

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do *demos*. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew S. *Seats and votes*; the effects and the determinants of electoral systems. New Haven: Yale University Press, 1989.

TSEBELIS, George. Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, multicameralism, and pluripartism. *British Journal of Political Science*, v. 25, p. 289-325, 1995.

TSEBELIS, George. *Veto players*: how political institutions work. New York: Russel Sage Foundation, 2002.

MAGNA INÁCIO

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

INTRODUÇÃO

No Brasil, o Poder Legislativo está organizado como um sistema bicameral no nível federal de governo. Composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, esse arranjo inclui ainda o funcionamento de uma arena congressional para deliberações especiais.

Os graus de simetria e de incongruência que marcam o funcionamento do bicameralismo brasileiro são elementos importantes para se entender a centralidade da Câmara dos Deputados no processo legislativo e no contexto da relação Executivo-Legislativo. Em relação às regras que constituem os representantes e definem a composição das Casas, o bicameralismo brasileiro caracteriza-se por um grau considerável de incongruência, com traços institucionais que favorecem a expressão de diferentes clivagens e/ou identidades políticas em cada uma dessas Casas.

O primeiro desses traços diz respeito às regras eleitorais que definem a composição de cada Casa. Na Câmara dos Deputados, o sistema adotado é o da representação proporcional,¹ enquanto no Senado é o majoritário, sendo os distritos eleitorais idênticos.² Outra diferença importante é quanto à composição numérica das Casas e a duração dos mandatos: 513 deputados e 81 senadores, sendo que o mandato para a Câmara dos Deputados é de quatro anos, e para o Senado, oito. No que tange ao processo da renovação política no interior do arranjo bicameral, o calendário eleitoral é coincidente, com eleições a cada quatro anos, porém o

processo de renovação é diverso em cada Casa: total na Câmara dos Deputados e parcial no Senado, com eleições alternadas para a renovação de 1/3 e 2/3 dos membros da Casa.

O bicameralismo brasileiro tem sido caracterizado como simétrico, devido à distribuição equilibrada, ainda que não coincidente, de poderes e atribuições entre as duas Casas Legislativas.³ No que tange às competências voltadas para o controle horizontal dos Poderes, cabe à Câmara dos Deputados autorizar, mediante apoio de maioria qualificada, a instauração de processos contra o Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros de Estado (CF, art. 51). Ao Senado, compete processar e julgar, além dessas autoridades públicas, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (CF, art. 51, I-II). O Senado tem competências privativas na seleção de autoridades públicas, como magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, Procurador-Geral da República e presidente e diretores do Banco Central.⁴ Além dessas, diversas competências decisórias, relativas às dimensões fiscais, tributárias e administrativas da estrutura federativa do país são atribuídas ao Senado.

Quanto aos poderes de iniciar legislação, os membros das duas Casas dispõem de competências equivalentes. No entanto, a dinâmica intercameral de tramitação das proposições legais confere vantagens estratégicas aos deputados, as quais podem resultar em condições diferenciadas de influência política sobre as decisões legislativas. Duas condições combinadas afetam essa dinâmica intercameral.

No bicameralismo brasileiro, a distribuição de poderes de revisão legislativa entre as Casas permite a operação de *checks* internos ao Poder Legislativo, por meio de iniciativas de modificação ou de veto.⁵ Entretanto, a Casa iniciadora exerce grande influência sobre a decisão legislativa final na medida em que os seus membros podem rejeitar as alterações introduzidas pela Casa revisora. Essa prerrogativa afeta o equilíbrio dos poderes revisores, contribuindo para uma distribuição de poder mais favorável à Câmara dos Deputados, pois a Constituição determina que seja iniciada nessa Casa a tramitação de iniciativa popular de lei e das proposições de lei de autoria do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Presidente da República.⁶

Em decorrência de mudanças constitucionais recentes, essa posição da Câmara dos Deputados dentro do sistema bicameral foi ainda mais fortalecida. Em 2001, as medidas provisórias (MPs), através das quais se efetiva o poder de decreto presidencial, tiveram o seu rito de apreciação modificado: de congressional passou a bicameral, também iniciando a sua tramitação na Câmara dos Deputados.⁷

Essa característica fortalece a posição estratégica da Câmara dos Deputados no processo legislativo intercameral, pois, como Casa iniciadora, ela se converte automaticamente na arena onde são tomadas as decisões finais sobre a agenda legislativa do governo. Como o presidente brasileiro pode vetar total ou parcialmente as leis aprovadas pelo Legislativo, essas decisões têm importância estratégica para a definição dos textos aprovados diante da antecipação do uso desse poder pelo Executivo. As preferências, recursos e movimentos dos parlamentares nessas rodadas finais são elementos cruciais para se entender a configuração da dominância do Poder Executivo sobre a produção de leis no país. É por referência a essa posição institucional da Câmara dos Deputados que se argumentará a seguir pela centralidade dessa Casa no ordenamento da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil.

O artigo está organizado da seguinte forma: na segunda seção o foco da discussão recai sobre a organização interna da Câmara dos Deputados e os impactos produzidos por ela sobre o processo decisório. Em seguida, a discussão concentra-se no componente partidário da organização interna da Casa e nos padrões de interação entre líderes, deputados e governos emergentes nesse contexto. Na seção quatro o processo legislativo será discutido à luz da distribuição de recursos e direitos parlamentares entre os partidos e no interior deles, com foco sobre as vantagens estratégicas dos líderes partidários na condução dos trabalhos legislativos *vis-à-vis* o legislador individual. Na quinta seção, serão abordados os direitos parlamentares e recursos institucionais que as minorias políticas e oposições podem mobilizar na Câmara dos Deputados.

A ESTRUTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A estrutura atual da Câmara dos Deputados, além do ajuste às novas bases constitucionais vigentes a partir de 1988, revela um processo de mudança endógeno à dinâmica legislativa.⁸ A estrutura e os procedimentos decisórios têm sido alterados ao longo do período, pois as Casas legislativas têm a prerrogativa constitucional de decidir sobre a sua organização interna.⁹

No período pós-democratização, um traço distintivo da estrutura da Câmara tem sido o de conferir bases institucionais à atuação das lideranças partidárias enquanto agentes centrais na arena parlamentar. As regras de organização interna asseguram recursos e posições estratégicos aos partidos na condução do processo legislativo, a partir de uma ampla delegação de funções parlamentares aos líderes partidários. Como os cargos, os recursos e os direitos parlamentares são distribuídos de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária, os líderes dos grandes partidos ocupam as principais posições dentro da estrutura de autoridade da Casa.

Esse componente partidário da organização legislativa estrutura os dois principais órgãos decisórios da Casa: a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes. O primeiro deles responde pelas funções diretoras da Casa, em seus aspectos legislativos e administrativos. O segundo constitui-se em uma instância de deliberação parlamentar, com conseqüências não triviais para o enfrentamento de conflitos interpartidários e para a coordenação dos trabalhos legislativos no interior da Câmara.

Dentro da estrutura decisória da Casa, a Mesa Diretora tem prerrogativas e competências abrangentes, exercidas preponderantemente por seu presidente, que asseguram a esse órgão o controle da agenda legislativa.¹⁰ Cabe ao presidente tomar um conjunto de decisões sobre os trabalhos legislativos, tais como: convocar as sessões da casa; designar a ordem do dia; suspender ou levantar a sessão quando necessário; organizar, ouvido o Colégio dos Líderes, a agenda com a previsão mensal das proposições que serão apreciadas; decidir questões de ordem e reclamações, dentre outras. Durante as sessões deliberativas, compete ao presidente da Mesa conceder a palavra aos deputados, controlar o tempo das intervenções, deferir sobre a retirada de matérias

da ordem do dia, despachar requerimentos dos deputados ou líderes e aplicar censura verbal ao deputado. Conseqüentemente, as decisões do presidente da Mesa definem as oportunidades de participação do legislador individual nos trabalhos legislativos, que são, em boa medida, restritas à atuação em Plenário.

A força parlamentar dos partidos orienta a seleção dos membros desse órgão, pois os cargos a que os partidos podem concorrer na eleição da Mesa são definidos de acordo com a regra da proporcionalidade partidária, ou seja, de acordo com o número de cadeiras legislativas que eles ocupam na Casa. As regras regimentais, no entanto, não garantem ao partido o monopólio na seleção dos candidatos, pois são permitidas candidaturas avulsas, inscritas individualmente. A eleição é realizada por meio do voto secreto, exigindo-se maioria absoluta para a eleição em primeiro turno, e se for o caso, maioria simples no segundo (RICD, art. 7º).

