



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Douglas Souza Alves

A Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados e o Parlamento Remoto: impactos da alteração de regras de procedimento legislativo para o poderio de obstrução de minorias políticas e a qualidade da representação.

Brasília,
2022



Douglas Souza Alves

A Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados e o Parlamento Remoto: impactos da alteração de regras de procedimento legislativo para o poderio de obstrução de minorias políticas e a qualidade da representação.

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Parlamentar e Processo Legislativo.

Área de concentração: Ciência Política

Orientador(a): Osmar de Oliveira Aguiar

Brasília,
2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Douglas Souza Alves

A Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados e o Parlamento Remoto: impactos da alteração de regras de procedimento legislativo para o poderio de obstrução de minorias políticas e a qualidade da representação.

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Parlamentar e Processo Legislativo.

Aprovado em Brasília, em 06 de Dezembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof(a) Me(a) Osmar de Oliveira Aguiar
Câmara dos Deputados

Prof(a) Dr(a) Fabiana de Menezes Soares
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG



A Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados e o Parlamento Remoto: impactos da alteração de regras de procedimento legislativo para o poderio de obstrução de minorias políticas e a qualidade da representação.

Douglas Souza Alves^{1*}

RESUMO

À luz da teoria neoinstitucionalista, o presente texto discute como a alteração de regras de procedimento endógenas ao processo legislativo, como a instituição da Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados, inseridas em um contexto de Parlamento Remoto, poderão agir diretamente sobre o exercício da atividade parlamentar, mitigar o poderio de obstrução de minorias políticas e a qualidade da representação. A partir da pesquisa quantitativa, foi feito um comparativo do índice de aprovação de proposições de autoria do Poder Executivo (Medidas Provisórias) pela Câmara dos Deputados na 56ª Legislatura para com o intuito de averiguar o impacto da instituição desta Resolução, ao abolir diversos mecanismos de atuação obstrucionista parlamentar. Como resultado, verificou-se que a inovação legislativa concentrou, ainda mais, poder de agenda nas mãos dos Líderes Partidários e da Presidência da Casa Legislativa, favorecendo assim a agenda legislativa do Poder Executivo após a sua aprovação. Por fim, traça-se um debate em torno do levantado pela literatura sobre representação política e *accountability* para refletir quais impactos as alterações promovidas poderão infligir sobre a qualidade da representação, os princípios do sistema proporcional e o aprofundamento da chamada crises da democracia.

Palavras-chave: Neo-institucionalismo. Parlamento Remoto. Resolução nº 21/2021. Representação Política. Processo Legislativo das Crises. Processo Legislativo de Emergência. Accountability. Minorias Políticas. Crises da Democracia.

Data de submissão

Data de aprovação

Disponibilidade

^{1*} Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e Assessor Legislativo na Câmara dos Deputados. Contato: douglas.alves@camara.leg.br



The Chamber of Deputies' resolution n° 21/2021 and the Remote Parliament: impacts of changing the rules of legislative procedure on the power of obstruction of political minorities and the quality of political representation.

Douglas Souza Alves^{2*}

ABSTRACT

In the light of neo-institutionalist theory, this text discusses how changing procedural rules endogenous to the legislative process, such as the institution of Resolution No. 21/2021 of the Chamber of Deputies, inserted in a context of Remote Parliament, can act directly on the exercise of parliamentary activity, mitigate the power of obstruction of political minorities and the quality of representation. From the quantitative research, it was intended to make a comparison of the approval rate of propositions authored by the Executive Branch (Provisional Measures) by the Chamber of Deputies in the 56th Legislature to argue that the institution of this Resolution, by abolishing several mechanisms of parliamentary obstructionist action it concentrated, even more, agenda power in the hands of Party Leaders and the Presidency of the Legislative House, thus favoring the legislative agenda of the Executive Branch after its approval. Finally, a debate is outlined around what is raised by the literature on political representation and accountability to reflect what impacts the changes promoted may inflict on the quality of representation, on the principles of the proportional system and the deepening of so-called crisis of democracy.

Keywords: neo-institucionalism; remote Parliament, Resolution n. 21/2021. Political representation, Legislative process of crises; Emergency legislative process. Accountability. Political Minorities. Crisis of democracy.

Submission date

Approval date

Available at

^{2*} BA in Political Science from the University of Brasília (UnB) and Legislative Advisor to the Chamber of Deputies. Contact: douglas.alves@camara.leg.br



Resolução nº 21/2021 de la Cámara de Diputados y del Parlamento a Distancia: impactos de la modificación de las normas de procedimiento legislativo para el poder de obstrucción de las minorías políticas y la calidad de la representación.

Douglas Souza Alves^{3*}

RESUMEN

A la luz de la teoría neo-institucionalista, este texto discute cómo la modificación de reglas procesales endógenas al proceso legislativo, como la institución de la Resolución N° 21/2021 de la Cámara de Diputados, inserta en un contexto de Parlamento a Distancia, puede actuar directamente el ejercicio de la actividad parlamentaria, aplacar el poder de obstrucción de las minorías políticas y la calidad de la representación. A partir de la investigación cuantitativa, se pretendió hacer una comparación de la tasa de aprobación de las proposiciones del Poder Ejecutivo (Medidas Provisionales) por la Cámara de Diputados en la 56ª Legislatura para argumentar que la institución de esta Resolución, al derogar varios mecanismos de acción obstruccionista parlamentaria concentró, aún más, el poder de agenda en manos de los Dirigentes Partidarios y de la Presidencia de la Cámara Legislativa, favoreciendo así la agenda legislativa del Poder Ejecutivo luego de su aprobación. Finalmente, se traza un debate en torno a lo que plantea la literatura sobre representación política y accountability para reflexionar qué impactos pueden tener los cambios que se promueven sobre la calidad de la representación, los principios del sistema proporcional y la profundización de las llamadas crisis de la democracia.

Palabras clave: Neoinstitucionalismo. Parlamento remoto. Resolución N° 21/2021. Representación Política. Proceso Legislativo de Crisis. Proceso Legislativo de Emergencia. Contabilidad. Minorías políticas. Crisis de la Democracia.

Fecha de entrega
Fecha de aprobación

Disponibilidad

^{3*} Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Brasilia (UnB) y Consejero Legislativo de la Cámara de Diputados. Contacto: douglas.alves@camara.leg.br



AGRADECIMENTOS

O meu muito obrigado ao Deputado Gustavo Fruet, por seu apoio indispensável e pelo exemplo de integridade e espírito público que muito me enriqueceram como profissional e cientista político e, ao meu orientador Osmar Aguiar, por sua paciência e dedicação imprescindíveis para a entrega deste trabalho.



1 INTRODUÇÃO

Observa-se na literatura correlata e na historicidade da Ciência Política brasileira como o nosso sistema e formas políticas consolidados na Constituição de 1988 foram alvo de debates acerca de sua viabilidade e estabilidade governamental ao longo de nossa história democrática recente e de ações do Poder Legislativo para atenuar seus efeitos (ABRANCHES, 1998). Entretanto, pouco se fala sobre os possíveis impactos para a qualidade da representação política que a alteração de regras regimentais, em especial, no interior do parlamento, podem produzir (SANTOS, 2003).

São diversos os efeitos que as combinações institucionais brasileiras entre um sistema presidencialista, organização federativa, sistema eleitoral misto, bicameralismo, e eleições proporcionais de lista aberta produziram. Tal combinação institucional associada à sua história política, confere ao país características peculiares no que concerne às outras experiências presidencialistas pelo mundo. Dentre eles, grande fragmentação partidária e um sistema que favorece os grandes e médios partidos em detrimento de minorias políticas (NICOLAU, 2008; MELO, 2010 [2007]).

Segundo Abranches “não existe, nas democracias liberais mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (ABRANCHES, 1988, p. 19). Foi nesse sentido que, por meio de uma perspectiva macro, foram alteradas as regras eleitorais para que, a partir da Reforma Política de 2017 (E.C Nº 97/2017), o fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais e a instituição de uma cláusula de desempenho houvesse a redução gradual de partidos políticos no País e, conseqüentemente, a diminuição dos custos de transação do *Presidencialismo de Coalizão*, ampliando a governabilidade do Poder Executivo e a inteligibilidade do sistema político para o cidadão comum, ao passo que age diretamente sob a qualidade da representação política e da própria democracia.

Por outro lado, quando se olha o espectro por uma perspectiva micro, algumas alterações de regras, agora no interior do parlamento, culminaram diretamente sob o poderio de minorias políticas. Foi então que, durante a pandemia da COVID-19, um sistema pioneiro em todo o mundo foi implementado no âmbito da Câmara dos Deputados - o Sistema de Deliberação Remota (SDR), para permitir a continuidade dos trabalhos legislativos e a deliberação de propostas prioritárias no combate à pandemia em um cenário da necessidade de virtualização do parlamento com as medidas de isolamento social (SANTOS, 2021; BANDEIRA, 2022).

O SDR, responsável pela viabilização do parlamento em um momento de crise e instaurado em um contexto de *Processo Legislativo de Emergência* agiu sobremaneira sobre a atuação parlamentar durante seu período em vigor, em especial sobre a aceleração do trâmite legislativo por meio da urgência como método de deliberação parlamentar e a suspensão das atividades das comissões permanentes (NASCIMENTO, 2020; BARBOSA, GERSHON, 2021).



Nesse contexto, diversas proposições passaram pelo plenário da Casa de forma abrupta, entre elas, a Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/2021. Preconizadas na Resolução nº 14/2020, que instituiu o SDR, as alterações promovidas na Resolução em questão vieram no seio da crença de que as prerrogativas regimentais obstrucionistas das minorias políticas no parlamento eram, por diversas vezes, exacerbadas e tornavam o processo legislativo moroso e cansativo, arrastando sessões e votações por horas e colocando entraves a vontade da maioria parlamentar (NASCIMENTO, 2021).

Os mecanismos de obstrução, entendidos aqui como "todas as formas, regimentais ou não de impedir que o projeto de lei seja aprovado pelas maiorias" (NASCIMENTO, 2021) são, por diversas vezes, os únicos meios que minorias parlamentares e a oposição ao governo do momento têm para se fazerem ouvidas e contribuir para que o resultado legislativo de votações mais polêmicas caminhe para o centro do debate, na busca por consenso. Por outro lado, o processo se torna mais complexo e, por isso, requer mais tempo e maior debate.

Tudo isso se insere em um cenário de crescente atenção em torno do debate de reformas políticas, da vigência de uma cláusula de desempenho nas últimas eleições, do crescimento do autoritarismo e do extremismo político no País, onde se faz necessário compreender com maior clareza as dinâmicas da representação política influenciadas por regras micro e macro em nosso sistema político. Em um país com um sabido sistema partidário altamente fragmentado, o instituto da Cláusula de Barreira e de alterações no RICD, tem como objetivo tornar o processo político mais célere, contudo não devem obscurecer o debate de seus benefícios e impactos para a representação política e para o regime democrático.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende analisar, a partir da teoria democrática e da abordagem neoinstitucionalista, como a alteração de regras regimentais por atores dotados de poderes de agenda distribuídos pelas próprias regras procedimentais da Casa alteraram o coeficiente de forças para não só mitigar - o poder das minorias políticas internas ao parlamento, mas também influenciar o exercício parlamentar e a qualidade da representação política.

Em um primeiro momento, houve o levantamento de dados junto ao Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg), bem como do Portal de Dados Abertos da Casa e do Congresso Nacional, documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI), atas de reuniões e notas taquigráficas de sessões plenárias da Câmara e do Congresso Nacional, bem como de suas comissões mistas, além de dados extraídos do Diário Oficial da União.

Por sua vez, recorrendo à pesquisa quantitativa, foram utilizados os dados obtidos sobre o quantitativo de Medidas Provisórias para traçar um comparativo de apresentação e aprovação/rejeição de propostas de autoria do Poder Executivo desde o início da 56ª Legislatura até a instituição da Resolução da Câmara nº 21/2021, passando por condicionantes como a instituição do Sistema de Deliberação Remota (SDR) e da aprovação do chamado "Orçamento Secreto", as emendas de relator (RP9) pelo Congresso Nacional. De modo a tentar traçar uma argumentação sobre o aumento do poder de agenda do Poder Executivo a partir da aprovação da Resolução nº 21/2021 da Câmara, guardadas as diversas variáveis do período em que fora aprovada.



Quanto à metodologia, foi utilizado o método Theory-Driven-Evaluation, ou Avaliação orientada pela teoria, o que equivale a dizer que o quadro teórico adotado condiciona as questões de pesquisa e a escolha das ferramentas metodológicas aplicadas (CHEN *apud* VILLAS BOAS *et al*, 2019). A partir desse modelo metodológico e desse quadro teórico, elegem-se questões principais e busca-se comprovar as premissas teóricas pela observação do fenômeno estudado. De modo que, a partir disso, tem-se que os objetivos iniciais que a presente pesquisa perseguiu foram: a) Identificar e descrever as alterações no processo legislativo feitas pelo RDC e pela Resolução nº 21 da Câmara dos Deputados; b) Avaliar o impacto da mudança no poder anterior de obstrução e intervenção das minorias; c) Comparar o poder da minoria antes e depois dos novos procedimentos; e d) Descrever como ficou a relação do Poder Legislativo com o Poder Executivo após os procedimentos.

O presente trabalho se justifica na necessidade de debater os meios e ritos que deram curso ao chamado *processo legislativo de emergência*, utilizado durante a pandemia da Covid-19, e que resultaram em diversos mecanismos para combater a crise que se assolava. Contudo, a preocupação teórica em sua totalidade não vem concentrando a devida atenção aos meios do processo, mas apenas aos fins, como bem pontuou Roberta Nascimento Simões (2020). Há uma preocupação, justificada, de se o processo para isso produziu necessariamente formas de participação democrática e de transparência no devido processo legislativo, mesmo em um período de crise, sem que haja contudo qualquer alteração constitucional para tal, devido o impacto que alteração das regras que ditam o processo legislativo tem, devido a sua importância (NASCIMENTO, 2020).

