes pode-se verificar se as tendências continuam as mesmas.

Nas partes anteriores do presente trabalho foi utilizada uma abordagem qualitativa, na qual as informações apresentadas são resultantes das pesquisas bibliográficas e foram analisadas e interpretadas para explicar como o processo decisório está organizado.

No próximo capítulo a prioridade recairá sobre a abordagem quantitativa, no sentido de mostrar o processo de aprovação das leis nos últimos quatro anos.

## **CAPÍTULO 4 – A TRAMITAÇÃO DAS LEIS NO CONGRESSO NACIONAL NO PERÍODO 2011-2014**

### **4.1 – Os Legisladores no Congresso Nacional: a autoria das leis aprovadas**

Como vimos anteriormente, o Poder Executivo possui fortes poderes de agenda, o comportamento dos partidos que fazem parte da coalizão do governo é disciplinado e as decisões são previsíveis.

As regras institucionais, como a faculdade de editar Medidas Provisórias, solicitar urgência para os projetos de sua autoria, além da possibilidade de os partidos que compõem a coalizão poderem controlar a atividade legislativa, atuando no Colégio de Líderes e nas Comissões, garantem ao Poder Executivo o grande poder para legislar.

No período analisado, os dados mostram que em anos não eleitorais as leis aprovadas pelo Congresso Nacional foram, em sua maioria, de autoria do Executivo. Em 2011, 49% das leis aprovadas foram de autoria da Presidência da República e, em 2013, esse número subiu para 57% das leis.

Levando-se em conta o período de 2011 a 2014, a média de autoria das leis mostra que o Executivo foi o principal legislador, pois 47% das leis aprovadas foram de autoria da Presidência. Os parlamentares, deputados e senadores, propuseram e aprovaram 42% das leis e o Judiciário, 11%. A tabela 05, a seguir, mostra os números.

O período analisado mostra uma tendência diferente do que estudou Limongi (2006). Sobre o percentual de Leis que o Executivo propõe e aprova, e que esse autor denomina taxa de dominância<sup>11</sup>, segundo o levantamento que levou em consideração o período de 1988 a 2006, “a taxa de dominância para o período é expressiva: 85,6%. Não há variações significativas entre os mandatos. Collor e Sarney têm os valores mais baixos, em torno dos 77%. Itamar e Lula estão acima dos 90%, enquanto Fernando Henrique teve taxa similar em seus dois mandatos: 85%” (pag. 23).

---

<sup>11</sup> Limongi (2006) classifica como taxa de dominância o percentual das leis cuja proposição se deve ao Executivo, pelo total de leis aprovadas.

Portanto, se no período dos outros Presidentes, pós-Constituição de 1988, a taxa de dominância ficou na média de 85%, no governo da Presidente Dilma Rousseff essa taxa foi de 47%. Essa diferença significativa é um indicio de uma nova tendência, e que deve ser detalhada com um estudo sobre a coalizão dos partidos no Governo dessa Chefe de Estado e, também, para se compreender como foi conduzida a relação entre Legislativo e Executivo nos últimos anos. Contudo, esse não é o objeto de discussão desse trabalho.

**Tabela 05: Autoria das leis aprovadas no período ente 2011 a 2014**

	2011	(%)	2012	(%)	2013	(%)	2014	(%)	Total Geral	(%)
Leis de Autoria do Legislativo	82	40	85	45	57	33	49	54	273	42
Leis de Autoria do Judiciário	22	11	25	13	17	10	10	11	74	11
Leis de Autoria do Executivo	100	49	77	41	97	57	32	35	306	47
Total de Leis Aprovadas	204	100	187	100	171	100	91	100	653	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de consultas no banco de dados da Presidência, da Câmara e do Senado (2014).

Sobre as modalidades das proposições legislativas do Poder Executivo, observou-se que a Presidência pode encaminhar ao Legislativo as seguintes modalidades: Projetos de Leis (PL); Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN) e Medidas Provisórias (MPV). Essas proposições, se aprovadas, serão convertidas em Leis Ordinárias<sup>12</sup>.