Nas legislaturas do atual período democrático (48ª-53ª), a regra da proporcionalidade partidária prevaleceu na composição da Mesa Diretora, com a eleição de presidentes filiados aos maiores partidos representados na Casa.¹¹ Cabe destacar, no entanto, que o controle de agenda exercido pelo presidente, relativamente aos demais membros, limita o alcance da representação proporcional dos partidos nessa instância. Ou seja, um viés majoritário é introduzido pela concentração de poderes legislativos nas mãos do presidente da Casa.

O segundo órgão que afeta diretamente o processo decisório é o Colégio de Líderes, que reúne os representantes dos partidos, da Maioria, da Minoria e do Governo. Enquanto solução institucional para os problemas de ação coletiva na arena parlamentar, o Colégio de Líderes atua com vistas ao processamento de conflitos interpartidários, em especial aqueles relativos à condução da agenda legislativa.

A expressão do sistema partidário na Câmara dos Deputados, assegurada pelo método de representação proporcional, reflete-se parcialmente no Colégio de Líderes. Os critérios de composição e as regras decisórias desse Colégio introduzem barreiras relevantes à representação nessa instância do conjunto de interesses presentes na Casa. Em primeiro lugar, somente os partidos com direito a constituir liderança – ou seja, com bancada mínima de cinco deputados – participam desse colegiado. Segundo, a prevalência da regra de decisão majoritária – maioria absoluta,

com a ponderação dos votos pelo tamanho da bancada de cada líder – reduz a capacidade das minorias de bloquear as decisões nessa arena.¹²

O Colégio de Líderes amplia as bases de integração do Poder Executivo ao processo legislativo. No caso brasileiro, o Executivo participa diretamente da produção legal a partir de amplas prerrogativas e competências presidenciais para iniciar legislação, incluindo legislação ordinária, complementar, propostas de emenda à Constituição e a edição de medidas com eficácia legal imediata, além da prerrogativa de solicitação de urgência para a tramitação de suas proposições. Para a coordenação das suas ações na arena legislativa, o Executivo pode designar legisladores para exercer a liderança de Governo no interior da arena parlamentar. Embora sem direito a voto, essa liderança atua diretamente no Colégio de Líderes e nas demais arenas decisórias, como as comissões e Plenário. Essa inserção propicia ao governo ganhos informacionais significativos, permitindo-lhe antecipar as reações dos parlamentares à agenda presidencial e estimar os custos de sua implementação. Mais importante, reduz os custos de coordenação das ações do governo na arena parlamentar por meio da negociação com os líderes partidários em uma instância centralizada de tomada de decisão.

A vigência dessa estrutura e a concentração de poderes de agenda nas mãos dos líderes partidários e do Executivo proporcionam as bases institucionais para a atuação de maiorias como cartel legislativo na arena parlamentar.¹³ Sob esse arranjo institucional, a influência das demais instâncias da Câmara sobre a produção legal é, em certa medida, neutralizada.

Esse é o caso do sistema de comissões da Câmara dos Deputados. Em sua estrutura e dinâmica de funcionamento, as comissões parlamentares revelam uma capacidade limitada de impor restrições à revisão ou suspensão de suas decisões pelos agentes legislativos ao longo da cadeia decisória. Devido aos recursos procedimentais disponíveis aos líderes partidários para influenciar o fluxo dos trabalhos legislativos, a centralidade das comissões no processo decisório é reduzida.

Esse sistema é constituído pelas comissões permanentes, sendo ampliado pela operação simultânea de comissões temporárias e *ad hoc*. As comissões permanentes – enquanto órgãos técnicos e especializados – apreciam o mérito das proposições legislativas,

sendo também responsáveis pelo acompanhamento das ações de governo de acordo com as áreas temáticas de sua competência (RICD, art. 22). Atualmente, funcionam na Câmara dos Deputados 20 comissões permanentes, sendo as jurisdições de cada uma delas determinadas regimentalmente.

A Mesa Diretora da Câmara estabelece, ouvido o Colégio de Líderes, o número de membros titulares de cada comissão no início dos trabalhos de cada legislatura e organiza a distribuição das vagas entre os partidos.¹⁴ As comissões são compostas por, no mínimo, 3,5% e, no máximo, 12% do total de deputados, sendo que eles podem atuar como titular em apenas uma comissão permanente.

A composição e o funcionamento dessas comissões seguem os princípios observados na alocação dos cargos nas demais instâncias da Casa. A direção dos trabalhos no interior das comissões é realizada por uma Mesa Diretora, composta de presidente e três vice-presidentes eleitos pelos pares para um mandato de um ano, sem direito à reeleição. As regras de eleição da presidência das comissões revelam o peso do partido na seleção das lideranças nessa instância: na prática, a distribuição das vagas nas comissões de acordo com a regra da proporcionalidade partidária assegura ao partido a presidência das comissões que lhe couber. Adicionalmente, as regras para a designação dos vice-presidentes eleitos buscam preservar o controle da presidência da comissão pelo partido: eles são nomeados, em primeiro lugar, de acordo com a legenda partidária do presidente da comissão e, em segundo, pela ordem decrescente de votos.

Para a realização dos trabalhos legislativos, as comissões contam com apoio e assessoramento técnico por parte do *staff* da Casa. A crescente institucionalização de apoio especializado aos deputados consiste em um dos principais indicadores de desenvolvimento institucional da Casa. O resultado tem sido a formação de uma burocracia própria, profissional e altamente especializada. A modalidade de organização desses serviços, no entanto, reflete a estrutura centralizada da Casa, dificultando a consolidação de uma estrutura oligopolizada de *expertise* parlamentar, baseada em burocracias vinculadas diretamente às comissões. Tanto o apoio administrativo quanto a consultoria técnica-legislativa são prestados através de estruturas

relativamente centralizadas – o Departamento de Comissão e o Sistema de Consultoria e Assessoramento.

As modalidades de organização dos trabalhos no interior das comissões também apontam para os óbices à descentralização dos trabalhos legislativos. Como solução para a crescente sobrecarga de trabalho parlamentar, o regimento prevê a criação de subcomissões permanentes e subcomissões especiais.¹⁵ O funcionamento dessas subcomissões sinaliza, no entanto, para um desenvolvimento institucional orientado mais para a desconcentração dos trabalhos legislativos do que, propriamente, a constituição de instâncias decisórias descentralizadas. Além do limite numérico – até três subcomissões permanentes e três especiais com funcionamento simultâneo –, essas instâncias não possuem poder decisório, sendo necessário submeter à deliberação do Plenário da comissão as conclusões de seus trabalhos.

Um aspecto a ser destacado é a configuração variável que o sistema de comissões assume com a criação de comissões temporárias, que funcionam paralelamente às comissões permanentes. Essas comissões temporárias são de três tipos: especial, de inquérito e externa.

Dentre essas, somente as especiais são dotadas de funções legislativas e, por esse motivo, serão discutidas mais detidamente. Dependendo da natureza da agenda legislativa, o número de comissões especiais pode ser bastante elevado, na medida em que a criação dessa comissão é obrigatória para a apresentação de parecer sobre propostas de emenda constitucional e projeto de códigos legais. Mas essas comissões também são constituídas para a deliberação de iniciativas que envolvam matéria de competência de mais de três comissões. Nesse caso, essas comissões podem ser criadas por iniciativas do presidente da Casa, de líderes partidários e presidentes de comissões permanentes.¹⁶

A estrutura flexível dessas comissões, particularmente no que tange à sua composição e ao alcance de suas competências, consiste em incentivos importantes para o processamento de iniciativas legislativas complexas e com custos decisórios mais elevados. Em primeiro lugar, o número de membros de uma comissão especial é fixado pelos seus proponentes, sendo esse número determinado no requerimento que dá origem à comissão, embora as regras regimentais determinem que metade dos membros deve pertencer às comissões permanentes com jurisdição

sobre a matéria em apreciação. Segundo, esse tipo de comissão tem poderes mais amplos do que as comissões permanentes na medida em que decide sobre a admissibilidade e o mérito da proposição original e de suas emendas, reduzindo o tempo de tramitação e as oportunidades de bloqueio e de veto da matéria pelas comissões que deveriam examiná-la, seqüencialmente, no caso da tramitação regular.

Regimentalmente, a atuação do deputado nas comissões especiais deve ocorrer sem prejuízo da sua participação na comissão permanente da qual é membro titular. Esse aspecto ganha importância diante do volume de comissões especiais: durante a 52ª legislatura (2003-2007), paralelamente às 20 comissões permanentes, funcionaram 101 comissões especiais, sendo que 35 foram criadas e encerradas durante a legislatura, e 66 estavam em funcionamento até o final desta.