O presente trabalho se divide em dois tópicos principais, sendo o segundo tópico dividido em cinco subseções. Desta forma, o artigo em um primeiro momento, traz o debate de como o Parlamento Remoto, por meio da instituição do Sistema de Deliberação Remota (SDR) no interior da Câmara dos Deputados, como método de continuidade dos trabalhos legislativos em meio a pandemia da Covid-19, e a aprovação da Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/2021 impactaram sobremaneira a *práxis* legislativa, alterando o jogo de forças e o poder de agenda dos *stakeholders*, reduzindo o poderio de obstrução política minoritária e aumentando, ainda mais, a concentração de poder nas mãos da Presidência da Câmara, dos Líderes Partidários e, sobretudo do Poder Executivo. Por último procura-se refletir quais os impactos que tais alterações tiveram sob o exercício e na qualidade da representação política, onde a redução de poderio de minorias parlamentares pode ter agido sobremaneira sobre os próprios princípios do sistema proporcional e o aprofundamento da chamada crises da democracia.

2 A Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/2021, o Parlamento Remoto e os impactos sob o processo legislativo:

2.1. O Parlamento Remoto

Durante a pandemia e em um contexto que a sociedade esperava agilidade no combate à Covid-19 e alternativas do Poder Público à crise, a Câmara dos Deputados pioneiramente no mundo instaurou em 17 de março de 2020, o Sistema



de Deliberação Remota (SDR) para permitir a continuidade dos trabalhos legislativos em um momento crucial para o País.⁴ A medida, regulamentada *a posteriori* por Ato da Mesa, veio como ação frente a dois grandes desafios: a necessidade de celeridade no processo legislativo para combater a crise que se assolava versus a não interrupção dos trabalhos do parlamento frente às medidas de distanciamento social (NASCIMENTO, 2020).

Em uma situação de normalidade, via de regra, o funcionamento e sede das Casas do Legislativo são, de acordo com seus Regimentos Internos, em Brasília no Palácio do Congresso Nacional. Entretanto, o RICD dispõe sobre a possibilidade, dentre outras, de funcionamento do parlamento em outro local por motivo de força maior, a pedido da maioria absoluta dos membros da Casa. A partir da instituição do SDR e na impossibilidade de realização de eventos coletivos em razão das medidas de distanciamento social, as sessões da Câmara, se deram por meio de aplicativos de videoconferência, possibilitando assim a reunião e o debate virtual entre os parlamentares (NASCIMENTO, 2020).

Contudo, tal medida também foi alvo de críticas em virtude de suas limitações. Ao passo que a Mesa da Câmara dos Deputados controla, por meio do SDR, a concessão de palavras aos parlamentares, estes se sentiram impedidos de exercer seu direito de protestar, discutir a matéria, ou mesmo obstruir as votações (BANDEIRA, 2022). É com o advento do SDR que, para além das inúmeras prerrogativas do Presidente da Câmara (VIEIRA, 2011), compete a ele cortar a fala do parlamentar a qualquer tempo. O sistema também foi alvo de diversas críticas em sua utilização para votação de matérias que não se considerassem urgentes em um contexto pandêmico ou que não tinham pertinência temática com o combate à pandemia (NASCIMENTO, 2020).

Por sua vez, uma vez que no começo da crise as sessões se concentraram exclusivamente de forma remota, a liberação da fala do parlamentar dependia da Mesa. Tal prerrogativa foi reforçada *a posteriori* por meio da Resolução nº 21/2021, onde a mesa ganhou a prerrogativa de cortar a fala, a qualquer tempo e a seu critério, se o parlamentar falar em sentido contrário ao que ele se inscreveu para discutir a matéria.

Faz-se importante ressaltar que, a convocação de sessões extraordinárias - costumeiras durante todo o período de pandemia da Covid-19 - além de sua convocação serem prerrogativas da Presidência da Casa, não tem períodos expressos para debates e comunicações de lideranças, (como em sessões ordinárias pós 1988 ou mesmo sessões convocadas apenas para este fim) como o pequeno e o grande expediente, exceto o debate reservado para discussão das matérias constantes na Ordem do Dia (VIEIRA, 2011). A medida é uma forma de acelerar e intensificar os trabalhos, tendo sido reforçada no período pandêmico pela publicação do Ato da Mesa nº 123/2020, que regulamentou o SDR, que, em seu artigo 5º dispôs, de forma cristalina, sobre a inexistência de período reservado para o debate nas sessões plenárias durante a pandemia.⁵ Com avançar das sessões em

⁴ O SDR foi instituído por meio da Resolução nº 14 de 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>> e regulamentado pelo Ato da Mesa nº 123/2020, disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-norma-cd-mesa.html>>

⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 123/2020 que regulamenta a Resolução nº 14, de 2020, que institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de



período pandêmico e necessidade parlamentar de se comunicar com suas bases e seus eleitores, houve a publicação do Ato da Mesa nº 208/2021 que, dentre outras, alterou o art. 5º do ato mencionado para prever o período de breves comunicações até o início da Ordem do Dia da sessão (NASCIMENTO, 2020).

Decerto, não apenas isso, concentrou *poder de agenda* nas mãos dos Líderes Partidários e da Presidência da Câmara durante o período de calamidade pública, o Ato da Mesa nº 123/2020 em seu Art. 3º assentou a construção da agenda do plenário por meio de

I - Matérias que contem com a manifestação favorável de Líderes que representem **dois terços dos membros da Casa** e das Lideranças do Governo, da Maioria, da Minoria e da Oposição, mediante requerimento, **que serão incluídas já no regime de urgência a que se refere o art. 155 do Regimento Interno, não cabendo, em relação a elas, requerimentos de retirada de pauta, adiamento da discussão ou votação, discussão ou votação parcelada ou por determinado processo, requerimentos de destaque simples ou quebra de interstício para pedido de verificação de votação simbólica, sendo assegurado o direito à apresentação de requerimentos de destaque de bancada e de emendas de Plenário**, observado o art. 120, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Ato da Mesa nº 123/2020, Art. 3º) (**grifos nossos**).

Preconizando destarte as alterações regimentais posteriormente implementadas por meio da aprovação da Resolução nº 21/2021, que retirou mecanismos de obstrução legítima com o argumento de tornar mais célere o processo legislativo. O próprio regime de urgência é uma medida excepcional para aceleração de uma proposta na Casa legislativa, ao passo que dispensa diversas etapas do trâmite ordinário da proposição, inclusive da análise individual pelas comissões.⁶ Nesse sentido, o SDR inaugurou duas alterações substanciais no parlamento: a aceleração drástica na tramitação de proposições por meio da concentração exclusiva de deliberação de proposições em plenário e a suspensão das atividades das comissões permanentes (BARBOSA, GERSHON, 2021).

É importante ressaltar que, à despeito de haver tecnologia suficiente para a realização de reuniões por meio do sistema de videoconferências, o SDR ao dispor sobre a interrupção do funcionamento das comissões permanentes, especiais e de inquérito, representou uma alteração significativa no *modus operandi* legislativo. Assim as deliberações se concentraram exclusivamente por meio do Plenário, onde a Presidência da Casa e os Líderes determinam quase que exclusivamente o processo decisório (NASCIMENTO, 2020). Tendo em vista que no plenário, a agenda é pautada por meio de urgências, onde os pareceres individuais das comissões são dispensados e um relator é escolhido, pelo Presidente da Casa, para

saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-publicaca-original-160171-cd-mesa.html>>

⁶ Art. 153 a 157 do RICD/1989, em especial nesse caso o Art. 155 que trata da chamada "urgência urgentíssima".



proferir o parecer por todas elas, o processo se torna essencialmente mais célere⁷ (SANTOS, GERSHON, 2021).

Contudo, uma vez que a sociedade civil perdeu um canal direto de interlocução e intervenção com o Congresso Nacional, estando impedida também de ir às ruas ou frequentar as galerias da Casa devido as necessárias medidas de isolamento social, a virtualização do processo foi responsável pela redução drástica da participação social, da transparência no debate e da construção e aprimoramento de políticas públicas no País (SANTOS, GERSHON, 2021). A existência de comissões no processo legislativo garante não apenas a divisão dos poderes, mas a capacidade informacional desses colegiados e a especialização do debate parlamentar enriquece sobremaneira o processo, além de aumentar os mecanismos de *accountability societal* (VIEIRA, 2018; NASCIMENTO, 2020). Cabe lembrar que com os trabalhos das Comissões suspensos, inclusive das CPIs, a atividade parlamentar de fiscalização de atos do governo também ficou comprometida nesse processo (SANTOS, GERSHON, 2021).

Não se cabe aqui colocar o SDR como uma medida estritamente negativa, mas criticar seus efeitos adversos em um contexto de "*processo legislativo das crises*", onde houve alterações significativas nos ritos do processo legislativo, sem contudo, qualquer alteração constitucional para tanto (NASCIMENTO, 2020). É notório, que sua instauração foi imprescindível para a continuidade dos trabalhos legislativos e o protagonismo do parlamento, em especial, se comparado a outras experiências no mundo, onde o fechamento do parlamento deu lugar a excessivas capacidades legislativas do Poder Executivo no combate à pandemia (NASCIMENTO, 2020; ASSUMPÇÃO, 2021; BANDEIRA, 2022). Mas o período extraordinário com que se deu diversas alterações não podem servir de escusas para modificações amplas e permanentes com impactos diretos na qualidade da representação e nos princípios do sistema proporcional.

O SDR, como comumente conhecido, representou a medida mais emblemática sob o *modus operandi* do parlamento para aprovação de leis em um período de crise (SANTOS, 2021; BANDEIRA, 2022). Contudo, não foi a única, diversas modificações foram implementadas pelo parlamento dentre esse período, entre elas:

(...) **a tramitação abreviada das medidas provisórias**, a separação das sessões conjuntas do Congresso Nacional, a ausência de trancamento da pauta deste último, **a forma de construção da ordem do dia**, a alteração na contagem do quórum, na dinâmica da votação e a **supressão das comissões especiais, permanentes e temporárias** (NASCIMENTO, 2020, pp. 390) **(grifos nossos)**

Em que pese a importância das outras alterações promovidas durante o período analisado, a título do presente trabalho, serão analisadas com mais afinco duas delas: a instituição do SDR como mostrado alhures e as alterações promovidas no trâmite de medidas provisórias por meio do Ato da Mesa Conjunto nº 01/2020 que

⁷ Durante a pandemia e anteriormente a alteração dada pela Resolução da Câmara nº 21/2021, esse mecanismo foi exacerbado pelo Art. 3º do Ato da Mesa nº 123/2020, que regulamentou o SDR, como demonstrando *a posteriori*.



pontuarei adiante. Estas se correlacionam diretamente com o objeto do trabalho: as alterações promovidas por meio da Resolução da Câmara nº 21/2021 para o exercício da atuação parlamentar e o poderio de minorias políticas nessa Casa Legislativa.

Desse modo, por fim, mas essencialmente importante foi a publicação do Ato Conjunto das Mesas do Congresso Nacional nº 1/2020 que dispôs sobre o regime extraordinário de tramitação de medidas provisórias enquanto durar a pandemia (NASCIMENTO, 2020). Conforme será demonstrado adiante, o referido ato alterou essencialmente a tramitação de MPVs, acelerando o processo de análise das mesmas e dispensando, inclusive, a competência de análise das comissões mistas sobre o texto - decisão esta já considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.⁸ A despeito, até mesmo, da possibilidade de realização de reuniões por meio do SDR - o que não ocorreu - prejudicando a qualidade e a participação democrática no debate (NASCIMENTO, 2020).

A supressão promovida pelo Ato da Mesa Conjunto reforçou sobremaneira o poderio do relator designado em plenário e, conseqüentemente, o poderio dos Presidentes das Casas Legislativas sobre a matéria. Ao passo que os prazos exíguos instituídos aceleraram também o processo decisório - sem, contudo agir sobre o caducidade de medidas provisórias, uma vez que não poderiam se sobrepor aos prazos constitucionalmente previstos - dificultou ainda a participação democrática no processo. Em suma, em relação à tramitação de medidas provisórias, o poder legislativo parece ter agido rapidamente para oferecer uma alternativa que oferecesse segurança jurídica frente a possibilidade de judicialização dos atos concernentes ao resultado do *processo legislativo de emergência* que se assombrava (NASCIMENTO, 2020).

2.2 A Resolução da Câmara dos Deputados e os impactos sob o processo legislativo

Juntamente a tendência de redução gradual de partidos políticos no âmbito da Câmara dos Deputados, instituídos pela Emenda Constitucional nº 97/2017 - e que na próxima legislatura promete se intensificar - importantes alterações nas regras eleitorais e partidárias foram instituídas nos últimos anos à luz do debate em torno das Reformas Políticas, com objetivo de produzir maior estabilidade no sistema político e melhorar as engrenagens do *Presidencialismo de Coalizão*.

Frente a esse quadro, era de se esperar a impossibilidade de formação de coalizões governistas bem sucedidas e do conseqüente sucesso da agenda do Executivo, o que, após 30 anos, não é o que se nota empiricamente. Apesar da intensa e crescente fragmentação do sistema partidário brasileiro, os governos não parecem ter grandes dificuldades à governabilidade, visto as maiorias legislativas dos governos recentes no plano nacional (CARREIRÃO, 2014). Desse modo, o argumento baseado na relação entre o altíssimo nível de fragmentação partidária no Brasil e a impossibilidade de formação de coalizões governamentais pelo Executivo, se enfraquece. O verdadeiro problema parece outro: os custos de transação e percalços da accountability em um sistema de fragmentação exacerbada (KINZO, 1993; NICOLAU, 2006; CARREIRÃO, 2014).

⁸ ADI nº 4029, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. em 08/03/2012, publicado em 27/06/2012.



Por sua vez, de um plano macro para um plano micro, as alterações que aqui por ora se pretendem estudar - no âmbito do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - produzem outra série de efeitos para a estabilidade das decisões, o exercício da atuação parlamentar e, conseqüentemente, da qualidade da representação política (SANTOS, 2003; CARVALHO, 2006). Durante a pandemia e em virtude da instauração do SDR, por meio da instituição da Resolução nº 21/2021, alteraram-se diversos pontos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), dentre eles e mais notadamente os mecanismos de obstrução parlamentar, com as escusas de permitir a maior celeridade do processo legislativo. Foram diversas as alterações, mas algumas das mais sintomáticas infligiram sobre: a retirada do limite de duração de sessões ordinárias e da Ordem do Dia (Art. 66, RICD); dificuldade de apresentação de emendas aglutinativas (Art. 122, RICD); o impedimento de retirada de pauta, de projeto com urgência aprovada, na mesma sessão (Art. 155, RICD); ou a prejudicialidade de requerimentos (Art. 161, RICD), dentre outros, retirando-se instrumentos fundamentais à ação política minoritária.