Os dados coletados mostram que, no período analisado, o Poder Executivo preferiu apresentar proposições legislativas utilizando o expediente da Medida Provisória. Acerca disso, importa ressaltar que, conforme abordado anteriormente, Santos e Almeida (2011) consideram a MPV o instrumento legislativo mais relevante, pois, ao serem editados, possuem força imediata de lei (art. 62, CF).

<sup>12</sup> A Constituição Federal garante, ainda, a prerrogativa da Presidência da República em apresentar Propostas de Emenda à Constitucional (PEC) e Projeto de Lei Complementar (PLP), essas proposições não são analisadas por esse pesquisa.

No período em perspectiva, 38% das proposições apresentadas pela Presidência da República, e aprovadas pelo Congresso Nacional, foram, na sua origem, MPV.

Cabe ressaltar, ainda, que o volume de Leis aprovadas, e que são provenientes de Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN), possui a quantidade significativa de 37% das proposições do Executivo. Esses projetos tramitaram, exclusivamente, na Comissão Mista de Orçamento; foram votados pelo Plenário do Congresso Nacional; e tratam de questões orçamentárias. Esse dado pode ser justificado pelo que Santos (2002) classifica como o monopólio do Executivo sobre iniciativa em matéria orçamentária.

Outro dado a ser destacado, constitui-se no fato de que no ano de 2011, 50% das leis aprovadas de autoria do Executivo foram, em sua origem, PLN. Essa configuração pode ser um indício da necessidade de ajustes orçamentários para atender as agendas estabelecidas pelo novo Governo, que se iniciava naquele ano.

**Tabela 06: Projetos de autoria do Poder Executivo que viraram leis entre 2011 e 2014**

	2011	(%)	2012	(%)	2013	(%)	2014	(%)	Total Geral	(%)
Medida Provisória	35	35	33	43	31	32	17	53	116	38
PLN	50	50	22	29	40	41	2	6	114	37
PL Executivo	15	15	22	29	26	27	13	41	76	25
Total de Leis de Autoria do Executivo	100	49	77	41	97	57	32	35	306	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de consultas no banco de dados da Presidência, da Câmara e do Senado (2014).

Portanto, os dados mostram o Executivo continua sendo o principal legislador, quando analisada as Leis efetivamente aprovadas.

Ao enviar uma proposta, a Presidência da República avalia a conveniência da proposição e as possibilidades de que sejam aprovadas. Dificilmente o governo desperdiçará munção, enviando ao Congresso um projeto sabidamente fadado ao



fracasso. Com os poderes institucionais para legislar, que o Executivo possui, torna-se muito difícil o Presidente ser derrotado ao propor leis.

Sobre o sucesso das proposições do Executivo, Araújo (2008) comenta que a explicação para esse fato está nas condições institucionais em que acontece a interação entre as instâncias decisórias do sistema. Como se sabe, o Executivo possui vários recursos para assegurar o apoio parlamentar como, por exemplo, as emendas ao orçamento e a distribuição de postos no governo são os mais comentados.

Além dos aspectos mencionados, que garantem a predominância do Executivo, pode-se destacar o processo de apropriação da agenda do Legislativo. Conforme o estudo de Araújo e Silva (2013), esse fenômeno pode ser verificado pelo fato de que muitos projetos de lei ou MPV são inspirados em propostas que tramitam no parlamento, contrariando a noção de que as matérias de interesse do Executivo se originam, exclusivamente, dos órgãos da administração pública. Contudo, ao se apropriar das matérias dos parlamentares, e com os poderes institucionais que o Governo possui, o Legislativo é levado a tomar uma decisão sobre o projeto.

Sobre as propostas dos deputados e senadores, estudos apontam que elas são filtradas pelos próprios parlamentares, de forma que eles retêm um grande número de projetos antes de enviá-los para o crivo da Presidência da República, que pode sancionar ou não um PL<sup>13</sup>. Portanto, um altíssimo percentual de projetos, considerados inconstitucionais, redundantes ou indesejáveis, em termos de mérito, é eliminado já no processo legislativo da Câmara e do Senado.