Tabela 1
Comissões Especiais com funcionamento
durante a 52ª Legislatura (2003-2007)
Câmara dos Deputados (Brasil)

Ano de Criação	Natureza da Comissão Especial					Total
	PEC ⁽¹⁾	PLC ⁽²⁾	PL ⁽³⁾		Comissão externa	
			Com poder conclusivo	Sem poder conclusivo		
Legislatura Anterior	1					1
2003	9		2	13		24
2004	9	1		6	4	20
2005	6		1	5		12
2006	5		2	1	1	9
Total	30	1	5	25	5	66

Fonte: Dados fornecidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara de Deputados – CEDI, 2007. Elaboração própria.

(1) Proposta de Emenda Constitucional

(2) Projeto de Lei Complementar

(3) Projeto de Lei

Conforme as Tabelas 1 e 2, a criação das comissões especiais se concentrou nos dois primeiros anos da legislatura. Entre as comissões com os trabalhos encerrados, 83% delas foram criadas no primeiro biênio, 2003-2004, mas a proporção também é elevada, 66% entre aquelas que não haviam concluído os seus trabalhos até o final da legislatura. As propostas de emenda constitucional, que requerem constitucionalmente o trâmite especial, representaram um grande número das comissões criadas, em ambos os grupos.

Tabela 2
Comissões especiais iniciadas e encerradas durante a 52ª legislatura (2003-2007) Câmara dos Deputados (Brasil)

Ano de Criação	Natureza da Comissão Especial					Total
	PEC ⁽¹⁾	PLC ⁽²⁾	PL ⁽³⁾	Comissões externas	Outras	
2003	5	2	4	2	1	14
2004	4	2	3	3	4	16
2005	2		1	1	1	5
2006	1					1
TOTAL	12	4	8	6	6	36

Fonte: Dados fornecidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara de Deputados – CEDI, 2007. Elaboração própria.

(1) Proposta de Emenda Constitucional

(2) Projeto de Lei Complementar

(3) Projeto de Lei

Estudos recentes têm demonstrado que, no Brasil, os baixos incentivos à carreira parlamentar, a ausência de incentivos à especialização em áreas de atuação legislativa, como a regra de *seniority*, e a capacidade dos líderes de “esvaziar” o trabalho das comissões permanentes reduzem a centralidade dessas instâncias na produção das decisões legislativas.¹⁷ Em que medida essa configuração variável do sistema de comissão introduz uma lógica concorrencial entre esses tipos de comissões, permanentes e especiais, e quais são os impactos disso sobre os incentivos institucionais para o desenvolvimento de *expertise* parlamentar em determinadas áreas de políticas são questões relevantes da agenda de pesquisa futura sobre as comissões parlamentares no Brasil.

A centralização do processo decisório observado na Câmara dos Deputados resulta, portanto, da estrutura interna de poder que verticaliza, em bases partidárias, a distribuição de recursos e direitos parlamentares entre os legisladores. Na medida em que essa distribuição potencializa ou neutraliza os recursos de poder obtidos pelos partidos e legisladores na arena eleitoral, cabe considerar os impactos dessa estrutura sobre a dinâmica de interação desses agentes na arena parlamentar.

PARTIDOS, LÍDERES E DEPUTADOS

O objetivo desta seção é analisar os efeitos dos poderes de agenda dos líderes partidários sobre a dinâmica do processo legislativo, com foco nas interações entre deputados, líderes e governo na arena parlamentar.

No período pós-redemocratização, o funcionamento da Casa pode, em boa medida, ser entendido a partir dos incentivos institucionais ao agenciamento do líder como “coordenador” da atividade partidária na arena parlamentar. As regras de organização interna revelaram-se, ao longo desse período, como os principais pilares da estabilização do comportamento parlamentar em linhas partidárias.

A distribuição dos recursos e direitos parlamentares decorrentes dessa modalidade organizacional tornam os líderes partidários, enquanto autoridades institucionais ou como agentes de seus partidos ou do governo, os principais agentes do processo decisório na Câmara dos Deputados. Nessa condição, a liderança partidária organiza o funcionamento parlamentar dos partidos, com impactos não triviais sobre as condições de participação dos legisladores individuais no processo legislativo.

As competências e direitos parlamentares concentrados nas mãos dos líderes partidários permitem a tais agentes exercerem um controle expressivo sobre a definição da agenda legislativa, a distribuição de postos institucionais da Casa e a participação dos deputados nos debates e deliberações parlamentares. Em decorrência disso, as condições de competição interpartidária e de relacionamento intrapartidário são afetadas pela distribuição assimétrica de direitos e recursos parlamentares entre os partidos e no interior deles.

No que tange à competição interpartidária, cabe destacar que a representação proporcional dos partidos na arena parlamentar é calibrada pela exigência de um piso mínimo – mais de cinco deputados – para que o partido tenha direito ao funcionamento da liderança partidária. Essa liderança é formada pelo líder e vice-líderes, na proporção de um para cada quatro deputados. As lideranças constituídas podem fazer uso da palavra “em qualquer tempo da sessão”, pessoalmente e sem delegação, para “fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional” (RICD, art. 66, § 1º) e contam com infraestrutura física e de pessoal para a condução de seus trabalhos. Os partidos que não atingem esse piso podem apenas indicar um deputado para manifestar a posição do partido nas votações e têm o uso da palavra restringido, podendo fazer uso da palavra uma vez por semana, por cinco minutos. A vigência dessa barreira ao funcionamento parlamentar dos partidos acaba por reduzir o número de agentes legislativos dispondo de recursos efetivos para influenciar o processo decisório. Ou seja, além das restrições decorrentes do peso numérico, as microbancadas têm um acesso limitado às vantagens e recursos que são estratégicos no jogo parlamentar.¹⁸ No que tange às assimetrias no controle de recursos, os poderes de agenda dos líderes partidários ampliam a latitude de escolhas disponíveis a tais agentes quando se trata de influenciar quais iniciativas terão chances de se tornarem leis.

Para a definição da agenda legislativa, determina o regimento que os líderes deverão ser consultados na seleção de proposições que serão apreciadas em cada mês (RICD, art.17, I-s). A conformação dessa agenda, no entanto, é endógena ao processo legislativo na medida em que os líderes dispõem de recursos para alterar o ordenamento e o contexto decisório em que tais proposições são, de fato, apreciadas. No caso dos líderes, o regimento reduz os custos de coordenação para iniciativas desse tipo. Em relação a diferentes procedimentos e recursos regimentais, exige-se apenas a subscrição de líderes que representem bancadas em número suficiente para se atingir o quorum exigido para tais iniciativas. Além de intervir sobre o fluxo do processo legislativo, os líderes podem alterar o contexto decisório e os custos associados à decisão parlamentar mediante realização de “acordos de lideranças”. Esses acordos são frequentes na Câmara, sendo realizados por iniciativa do Colégio de Líderes, do presidente da Câmara ou dos presidentes de Comissão.

Em decorrência dos recursos que controla, a posição institucional de líder assegura aos seus ocupantes posições estratégicas no processo decisório. A mobilização e a mediação da liderança tornam-se, nesse contexto, uma condição relevante para que o deputado individual possa influenciar as decisões legislativas. Diversos trabalhos têm demonstrado como essas vantagens estratégicas incentivam o comportamento disciplinado na arena parlamentar, particularmente devido às recompensas resultantes da adesão às orientações das lideranças partidárias.¹⁹

Como destaca Santos (2003), a disciplina partidária é uma condição importante para tornar críveis as ameaças dos partidos e de seus líderes nos processos de barganha e negociação com o governo e demais partidos. Esse fortalecimento dos líderes ganha centralidade no caso brasileiro na medida em que as barganhas não se restringem às negociações e aos acordos pontuais sobre políticas e alocação de recursos públicos. A participação dos partidos parlamentares na condução do governo, através da formação de gabinetes multipartidários, é uma estratégia recorrente dos presidentes brasileiros.²⁰ A formação de coalizões estáveis, no entanto, tem sido observada sob o atual arranjo institucional que, ao concentrar os poderes de agenda nas mãos dos líderes partidários e do presidente, redefiniu os incentivos para a cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

De um lado, além dos poderes legislativos, o presidente no Brasil exerce um amplo controle sobre os recursos orçamentários e sobre os recursos do aparato governamental. Os deputados, por sua vez, têm uma capacidade reduzida para “criar despesas” e destinar recursos para as suas bases eleitorais.²¹ Sob tais condições, a participação na base do governo exerce uma atração importante sobre legisladores interessados em influenciar a execução das políticas públicas e a distribuição dos recursos públicos.