Abaixo, há uma relação das principais alterações instituídas pela Resolução nº 21/2021, bem como do quadro anterior à sua instituição. A título de análise para este trabalho, dividi as alterações promovidas em dois campos temáticos: **celeridade do processo legislativo e requerimentos obstrucionistas**. À despeito de não serem excludentes entre si, visto que a própria alteração em requerimentos de obstrução, visavam o mesmo objetivo do primeiro: a maior celeridade do processo legislativo. A primeira seção organiza alterações regimentais que visam, sobretudo sobre a duração e suspensão de sessões, com vistas a torná-las mais céleres - uma vez que o encerramento e convocação de uma nova também era utilizado como mecanismo obstrucionista por minorias políticas. E em um segundo momento os principais requerimentos obstrucionistas da ação parlamentar.

Anteriormente a Resolução, quando encerrada uma sessão, a convocação de uma nova admitia não apenas a fala de todos os Líderes novamente e um novo quórum, mas a mesma gama de requerimentos procedimentais, fruto de estratégias da minoria para obstruir a votação, ganhando tempo para a oposição política, ao passo que atrasa o processo de votação de algumas matérias consideradas polêmicas.

Tema	Dispositivo Regimental - RICD/1989	Resolução da Câmara nº 21/2021	Anteriormente
Celeridade do Processo Legislativo			
Suspensão da Reunião/Sessão	Art. 41, XXIV e Art. 70	O presidente da Comissão ou o Presidente da Câmara podem suspender a reunião/sessão por uma única vez, pelo prazo máximo de 1h. No caso do plenário a sessão será encerrada após esse prazo.	Não havia limitação.



Duração das sessões	Art. 65, 66 e 67	Sessões de debate: Terão duração de 5 horas; Sessões Solenes: terão duração de 4 horas; Sessões ordinárias e extraordinárias: não há limitação;	Anteriormente, em relação às sessões de debates, o texto permitia que o Presidente da CD estabelecesse o tempo que corresponderia à Ordem do Dia; As sessões solenes não tinham tempo previsto. Sessões ordinárias e extraordinárias tinham a previsão de duração de 5 horas e 4 horas, respectivamente.
Comunicações de Lideranças	Art 89	Liderança do Governo, Minoria, Oposição e da Maioria terá o tempo de 8 minutos cada uma.	O texto anterior estabelecia que o tempo da Liderança do Governo seria a média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria.
Encaminhamento de Requerimentos	Art. 117	Os Requerimentos sujeitos à apreciação do Plenário serão encaminhados pelo Autor e um orador contrário, por 3 minutos	O texto anterior permitia o encaminhamento pelo Autor e Líderes por 5 minutos.
Discussão e encaminhamento de votação	Art. 157 e 192	Só o Autor, o Relator e Deputados inscritos poderão usar da palavra, por 3 minutos cada, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários.	O uso da palavra se dava pela metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal.
Uso da palavra na discussão de proposição:	Art. 175	Impede que o Deputado que usar a palavra sobre proposição em discussão possa falar em sentido diverso daquele para o qual se inscreveu. Na prática o Presidente pode cortar a fala do deputado se, a seu critério, considerar que ele não está discorrendo sobre a temática da proposição.	Não havia essa previsão.
Encaminhamento da votação	Art. 178 e 192	Será permitido o encaminhamento da votação pelo prazo de 3 minutos, por um orador contra e um a favor.	O texto anterior estabelecia o prazo de 5 minutos
Orientação de bancada	Art. 192	Realizar-se-á sem prejuízo do início da votação nominal, por 1 minuto.	Anteriormente o início da votação nominal, comumente, só poderia ocorrer após as orientações de liderança.
Encaminhamento da votação de destaque	Art. 192	Só poderá falar 1 orador favorável e 1 contrário.	No texto anterior, na votação de emenda destacada, era possível falar o primeiro signatário, o autor do requerimento de destaque e o Relator. No caso de mais de um requerimento de destaque para a mesma emenda, era assegurada a palavra ao autor do requerimento apresentado em primeiro lugar.



Requerimentos Procedimentais			
Emendas Aglutinativas	Art. 118, § 3º e 122		Eram oferecidas pelos autores das emendas originais, por 1/10 dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número.
Requerimento de Urgência (Urgência urgentíssima)	Art. 155	A aprovação da urgência impede a apresentação, na mesma sessão, do requerimento de retirada de pauta; e impede a apresentação ou implica a prejudicialidade de requerimento de adiamento de discussão, se a matéria estiver instruída com todos os pareceres.	Não havia tal previsão.
Requerimento de encerramento da discussão e do encaminhamento da votação	Art. 157	Só será admitido após falarem 12 Deputados, sendo 6 favoráveis e 6 contrários, admitir-se-á requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, destinado ao encerramento da discussão e do encaminhamento da votação.	O texto anterior estabelecia a fala de 6 Deputados.
Aprovação do requerimento de encerramento de discussão e de encaminhamento de votação de matéria urgente	Art. 157	Impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, dos requerimentos de adiamento de votação e de outros com ela incompatíveis, salvo se o relator, ao examinar as emendas, promover alteração no texto a ser submetido ao Plenário.	Não havia tal previsão.
Destaque Individual	Art. 161	Só será submetido à deliberação do Plenário se contar com a aquiescência da unanimidade dos Líderes, por escrito.	Não havia limite de apresentação e, na prática, eram votados globalmente.
Prejudicialidade de requerimentos	Art. 163	Prejudica o adiamento da discussão ou da votação, quando se segue à rejeição do requerimento de retirada da proposição da Ordem do Dia.	
Adiamento de discussão e votação	Art. 177 e 193	Possibilita o adiamento por: 1 sessão, nas proposições de tramitação urgente; 3 sessões, nas proposições de tramitação com prioridade; 5 sessões, nas proposições de tramitação ordinária.	O texto anterior permitia o adiamento de discussão por até 10 sessões e da votação por até 5 sessões.
Encerramento da discussão	Art. 178	Será submetido pelo Presidente a votação, desde que o pedido seja subscrito por 5/100 dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número, tendo sido a proposição discutida por pelo menos 12 oradores, sendo 6 favoráveis e 6 contrários, cada por 3 minutos.	O texto anterior estabelecia 4 oradores e o tempo de fala de 5 minutos cada.



Prejudicialidade de requerimento de adiamento de votação	Art. 178	A aprovação do requerimento de encerramento de discussão impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, de requerimento de adiamento de votação, salvo se o relator reformular o parecer para promover alterações de mérito	Não havia tal previsão.
Apoioamento para votação nominal	Art. 185	Deverá ser manifestado em cada votação, vedados o apoioamento prévio e os acordos de apoioamento recíproco entre as bancadas;	Não havia necessidade de apoioamento de Líderes como pré-requisito ao pedido de verificação. E havia a possibilidade de requerimento por escrito para verificação de votação.
Quebra de Interstício	Art. 185	Deverá ser oral e só poderá ser apresentado à Mesa após a proclamação do resultado da votação simbólica que se pretenda verificar. Vale esclarecer que esse requerimento será submetido a votação pelo processo simbólico, obrigatoriamente, sem encaminhamento de votação nem orientação de bancada.	Anteriormente, havia a possibilidade de apresentação de um requerimento escrito nesse sentido.
Processo Nominal	Art. 186	Será utilizado quando se mostrar necessário desde logo, a juízo do Presidente, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado.	O texto anterior permitia que tal requerimento fosse utilizado por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado.

Fonte: tabela 1 produzida pelo autor com dados de nota técnica da Liderança do PDT na Câmara dos Deputados, a Resolução da Câmara nº 21/2021 e a Resolução nº 17/1989 (RICD).

Como se pode ver acima, foram diversas as alterações promovidas nas regras endógenas que ditam o processo legislativo, sobretudo em um período de crise. Quando se olha do ponto de vista da teoria, acredita-se que as instituições são importantes ao passo que a partir de constrangimentos, modelos condicionam o comportamento individual, trazendo maior previsibilidade para o sistema. Nesse sentido, ao que interessa aqui, dentre as diversas abordagens dentro do neoinstitucionalismo é sua vertente baseada na escolha racional, sobretudo sua variante endógena e partidária, que parte do pressuposto de instituições como regras. Segundo Peters,

Instituições, na perspectiva da escolha racional, são destinadas a superar dificuldades identificáveis no mercado ou no sistema político, como meios de produzir resultados coletivos desejáveis. Assim, **uma boa instituição é aquela que desempenha bem e eficientemente essa tarefa, mantendo, de modo geral, compromisso com outras normas poderosas como a democracia** (Guy Peters *apud* VIEIRA, 2018, [1999] p. 52) (**grifos nossos**).



Dito de outra forma, isso significa que resultados coletivos dentro de uma instituição são desfechos diretamente ligados a modelação produzida por esta sob as preferências individuais aglomeradas de atores racionais. Ou ainda, segundo Fernando Sabóia Vieira bem argumenta:

Essa abordagem parte do legislador individual e de suas preferências, mas leva em conta, igualmente, os constrangimentos e incentivos que as instituições oferecem com a finalidade de mediar a agregação de escolhas pessoais em decisões coletivas regidas por regra de maioria, como ocorre notadamente nos Parlamentos (VIEIRA, 2018, p. 149).

A partir dessa abordagem, pode se compreender, portanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) como uma instituição capaz de evitar o caos legislativo, trazendo certa previsão, coerência e acordo para atuação legislativa dentro do parlamento e, sendo imprescindível para entender as ações e o comportamento parlamentar, bem como suas relações com a sociedade (VIEIRA, 2018).

As regras de procedimento legislativo, como as que representam o RICD, baseiam-se de forma ampla na regulação do exercício da atividade legislativa do parlamento, situadas sobretudo a partir de uma necessidade de institucionalização advinda com a Constituição pós 1988 e, pertencente a um fenômeno mais amplo após redemocratizações em toda a América Latina e Europa nas últimas décadas. É nesse contexto que se insere o chamado neo institucionalismo que, ainda que sem se abandonar a crença na racionalidade dos indivíduos, mas negando que seu comportamento seja tido a partir de estímulos exclusivamente exógenos, acredita que as instituições políticas e parlamentares têm um peso sobremaneira sobre o comportamento e ação dos indivíduos. Trazendo mais estabilidade e previsibilidade para suas ações, além de produzir um óbvio compartilhamento de valores (PETERS *apud* VIEIRA, 2018 [1999])

Em vista de todo o exposto, o que se indaga é, justamente, as consequências que o RICD e suas alterações - notadamente as regras que ditam o processo decisório e legislativo dentro da Câmara dos Deputados - produzem sob o fortalecimento ou enfraquecimento da instituição parlamento e da própria democracia (VIEIRA, 2018). As alterações ora promovidas vem na esteira de um fenômeno mais amplo previsto no seio das alterações legislativas pós 1988 inseridas no contexto de Reformas Políticas, que visam sobretudo alterar regras do sistema político partidário para facilitar as engrenagens do *Presidencialismo de Coalizão*. Nesse caso, em específico, a alteração vem nas regras do próprio processo decisório endógeno das Casas Legislativas para garantir maior governabilidade e estabilidade nas decisões, tornando o processo legislativo mais célere, mesmo que com isso se dê de forma abrupta em um período de crise.

Ora, se são os partidos políticos fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa (PEREIRA; MULLER, 2003), onde com frequência a Presidência da Casa Legislativa é pertencente ao bloco ou agremiação partidária com maior representação depreende-se que é dele o *poder de agenda*, onde o processo legislativo - a despeito do princípio da proporcionalidade partidária - caminha no sentido de operar em favor da maioria, controlando as regras de procedimentos, agenda e os acordos políticos (VIEIRA, 2018).

Assim, a disposição de regras regimentais endógenas da Câmara dos Deputados são concentradoras de *poder de agenda* nas mãos dos Líderes



Partidários e da Presidência da Casa, bem como de outros atores (COX; MCCUBBINS *apud* VIEIRA, 2018 [1993]). Faz-se interessante para análise também a compreensão de que as regras procedimentais internas ao processo legislativo servem ao interesse da maioria, uma vez que elas poderiam ser facilmente alteradas pela própria Casa, mas não a são com frequência, como o demonstrado empiricamente (VIEIRA, 2018).

Destarte, quando se analisa a totalidade de alterações do RICD promovidas pela Resolução em questão, nota-se que um dos principais objetivos da mesma foi a aceleração do trâmite dos trabalhos como medida para tornar mais célere o processo legislativo. Sob o contexto na qual ela foi instituída, em meio às expectativas de um combate célere do Poder Público a pandemia da Covid-19, e ainda que tenham havido alterações no sentido de aumentar a quantidade de oradores em determinadas matérias, é importante ressaltar que estas foram promovidas a partir da pressão em plenário⁹ (SOARES, 2021). Deste modo, a totalidade de alterações foi no sentido de restrição do tempo de fala dos parlamentares, agindo diretamente sobre o exercício parlamentar obstrucionista e a qualidade da representação política. Seja na diminuição dos tempos de discussão e encaminhamento de matérias (Art. 178 e 192); do início da orientação de bancada (Art. 192); da prejudicialidade de requerimentos (Arts. 157, 163, 178) ou mesmo da duração de sessões (Art. 65, 66, 67), dentre outras.