Mesmo assim, o percentual total de projetos que viram leis, e que foram propostos pelos deputados e senadores, foi de 42% do total de leis aprovadas no período. Contudo, cabe ressaltar que uma significativa parcela dessas leis trata de temas como: datas comemorativas, denominação de rodovias federais, além de inscrição do nome de determinada personalidade no livro de heróis da pátria. Portanto, o que se verifica é que elas tratam de temas pouco controversos.

---

<sup>13</sup> Sobre esse assunto ver Pereira e Mueller (2000)

Já o Judiciário tem poder limitado para iniciar leis, pois só pode propor projetos relacionados com a sua própria organização e funcionamento, e talvez, por isso, o número reduzido de proposta, de 11% do total.

Feito esses esclarecimentos sobre a autoria das leis, passemos, a seguir, à análise da tramitação das leis nas duas Casas Legislativas.

#### **4.2 – O poder conclusivo / terminativo das comissões: como tramitam as leis**

Como vimos na primeira parte deste estudo, o poder conclusivo / terminativo foi introduzido pela Constituição Federal de 1988. O objetivo era tornar o processo legislativo mais ágil e eficiente. Nesse sentido, o entendimento era de que um parlamento que orbita em torno apenas do plenário está condenado à lentidão, à inércia e à ineficiência, perdido no tempo e no rumo da estagnação.

Na segunda parte, tratou-se de estudos que avaliam esse mecanismo. Se por um lado, alguns autores defendem que essa prerrogativa possui base instrucional muito fraca, pois, mesmo com a designação, no despacho inicial do Presidente, da prerrogativa de conclusivo / terminativo nas comissões, poucos foram os projetos que, efetivamente, foram aprovados nessa modalidade de tramitação. Por outro lado, há a linha de interpretação que demonstra um amadurecimento institucional do mecanismo do poder decisório das comissões, desde a sua instituição pela Constituição de 1988.

Sobre esse assunto, cabe ainda informar que as comissões, em razão da matéria de sua competência, poderão “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa” (art. 58, § 2º, inciso I, CF).

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os projetos de lei distribuídos a uma comissão são apreciados, em regra, com poder conclusivo. Já no Regimento Interno do Senado Federal, o poder de declarar se um projeto será ou não terminativo nas comissões é do Presidente do Senado, pois é ele que possui essa prerrogativa.

Feitas essas considerações, cabe ressaltar que, para analisar a prerrogativa de poder conclusivo / terminativo, foram retiradas das 653 Leis Ordinárias pesquisadas, as Leis que foram, na sua origem, Medida Provisória e PLN, pois essas possuem uma tramitação específica e não podem receber essa prerrogativa, devendo ser, necessariamente, analisadas pelo Plenário.

Com isso, a amostra foi reduzida para 423 Leis analisadas, o que corresponde a 65% do total de Leis Ordinárias, sancionadas no período de 2011 a 2014.

Nesse sentido, a análise dos dados revelou que na Câmara dos Deputados existe uma tendência maior para que os projetos de lei tramitem apenas pelas comissões. Das 423 Leis Ordinárias, que tramitaram pelas Comissões Temáticas, 287 foram aprovadas sem a necessidade de serem encaminhadas ao Plenário. Isso corresponde a um percentual de 68% das Leis aprovadas que tramitaram apenas nas Comissões da Câmara dos Deputados. No Senado, esse número é menos significativo, e corresponde a um total de 47%.

Com relação ao postulado inicial da pesquisa, o número de leis que tramitaram apenas pelas Comissões das duas Casas Legislativas não foi baixo, como inicialmente se pressupôs. Das 423 Leis aprovadas pelas duas Casas Legislativas, entre 2011 a 2014, 43% (ou 181) delas tramitaram apenas pelas Comissões Temáticas.

Esse dado reforça a tese de que a prerrogativa de conclusivo / terminativo nas comissões é um expediente que vem se consolidando no Parlamento Brasileiro, e que ele deve ser considerado na análise da aprovação das Leis.