Como o presidente no Brasil detém, sem restrições, a prerrogativa de nomear e destituir o ministério, diferentes estratégias de formação de gabinetes multipartidários são adotadas, incluindo desde a adesão individual até a realização de acordos partidários com esse fim.²² Sob tais condições, afirma Santos²³ que “a cooperação com os partidos parlamentares é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem o seu poder de barganha diante do chefe do Executivo”.

De outro lado, na medida em que os poderes de agenda dos líderes partidários incentivam o comportamento relativamente disciplinado de suas bancadas, a organização da base de apoio parlamentar ao governo em bases partidárias tem os seus custos reduzidos. Nessa direção, os líderes partidários são agentes centrais para a operação de um cartel legislativo liderado pelo presidente no Brasil.²⁴

Para a coordenação das ações individuais dos legisladores e redução dos problemas de ação coletiva, os líderes contam com recursos decisivos para sinalizar as posições do partido na arena parlamentar, monitorar em que medida as preferências individuais dos parlamentares se distanciam delas e sancionar comportamentos desleais, do ponto de vista partidário.

As condições informacionais para o monitoramento dos deputados são propiciadas pelo direito regimental dos líderes participarem dos trabalhos de qualquer comissão, inclusive para orientar o voto da bancada. Embora o ingresso dos deputados nas comissões possa expressar a adoção de diferentes critérios de seleção pelos partidos, é assegurada ao líder a prerrogativa de indicar e substituir, a qualquer tempo, os membros da bancada que irão compor as comissões (RICD, art. 10, VI), sendo esse recurso mobilizado, principalmente, em votações estratégicas. A capacidade de monitorar e sancionar o ingresso dos deputados nas comissões confere ao líder, portanto, condições relevantes para antecipar e reagir às estratégias dos deputados individuais no interior dessa instância decisória.²⁵

Cabe chamar a atenção, no entanto, que o tipo de coalizão governativa e de oposições em presença na Câmara dos Deputados afeta os patamares de disciplina partidária. Entre os governos iniciados a partir de meados dos anos 1980, variações nesses patamares são associadas às diferentes estratégias presidenciais de formação de governo. As taxas de retorno da participação no governo, sob a forma de recompensa ministerial, afetam os custos da coordenação das bancadas partidárias pelos líderes e, conseqüentemente, a eficácia da coalizão no processo legislativo.²⁶ As estratégias disponíveis aos deputados individuais, no entanto, vão além da decisão sobre agir ou não de acordo com o partido. Como destaca Melo (2004), a migração partidária no Brasil pode ser entendida a partir da atratividade exercida pelo governo sobre os deputados individuais, que, por meio da mudança de legenda partidária, buscam se reposicionar em relação aos partidos que

ocupam o núcleo central da Casa.²⁷ A indisciplina partidária e a migração partidária sinalizam, portanto, para as tensões envolvidas na coordenação da atuação parlamentar dos partidos pelos líderes frente às estratégias individuais dos deputados.

As mudanças recentes nas regras que regulam a distribuição de tais postos na Câmara dos Deputados podem ser relacionadas à presença dessas tensões. Tais regras ampliam as bases de controle dos partidos sobre os recursos disponibilizados pela estrutura da Casa, mitigando os incentivos para as estratégias individuais ou coletivas que afetam a força relativa dos partidos no contexto pós-eleitoral.

Em 2005, a Mesa Diretora, por ato da Mesa (nº 69 de 10/11/2005), regulamentou o funcionamento das Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados. Enquanto uma coalizão suprapartidária, essas frentes são tematicamente motivadas e buscam influenciar as decisões legislativas sobre determinadas áreas de políticas, podendo, potencialmente, concorrer na decisão de voto do deputado com a orientação partidária. A decisão da Mesa estipulou um número mínimo de membros do Poder Legislativo (1/3) para o registro das Frentes perante a Mesa e limitou o apoio institucional da Casa às mesmas. De acordo com esse Ato, esse apoio é limitado à concessão de espaço físico para reunião, “desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas” (art. 4º).

A partir da legislatura iniciada em 2007, a distribuição dos cargos da Mesa Diretora e das comissões parlamentares passou a ter como critério o tamanho da bancada partidária eleita e não o número de deputados no momento em que tais cargos são distribuídos, descartando, portanto, o crescimento e a movimentação dos partidos no período pós-eleitoral. A nova regra consagra o monopólio dos partidos sobre os cargos – que são ativos institucionais decisivos no jogo parlamentar²⁸ – ampliando o controle do partido sobre a seleção dos deputados para os mesmos, ao mesmo tempo em que busca incentivar a fidelidade partidária. O deputado que mudar de legenda perde o cargo a que teve direito devido ao critério de proporcionalidade partidária.

Como se verá adiante, embora as regras regimentais assegurem aos legisladores direitos parlamentares individuais que possibilitam a atuação de minorias políticas e dos deputados individualmente, é por meio das lideranças partidárias que o processo legislativo é efetivamente conduzido.²⁹

PROCESSO LEGISLATIVO

Diferentes fluxos e ritmos do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados decorrem das exigências constitucionais e regimentais para a apreciação de cada tipo de iniciativa legal, mas, em boa medida, eles revelam o uso estratégico das regras e procedimentos regimentais por parte dos legisladores com vista a influenciar as decisões finais.

Os deputados podem apresentar proposições legislativas de iniciativa concorrente e exclusiva. O primeiro grupo inclui as propostas de emenda à Constituição (PEC) e os projetos de lei ordinária (PL) e de Lei Complementar (PLC).³⁰ No caso de PECs, por exigência constitucional, a iniciativa é coletiva (no mínimo 1/3 dos deputados), podendo ser individual ou coletiva nos demais casos. Com exceção das emendas constitucionais, esses projetos de leis são sujeitos à sanção presidencial, podendo ser vetados parcial ou totalmente. No segundo grupo, estão incluídos os projetos de decreto legislativo (PDL), que regulam matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo e os projetos de resolução (PR), que dispõem sobre as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, não estando sujeitos à sanção ou ao veto presidencial.³¹ Ambos podem ser apresentados pelos deputados ou pelas comissões, exceto quando se trata de competência privativa da Mesa ou de outro colegiado da Casa.

O fluxo do trabalho legislativo é fortemente afetado pela atuação do Poder Executivo não só devido aos poderes legislativos de que este dispõe, mas também porque, em alguns casos, essas iniciativas têm uma tramitação especial. Com competência para propor leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais, o presidente tem ainda a prerrogativa de emitir decretos com força de lei – as Medidas Provisórias (MPs) – e a iniciativa exclusiva em matéria orçamentária. As MPs tramitam em regime de urgência, mas o presidente pode solicitar a adoção desse regime para as demais proposições legais e a qualquer momento depois de iniciada a tramitação na Casa. A consequência é a dominância do Poder Executivo sobre a produção legal: no período pós-constitucional, cerca de 85% das leis sancionadas no país foram iniciadas pelo Executivo.³²

A FASE DAS COMISSÕES

De forma geral, a dinâmica intercameral do processo legislativo prevê a deliberação das proposições de lei em duas instâncias decisórias, em cada Casa: nas comissões e no Plenário. Na fase das comissões, a tramitação de uma proposição pode ser interrompida pelas comissões responsáveis por examinar a sua admissibilidade constitucional e orçamentária. Mas para as iniciativas que sobrevivem a esse primeiro exame, diferentes fluxos de tramitação são possíveis.

O fluxo ordinário prevê que o processo legislativo ocorra em duas fases, com a apreciação das comissões e a subsequente deliberação do Plenário. Além do exame de admissibilidade, a iniciativa é submetida à apreciação de uma ou mais comissões permanentes para a avaliação do mérito da proposição. Essas comissões irão se manifestar pela rejeição ou aprovação da iniciativa, e, no último caso, passa-se para a fase de deliberação do Plenário.

Um segundo fluxo pode ocorrer quando as comissões são dotadas de poder conclusivo de deliberação, sem manifestação do Plenário.³³ Essa variante é aplicável aos projetos de lei em geral, sendo vetada em relação a determinadas iniciativas.³⁴ Esse poder de “fechar as portas” é limitado, pois um décimo dos membros da Casa pode apresentar recurso para que o projeto seja submetido à deliberação do Plenário.

Embora os acordos e as decisões legislativas tomadas no interior das comissões possam ser revistas posteriormente, a fase das comissões tem uma importância estratégica para a seleção das iniciativas legais que, de fato, farão parte da agenda legislativa. Para operacionalizar essa seletividade, as atuações do presidente de comissão e do relator são decisivas. Vejamos.