A tática de obstrução, a despeito de tornar o processo mais demorado e custoso, dificilmente irá impedir a votação de alguma proposição quando aquela é de interesse da maioria, sobretudo em um *Presidencialismo de Coalizão* que não colocou grandes entraves a formação de maiorias governistas para a governabilidade do Poder Executivo pós 1988 (CARREIRÃO, 2014). Contudo, sua existência é imprescindível a regimes democráticos, uma vez que aprimora o próprio processo legislativo, ao passo que obriga o governo - ou a maioria da ora - a sentar-se à mesa e a negociar, fazendo concessões e acordos (HIROI, TAEKO; RENNÓ, LUCIO, 2014), ao passo que incorpora o dissenso ao processo legislativo, caractere basilar nas democracias representativas devido ao pluralismo do meio social (SOARES; SANTOS, 2019). Por sua vez, quando se dificulta, em muito, o direito obstrucionista de minorias políticas, pode-se ganhar tempo e agilidade no processo legislativo, mas perde-se na qualidade do debate e no aprimoramento de políticas públicas (SOARES, 2021).

Se, considerado que a deliberação em Plenário de proposição requer, empiricamente, algum tipo de urgência, seja constitucional ou a partir da apresentação de requerimentos - que dependem, sobretudo, de apoio dos líderes para sua apreciação e da discricionariedade da Presidência em colocá-la em pauta - a ação individual parlamentar é prejudicada em detrimento do *poder de agenda* dos Líderes e da Presidência da Casa, posicionados por meio das regras de procedimentos legislativo internas ao parlamento, esvaziando o princípio de igualdade parlamentar (*one man, one vote*) (VIEIRA, 2018; NASCIMENTO, 2020). Tal caractere foi reforçado sobremaneira com o SDR, que a partir da suspensão de realização das reuniões das comissões permanentes, concentrou as deliberações

⁹ Como exemplo disso, pode-se ver a alteração promovida na apresentação de requerimento de encerramento de discussão e encaminhamento de votação. No novo texto, poder-se-ia apresentar o requerimento, com o apoio da maioria absoluta da Casa, após a fala de 12 deputados, sendo 6 favoráveis e 6 contrários. O texto anterior estabelecia a fala de 6 deputados - Art. 157, RICD/1989.



em plenário, sendo o Requerimento de Urgência (RQU) peça fundamental nesse processo (SANTOS, 2021).¹⁰

É nesse contexto, que a ampla iniciativa legislativa do Presidente da República se insere, uma vez que proposições de sua autoria têm designada urgência na pauta dos trabalhos, seja por solicitação ou por natureza, como as medidas provisórias, passando a sobrestar a pauta frente às outras proposições. Corroborando tal argumento, Fernando Sabóia Vieira (2011) ressalta que

(...) a grande incidência de matérias incluídas na Ordem do Dia na Câmara sob o regime de urgência, **mormente em função das medidas provisórias que têm, via de regra, seus relatores indicados em Plenário pelo presidente da Câmara dos Deputados. Segundo registros da Secretaria-Geral da Mesa, até 2008, com mais de 450 medidas provisórias editadas, em menos de dez ocasiões os relatores não foram indicados pelo presidente da Câmara** (pp. 110) (grifos nossos).

Assim, depreende-se que a ação do *poder de agenda* do Presidente da Casa, alinhado com a Presidência da República é imprescindível para este. Porque é dele, pós 1989, a incubência da centralização dos trabalhos legislativos, como a regência dos trabalhos do Colégio de Líderes¹¹, a escolha de relatorias de proposições de interesse ou autoria do governo e mesmo a condução dos trabalhos em votações caras à Presidência da República (como é o caso de processos de impeachment) (VIEIRA, 2011).

2.2.1 Poder de Agenda e de Veto no Parlamento: condicionantes no processo decisório

Parece uma obviedade afirmar que a escolha da Presidência da Câmara conta com uma forte correlação com o *poder de agenda* ditado pelo Poder Executivo ou que é de imprescindível importância para o processo de formação de maiorias parlamentares no *Presidencialismo da Coalizão*. Uma vez que a tomada de decisões dentro da Casa é fortemente marcada pela ação dos líderes partidários e da Presidência da Câmara, esta última sendo formalmente ocupada pela agremiação ou bloco parlamentar com maior bancada e inserida no contexto de formação de coalizões parlamentares para sua eleição - se torna claro a tamanha importância do cargo e seu poder de agenda na definição dos trabalhos legislativos (VIEIRA, 2011; 2018).

No entanto, segundo Fernando Sabóia Vieira (2011; 2018), isso não deve ser interpretado unicamente como correlação direta da coalizão governamental, uma vez que vistas as regras endógenas ao parlamento de eleição para o cargo de Presidente

(...) com a admissão de candidaturas avulsas e escrutínio em 2 turnos para mandato de 2 anos sem possibilidade de revogação, fazem com que Deputados não integrantes de partidos ou coalizões majoritárias possam ser eventualmente eleitos e

¹⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 123/2020 que regulamenta a Resolução nº 14, de 2020, que institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-publicacaooriginal-160171-cd-mesa.html>>

¹¹ Tal incumbência não é expressamente prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989), mas um costume da Casa. Para mais, ver Vieira (2011)



que haja uma accountability relativamente baixa para o cargo em comparação com outros Parlamentos, o que **pode conferir um grau elevado de independência ao Presidente** da Câmara dos Deputados em relação ao Governo e mesmo em relação a seus constituintes internos (VIEIRA, 2018, pp. 97) (**grifos nossos**).

Tal correlação entre poder de agenda do Poder Executivo e a escolha para Presidência da Casa parece contar ainda com um forte mecanismo de barganha política: a liberação de emendas ao orçamento em troca de apoio político a votações nas Casas Legislativas. Com o advento das chamadas emendas de relator (RP9), o protagonismo que o parlamento criou frente ao Poder Executivo, parece ter reorganizado o jogo de forças do *Presidencialismo de Coalizão*, desequilibrando a relação em favor do parlamento.

Em continuidade, pode-se afirmar que o poderio das regras procedimentais - ou sua alteração - na deliberação legislativa é tamanho, que produz diversos efeitos, inclusive diretamente sobre a escolhas das políticas finais, favorecendo as preferências de uma agremiação ou coligação majoritária ou ainda simplificando seus acordos e negociações (VIEIRA, 2018). Em suma,

No caso da Câmara dos Deputados, estudos apontam para a possibilidade do surgimento de ***cartel de agenda controlado pela coalizão de Governo, justificado em parte pela existência de regras procedimentais capazes de conferir poderes de agenda aos partidos e seus Líderes, em especial quando esses atuam como base de apoio parlamentar ao Presidente da República*** (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003) (VIEIRA, 2018, pp. 69) (**grifos nossos**)

Dessa forma, resta cristalino como o *poder de agenda* não apenas do Presidente da República, mas da Presidência da Câmara e de seus Líderes - aposta principalmente por regras decisórias internas à Casa - influem sobre o processo e resultado legislativo. Um dos exemplos mais emblemáticos do poderio do Presidente da Casa pode ser visto, inclusive, sobre sua discricionariedade acerca de decisões sobre Questões de Ordem - que são interpretações da Mesa sobre a aplicação de dispositivos regimentais - que, tendo aplicação imediata, podem ser objeto de recursos por parte de qualquer parlamentar, mas que na prática são obsoletos, uma vez que sua deliberação pelo plenário depende também da discricionariedade da Presidência em colocá-los em pauta, o que historicamente não acontece (VIEIRA, 2011; 2018).

Apenas em relação à regência dos trabalhos do Colégio de Líderes, o *poder de agenda* do Presidente da Casa é tamanho que - mesmo não sendo sua prerrogativa legal - quando este não convoca as reuniões do colegiado, elas não acontecem (VIEIRA, 2011). Ademais, a inovação trazida pelo RICD em 1989, em relação a historicidade de regimentos internos da Câmara dos Deputados no Brasil, foi justamente dividir o poder de designação de pauta do Presidente da Casa com o Colégio de Líderes, contudo na prática essa determinação não se efetivou e o observado empiricamente é a definição por meio de acordo sob a regência do presidente (VIEIRA, 2018).

Assim, o poder do Presidente da Câmara se sobressai, inclusive, sob os próprios líderes partidários que, diga-se de passagem, já concentram grande parte de prerrogativas regimentais. O poder de agenda da Presidência só é equilibrado então pelas prerrogativas regimentais dos Líderes em plenário, como seu poder de



obstrução de uma matéria ou pauta ou a capacidade de retirar determinada proposição da Ordem do Dia - ou seja, seu o poder de veto¹² (VIEIRA, 2011; 2018).

A não utilização empírica de dispositivo regimental que dá ao Colégio de Líderes grande *poder de agenda* na definição da pauta do Plenário pela prática histórica de definição por acordo pós 1988, por si só presumiria uma regra informal de acordo total entre os membros do órgão colegiado sobre a pauta (VIEIRA, 2018). Contudo, se associada às alterações promovidas pela instituição da Resolução nº 21/2021, expõe a diminuição da capacidade de *poder de veto* de minorias políticas, sem assento à mesa no órgão ou mesmo a pouca incidência ou fala de partidos minoritários que não representam riscos obstrucionais a agenda parlamentar da maioria quando esta é de interesse não apenas da Presidência da República, mas dos partidos da maioria e da Presidência da Casa.¹³

É inegável que há no parlamento - ocasionada pelas regras que ditam o processo decisório - uma forte concentração de poder nas mãos dos líderes partidários, em detrimento da ação individual dos parlamentares (FIGUEIREDO, LIMONGI *apud* VIEIRA, 2011 [1995]). São os Líderes partidários que, sentados à mesa no Colégio de Líderes, definem a pauta juntamente ao Presidente da Câmara dos Deputados. Por uma questão lógica, aqueles maiores partidos têm mais *poder de agenda* do que os menores, por deter mais parlamentares em sua bancada. A forte concentração de poder nas mãos dos Líderes na arena legislativa é um fenômeno que já fora amplamente estudado na Ciência Política e não se resume, contudo, ao seu *poder de agenda* no Colégio de Líderes, mas a sua ampla influência também é externada na

(...) determinação da pauta dos trabalhos tem relação com o peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas etc. Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de bancada. **Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influir na direção dos trabalhos legislativos.** (FIGUEIREDO; LIMONGI *apud* AGUIAR, 2013 [1999], pp. 11) (**grifos nossos**)

Por sua vez, uma outra característica dessa concentração de poder, ditada principalmente pelas regras endógenas ao parlamento, é o *poder de veto*. Por ele, se compreende a definição trazida por Tsebelis (1999; 2009) como a capacidade que determinados atores individuais ou coletivos têm de barrar mudanças no *status quo*. Ou seja, sem sua concordância, não há mudança política.

¹² Art. 117, IV, e 82, § 6 do RICD/1989.

¹³ A escolha das proposições a serem votadas, via de regra, passa por uma prévia consulta ao colégio de líderes, conforme orientação constante nos dispositivos regimentais. Essa consulta visa à produção de um acordo para que a proposição seja submetida à votação no Plenário da Casa, de forma que somente aquelas proposições que gozam de consenso entre as bancadas de líderes é que figurarão na pauta de votações, o que não implica dizer que haverá aprovação da proposição. Esse acordo, apesar de autorizado pelo Regimento Interno, vai de encontro a outros dispositivos regimentais, tais como aqueles que especificam o prazo de tramitação das matérias e as condições em que as matérias devem ser submetidas à votação. Além disso, a construção desses acordos, via de regra, ocasiona outras divergências com as regras formais estipuladas no Regimento, como a alteração do horário de início da Ordem do Dia nos arts. 66 e a convocação de sessões extraordinárias no mesmo dia e hora das ordinárias, contrariando o art. 65 do Regimento Interno (AGUIAR, 2015)



Neste sentido, a Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/2021 reduziu sobremaneira o *poder de veto* da oposição política na Câmara, sobretudo para os menores partidos que, a partir de sua instituição, se viram impelidos - ainda mais - a ter concordância e apoio das maiores bancadas de oposição, sobretudo do Partido dos Trabalhadores (PT) para não só barrar proposições consideradas prejudiciais (*poder de veto*) no Colégio de Líderes, mas também para atuar no plenário da Casa, uma vez que os dispositivos obstrucionais foram reduzidos sobremaneira.

De acordo com Tsebelis (2009)

(...) cada sistema político possui uma configuração de atores com poder de veto (um certo número de atores com poder de veto, com distâncias ideológicas específicas entre eles, e cada qual com uma certa coesão). Todas essas características afetam o conjunto de resultados que podem substituir o *status quo* (...). O tamanho do conjunto vencedor do *status quo* tem consequências específicas sobre o processo decisório: **alterações significativas do *status quo* são impossíveis quando o conjunto vencedor é pequeno - isto é, quando os atores com poder de veto são muitos -, quando têm distâncias ideológicas importantes entre si e quando são internamente coesos.** Chamarei essa impossibilidade de alterações significativas no *status quo* de **estabilidade decisória** (pp. 17) (*grifos nossos*)

Dito de outra forma, a quantidade expressiva de partidos com representação na Câmara, bem como a capacidade de obstrução anterior a Resolução nº 21/2021 praticava uma certa *estabilidade decisória*, que impedia que as decisões tendessem a qualquer "extremo", permanecendo sempre ao centro do debate, uma vez que o conceito de *estabilidade decisória* em Tsebelis (2009) pressupõe um acordo necessário entre os diferentes *veto players* para a mudança do *status quo*.

Dessa maneira, pode se compreender que quanto às normas internas do processo decisório da Câmara dos Deputados, para além das já inúmeras atribuições e prerrogativas do Presidente da Câmara (VIEIRA, 2011), tanto o SDR quanto a Resolução da Câmara nº 21/2021, concentraram, ainda mais, o poder nas mãos dos Líderes e da Presidência da Casa, ao passo que retirou prerrogativas da ação individual parlamentar¹⁴ aumentando o *poder de agenda* do Poder Executivo. Esta última, inclusive, consolidando as alterações promovidas alhures pelo SDR em um período de crise, onde a excepcionalidade não deveria se tornar a regra. Assim, se visto do ponto de vista da teoria neoinstitucionalista, tais efeitos caminham para uma lógica partidária calcada na centralização dos partidos políticos e da coalizão governista no controle da agenda da Câmara dos Deputados (VIEIRA, 2018).