**Tabela 07: Projetos que foram Conclusivos / Terminativo e que viraram Leis Ordinárias entre 2011 e 2014**

	PL Geral	Média de Dias	PL Executivo	Média de Dias	PL Senado	Média de Dias	PL Câmara	Média de Dias	PL Judiciário	Média de Dias
Conclusivo na Câmara	287	987	41	705	59	1198	147	956	40	546
Terminativo no Senado	197	672	9	294	68	741	116	681	4	160
Terminativo / Conclusivo em ambas	181	825	8	617	55	941	114	795	4	309

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de consultas no banco de dados da Presidência, da Câmara e do Senado (2014).

Contudo, ressalta-se que as leis aprovadas por meio desse expediente não se constituem em leis controversas, devido à natureza do próprio mecanismo, que estabelece diversas possibilidades de perda de conclusividade, com destaque para o recurso ao plenário assinado por 1/10 dos membros da respectiva casa legislativa, que leva uma matéria que foi aprovada terminativamente para a análise do Plenário.

Outro elemento, que pode servir como possibilidade para explicar o fortalecimento desse expediente, é o fato de que ele se constitui em um mecanismo para tangenciar a paralisia total dos seus trabalhos, quando a pauta está sobrestada por alguma Medida Provisória.

O sobrestamento da pauta, ou a suspensão das votações, acontece quando o Poder Legislativo não delibera sobre uma Medida Provisória ou sobre um Projeto de Lei com urgência constitucional. Por conseguinte, “Se a Medida Provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando” (art 62, § 6º, CF).

No que se refere à urgência constitucional, que pode ser solicitada para os projetos de autoria do Poder Executivo, a Constituição estabelece que se “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação” (art. 64, CF).

Portanto, para tangenciar o sobrestamento, a Câmara procurou mecanismos para que sua pauta, uma vez sobrestada, não gere paralisia total dos seus trabalhos, e, em vista disso, as decisões conclusivas das comissões continuam a valer e também os projetos de decreto legislativo.

No Senado não ocorria assim, até que o entendimento de que as comissões não poderiam apreciar terminativamente os projetos foi suavizada. Assim, com o questionamentos dos Senadores, o Presidente da Casa e os líderes decidiram que as comissões poderiam deliberar plenamente quando houvesse o sobrestamento de

pauta do Plenário, ficando suspensa somente a abertura do prazo para a apresentação de recursos, que, no caso da apreciação terminativa, é o ato final, executado em Plenário. O sustentáculo para a nova interpretação é que:

[...] a decisão terminativa de comissão [...] constitui ato composto que somente se completa após ocorrer a comunicação dessa decisão da comissão ao Presidente do Senado para ciência do plenário e publicação no Diário do Senado Federal, com vistas ao início do prazo de cinco dias para interposição de recurso para apreciação da matéria pelo plenário do Senado, conforme estabelecem os parágrafos 2º e 3º do art. 91 do regimento interno<sup>14</sup>.

Esse fato poderia explicar o reforço do poder terminativo nas comissões, constituindo-se como estratégia para que os parlamentares não se encontrem em situação de paralisia decisória, devido ao grande número de Medidas Provisórias que geram, em muitos casos, o sobrestamento da pauta do Congresso.

No que se refere à média de dias de tramitação, ao que nos parece, não tem grande influência. Os projetos de autoria do Executivo e do Judiciário tendem a serem aprovados mais rapidamente, mesmo com a tramitação apenas pelas comissões. E os Projetos dos Senadores e dos Deputados tendem a um período maior para que se ultime alguma deliberação.

O destaque seria para o caso em que os Deputados analisam os projetos de autoria dos Senadores, somente pelas comissões. Acerca disso, os dados apontam para uma média de 1.198 dias, o que permite concluir que a Câmara dos Deputados inclina-se a ser mais rigorosa ao analisar um projeto de autoria de senador.

Diante dessas considerações, passemos à análise da utilização do requerimento de urgência.