Cada proposição com tramitação iniciada nas comissões é examinada por um relator, selecionado pelo presidente da respectiva comissão e não há, nesse caso, regras regimentais para a distribuição desses postos entre os membros. O relator dispõe da metade do tempo da comissão para dar o seu parecer e tem amplas competências para propor modificações à proposição original. Ao final de seus trabalhos, apresenta um parecer sobre o mérito da matéria e a indicação de seu voto – pela aprovação ou rejeição da proposição. Caso os demais membros sugiram

alterações do parecer e o relator concorde em acatá-las, ele poderá reformular texto para nova apresentação. Se aprovado integralmente pelos membros, o relatório torna-se o parecer da comissão e segue para a apreciação em Plenário.

Essas condições tornam esses cargos estratégicos, principalmente devido à importância assumida pela recomendação do relator num contexto em que são altos os custos de informação para o deputado individual.³⁵ Entretanto, o alcance desses cargos é limitado, dificultando, por exemplo, movimentos do tipo *gatekeeping* com vistas a obstruir ou impedir a deliberação do Plenário. Embora o relator possa solicitar ao presidente a prorrogação dos prazos para apresentação do parecer ou mesmo não apresentá-lo nos prazos previstos, essas estratégias podem ser neutralizadas pelos legisladores.

Inicialmente, os membros da comissão podem "forçar a deliberação" da matéria pelo Plenário da comissão. Por meio de requerimento apresentado por um terço de seus membros e com a aprovação da maioria absoluta, a matéria é incluída na ordem do dia da sessão. Caso não haja parecer elaborado, o presidente da comissão designa um deputado para relatar a matéria, oralmente, na mesma reunião ou na seguinte. Além disso, o voto do relator pode ser derrotado por maioria dos membros da comissão, sendo a redação do parecer vencedor elaborada pelo relator-substituto.

Mais importante, no entanto, é a neutralização estratégica da comissão por meio do pedido de regime de urgência, de forma a reduzir o tempo disponível para exame da matéria ou mesmo suspender a deliberação da proposição nessa instância. A "urgência" implica a "dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais" (RICD, art. 152) e pode ser provocada por requerimento dos deputados, sujeito à deliberação em Plenário.³⁶

A "matéria urgente" tem o seu tempo de tramitação abreviado, principalmente em relação aos prazos das comissões.³⁷ Se a matéria estiver tramitando nas comissões e, caso não haja pareceres aprovados, essas comissões poderão solicitar ao presidente da Mesa Diretora um prazo conjunto de até duas sessões para apresentá-los. Após esse prazo, a proposição é incluída na ordem do dia do Plenário da Câmara, "com ou sem parecer", cabendo ao presidente da Mesa indicar um deputado para relatar, oralmente, em Plenário, a matéria no decorrer da sessão (RICD, art. 157, §§ 1º

e 2º). O ritmo da tramitação e a "blindagem" contra modificações podem ser ainda maiores no caso da "urgência urgentíssima", pois nesse caso a matéria é automaticamente incluída na ordem do dia, mesmo que iniciada a sessão. Além dos incentivos associados à discussão e votação imediata da matéria, outro incentivo está presente: esse requerimento poderá ser votado pelo Plenário mesmo que duas ou mais matérias urgentes já estejam tramitando na Casa.³⁸

Cabe ressaltar, que, embora esse recurso esteja disponível a diferentes coalizões de deputados, os custos de coordenação para iniciativas desse tipo são menores para os líderes partidários. De iniciativa coletiva, o pedido de urgência pode ser requerido pelos líderes cujas bancadas partidárias representem o equivalente a um terço dos deputados ou à maioria absoluta, no caso da urgência urgentíssima.³⁹

A DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

Para as matérias sujeitas à deliberação em Plenário, a fase seguinte aos trabalhos da comissão inicia-se com a sua inclusão na Ordem do Dia.⁴⁰ Exceto as propostas de emenda à Constituição e projetos de lei complementar, as iniciativas legislativas são apreciadas na Câmara dos Deputados em turno único. Cada turno compreende duas etapas, a saber: a discussão e a votação da proposição em Plenário. Em cada uma dessas etapas, o regimento prevê diversos recursos de natureza procedimental que permitem aos parlamentares influenciar o andamento dos trabalhos. No entanto, como se verá adiante, os líderes partidários contam com grandes vantagens na mobilização de tais recursos.

O adiamento da discussão da matéria não é uma estratégia disponível aos legisladores em geral, pois somente o líder partidário, autor e relator da proposição podem apresentar requerimento com este objetivo. Se aprovado, a discussão pode ser adiada por até dez sessões, mas no caso de matéria urgente o adiamento limita-se a duas sessões e exige o requerimento assinado por um décimo dos membros da Câmara ou por líderes representando esse número.

Uma vez iniciada a discussão, é assegurado o uso da palavra pelo deputado uma única vez e pelo prazo de cinco minutos,

mediante inscrição junto à Mesa Diretora. Nesse momento, o deputado deve se declarar favorável ou contrário à proposição, sendo a ordem dos discursos definida de forma a alternar a manifestação dessas posições. Há prioridades, no entanto, para a participação nos debates, na seguinte ordem: autor da proposição, relator, autor de voto em separado, autor da emenda, deputado contrário e deputado favorável à matéria em discussão.

A etapa dos debates consiste em momento importante para as iniciativas de modificação das matérias em tramitação: qualquer deputado pode apresentar emendas à proposição em discussão. Essa iniciativa parlamentar pode ter um efeito suspensivo da deliberação em Plenário, com a retirada da matéria da pauta e o seu encaminhamento para as comissões, onde as emendas serão examinadas.⁴¹ Diante da antecipação das reações dos deputados a determinada matéria, o uso estratégico do regime de urgência dificulta a modificação das proposições. Além de vetar a apreciação conclusiva das comissões, reduzir o tempo e os procedimentos de tramitação, o regime de urgência eleva os custos da apresentação de emendas pelos deputados individuais. Nesse caso, somente são admitidas as emendas de comissão ou aquelas apoiadas por um quinto dos deputados ou líderes que representem esse número.

As regras regimentais determinam que a discussão seja encerrada quando não há oradores inscritos, por decurso de prazo ou por deliberação do Plenário. Estratégias de *filibustering*, voltadas para a dilatação da fase de discussão da matéria, são dificultadas devido aos baixos requisitos para a apresentação de iniciativas destinadas a suspender os debates: requerimento de cinco centésimos dos membros da Casa ou líder que represente esse número. Embora sujeito à deliberação do Plenário, não se exige maiorias qualificadas para a aprovação dessas iniciativas.

A fase de votação da matéria pode ser iniciada imediatamente após a discussão ou, no caso de haver emendas, após a aprovação dos respectivos pareceres pelas Comissões competentes. O quorum de presença exigido para se iniciar o processo de votação é a maioria absoluta dos membros da Casa, correspondente a 257 deputados. Dois tipos de votação são utilizados para a decisão em Plenário: a votação ostensiva, que pode ser conduzida pelo método simbólico ou nominal, e a votação secreta.

A votação simbólica⁴² é utilizada para a decisão sobre as posições em geral, mas, por meio de requerimento, os deputados

podem solicitar a votação nominal direta ou provocar uma votação nominal, por meio do pedido para verificação de votação. Esse tipo de pedido pode ser apresentado por seis centésimos de deputados ou líderes que representem esse número quando há divergência sobre o resultado da votação simbólica precedente. Esse recurso faculta, portanto, aos deputados e líderes alterarem o contexto decisório, elevando os custos da decisão na medida em que na votação nominal os votos são visíveis,⁴³ com o registro individual é público da decisão de voto de cada parlamentar.⁴⁴ O uso estratégico desse recurso procedimental tem um limite regimental: entre dois pedidos de verificação de votação deve haver um interstício de uma hora, a menos que um novo pedido seja aprovado pelo Plenário. A provocação de votação nominal pode ser utilizada pelos líderes para testar maiorias antes de decisões relevantes ou dificultar a apresentação desse tipo de pedido para decisões com custos mais elevados que serão votadas na seqüência.⁴⁵ Além dessas situações, o processo nominal é, obrigatoriamente, utilizado nas votações em que se exige quorum especial – propostas de emenda constitucional e lei complementar.

A votação pelo método secreto é imperativa em casos de eleições internas, de decisão sobre perda de mandato de deputado e em decisões congressuais quando se tratar de apreciação de veto presidencial.⁴⁶ Além dessas situações, as regras regimentais permitem aos deputados converter uma votação em decisão por voto secreto, a pedido de um décimo dos deputados ou líderes representando esse número.