Em vista de todo o exposto, quando se olha ao período anterior à Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/2021, os menores partidos contavam ainda com um forte mecanismo que reforçava sua capacidade de *veto player*: o poderio obstrucionista: os maiores partidos se viam impelidos a "sentar-se à mesa" com os partidos de oposição, ouvir suas reivindicações, negociar e chegava-se a um acordo que tendia ao centro do debate, com concessões das duas partes. Não é que hoje seja impossível praticar oposição no parlamento ou obstruir as votações de interesse da maioria, mas com redução das prerrogativas de obstrução que fazem parte

¹⁴ Como foi o caso da alteração no art. 161 do RICD sobre a possibilidade de destaques individuais ao texto. Se anteriormente a Resolução poder-se-ia apresentar destaques individuais, que empiricamente eram votados em globo, hodiernamente o mesmo só será submetido à deliberação do Plenário se contar com aquiescência da **unanimidade** dos Líderes, por escrito.



significativa do poder de veto das minorias no parlamento, a maioria então não é obrigada a sentar se à mesa, tornando-se muito mais difícil sua atuação no parlamento, bem como o exercício da representação política de quem o confiou o voto.

Em suma, uma vez que, para diversos mecanismos obstrucionistas ou para a apresentação de requerimentos procedimentais necessita-se de apoio (ou seja, depende de quantidade mínima de assinatura/apoio de parlamentares) o tamanho da bancada do partido importa - e muito - para sua atuação no parlamento,¹⁵ bem como para equilibrar o poder de agenda da Presidência da Casa. Se, caso os menores partidos são de oposição ao Poder Executivo, é deles o menor poderio de forças dentro da Casa Legislativa, exacerbado pelas regras procedimentais internas ao parlamento, aumentando destarte a governabilidade do Governo (VIEIRA, 2011).

2.2.1.1 Possibilidade de alterações ao texto final: Emendas e Destaques

Por sua vez, em relação às possibilidades de alteração ao texto, a Resolução nº 21/2021 também alterou significativamente o poderio de parlamentares sobre a questão. Nessa parte da tramitação - na deliberação em plenário - o poder já é fortemente concentrado nas mãos dos Líderes, em especial das maiores bancadas, como mostrado acima. É deles a possibilidade de apresentação de emendas e destaques ao texto, de acordo com o tamanho de sua bancada, uma vez que sua aquiescência significa, para as regras endógenas ao parlamento, o apoio da totalidade de sua agremiação (VIEIRA, 2018).

Como se pode observar, no caso da apresentação de emendas aglutinativas, anteriormente à Resolução estas poderiam ser oferecidas pelos autores, por 1/10 dos deputados ou por Líderes que representem esse número. Hodiernamente, sua apresentação fica condicionada ao quórum de maioria absoluta (257). O dispositivo é um mecanismo histórico utilizado por minorias políticas na tentativa de alteração ao texto final aprovado pela Casa, uma vez que as mesmas representam a fusão do texto de emendas anteriormente apresentadas e, podem ser apresentadas a qualquer tempo do procedimento de votação - capacidade não conferida a emendas comuns - agindo dessa forma sobremaneira sobre a possibilidade de alteração do texto final aprovado (VIEIRA, 2018).

Por conseguinte, pode se compreender que a alteração do quórum de sua apresentação pela resolução representa uma diminuição ao *poder de agenda* de minorias políticas, segundo a conceituação oferecida por Döring, onde tal poderio pode ser definido entre três categorias principais: poder de impedimento da tramitação de projetos contrários aos seus interesses; poder de propor privativamente normas sobre temáticas específicas; e o poder de controle das decisões finais do Plenário (DÖRING *apud* VIEIRA, 2018 [2001]). Bem como de seu *poder de veto*, uma vez que as emendas em questão eram utilizadas em estratégias de obstrução da matéria, aumentando o número de deliberações e postergando o crivo final do plenário sobre a mesma (VIEIRA, 2018).

¹⁵ Tal argumentação pode ser reforçada quando se olha para a apresentação de Destaques de Bancada, onde o tamanho da agremiação importa sobremaneira para a quantidade de dispositivos apresentados que, são usados frequentemente, na utilização de 'kits obstrução' em Plenário - Art. 161, § 2, do RICD/1989.



Tal argumento pode ser aplicado também às alterações promovidas na apresentação de Destaques ao texto, ao passo que a instituição da Resolução dificultou em muito a apresentação de destaques individuais que agora contam com a necessidade de aquiescência da unanimidade dos Líderes.¹⁶ Uma vez que a apresentação de destaques individuais se torna impossibilitada do ponto de vista empírico, a apresentação passa a ser apenas pelas Bancadas partidárias, segundo o seu tamanho na Casa. Quanto maior for a agremiação, maior a quantidade de possibilidades de Destaques ao texto - sendo 4 para partidos com 75 ou mais deputados e apenas 1 para agremiações que contém com 5 até 24 parlamentares. Depreende-se daí a tamanha concentração do *poder de agenda* dos Líderes em plenário e a impossibilidade - ou mesmo baixíssima - capacidade de ações individuais ou dos pequenos partidos na alteração do texto final aprovado pelo Plenário da Casa.

A modificação em relação aos destaques vem na esteira de outra alteração alhures promovida, nos primeiros anos após a redemocratização, quando as capacidades obstrucionistas das minorias instituídas pelo texto preambular do RICD foram consideradas exacerbadas, ao ponto de se modificar o apoio inicial e o quantitativo de apresentação desse mecanismo.¹⁷ No texto de 1989, a apresentação de Destaques de Votação em Separado (DVS) poderiam ser apresentados por 1/10 dos membros da Casa e não havia qualquer limitação a sua quantidade de acordo com a tamanho da bancada, a partir da modificação produziu-se um contra efeito: o aumento no tempo de deliberação de proposições pela escalada de requerimentos procedimentais, ocasionado em virtude da proliferação de partidos médios em um cenário de intensa fragmentação partidária (VIEIRA, 2018).

Com o novo regramento apostado em 2021, para se ter uma idéia do usufruto quase exclusivo de modificação do texto final de proposições pelos Líderes, em especial das maiores bancadas: dos 19 partidos com representação na Câmara após as eleições de 2022, apenas 7 agremiações poderão apresentar mais de um Destaque de Bancada de acordo com as novas regras.¹⁸ Se comparado com a 56ª Legislatura, dos 23 partidos com representação na Casa, 8 poderiam apresentar mais de um Destaque ao texto. Este número pode e deve diminuir, sendo diretamente influenciado pela redução da fragmentação partidária no parlamento a partir da instituição da E.C. nº 97/2017, que favoreceu as maiores e médias bancadas em detrimento dos menores partidos.¹⁹

2.2.1.2 Poder de Agenda do Poder Executivo: a apreciação de Medidas Provisórias

Por sua vez, se é comum a toda a Ciência Política o consenso do imenso *poder de agenda* dado ao Presidente da República pela Constituição Federal de 1988 (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; PEREIRA, MUELLER,

¹⁶ Art. 161 e 162 - RICD/1989

¹⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 5 de 1996 que altera os artigos 114, 117, 161 e 162 do Regimento Interno. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1996/resolucaodacamaradosdeputados-5-26-junho-1996-321006-publicacaooriginal-1-pl.html>

¹⁸ Devido a possibilidade de fusão ou incorporação de siglas ou mesmo a migração de parlamentares de agremiações que não atingiram a cláusula prevista na EC 97/2017 para outras maiores, poderá haver alteração neste número.

¹⁹ IDEM.



2000; VIEIRA, 2018; GUIMARÃES, 2020), sobretudo por sua ampla iniciativa legislativa, como a edição de medidas provisórias (art. 62/CF) e pedidos de urgência para proposições de sua autoria (art. 64/CF) (PEREIRA, MUELLER, 2000).

Hoje esse poder foi delimitado sobremaneira a partir decisões endógenas ao parlamento²⁰, como a Questão de Ordem nº 411/2009 do então presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer que, ao decidir pela redução drástica do sobrestamento de pauta por matérias de autoria do Poder Executivo, com urgências constitucionais (VIEIRA, 2018), reorganizou sobremaneira o jogo de forças do *Presidencialismo de Coalizão* em favor do parlamento, conferindo-lhe maior autonomia frente à agenda ditada pela Presidência da República.

Na decisão do Presidente, este entendeu que o

(...) sobrestamento das deliberações legislativas previsto no § 6º art. 62 da CF/1988 (BRASIL, 1988a) **somente se aplica aos projetos de lei ordinária cujo conteúdo pudesse ser veiculado por medida provisória**. Portanto, Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Decreto Legislativo (PDC), Projeto de Resolução (PRC) e Projeto de Lei Complementar (PLP) não estariam sobrestados por medida provisória. Já os Projetos de Lei (PL) somente estariam sobrestados quando tratassem de matéria não vedada à edição de medida provisória (BRASIL, 1988a). (FARIA, 2017, p. 36) (**grifo nosso**)

Essa decisão se deu em um cenário em que porque o parlamento se via um verdadeiro refém do Poder Executivo com sua pauta inteiramente "trancada" para a análise de medidas provisórias ou projetos com solicitação de urgência, após o decurso do prazo de sobrestamento de 45 dias. Após a decisão do Presidente da Câmara, posteriormente referendada pelo Supremo Tribunal Federal, o parlamento obteve maior liberdade para formar a prioridade da sua agenda política, priorizando uma agenda paralela àquela ditada pelo Poder Executivo (FARIA, 2017).

Com o novo regramento, houve um aumento da produção legislativa parlamentar que, contudo, não conseguiu se sobrepor a supremacia da agenda legislativa do Poder Executivo (FARIA, 2017). Desse modo a explicação para um maior controle de pauta ou incidência de proposições de autoria do Poder Executivo não poder-se-iam explicar dessa forma apenas como resultados diretos de regras constitucionais (FARIA, 2017; VIEIRA, 2018). Sua maior incidência na pauta e - sua aprovação - se deram por outros fatores, como analisados neste trabalho, sob os possíveis efeitos que regras procedimentais legislativas internas ao parlamento produzem sob o processo e o resultado das votações, bem como sob o comportamento parlamentar.

Em relação às medidas provisórias, principal instrumento legislativo do Poder Executivo, segundo Fernando Sabóia Vieira (2018) diz

Desde a edição da Constituição de 1988, **as medidas provisórias foram apontadas como o principal instrumento colocado à disposição do Presidente da República para lhe garantir o controle da agenda legislativa**, o protagonismo na concepção, execução e alteração de políticas públicas e para sustentar a própria governabilidade do País, num cenário em que a fragmentação partidária e o comportamento individualista dos

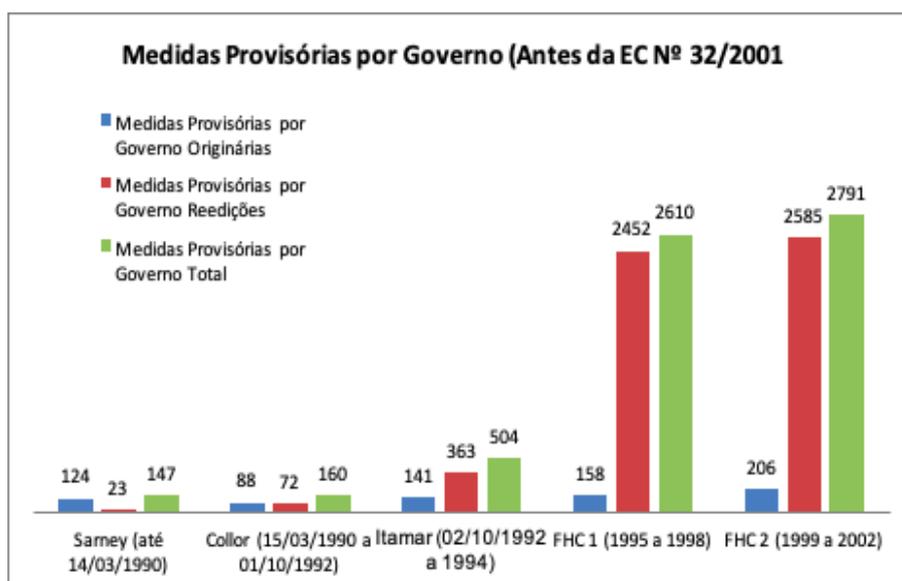
²⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Questão de Ordem nº 411/2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:10:::>



parlamentares induzidos pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta supostamente colocava em risco o funcionamento da nova democracia brasileira, especialmente em se considerando a crise social e econômica vivida pelo País ao fim da década de 80 e que se prolongaria ainda no decênio seguinte. Com efeito, **os impactos das medidas provisórias nos resultados legislativos do Congresso Nacional são evidentes, tendo sido elas o principal instrumento normativo utilizado por todos os Presidentes da República desde 1988** (VIEIRA, 2018, pp. 129) **(grifos nossos)**

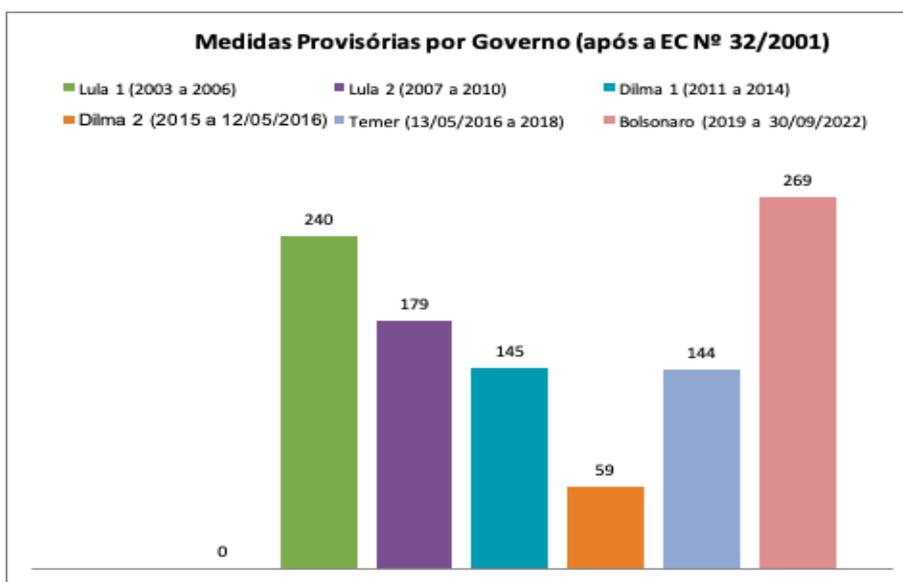
Uma vez que as Medidas Provisórias têm em sua edição força de lei a partir de sua publicação, cabe ao Congresso Nacional não a deliberação sobre sua aprovação, mas que a maioria a rejeite (PEREIRA, MUELLER, 2000). Como previsto no Art. 62 da CF/1988, sua edição é resguarda a situações específicas, com caráter de relevância e urgência, contudo vem sendo editadas a cada legislatura com mais e mais frequência, sobretudo em governos com fraco poderio de articulação política (VIEIRA, 2018). Desse modo, o mecanismo denota a forte influência e determinação que o Poder Executivo tem sobre a pauta do Poder Legislativo (PEREIRA, MUELLER, 2000).