---

<sup>14</sup> Notas taquigráficas da comunicação do presidente Renan Calheiros ao plenário constantes no Diário do Senado Federal de 11 de março de 2005, página 04763, disponível em: <[www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2005/03/10032005.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2005/03/10032005.pdf)>. Acesso feito em: 10/11/2014.

### **4.3 – A utilização do requerimento de urgência e os impactos na tramitação das leis**

Nos capítulos anteriores tratou-se de um importante recurso utilizado no caso brasileiro, que é o requerimento de tramitação em regime de urgência. Sua permite que a minoria seja contornada, uma vez que acarreta a apreciação praticamente imediata da matéria pelo plenário e, além disso, restringe o direito à apresentação de emendas.

A urgência significa, nesse contexto, a dispensa da exigência de formalidades regimentais, reduzindo o tempo de tramitação de uma matéria e aumentando suas chances de aprovação.

Para Neiva (2011), a solicitação de urgência se dá mais pelo próprio Legislativo, pois o Executivo usa a sua base de sustentação para solicitá-la, diminuindo os custos políticos. Isso acontece nas duas Casas Legislativas, mas na Câmara apresenta-se como de mais fácil operacionalização.

De maneira resumida, existem três tipos de urgências. A primeira delas, a Constitucional, é solicitada pelo Presidente da República, e que, após tramitar 45 dias em uma casa legislativa, e não for deliberada, começa a sobrestar a pauta do Plenário.

Na urgência simples, a tramitação é estabelecida por meio de requerimento (art. 153, art. 154 RICD e art. 338 RISF). Nessa modalidade, pelo menos um terço dos legisladores, ou líderes que representem esse número, precisa assinar o requerimento, e uma maioria simples precisa aprová-lo. Caso a urgência seja aprovada, a proposição será colocada na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte, mesmo que seja no mesmo dia.

E por fim, tem-se a tramitação em regime de urgência urgentíssima, presente apenas no RIDC. Nessa modalidade de tramitação, o requerimento deve ser assinado pela maioria absoluta de deputados ou de líderes que representem esse número (257). Ademais, precisa ser aprovado pela maioria absoluta dos votos. Se aprovada, a proposição é incluída na Ordem do Dia da mesma sessão (art. 155 RICD).

Essas duas últimas modalidades de requerimento de urgência podem ser apresentadas para todos os projetos de lei em tramitação, e a qualquer momento do processo legislativo.

A tabela 08 mostra a utilização do requerimento de urgência nos últimos quatro anos.

**Tabela 08: Projetos que receberam Urgência e que viraram Leis Ordinárias entre 2011 e 2014**

	PL Geral	Média de Dias	PL Executivo	Média de Dias	PL Senado	Média de Dias	PL Câmara	Média de Dias	PL Judiciário	Média de Dias
Urgência na Câmara	114	1160	34	566	26	474	35	692	19	591
Urgência no Senado	149	284	54	217	7	679	39	549	49	79
Urgência em ambas	61	607	26	227	4	241	22	365	9	308

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de consultas no banco de dados da Presidência, da Câmara e do Senado (2014).

Primeiramente, destaca-se que dos 423 Projetos de Leis analisados pelo Congresso Nacional, e que foram aprovados e transformados em Leis Ordinárias, 35% receberam urgência no Senado Federal e 27% na Câmara dos Deputados. A urgência, em ambas as Casa, foi solicitada para 14% das leis aprovadas.

Além disso, a urgência na Câmara dos Deputados tem ocorrido mais para os projetos de autoria do Executivo e dos próprios deputados. Ao passo que, no Senado, os projetos de autoria do Executivo e do Judiciário receberam mais requerimentos para tramitação em regime de urgência.

Essa conjuntura pode ser justificada pelo fato de que cabe ao Senado Federal ser a casa revisora dos projetos de autoria do Executivo, Judiciário e os de autoria dos deputados. Nesse sentido, quando a matéria chega para a sua análise e deliberação já há um consenso mais ou menos estabelecido sobre o conteúdo, e, portanto, os senadores optam com mais frequência pela utilização do requerimento de urgência.