O contexto estratégico em que as decisões finais são tomadas pode, ainda, ser alterado por outros recursos procedimentais que deputados e, principalmente, os líderes podem mobilizar em tais circunstâncias. Estratégias voltadas para protelar uma decisão, por pelo menos cinco sessões, podem ser implementadas através do pedido de adiamento da votação. Também, como no adiamento da discussão, somente os líderes, o autor ou o relator da proposição podem apresentar pedidos desse tipo.

Uma vez em votação, a proposição ou o seu substituto é votado no todo, e as emendas são votadas em grupo, de acordo com o parecer das comissões – se favorável ou contrário. No entanto, os deputados e líderes podem alterar essa dinâmica mediante a apresentação de requerimentos de destaque, antes de anunciada a votação da matéria.⁴⁷

Entre os destaques, o requerimento para retirar parte da proposição para ser votada em separado – o destaque para votação separada (DVS) – consiste numa das principais estratégias de bloqueio ou modificação das proposições. Além de aumentar o número de votações relativas à matéria, cabe aos apoiadores da parte destacada garantir o quorum necessário para a sua aprovação para que ela volte a integrar o texto principal. Único destaque para o qual se exige quorum especial para a apresentação de requerimento – 10% dos deputados ou líderes representando esse número –, o requerimento de DVS era dispensado de apreciação pelo Plenário até 1996, como os demais tipos de requerimentos de destaque. Devido à intensa utilização desse direito parlamentar, principalmente pelas oposições, uma nova regra passou a exigir a aprovação do requerimento pelo Plenário. Alternativamente, a nova regra introduziu o “destaque de bancada”: o direito parlamentar dos partidos com mais de cinco deputados de requerer até quatro destaques, sendo dispensada a aprovação do Plenário.⁴⁸ Com essa modificação, o uso estratégico desse recurso regimental por parte dos deputados individuais teve os seus custos elevados, e os líderes ganharam um recurso adicional, o destaque de bancada, para utilizar nas barganhas legislativas em Plenário.

Ademais dos procedimentos acima, as decisões em Plenário podem ser bloqueadas pelo recurso à obstrução parlamentar. Regimentalmente, a Câmara dos Deputados assegura aos partidos o direito parlamentar de se declarar em obstrução, não se computando, para efeito de quorum, a presença dos deputados que assim se posicionarem. Embora se exija que esse posicionamento decorra de uma decisão da bancada partidária, a regra permite que essa decisão seja tomada pelos líderes partidários. Na medida em que provoca o *disappearing quorum*, a obstrução ganha importância estratégica não só para bloquear decisões específicas, mas também por favorecer barganhas seqüenciais mais abrangentes. Como demonstra Inácio (2006), a obstrução estratégica tem sido utilizada pelos partidos de oposição, principalmente em presença de oposições numericamente expressivas e capazes de impedir que o quorum de votação seja atingido.

Além dos fluxos descritos anteriormente, a dinâmica do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados é afetada, ainda, pelos ritos diferenciados de tramitação de determinadas iniciativas. Esse é o caso das medidas provisórias editadas pelo presidente. Diferentemente do decreto-lei que vigorou durante o regime

militar, a regulamentação da medida provisória dada pela Constituição de 1988 prevê a possibilidade de alteração da MP pelos legisladores e determina prazos para a perda da eficácia legal. Até 2001, uma vez editada, uma MP tinha eficácia legal de 30 dias, mas o presidente se beneficiava da possibilidade de reeditá-la depois de esgotado esse período. Embora destinadas a situações de “relevância e urgência” que requeiram legislação emergencial, as MPs se converteram em um procedimento ordinário utilizado para a implementação da agenda presidencial, na medida em que a reedição ilimitada permitia ao Executivo legislar, mesmo não havendo apreciação da MP pelo Legislativo.

Uma mudança constitucional alterou, significativamente, o rito de tramitação das MPs a partir de 2001. Em primeiro lugar, ao invés da dinâmica congressual anterior, a tramitação tornou-se bicameral, iniciando-se pela Câmara dos Deputados. Em segundo, a vigência legal da MP passou a ser de 60 dias, prorrogáveis uma única vez, sendo vetada a reedição da medida. Em terceiro, a decisão legislativa sobre a MP tornou-se impositiva: se não houver uma decisão até o 45º dia de tramitação, a medida provisória passa a “trancar a pauta”, ou seja, todas as votações são suspensas até que a mesma seja votada.

Com a vigência da regra de “trancamento da pauta”, o processamento da agenda tornou-se contingencial ao calendário das MPs, com efeitos sobre a dinâmica intercameral do processo legislativo. Como o prazo para o trancamento da pauta é contado a partir da publicação da MP e a Câmara dos Deputados é a Casa iniciadora, a obstrução dos trabalhos passa a depender do volume de MPs editadas e do tempo gasto para a sua apreciação nessa Casa. Isso impacta diretamente os trabalhos do Senado Federal, pois o prazo é contado em dias de tramitação corridos na Câmara dos Deputados e, subseqüentemente, no Senado. Logo, o tempo disponível para a apreciação da MP pelos senadores depende do tempo que a Câmara gasta na deliberação da matéria, sendo que uma MP pode iniciar a sua tramitação no Senado já com o trancamento da pauta de votação nessa Casa.

Desconsiderando o ano em que as novas regras entraram em vigor, o número de sessões da Casa com a pauta trancada por MPs superou o das sessões sem trancamento em quatro sessões legislativas, atingindo, em média, 64% das sessões do Plenário realizadas no período.

Tabela 3
Número de sessões ordinárias e extraordinárias da
Câmara de Deputados sem e com “trancamento de pauta” por medida
provisória (2001-2006)

Ano	SEM "TRANCAMENTO"			COM "TRANCAMENTO"			Total	Número mé- dio mensal de trancamentos
	Sessão Ordinária	Sessão Extraordinária	Subtotal	Sessão Ordinária	Sessão Extraordi- nária	Subtotal		
2001	64	38	102	1		1	103	-
2002	11	16	27	35	13	48	75	25,3
2003	51	45	96	41	33	74	170	16,4
2004	15	26	41	47	57	104	145	86,5
2005	15	21	36	70	43	113	149	34,5
2006	21	26	47	43	50	93	140	35,0

Fonte: Dados fornecidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara de Deputados – CEDI, 2007. Elaboração própria.

Como a sessão pode ter a sua pauta de votação trancada por várias medidas provisórias, o número médio mensal de trancamentos é um indicador importante para evidenciar a complexidade do desbloqueio da pauta, pois isso requer a votação em seqüência das MPs que estão trancando a pauta.⁴⁹ O ano em que houve, em média, menos trancamentos de pauta por mês foi 2003, correspondente ao início de um novo mandato presidencial. A maior incidência foi verificada em 2004, com, em média, 86,5 trancamentos de pauta por mês. É possível observar uma mudança no padrão de distribuição desses trancamentos ao longo do período analisado: até 2003, verifica-se uma concentração dos trancamentos em determinados períodos, em especial, nos meses de abril e maio, sendo que a partir de 2004 os trancamentos se distribuem de modo mais uniforme ao longo de todo o ano legislativo.

Esse novo cenário tem um impacto considerável sobre o padrão de interação entre governo e partidos na Câmara dos Deputados. Embora se possa argumentar que o novo rito proporcione ao Executivo um controle maior sobre a agenda legislativa, cabe ressaltar que a exigência de apreciação das MPs pelos deputados, sob pena de ter os seus trabalhos paralisados, altera o contexto estratégico em que o Executivo exerce esse controle. Em primeiro

lugar, como afirma Figueiredo (2006), os acordos e as barganhas relacionados à decisão sobre as MPs ganham visibilidade, elevando os custos do processo decisório. Segundo, o mecanismo de trancamento de pauta amplia as oportunidades para os partidos realizarem barganhas seqüenciais na medida em que provoca a obstrução em cadeia das votações. Como nenhuma outra votação pode ocorrer antes de ultimada a decisão sobre a MP, a paralisação dos trabalhos aumenta o “potencial de chantagem” dos partidos nas negociações voltadas para desbloquear as votações. Estratégias protelatórias, por meio de ausência de quorum para votação, obstrução parlamentar etc., podem aumentar o poder de barganha dos atores pivotais para o destrancamento da pauta.

DIREITOS PARLAMENTARES E RECURSOS INSTITUCIONAIS DAS MINORIAS POLÍTICAS

No contexto da centralização decisória e dos poderes de agenda dos líderes partidários e do Executivo na arena legislativa, é importante ressaltar as condições em que operam as minorias políticas na Câmara dos Deputados.