Nesse sentido, é importante realçar que até o ano de 2001, as medidas provisórias poderiam ser reeditadas na mesma sessão legislativa, o que tornou-se prática comum pelo Poder Executivo. A medida aumentou exponencialmente sua ação legislativa, até ter sido modificado pelo próprio Congresso por meio da Emenda Constitucional nº 32/2001 que, dentre outras, alterou o Art. 62 do texto constitucional para proibir a reedição na mesma sessão legislativa de medida provisória já deliberada pelo Congresso e que tenha sido rejeitada ou perdido sua eficácia por decurso de prazo. A medida foi um marco central na tramitação e vigência de medidas provisórias, uma vez que colocou limites ao *poder de agenda* do Poder Executivo, bem como modificou os prazos de tramitação e sobrestamento de pauta nas Casas do Congresso Nacional (VIEIRA, 2018).



Fonte: gráfico produzido pelo autor com dados obtidos no Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do SILEG (CD) e informações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Como pode ser visto nos gráficos, o número de medidas provisórias a cada legislatura, vem aumentando consideravelmente desde o governo Sarney em 1990, alcançando seu ápice durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Após a promulgação da EC nº 32/2001, diminuiu consideravelmente durante a gestão da ex-presidente Dilma Rousseff e voltou a aumentar, tendo alcançado a marca de 269 medidas sob o governo de Jair Bolsonaro. O que pode evidenciar a intencionalidade do Poder Executivo garantir a eficiência de sua agenda mesmo em um período de baixo apoio político e congressional (BARBOSA, GERSHON, 2021).



Fonte: gráfico produzido pelo autor com dados obtidos no Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do SILEG (CD) e informações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

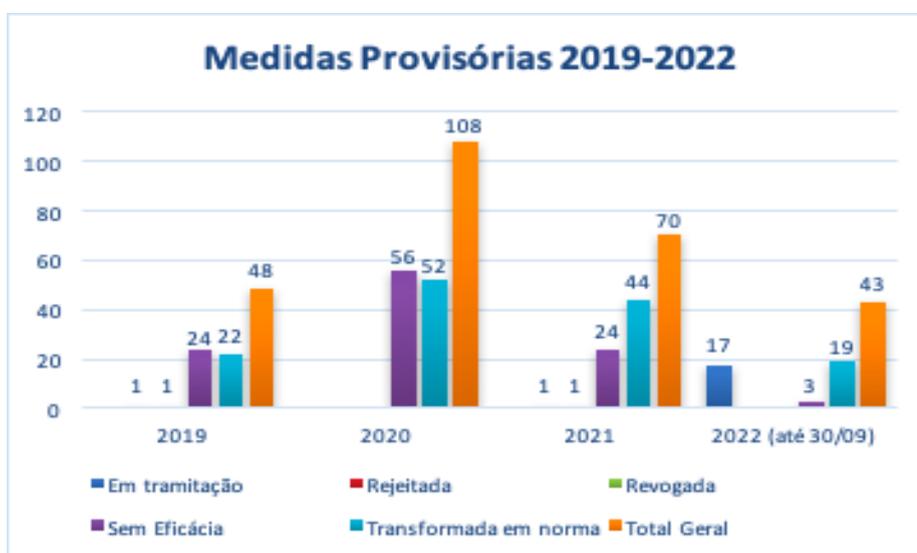
Ao que interessa ao presente trabalho, tamanha a quantidade de medidas provisórias editadas na 56ª Legislatura, é o aumento da aprovação pelo parlamento, das proposições de autoria do governo após diversos condicionantes centrais, como a instituição do SDR, a entrada em vigor das emendas de relator (RP9) e, em especial, a aprovação da Resolução nº 21/2021 em 12 de maio de 2021. Que, em nossa hipótese, serviram sobremaneira sob o aumento deliberado de *poder de agenda* do Poder Executivo no parlamento, uma vez que retirou mecanismos obstrucionais da minoria política parlamentar, mesmo em um cenário de fraca articulação política pelo Poder Executivo e em que as Emendas de Relator (RP9) representaram uma alternativa frente à decisão da Presidência da República de não formar uma coalizão formal dentro do Legislativo (SANTOS, 2021).

Faz-se importante ressaltar ainda que as RP9 foram incluídas pela primeira vez na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, por meio da aprovação do PLN 5/2019. A LDO 2020 foi sancionada pelo Presidente da República com veto na parte que dispôs sobre seu cumprimento obrigatório, assim como ocorreu em 2022. Na ocasião, o veto foi mantido pelo Congresso Nacional, mas após acordo, o governo encaminhou PLNs que mantiveram a imposição, como o PLN 51/2019 que restituiu as RP9s ao texto da LDO 2020. Apenas na LDO de 2021, o Presidente da República vetou o texto e o Congresso derrubou o veto presidencial, mantendo o texto original. Ou seja, ao que aqui importa, utilizaremos a data em que foi aprovada



a proposição que restituiu as emendas de relator na LDO 2020 (PLN 51/2019) em **18/12/2019**, gerando a Lei nº 13.957/2019.²¹

Guardadas algumas variantes do período de crise em que se ocasionou a instituição da norma como as supracitadas e a despeito da quantidade de medidas provisórias com perda de eficácia durante o período, como se pode ver nos gráficos a seguir. Se, como bem pontua Fernando Sabóia Vieira (2018), a perda de eficácia de uma medida provisória pode significar diretamente a falta de articulação política ou controle de sua base parlamentar pelo Poder Executivo - como observado no ano de 2019, onde o montante de medidas que perderam a eficácia supera o número de propostas aprovadas pelo parlamento. Por sua vez, em 2020, ao analisar o montante de proposições de autoria do Poder Executivo, o fenômeno pode ser explicado, sobretudo pela maior ação legiferante pelo Poder Público durante o período da pandemia em questões estreitamente ligadas ao combate à crise, como edições de medidas provisórias de abertura de crédito extraordinário.



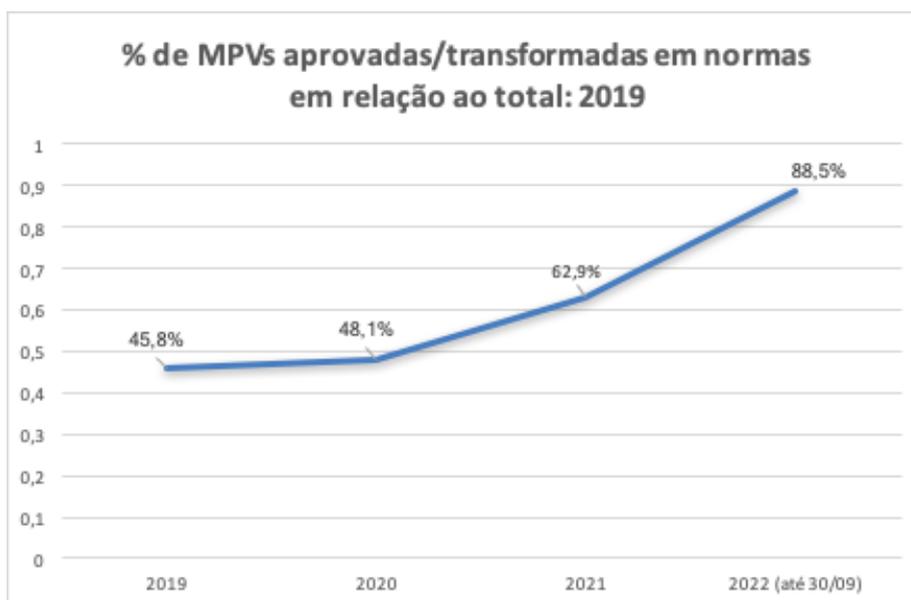
Fonte: gráfico produzido pelo autor com dados obtidos no Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do SILEG (CD) e informações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

A título de comparação, antes da Questão de Ordem nº 411/2009, que alterou substancialmente o campo de vigência de medidas provisórias, ao passo que decidiu que o sobrestamento de pauta por 45 dias valia apenas para proposições de temática correlata ao disposto por MPVs, a média de sobrestamento de pauta era de 2 medidas provisórias ao ano. Após 2009 esse índice subiu para 8 até 2012 e para 11 casos até 2016. No governo de Jair Bolsonaro (PL/RJ) essa média subiu para 26,75 se analisado até o dia 30/09/2022, em um total de 107 medidas provisórias. Isso significa que cerca de 39,77% das MPVs editadas pelo Presidente da República entre 2019 e 2022, perderam a eficácia, tendo atingido o índice de 50% apenas no primeiro ano de mandato, período considerado pela literatura correlata como o mais forte para o Poder Executivo.

²¹ PODER EXECUTIVO. PLN 51/2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/140045>



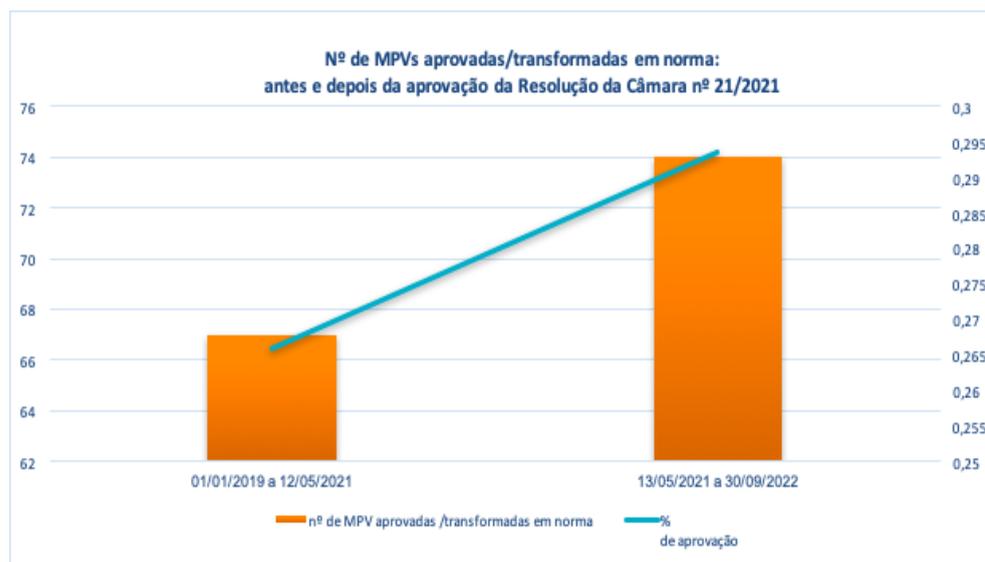
A despeito da exacerbada ação legiferante do Poder Executivo na edição de medidas provisórias ano após ano desde 1988 e em contraponto a isso, o alto índice de propostas com perda de eficácia durante a 56ª Legislatura, que podem ser um sintoma de sua baixa articulação política com o Congresso Nacional, segundo a literatura (VIEIRA, 2018). Ao que podemos ver durante o período analisado, houve um aumento deliberado na porcentagem de aprovação de propostas de interesse do governo, ano após ano, em especial das medidas provisórias. Como se pode notar no gráfico abaixo, a porcentagem de aprovação de MPVs pela Câmara dos Deputados passou de 45,8% em 2019 para 88,5% em 2022 (apenas até o dia 30 de setembro do corrente ano) em relação ao total de medidas apresentadas pelo Poder Executivo.



Fonte: gráfico produzido pelo autor com dados obtidos no Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do SILEG (CD) e informações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Se, por sua vez, se analisa apenas período que antecedeu a aprovação da Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/2021 com o imediante posterior, pode se observar também um aumento do índice de aprovação de medidas provisórias, como o mostrado abaixo:





Fonte: gráfico produzido pelo autor com dados obtidos no Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do SILEG (CD) e informações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Não obstante a isso, deve-se levar em conta que, durante o período analisado houve a publicação pelas Mesas do Congresso Nacional do Ato Conjunto nº 1/2020 que dispôs sobre regime extraordinário de tramitação de medidas provisórias durante o período de calamidade pública (NASCIMENTO, 2020). A despeito do Ato não ter infligido sobre o decurso do plano de vigência da norma, este agiu diretamente sobre o plano de tramitação legislativa, o alterando significativamente, sobretudo na redução deliberada dos prazos.

A título de exemplo, os parlamentares que, antes de sua publicação tinham seis dias para apresentação de emendas às medidas provisórias, na tramitação em regime extraordinário, dispunham de apenas 2 dias úteis para a apresentação de emendas perante a Comissão Mista. De acordo com o ato, após isso, a Câmara dos Deputados têm até o 9º dia de vigência da norma para deliberar sobre ela, enquanto o Senado Federal tem até 14º dia para analisá-la, restando a Casa iniciadora mais dois dias para análise das alterações promovidas pelo Senado Federal. Em verdade, como bem pontuou Roberta Nascimento Simões (2020) que nem os prazos anteriormente fixados pelo Ato da Mesa eram estritamente respeitados, permanecendo a *práxis* legislativa de deliberação sobre medidas provisórias nos limites do decurso do prazo constitucional de 120 dias.