No que se refere ao impacto na quantidade de dias em tramitação, o mais significativo foi a urgência para os projetos de autoria do Judiciário, que tramitaram, em média, por 79 dias no Senado Federal, ao receberem o requerimento de urgência.

Com relação aos senadores e deputados, mesmo com a aprovação de requerimento de urgência, para os projetos de sua autoria, não se verificou um forte impacto na média de dias que o projeto levou para ser aprovado. A média verificada foi de 692 dias para aprovarem um projeto deputado na Câmara dos Deputados e 679 para aprovarem um projeto de senador no Senado Federal.

Isso demonstra que esse expediente pode ter sido utilizado não para tirar a possibilidade das comissões se debruçarem sobre as matérias, mas, sim, para que fosse levado à decisão, por meio no Plenário.

A utilização do requerimento de urgência tende a ser estabelecida com maior frequência para os projetos de lei de autoria do Poder Executivo. No período, 45% dos projetos de autoria do Executivo receberam urgência na Câmara; 71% dos projetos receberam urgência no Senado; e 34% receberam urgência em ambas as Casas.

Para Santos e Almeida (2011), os requerimentos de urgência aprovados para os projetos do Executivo são, em sua maioria, aprovados pelos próprios parlamentares, e isso leva à conclusão de que esse expediente só é utilizado quando há consenso em relação ao conteúdo substantivo dos mesmos. Pois se alguns partidos se opõem a um projeto, então eles também devem se opor ao requerimento de urgência que leve o projeto para consideração do plenário (pag. 53).

Com os dados da tabela 08, pode-se concluir que a utilização do requerimento de urgência se dá conforme já estabelecido por Santos e Almeida (2011):

Na medida em que os legisladores são impacientes, isto é, eles preferem colher os benefícios de alguma política mais cedo do que mais tarde, o processo legislativo ordinário implica um custo positivo de espera. A existência de tal custo é condição necessária para que alguma maioria retire um projeto da comissão. O motivo é que mesmo com o ganho informacional

do relatório da comissão seja significativo, o custo da espera provavelmente será maior (pag. 62).

Em outras palavras, o requerimento de urgência não é utilizado para impedir que a comissão analise o projeto, e sim para os casos em que a tramitação ordinária, que levaria um tempo significativo, e que geraria custo pela espera da decisão, nesses casos os legisladores mobilizam-se para aprovação da urgência, o que possibilita uma decisão mais rápida.

Portanto, o postulado inicial, de que o requerimento de urgência tira a possibilidade do aprofundamento do debate das matérias pelas comissões temáticas, não se verificou. Os dados revelaram que o impacto da utilização do requerimento de urgência na quantidade de dias para análise e deliberação de um projeto de lei não é significativo, quando se avalia os projetos de autoria dos próprios parlamentares.

Ademais, a solicitação da urgência ocorre em grande parte pela solicitação dos próprios parlamentares, e, nesses casos, para ser aprovada precisa de um quórum qualificado. Portanto, para que o requerimento de urgência seja aprovado sobre determinada matéria torna-se necessário um consenso mínimo sobre o conteúdo do projeto. Diante disso, presume-se que ocorre uma negociação e um cálculo dos impactos de determinada norma.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho constituiu-se em analisar a tramitação das leis no Congresso Nacional, para perceber como as regras regimentais influenciam no debate legislativo e na tomada de decisão.

Inicialmente, a análise priorizou o legislativo brasileiro à luz da literatura neoinstitucionalista, no sentido de apresentar as contribuições de vários autores que estudaram o sistema político brasileiro. Esses escritos afirmam que a relação entre o Executivo e o Legislativo se consolidou a partir de mecanismos instituídos pela Constituição de 1988, e que lançou a base para o que ficou conhecido como o Presidencialismo de Coalizão, onde há uma predominância do poder Executivo.

Nesse contexto, elucidou-se as regras constitucionais e regimentais da Câmara e do Senado, além de se expor as estruturas administrativas que influenciam o processo de aprovação das leis.

Sobre esses procedimentos, tratou-se de apresentar como ocorre a utilização do requerimento de urgência e do poder conclusivo / terminativo nas comissões, e de que forma eles influenciam a tomada de decisão.