O princípio da proporcionalidade partidária confere condições importantes para a atuação parlamentar da minoria parlamentar na medida em que assegura, de acordo com a sua expressão numérica, posições estratégicas nas principais instâncias decisórias da Casa. Regimentalmente, a condição institucional de Minoria é atribuída ao partido ou bloco imediatamente inferior à Maioria – maior bancada de representantes – e que expresse posição oposta a dessa Maioria em relação ao governo (RICD, art. 13). Um aspecto distintivo da organização interna da Câmara dos Deputados é o de atribuir posições institucionais à minoria parlamentar. Essa minoria, seja ocupada pela oposição ou pelo governo, integra automaticamente a Mesa Diretora, o Colégio de líderes e as comissões parlamentares, mesmo que não tenha direito a tais cargos pelo critério da proporcionalidade partidária.⁵⁰

Seja em decorrência da sua força parlamentar ou em função da sua posição institucional, enquanto minoria parlamentar, a participação das oposições nos principais órgãos decisórios da Casa proporciona condições importantes para a sua atuação parlamentar.⁵¹ No que tange às condições informacionais para a

fiscalização do governo, a relativa correspondência entre o sistema de comissões da Casa e o *portfolio* ministerial proporciona às oposições, além das oportunidades para influenciar as decisões de política setorial, recursos importantes para o acompanhamento das ações governamentais e responsabilização das autoridades competentes.⁵² As 20 comissões permanentes, em boa medida, apresentam jurisdições similares às áreas de atuação executiva dos ministérios, dispondo o regimento que “os campos temáticos ou áreas de atividades de cada comissão permanente abrangem ainda os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária” (RICD, art. 32, parágrafo único).

Em organizações legislativas marcadas pela concentração de poder de agenda nas mãos das lideranças partidárias, os direitos parlamentares individuais propiciam oportunidades relevantes para a atuação das minorias políticas.⁵³ No caso brasileiro, o fortalecimento institucional das lideranças partidárias, em boa medida, ocorreu paralelamente à manutenção de um conjunto importante de direitos parlamentares individuais. Dentre eles, cabe destacar: as iniciativas de proposição legislativa infraconstitucional, apresentação de emendas à comissão – no caso de tramitação conclusiva – e de emenda de Plenário, levantamento de questão de ordem, requerimento de destaque, requerimento de informação a Ministro de Estado, proposta de audiência pública de comissão e requerimento de votação nominal.

Ademais disso, os patamares de apoio exigidos para iniciativas coletivas estão longe de apontarem para a operação de regras supermajoritárias.⁵⁴ Conforme apresentado no Quadro 1 a seguir, direitos parlamentares que são decisivos para a atividade legislativa ou de fiscalização requerem iniciativas com patamares relativamente moderados de apoio parlamentar, embora exijam, em sua maioria, a deliberação do Plenário. A possibilidade de propor tais iniciativas impacta a dinâmica do processo decisório, ainda que a exigência de formar maiorias no Plenário restrinja a capacidade das minorias de influenciar as decisões legislativas por tais meios. Por exemplo, ao aumentar o número de votações para a apreciação de requerimentos, o ritmo e os custos das decisões em Plenário são afetados. Inácio (2006) demonstrou a mobilização intensa pelas oposições de recursos procedimentais voltados para alterar o contexto decisório, de votação simbólica para nominal: em um

total de 534 votações nominais realizadas no período entre 1990-2004, 84% delas foram realizadas devido a pedidos de verificação de votação apresentados por partidos da oposição.

Quadro 1
Direitos parlamentares e patamares de apoio parlamentar exigidos

Direito parlamentar	Patamar de apoio exigido (% de deputados que devem manifestar apoio à iniciativa)	Se a deliberação da iniciativa pelo Plenário é requerida
Requerer encerramento de discussão de projeto no Plenário	5%	Sim
Pedir verificação de votação e realização de votação nominal	6%	Não
Apresentar recurso contra apreciação conclusiva de matérias pelas comissões	10%	Sim
Apresentar recurso, com efeito suspensivo, contra decisão da presidência da Mesa Diretora sobre questão de ordem levantada pelo deputado		Sim
Requerer a realização de sessão extraordinária		Sim
Emendar matérias no 2º turno de votação		Não
Solicitar prioridade para proposição legislativa (autor da iniciativa)		Sim
Requerer destaque para votação em separado (DVS)		Sim
Adiamento, por duas sessões, de discussão e de votação de matéria urgente		Sim
Votação pelo método secreto	Sim	
Solicitar regime de urgência para apreciação de proposição	1/3	Sim
Apresentar proposta de emenda constitucional		Sim
Requerer criação de comissão parlamentar de inquérito		Não

Fonte: Regimento Interno da Câmara dos Deputados, atualizado até a Resolução da Câmara dos Deputados nº 45.

Ademais, cabe destacar que direitos parlamentares individuais, de minoria ou partidários, têm sido utilizados por deputados e líderes partidários representativos de minorias e das oposições para mobilizar públicos desatentos em relação às decisões legislativas e às políticas governamentais,⁵⁵ como já observado em relação aos requerimentos para votação em separado de partes das propostas legislativas com custos decisórios mais elevados.

Embora se afirme que esses direitos parlamentares individuais e coletivos propiciem recursos importantes para a atuação parlamentar das minorias políticas e pequenas bancadas partidárias, isso não implica desconsiderar o contexto estratégico a partir do qual tais direitos são acionados.

Um exemplo disso é a criação de comissão parlamentar de inquérito (CPI). Essa comissão consiste no principal mecanismo disponível aos deputados para realizar as atividades de fiscalização que lhes competem. Criadas para a apuração de fato determinado no prazo de 120 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, uma CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e pode mobilizar diferentes recursos materiais e de pessoal da Casa para a realização de seus trabalhos (RICD, art. 35-37). Por determinação constitucional, a criação de uma CPI é um direito de minoria, cuja iniciativa requer apenas o apoio de 1/3 dos legisladores, podendo funcionar separadamente ou em conjunto com o Senado.⁵⁶ Desde que atendidas as exigências regimentais, a criação da CPI é automática, dispensando a deliberação do Plenário. No caso de decisão contrária do presidente da Mesa, com a devolução do requerimento ao autor, cabe recurso ao Plenário contra essa decisão.

A despeito de tais salva-guardas regimentais, manobras estratégicas podem dificultar o funcionamento dessas comissões: como somente cinco comissões podem funcionar simultaneamente, estratégias de saturação desse limite são utilizadas para se evitar a criação de novas CPIs. Também estratégias protelatórias dos líderes partidários, como a não indicação dos membros para compor a CPI ou a não conclusão das investigações, têm sido observadas no período pós-constitucional.⁵⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, a discussão buscou identificar os principais traços da organização interna da Câmara dos Deputados que traduzem institucionalmente, ao mesmo tempo em que reforçam, a preva-lência do componente partidário na estrutura e na dinâmica de funcionamento dessa Casa.

Inicialmente, o foco recaiu sobre o papel da Câmara no interior de um arranjo de freios e contrapesos institucionais que combina presidencialismo, multipartidarismo, bicameralismo, federalismo e representação proporcional. No que tange às interações entre os Poderes e seus impactos sobre as decisões políticas, destacou-se a centralidade da Casa no processo legislativo face à posição estratégica que ocupa em relação ao processamento da agenda do principal legislador do país, o Presidente da República.

A centralização do processo decisório e a concentração dos poderes de agenda nas mãos dos líderes partidários e do presidente persistem como elementos decisivos para se compreender os padrões de interação entre os agentes legislativos, emergentes na Câmara dos Deputados. As estratégias de cooperação dos legisladores com o governo, mediante a formação recorrente de coalizões de apoio legislativo, apontam para os efeitos da organização interna da Casa na redefinição das condições de participação do Executivo na arena parlamentar. No período pós-redemocratização, a prática de montagem de governos de coalizão tem sinalizado para o uso estratégico dos poderes de agenda dos líderes partidários e do presidente em um processo iterativo de negociação acerca das condições de adesão e retenção do apoio legislativo à agenda presidencial. Nessa direção, os incentivos para a atuação do Legislativo como *veto player* institucional têm sido mitigados, endogenamente, pela dinâmica do jogo parlamentar.