Além disso, ao retirar excepcionalmente a capacidade da Comissão Mista de emitir parecer sobre a proposição, transferindo para o plenário sua competência - inclusive sobre seus pareceres sobre relevância e urgência e adequação financeira e orçamentária, de acordo com o Art. 62 da Constituição Federal - houve uma aceleração de sua tramitação, ao passo que dispôs sobre mecanismo já considerado inconstitucional pela Suprema Corte: a dispensa da análise da Comissão Mista sobre medidas provisórias em favor de um único relator designado em plenário.²² Na inexistência de Comissões Mistas para análise da proposta,

²² ADI Nº 4.029



retirou-se o poderio das mãos dos Líderes partidários, ao passo que a escolha do mesmo, pelo presidente da Câmara concentrou, ainda mais, poder nas mãos deste.

Contudo, há de se pontuar também que em virtude da possibilidade de realização de videoconferências pelo SDR, este não colocaria óbice algum à realização das reuniões das comissões mistas (NASCIMENTO, 2020). A instituição do referido Ato Conjunto serviu para concentrar então deliberadamente o poder de *agenda* nas mãos do Presidente das Casas Legislativas no trâmite de medidas provisórias.

Se é do Presidente da Câmara a atribuição de indicar a relatoria em Plenário de medidas provisórias sem parecer, ao passo que concentrou no plenário sua discussão e deliberação, acumulou sobremaneira o poderio dos Líderes e do Presidente da Casa sobre o processo deliberativo. Realçando assim, ainda mais, o *poder de agenda* do Poder Executivo sob matérias de sua autoria na Casa (VIEIRA, 2011) o que, no limite, pode ter sido imprescindível no índice de aprovação da agenda governamental no parlamento.

Se tem como análise o primeiro ano de mandato do Presidente Jair Bolsonaro (PL/RJ), antes da aproximação com os partidos políticos chamados de "Centrão" e o advento das Emendas de Relator (RP9) que lhe conferiu uma base mais estável na Câmara, era notório o baixo índice de aprovação de sua agenda legislativa na Casa. Após os fatos que se sucederam, com especial ênfase para o apoio do Presidente da Câmara, Arthur Lira (PP/AL), principal líder do bloco político suprapartidário em questão e fiador direto das alterações ora promovidas nas regras internas do processo decisório como a Resolução nº 21/2021, houve um aumento expressivo na aprovação da agenda parlamentar do Poder Executivo.

Em suma, ao que se pode argumentar até aqui, todos os dados supracitados apontam para um excessivo *poder de agenda* do Poder Executivo em ditar a pauta legislativa e aprová-la durante a presente Legislatura, após a aprovação de uma Resolução que acelerou o trâmite legislativo e retirou mecanismos das minorias políticas de agirem sobre o processo. Se, considerado a sabida baixa articulação política do Governo Bolsonaro, as crises políticas diárias, a inexistência de uma coalizão parlamentar formal em um primeiro momento e, ainda o alto índice de perda de eficácia de medidas provisórias durante o quadriênio 2019-2022, o índice de aprovação de MPVs denota ainda mais expressivo.

3 Representação política e *accountability*: o cenário pós pandemia

À luz da teoria democrática contemporânea, os estudos sobre representação política apontam para um debate em aberto, iniciado ainda nos estudos seminais de Pitkin (1967) sobre a questão. Onde, a representação está calcada em um paradoxo de simultaneidade entre a ausência e a presença, expressados entre *standing for* (estar presente) e *action for* (tornar o representado presente), de modo que a exigência paradoxal do conceito de representação está ligado diretamente ao conflito incontornável *mandato-independência* (FERES JÚNIOR, POGREBINSCHI, 2010).

Dada a irremediabilidade da representação na contemporaneidade e a incongruência de seu próprio conceito, o ponto de inflexão ressurgiu no debate posto na Ciência Política, de como torná-la o mais democrática possível (MIGUEL, 2005; URBINATI, 2006b; VITULLO, 2009; FERES JÚNIOR, POGREBINSCHI, 2010). E,



quando se olha por esse prisma, as possibilidades são diversas e infinitas na teoria política.

Se, em Nadia Urbinati (2006b) e outros teóricos políticos, o caminho para se pensar a representação passa, necessariamente, sobre seu aprofundamento, inclusive na possibilidade de inclusão de mecanismos participativos (MIGUEL, 2005; FERES JÚNIOR, POGREBINSCHI *apud* VIEIRA, 2018 [2010]; SOARES, 2019). Segundo Fernando Sabóia Vieira, quando se pensa a democracia endógena ao parlamento,

Entre os elementos apontados por esses e outros autores como necessários para o fortalecimento da democracia pela participação, podemos destacar, para efeito de nossa análise, os seguintes: **o engajamento individual dos tomadores de decisão; a ausência de intermediações; a busca da produção de consensos que substituam a regra da maioria e a associação coordenada dos indivíduos para a ação coletiva.** Acrescente-se, ainda, a postulação de Barber no sentido de que a democracia forte supõe a capacidade de os **indivíduos superarem conflitos por meio da cooperação** (VIEIRA 2018, p. 39) (**grifos nossos**).

Ou seja, faz-se imprescindível que, quando se olha para o interior do parlamento que o exercício da representação política autorizado pelo eleitor seja exercido em sua plenitude. Por óbvio, tais relações nunca serão em sua totalidade equânimes, no entanto, dever-se-ia projetar que o equilíbrio seja o maior possível e as decisões dentro das casas legislativas, a despeito de seguirem o princípio da maioria, não anulem os direitos de minorias parlamentares, ao risco de comprometerem a legitimidade democrática de suas decisões (VIEIRA, 2018; SOARES; SANTOS, 2019; SOARES, 2021). Nesse sentido, se tem como análise a Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados e seus possíveis efeitos para o exercício da representação, se

Interessa notar aqui **como uma regra procedimental legislativa pode estar inserida no contexto mais amplo do funcionamento da própria democracia produzindo efeitos numa determinada direção ou pelo menos favorecendo um lado da equação** que pretende equilibrar a vontade popular com a necessidade de ações governamentais efetivas, ainda mais quando se considera que esta regra fora aprovada pelo próprio Parlamento." (VIEIRA, 2018, p.42) (**grifos nossos**).

Ora, uma vez que, à luz da teoria neoinstitucionalista, desenhos institucionais infligem diretamente sobre o resultado posto pelas instituições, estes podem e devem ser usados estrategicamente na busca pelo aprimoramento das instituições (SOARES; SANTOS, 2019), sobretudo, na aproximação efetiva com sua atividade-fim, que, no caso do Poder Legislativo - com as alterações aqui analisadas nas regras que norteiam o processo decisório interno ao parlamento - levantam a questão: a instituição da Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados, colabora ou prejudica o incremento da participação popular no debate público e a legitimidade democrática do parlamento?

Decerto, a legitimidade das decisões do parlamento é uma tônica sempre presente no debate sobre representação e governo representativo. Assim, o processo legislativo deve perseguir princípios que o trazem legitimidade, que na visão de Waldron podem ser exemplificados em sete princípios basilares: i) a ideia de legislação; ii) a *duty of care* (o dever de cuidado); iii) princípio da representação; iv) respeito à discordância; v) princípio da deliberação responsiva; vi) princípio da



formalidade legislativa; e vii) igualdade política e decisão da maioria (WALDRON *apud* SOARES; SANTOS, 2019). Tendo por base tais princípios, pode-se afirmar que a redução deliberada da participação minoritária no processo interno de tomada de decisões a partir da extinção de mecanismos obstructionistas vai diretamente contrário a alguns princípios basilares do processo legislativo, dentre eles o *princípio do respeito à discordância* (que pressupõe, assim como o princípio da representação, diversidade na representação de interesses) que permita não apenas a expressão pública do pluralismo de ideias, mas a garantia da estrutura e da possibilidade de atuação política minoritária e de oposição no parlamento. Bem como o *princípio da igualdade política e da decisão da maioria* que por si só pressupõe um tratamento igualitário entre os representantes que, com a instituição da Resolução nº 21/2021 da Câmara dos Deputados é ferido frontalmente.²³

Pode-se afirmar ainda que a redução da possibilidade de incorporação do dissenso nas deliberações do processo legislativo é responsável direto pela perda democrática das decisões dali resultadas e da legitimidade do parlamento. O dissenso, aqui entendido como capacidade basilar das democracias representativas é condição *sine qua non* do sistema proporcional, além de resultado direto do pluralismo social brasileiro, aludido ainda em Abranches (1988) para traduzir as especificidades das escolhas institucionais brasileiras. Portanto, deve ser celebrado e incluído institucionalmente no processo legislativo, a despeito de tornar o processo muito mais complexo, e não extinguido com as escusas de maior celeridade ao processo (SOARES; SANTOS, 2019; SANTOS, 2021).

Tudo isso, é de imprescindível importância para se alcançar o ideal de *Representação por Advocacy* em Urbinati, onde o dissenso é condição primordial para a construção de uma representação política cooperativa com toda a sociedade. Que não se apresenta de forma estática, mas móvel e em construção, troca e movimento constante com a sociedade civil, contribuindo diretamente no processo de construção de políticas públicas e fortalecendo a democracia (URBINATI *apud* SANTOS; SOARES, 2019 [2010]).

Segundo essa visão o representante e a representação são meios e não um fim, para canalização de demandas sociais que são levadas para o todo (a assembleia) como forma de enriquecer o processo de tomada de decisões. Compreendendo, portanto, a representação no reconhecimento do conflito/dissenso como partes intrínsecas ao processo, ao passo que se recusa eliminá-los. Quando, por sua vez, o desenho institucional age diretamente na construção de falsas majorias de consenso se impõe uma ordem política autoritária que age de forma diretamente contrária à própria especificidade da representação política (URBINATI *apud* SANTOS; SOARES, 2019 [2010]).

Se é o parlamento a "Casa do Povo", o conteúdo, bem como o processo de tomada de suas decisões, interessa sobremaneira para o restante da sociedade, bem como o fruto de suas ações deve ser o mais democrático possível. Nesse sentido, a aceleração exacerbada do processo legislativo pode ser comparada à conceituação de *fast-track* em Chantal Thomas (2006), onde a aceleração de aprovação de propostas no Congresso Americano, com reduzida possibilidade de participação popular, apontaria para um déficit democrático capaz de afetar diretamente a vida das pessoas (VIEIRA, 2018).

²³ A questão da legitimidade e da proteção ao direito minoritário pode ser exemplificada também na positivação dos princípios gerais do processo legislativo apostos, em especial, nos incisos I e VII do Art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Pode-se afirmar, inclusive, que o desequilíbrio de forças dentro do parlamento age sob a *accountability* dos governados sob os governantes, além de acentuar os sintomas da crise de representatividade.²⁴ Se, por sua vez, resume-se as crises democracia a um fenômeno amplo que está calcado, sobretudo na quebra do vínculo de governantes e governados (MIGUEL, 2005; SANTOS, 2021), a alteração de regras de procedimento legislativo que agem diretamente sobre o desequilíbrio de forças dentro da assembléia, concentrando maior poder de agenda e veto nas mãos de alguns indivíduos e grupos, influem diretamente sobre a democracia das decisões do parlamento (VIEIRA, 2018) e podem, em algum grau, atenuar ainda mais a crise de representatividade que assola o Brasil e o mundo hodiernamente.

Ou seja, em um contexto em que os cidadãos são atingidos por um descrédito generalizado nas instituições (MIGUEL, 2005) o enfraquecimento da capacidade *responsiva* de seus representantes para com eles (para uma explicação simplista do que é *accountability*) agirá sobremaneira sobre a crise de representação (KINZO, 1980). Por sua vez, se toda ideia de representação está ligada intimamente à noção de autorização (KINZO, 1980) como se pode assegurar a efetividade da vontade popular pelo voto a partir da eficácia do exercício da representação parlamentar? É nesse sentido que o desequilíbrio de forças dentro do parlamento, impulsionado notadamente pelas regras que regem o processo decisório, agem diretamente contra o princípio basilar de *one man, one vote*, conferindo a cada parlamentar pesos diferentes no processo de tomada de decisões (NASCIMENTO, 2020; SOARES, 2019).

Uma vez que o representante eleito por parcela X da população não tem a mesma possibilidade de atuação dentro da Casa que um outro parlamentar diretamente ligado ao governo da hora, como garantir a democracia das decisões da Casa e, em algum outro grau, a responsividade dos representantes para com seus eleitores? (SOARES, 2019). Desse modo, pode se argumentar também que o controle excessivo de agenda por algumas pessoas e grupos, como denotados neste trabalho, associado a outros fatores, como a complexidade das questões públicas, bem como o fraco incentivo à qualificação política, agem diretamente sobre a diminuição do espaço para a soberania popular e o efetivo controle por meio da *accountability* (MIGUEL, 2005).

4 CONCLUSÃO

Em vista de todo o exposto, pode-se chegar à conclusão que as engrenagens do processo legislativo não são claras, nem para os próprios parlamentares, quiçá para o restante da sociedade. A falta de inteligibilidade do sistema se associada à excessiva concentração de poder nas mãos dos Líderes partidários e da Presidência

²⁴ Faz-se importante pontuar que, não abandonando a teoria crítica (VITULLO, 2009), a representação tem suas benéficas inegáveis na contemporaneidade e representa se não o melhor modelo conhecido já experimentado (URBINATI, 2006b; CASTELLS, 2018). No entanto, carece de aperfeiçoamentos que não passam pela negação e rejeição à lógica de partidos e da própria representação, mas da utilização de mecanismos participativos que a aperfeiçoem (URBINATI, 2006B) dentro e fora do parlamento. A crise de representação, ou o sentimento generalizado de insatisfação com o *establishment*, faz parte de um fenômeno mais amplo e profundo que atinge diversas esferas da vida cotidiana e tem raízes profundas na sociedade e na economia, está longe de acabar e não tem, no horizonte próximo, qualquer vestígio que de sua conclusão (PRZEWORSKI, 2020; CASTRO, SANTOS, HOFFMANN, 2021).



da Casa, em detrimento da ação política minoritária ou individual parlamentar, afetam diretamente o controle social, bem como o nível democrático das decisões internas ao parlamento (VIEIRA, 2018; NASCIMENTO, 2020). Dito de outra forma, o enfraquecimento da ação individual parlamentar ou mesmo a impossibilidade de alteração e influência sobre o resultado das políticas finais colocam em xeque o nível democrático das decisões tomadas pela Câmara dos Deputados (VIEIRA, 2018; SOARES, 2021; SOARES; SANTOS, 2019).