Conforme visto, o requerimento de urgência apresenta-se como um dispositivo que tem o objetivo de acelerar a deliberação de um projeto de lei, levando-o para votação no Plenário. Já o poder conclusivo / terminativo das comissões, compõe-se como dispositivo regimental que dá a possibilidade de um projeto de lei ser deliberado somente pelas comissões temáticas, sendo encaminhado para sanção sem a necessidade de ser aprovada pelos Plenários da Câmara e do Senado.

Para verificar a utilização desses dois elementos regimentais, construiu-se um banco de dados sobre a tramitação das leis sancionadas no período de 2011 a 2014.

Ainda sobre esses dois dispositivos, apresentou-se a hipótese de que que seria baixo o número de leis que foram aprovadas com o poder conclusivo / terminativo das comissões, e, também, de que a utilização do requerimento de

urgência tiraria a possibilidade das comissões de se aprofundarem no debate da matéria.

Entretanto, os dados pesquisados mostraram que no período analisado 43% dos projetos de leis, que foram convertidos em Leis Ordinárias, tramitaram apenas pelas comissões do Congresso Nacional, não sendo necessária a aprovação dos Plenários da Câmara e do Senado.

E no que se refere ao requerimento de urgência, viu-se que a sua utilização não reduziu de maneira significativa o tempo de tramitação das leis, e que esse expediente é mais utilizado durante a tramitação no Senado Federal e para os projetos de autoria do Executivo.

Portanto, a utilização desses dois dispositivos vem se modificando ao longo do tempo, e essa mudança de tendência fica mais evidente ao se analisar os estudos já produzidos. Esse quadro mostra a necessidade de se continuar aprofundando nos estudos sobre o Legislativo, pois, mesmo que não tenha havido uma mudança muito significativa nas regras do jogo, os atores têm agido de forma diferente, e para entender mais ao certo essa mudança, faz-se necessário a realização de investigações em maior profundidade, a partir de futuras pesquisas.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sergio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. V. 31, p. 5-33, 1988.

AMORIM NETO, Octávio e TAFNER, Paulo. *Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias*. *Dados*, 45, pp. 5-58, 2002.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. *A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000*. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães e SILVA, Rafael Silveira. *Titulares da agenda e carreiras políticas*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº10. Brasília, p. 285-311, 2013.

BAERT, Patrick. *Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia*. *Revista brasileira de ciências sociais*. Vol. 12, nº 35. São Paulo, 1997.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Relação executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos do orçamento e controle*. Textos para discussão, abril de 2012.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Poder Conclusivo das Comissões*. *Jornal Conversa Pessoal*, Ano X, nº 118, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1999.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary. *As três versões do neo-institucionalismo*. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LEMOS, Leany Barreiro e RICCI, Paolo. *Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados*. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 19 Nº. 55, Junho de 2004.

LEMOS, Leany Barreiro. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LIMONGI, Fernando. "O Poder Executivo na Constituição de 1988", in R. G. Oliven, M. Ridenti e G. M. Brandão (orgs.), *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Anpocs, 2008.

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Revista Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, n.76, p.17-41, 2006.

LIMONGI, Fernando. *O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente*. BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre de 1994.

MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Líber Júris, volume 2, 1993.

MOSSRI, Sônia. O dono do regimento. Congresso em Foco, Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/questao-de-foco/o-dono-do-regimento/>, acessado em: 10/11/2014.

NEIVA, Pedro Rubson Pereira. *Coesão e disciplina partidária no Senado Federal*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol 54, nº2, p. 289-318, 2011.

NEIVA, Pedro Rubson Pereira. *Os Determinantes dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo?* Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 4, nº 1, p. 271-302, Rio de Janeiro, 2006.

NETO, Octavio Amorim e TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. DADOS, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, pp. 5 a 38, 2002.

NOGUEIRA, Octaciano. *O Senado Federal em perguntas e respostas*. Brasília: Senado Federal, 2011.