Se, por um lado, alterações da ordem do fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais, instituídas pela Emenda Constitucional nº 97/2017 infligem sobre o princípio da representação proporcional para tornar o sistema mais inteligível e de fácil governabilidade a partir da redução da fragmentação partidária - dentre outros pontos - são benéficas (ALVES, 2019). Quaisquer alterações em regras regimentais, ou mesmo eleitorais, que porventura se deem no curso do processo político, sem o devido debate necessário e o estudo de suas possíveis consequências se tornam extremamente perigosas ao regime democrático, uma vez que a minoria parlamentar de hoje, não necessariamente será reflexo da de amanhã.

Entretanto, em um contexto de *Presidencialismo de Coalizão*, cabe ressaltar que associado a isso o simbolismo da adoção do SDR pelas Casas Legislativas com intensa rapidez logo nos primeiros dias de pandemia, foi um divisor de águas do protagonismo do parlamento que iniciou um novo capítulo no debate da Ciência Política em que o Congresso Nacional assume uma nova dinâmica institucional no processo de formação de políticas públicas no Brasil, não mais relegado a seguir meramente a agenda parlamentar ditada pela Presidência da República (ALMEIDA, 2018; BATISTA, SANTOS, 2021).²⁵ Por sua vez, se se considera o contexto de crises da democracia e da queda na confiança da população nas instituições democráticas, especialmente em um momento de ascensão de líderes populistas de extrema direita que desafiam valores republicanos, isso se torna ainda mais positivo (ASSUMPCÃO, 2021)

Contudo, quando se olha para a totalidade de alterações de regras do processo decisório durante o período em que se chamou de *Processo Legislativo de Emergência*, nos levam a afirmar que os mecanismos aprovados pelo plenário da Câmara, em especial a Resolução da Câmara nº 21/2021 e, aprofundadas no contexto da utilização do Sistema de Deliberação Remota, durante a pandemia da Covid-19, poderão enfraquecer diretamente o poderio da oposição e a qualidade do debate legislativo, bem como da representação política.²⁶ Historicamente, o RICD - ou qualquer outro regimento interno - é um mecanismo de proteção de minorias legislativas contra a força da maioria da ora²⁷ (SANTOS; SOARES, 2019). Alterá-lo no curso do processo político, sem o devido debate necessário e com novas regras já valendo a partir da publicação do ato, desconfigura a própria lógica do sistema proporcional e atenua o poder político minoritário, enfraquecendo a qualidade da representação e da democracia em si (BANDEIRA, 2022).

²⁵ Com especiais ressalvas ao maior equilíbrio de forças instituído pela E.C. 32/2001, que fora decisiva na maior independência do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, na formação de sua agenda. Ver VIEIRA (2018).

²⁶ Seja na queda do regime militar, nos dois impeachments presidenciais recentes ou nas eleições de 2018, o que a história e a literatura nos apontam é que, durante crises graves (e econômicas) os valores democráticos são postos de lados e no interior do parlamento isso não seria diferente (LEVITSKY; ZIBLAT, 2018; CASTRO, SANTOS, HOFFMANN, 2021; ALIAGA, ÁZARA, 2022).

²⁷ Ver nota 23.



Em que pese a importância do SDR para a virtualização do debate parlamentar e a manutenção dos trabalhos legislativos em um período de crise, este agiu sobremaneira sobre o *modus operandi* legislativo, em especial no funcionamento das comissões permanentes e na aceleração do processo legislativo a partir do regime extraordinário de urgência (NASCIMENTO, 2020). Nesse sentido, se pode ter como exemplo que durante a pandemia, a busca do consenso na construção de uma agenda a partir do apoio de dois terços da Casa para a inclusão de matéria urgente na pauta foi uma medida extremamente meritória, mas veio acompanhado do desejo do legislador de tornar excessivamente o processo mais célere. Ora, quando se enfraquece em muito a possibilidade de dissenso, como as denotadas nas alterações promovidas no RICD por meio da Resolução supracitada, perde-se a capacidade do pluralismo social - condição *sine qua non* para a expressão da soberania popular - contribuir com o aprimoramento do processo legislativo e o aprofundamento democrático das decisões do parlamento (SOARES; SANTOS, 2019).

Desse modo, a partir da redução da participação política minoritária no processo, há um enfraquecimento direto da legitimidade do processo, bem como do debate e do aprimoramento de políticas públicas, na medida em que se exacerba a falta de transparência pela ausência de participação e intervenção diretas da sociedade civil organizada no processo político (NASCIMENTO, 2020; BARBOSA, GERSHON, 2021).

Assim sendo, faz-se importante descrever as palavras de Fernando Sabóia Vieira, que em sua análise sobre os efeitos das regras endógenas ao processo decisório, conclui que

Além disso, historicamente, **o tempo destinado aos debates** em Plenário acerca das matérias colocadas em deliberação **vem diminuindo tanto por conta de alterações regimentais quanto pelo encurtamento das discussões por ação dos Líderes**, que se utilizam de regras procedimentais que lhes conferem essa capacidade. Com isso, **fica cada vez mais distante o modelo ideal de uma assembleia onde a livre discussão e a força do convencimento pelo melhor argumento produzem os consensos** ou pelo menos qualificam as decisões da maioria pelo livre fluxo das ações comunicativas (VIEIRA, 2018, p. 42) (**grifos nossos**).

Já em relação a suspensão do funcionamento das comissões permanentes, há de se ter em mente que para além dos diversos benefícios do funcionamento desse órgãos legislativos em sua dimensão descentralizadora, informacional, e especializada, o debate realizado nesses espaços muitas vezes informa e promove a oportunidade para efetiva intervenção da sociedade civil no processo político. Por outro lado, sua suspensão atingiu diretamente um dos pilares do processo legislativo, ao mesmo tempo que fortaleceu o poder de agenda dos Líderes partidários e das Presidências das Casas Legislativas (SANTOS, GHERSON, 2021). Assim, é imprescindível que com a possível inclusão pós pandemia de mecanismos como o SDR na *práxis legislativa*, há de se ter em mente seus benefícios, mas igualmente a atenção para meios de garantir a participação popular e a transparência no processo decisório (NASCIMENTO, 2020).²⁸

²⁸ MEIRELLES, Fernando; GERSHON, Débora. Balanço de 2020 na Câmara dos Deputados. Observatório do Legislativo Brasileiro. UERJ: Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://www.olb.org.br/balanco-de-2020-na-camara-dos-deputados/>>



Em tempo, quanto aos objetivos principais do presente trabalho, como se pôde ver com os dados apontados alhures, a expressiva aprovação de medidas provisórias no período analisado, mesmo que em um período de crise e após diversas MPVs não terem sido aprovadas pelo parlamento, denotam um novo jogo de forças pelo parlamento, onde o Poder Executivo saiu favorecido em seu poder de agenda e um momento onde a Câmara dos Deputados precisou agir em um "*processo legislativo das crises*" (NASCIMENTO, 2020).

Assim, pode se afirmar que a combinação entre regras exógenas, a aprovação de uma Resolução, que retirou diversos poderes de minorias parlamentares, combinada com a instauração do Sistema de Deliberação Remota - que aumentou expressivamente o quorum de deliberações e o poder da Presidência da Casa - reorganizando o jogo de forças dentro do parlamento, foi fundamental para a aprovação, com maior facilidade, de proposições polêmicas e que em outros momentos, lotariam as ruas e as galerias do Plenário Ulysses Guimarães e contaria com horas de discussão e inúmeros "kits obstruções" na Casa.³

De modo que, o próprio direito de minorias políticas é cerceado e se perde a qualidade da representação política, tão essencial e cara a própria lógica do sistema de representação proporcional e das democracias liberais representativas (BANDEIRA, 2022). É imprescindível pensar em mecanismos de engenharia institucional e reformas das regras que regem o processo decisório, para reforçar e não atenuar o poder das minorias, realçando o caráter de proporcionalidade do parlamento e aprofundando a democracia (VIEIRA, 2018).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Osmar de Oliveira. *Os atores-chaves no processo decisório no âmbito das comissões permanentes*. E-legis, Brasília, n. 12, p. 137-152, set/dez 2013

AGUIAR, Osmar de Oliveira. *As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados* (dissertação). Mestrado acadêmico, Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

ABRANCHES, S. H. H. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALMEIDA, Acir. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. 2018. 222f. Tese (Doutorado em Ciência



Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ALIAGA, Luciana; ÁZARA, Hélio. O autoritarismo brasileiro entre Césares e Napoleões. *Civitas* 22: 1-10, jan.-dez. 2022 e-ISSN: 1984-7289 ISSN-L: 1519-6089

ALVES, Douglas Souza. A cláusula de desempenho na emenda constitucional nº 97, de 2017: uma análise do impacto da alteração das regras eleitorais para a representação político-partidária. 2019. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ANDRADE, Daniel Pereira. NEOLIBERALISMO E GUERRA AO INIMIGO INTERNO - da Nova República à virada autoritária no Brasil. *Caderno CRH* [online]. 2021, v. 34 [Acessado 28 Setembro 2022] , e021021..pdf

ASSUMPÇÃO, San Romanelli. *Considerações normativas sobre o Congresso Remoto*. IN: Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

BANDEIRA, Luiz Fernando. *A deliberação remota no parlamento e o futuro da democracia representativa*. IN: Eleições e democracia na era digital. Brasília, 2022.

BATISTA, Cristiane; SANTOS, Fabiano. *Primeiros passos*. IN: Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.



BARBOSA, Leonardo; GERSHON, Débora. *A Agenda Remota*. IN: Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

BATISTA, Cristiane; SANTOS, Fabiano. *Primeiros passos* IN: Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados. 18. ed. Brasília: Câmara, 2022. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>> Acesso em: dez. 2022.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2012, v. 20, n. 44 [Acessado 20 Novembro 2022] , pp. 97-101. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000400008>>. Epub 21 Maio 2013. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000400008>.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O Sistema Partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14. Brasília, 2014

CASTELLS, M. *Ruptura: a crise da Democracia Liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018

DA SILVA, Sabrina Aparecida. *Autoritarismo e crise da democracia no Brasil: entre o passado e o presente*. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 119-126, jan./abr. 2021
ISSN 1982-025

FARIA, Vanessa Pimentel. (2017), *Repercussão da questão de ordem 411/09 na atividade legislativa do plenário da Câmara dos Deputados*. Monografia de Especialização apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.



FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Tammy. (2010), “Teoria Política Contemporânea, Uma Introdução”. Rio de Janeiro- Campus..pdf

FIGUEIREDO, *Argelina e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.*

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil / Luís Gustavo Faria Guimarães. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020. 247 p.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio (2014) : Obstrução e processo decisório na câmara dos deputados: 1991 a 2010, Texto para Discussão, No. 1957, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

KINZO, Maria D'alva Gil. Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil: *O conceito de representação política*. Imprensa: São Paulo, Símbolo, 1980. Descrição Física: 139 p.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018

LIMA, Renato Sérgio de *et al.* Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil - proposta metodológica e resultados em 2017. Opinião Pública [online]. 2020, v. 26, n. 1.pdf

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 63-93.

MIGUEL, Luis Felipe. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005



MELO, Carlos Ranulfo Felix. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4. Brasília, 2010.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19. IN: *Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos*. Organizadores Fernando Leal e José Vicente Santos de Mendonça. — Rio de Janeiro : FGV Direito Rio, 2020.1 recurso online (456 p.) : PDF

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Quando calar é melhor que falar: treze táticas parlamentares para aprovação das leis*. REVISTA BONIJURIS | ANO 33 | EDIÇÃO 670 | JUN/JUL 2021 de pandemia. Organizadores Fernando Leal e José Vicente Santos de Mendonça. — Rio de Janeiro : FGV Direito Rio, 2020

NICOLAU, Jairo. A reforma política no Brasil e os pequenos partidos. In: *Reforma Política em questão*. Brasília: Editora UnB, 2008.2

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2000, v. 15, n. 43 [Acessado 25 Outubro 2022] , pp. 45-67. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>>. Epub 19 Out 2000. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados* [online]. 2003, v. 46, n. 4 [Acessado 26 Outubro 2022] , pp. 735-771. Disponível em:



<<https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>>. Epub 20 Abr 2004. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Intrínseca, 2014.

PITKIN, Hanna. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press, 1967.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da Democracia*. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

SANTOS; CASTRO; HOFFMANN. A democracia brasileira e seus inimigos. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 127-138, jan./abr. 2021 ISSN 1982-025.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. IN: Reforma política no Brasil, realizações e perspectivas. Fundação Konrad Adenauer. Fortaleza, Ceará. 2003.

SANTOS, Fabiano; GERSHON, Débora. *Os Regimentos Remotos*. IN: Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Flávia Pêsoa. A Incorporação do dissenso no processo legislativo e seu papel na justificação da lei - condições para a advocacy parlamentar. IN - Estudos de Legística. UFMG - Belo Horizonte, 2019.pdf

SOARES, Fabiana de Menezes. Polifonia e tecnologia no processo legislativo - JOTA. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/polifonia-e-tecnologia-no-processo-legislativo-26052021?amp>> Acesso em: 06/01/2023.



THOMAS, Chantal. “Constitutionalism, Trade Legislation and “Democracy”. In: BAUMAN, Richard W. e KAHANA, Tsvi. (2006), *The Least Examined Branch – The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Nova York: Cambridge University Press.

VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório*. IN: ORG: Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. ORG: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 532 p.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados. Tese de doutorado: UFRJ. Rio de Janeiro, 2018.

VILLAS BOAS *et al.* Contribuições da Theory-Driven Evaluation para avaliação do PIBID. *Estud. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 70-102, jan./abr. 2019, ISSN 0103-6831, e-ISSN 1984-932X

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Tradução: Michele Christophe. - Rio de Janeiro: Editora, FGV, 2009. 440 p.

TSEBELIS, George. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. 1999

URBINATI, Nadia. *O Que Torna a Representação Democrática?* São Paulo: Lua Nova, 2006a. n. 67, pág. 262-269.

VITULLO, Gabriel. *Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática*



pós-representativa e pós-liberal. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 271-301.