OLIVEIRA, Maria Abadia Furtado. *A efetividade da deliberação legislativa em sede de comissões*. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, Brasília, 2005.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. *Uma teoria da preponderância do poder executivo, sistemas de comissões no Legislativo brasileiro*. *Revista Brasileira de ciências sociais*. Vol. 15, nº 43. Junho de 2000.

PERES, Paulo Sérgio. *Comportamento ou instituições: a evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política*. *Revista Brasileira de ciências sociais*. Vol.23 nº 68 outubro de 2008.

RICCI, Paolo. *A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal*. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ROCHA, M. M. e BARBOSA, C. F. *Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, p. 93-104, 2008.

SANTANA, Nilson Matias. *Relação agente-principal entre deputados federais e gestores administrativos na Câmara dos Deputados*. *E-legis*, Brasília, n. 12, p. 52-69, set/dez 2013.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. 1ªed. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano. *O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2014.

SANTOS, Fabiano. *Partidos e comissões no Presidencialismo de Coalizão*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 54, nº 2, 2002.

SENADO FEDERAL, Relatório anual 2013 da Consultoria Legislativa. Brasília, 2014. Disponível em: [www.senado.gov.br/conleg](http://www.senado.gov.br/conleg).

SOUZA, Marly do Carmo. *Regimento do Senado Federal: uma análise crítica*. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, Brasília, 2005.



## ANEXOS

### **Anexo I - Poder Conclusivo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados**

.....  
 Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressa neste Regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

.....  
 II - quanto às proposições:

a) proceder à distribuição de matérias às Comissões Permanentes ou Especiais;

.....  
 Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....  
 I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;

II - discutir e votar os projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuando os projetos:

a) de lei complementar;

b) de código;

c) de iniciativa popular;

d) de Comissão;

e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;

f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;

g) que tenham recebido pareceres divergentes;

h) em regime de urgência;

.....  
 Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados a publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia.

§ 1º Dentro de cinco sessões da publicação referida no *caput*, poderá ser apresentado o recurso de que trata ao art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.

§ 2º Durante a fluência do prazo recursal, o avulso, da Ordem do Dia de cada sessão deverá consignar a data final para interposição do recurso.

§ 3º O recurso, dirigido ao Presidente da Câmara e assinado por um décimo, pelo menos, dos membros da Casa, deverá indicar expressamente, dentre a matéria apreciada pelas Comissões, o que será objeto de deliberação do Plenário.

§ 4º Fluído o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

§ 5º Aprovada a redação final pela Comissão competente, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no prazo de setenta e duas horas.

.....  
Art. 132. Apresentada e lida perante o Plenário, a proposição será objeto de decisão:

.....  
III – das Comissões, em se tratando de projeto de lei que dispensar a competência do Plenário, nos termos do art. 24, II;

IV – do Plenário, nos demais casos.

§ 1º Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das Comissões competentes para estudo da matéria, exceto quando se tratar de requerimento.

§ 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver 14 recurso nesse sentido de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.

## Anexo II - Poder Terminativo no Regimento Interno do Senado Federal

.....  
Art. 48. Ao Presidente compete:

.....  
X – determinar o destino do expediente lido e distribuir as matérias às comissões;

.....  
Art. 49. Na distribuição das matérias subordinadas, na forma do art. 91, à apreciação terminativa das comissões, o Presidente do Senado, quando a proposição tiver seu mérito vinculado a mais de uma comissão, poderá:

I – definir qual a comissão de maior pertinência que deva sobre ela decidir;

.....  
Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código:

II – projetos de resolução que versem sobre suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const. art. 52, X).

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I - tratados ou acordos internacionais (Const. art. 49, I);

II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI);

III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const. art. 49, XVII);

IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

V – indicações e proposições diversas, exceto:

a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno;

b) projetos de resolução a que se referem aos arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV e V, da Constituição.

c) proposta de emenda à Constituição.

§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no *Diário do Senado Federal*.

§ 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso da Ordem do Dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado.

§ 4º O recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado, será dirigido ao Presidente da Casa.

§ 5º Esgotado o prazo no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado.

.....