A despeito da relevância desses dois atributos da organização interna da Câmara e seus impactos sobre a distribuição de recursos e direitos parlamentares, particularmente em relação às vantagens estratégicas propiciadas aos líderes dos grandes partidos, buscou-se destacar as oportunidades abertas às minorias políticas e oposições para o exercício da influência política na arena parlamentar. A disponibilidade e a mobilização efetiva desses recursos por tais agentes sinalizam para a complexidade do processo de tomada de decisões na Câmara dos Deputados no Brasil.

NOTAS

- ¹ A proporcionalidade na Câmara é afetada por diferentes fatores institucionais: em primeiro lugar, como destaca ANASTASIA, MELO e SANTOS, (2004, p. 40), “se vê restringida, uma vez que o cálculo para distribuição das cadeiras é feito nos estados e não existem cadeiras para compensar as distorções”. O quociente eleitoral estadual – número de votos válidos divididos pelo número de cadeiras – que define o piso mínimo para a participação do partido na distribuição das cadeiras legislativas atua como uma cláusula de barreira. Esse atributo ganha relevância diante da existência de um teto mínimo (8 deputados) e máximo (70 deputados) para a magnitude dos distritos eleitorais. Outra regra que impacta a proporcionalidade na Câmara é a possibilidade de os partidos formarem coligações para as eleições proporcionais, que, para fins de conversão de votos em cadeira, atuam com uma única legenda, com transferência de voto no interior dessa coligação. (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004)
- ² Os distritos eleitorais para a eleição dos deputados federais e senadores correspondem às unidades federativas, totalizando 27 circunscrições eleitorais.
- ³ ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004.
- ⁴ Além de autoridades diplomáticas e os titulares de outros cargos determinados por lei. (CF, art. 52, II).
- ⁵ A Casa revisora pode apresentar emendas à proposição, sendo que, nesse caso, a matéria volta à casa iniciadora para que as mesmas sejam apreciadas. O veto ocorre quando a Casa revisora rejeita a proposição, acarretando o seu arquivamento. Ou poderá rejeitá-la, o que implicará seu arquivamento.
- ⁶ ARAÚJO, 2005. Ver CF, art. 61, § 2º, e art. 64.
- ⁷ Os efeitos desse novo rito de tramitação das MPs sobre a dinâmica intercameral do processo legislativo serão discutidos adiante.
- ⁸ A Resolução nº 17/1989, da Câmara dos Deputados, sancionou as alterações do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (doravante RICD). Desde então, o regimento sofreu alterações decorrentes de mudanças constitucionais ou de decisões internas, totalizando 25 Resoluções.
- ⁹ CF, art. 51, inciso III. Um projeto de resolução para mudança ou reforma do Regimento pode ser apresentado por iniciativa de deputado, da Mesa Diretora, comissão permanente ou comissão especial constituída com esse objetivo, com votação em dois turnos.
- ¹⁰ A Mesa Diretora é composta por sete membros: um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. O presidente da Mesa responde pela presidência da Casa e é o terceiro na linha sucessória da Presidência da República em caso de vacância ou licenciamento de seus titulares (RICD, art. 14, § 1º).
- ¹¹ Ao longo do período em foco, a exceção à regra da proporcionalidade partidária ocorreu em duas eleições para o cargo da presidência da Mesa realizadas no segundo biênio da 52ª Legislatura (2003-2007).
- ¹² Embora as regras regimentais reiterem a busca, “sempre que possível”, do consenso nas deliberações do Colégio de Líderes, prevalece o critério da maioria absoluta nos casos de dissensos (RICD, art. 20, § 2º).
- ¹³ FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003; SANTOS; ALMEIDA, 2005.
- ¹⁴ Todo deputado tem o direito de integrar uma comissão permanente, mesmo quando a legenda partidária “não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade”. A participação do deputado sem partido em comissão permanente é assegurada regimentalmente, mas a escolha da comissão ocorre somente depois da distribuição das vagas entre os partidos e blocos (RICD, art. 26, § 3º e § 4º).
- ¹⁵ A proposta de formação de subcomissões deve ser apresentada pela maioria dos membros da comissão, no caso das subcomissões permanentes, e por qualquer deputado, no caso das especiais. Outra possibilidade é a divisão da comissão em duas turmas, quando as subcomissões não são constituídas.
- ¹⁶ RICD, art. 34. Também é prevista a constituição de comissão especial para a apresentação de projeto de modificação do RICD (art. 216) e para o exame de denúncia de crime de responsabilidade contra o presidente, o vice-presidente e ministros de Estado (art. 218). As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) e externas são constituídas para fins distintos: respectivamente, para a investigação de fatos determinados e de relevante interesse público e para a realização de missões externas ao Parlamento (no país ou no exterior). As CPIs serão discutidas, de forma detalhada, adiante.
- ¹⁷ SANTOS, 2003; SANTOS; ALMEIDA, 2005.
- ¹⁸ Segundo o art. 9º do RICD, “os deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara”. Pode-se argumentar que a definição desse piso mínimo e a adoção de barreiras ao funcionamento parlamentar têm se revelado em foco de conflito entre maiorias e minorias políticas no interior do Legislativo. Em 2007, o Supremo Tribunal Federal deferiu liminar no mandato de segurança impetrado pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL contra a Resolução 01/2007 que extinguiu a liderança do partido uma vez que esse não atingiu o piso mínimo de representantes. No deferimento da liminar, o ministro responsável argumentou pela necessidade de assegurar o pleno funcionamento parlamentar de minorias políticas. Tal argumento instruiu o julgamento de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) 1351 e 1354, pelo STF, e que teve por efeito suspender a eficácia legal do artigo nº 13 da Lei 9096/95 que introduzia uma cláusula de barreira para o funcionamento parlamentar de partidos.

Essa cláusula condicionava o funcionamento parlamentar dos partidos à obtenção de pelo menos 5% do total de votos do país nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 2% em cada um deles. Prevista para vigorar a partir de 2007, perdeu a eficácia com o julgamento de sua inconstitucionalidade, segundo o posicionamento do STF, por ferir o princípio constitucional de pluralismo político, a liberdade de associação e por afrontar o princípio da igualdade de chances e oportunidades.

¹⁹ FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003.

²⁰ SANTOS, 2003; FIGUEIREDO, 2006.

²¹ SANTOS, 2003. O Poder Executivo detém a iniciativa legislativa exclusiva em matéria orçamentária no Brasil. Os legisladores podem modificar a proposta do Executivo através das emendas ao projeto de Lei Orçamentária anual, seja para suprimir, modificar ou acrescentar itens de despesas públicas desde que "indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa" (CF, art.166, II). Essas emendas são apresentadas à Comissão mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização, que emite parecer sobre as mesmas, e são sujeitas à deliberação dos Plenários das duas Casas do Congresso Nacional. O orçamento público, no entanto, é apenas autorizativo, conferindo amplos poderes ao Executivo na execução das despesas públicas autorizadas pelo Legislativo.

²² AMORIM NETO, 2002; AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; INÁCIO, 2006.

²³ SANTOS, 2003, p. 92.

²⁴ AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003.

²⁵ "RICD, art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: I - fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89; II - inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta; IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto; V - registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º; VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los."

²⁶ AMORIM NETO, 2002; INÁCIO, 2006.

²⁷ Segundo MELO (2004), os governos de coalizão conduzidos por presidentes com graus consideráveis de popularidade exercem maior atração sobre o deputado migrante.

²⁸ Resolução da Câmara dos Deputados nº 34/2005, em vigor a partir de 01/02/2007.

²⁹ FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003.

³⁰ A iniciativa é concorrente porque outros agentes legislativos podem apresentar propostas ou projetos de leis. No caso das PECs, além dos deputados podem apresentar propostas: 1/3 dos senadores; mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades federativas, tendo, em cada uma delas, o apoio da maioria relativa de seus membros, e o Presidente da República. Já os PLs e os PLCs podem ser apresentados, além dos deputados federais, por comissão ou Mesa, Senado Federal, Presidente da República, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e cidadãos (CF, art. 60 e RICD, art. 109, § 1º).

³¹ Os artigos 49, 51 e 52 da CF determinam as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional. Essas iniciativas são reguladas por PDL, como a autorização para realização de plebiscito ou referendo popular, fixação de subsídios de deputados e senadores, julgamento da prestação de contas anual do presidente e apreciação de concessão de emissoras de rádio e televisão, dentre outras. PRs abrangem iniciativas sobre matérias de caráter político, processual, legislativo e administrativo, com as normas regimentais, e decisões sobre a perda de mandato de deputado; a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito e encaminhamento de suas conclusões; encaminhamentos relacionados às conclusões de comissões permanentes em matéria de fiscalização e controle; conclusões sobre as petições e representações da sociedade civil, matéria regimental e assuntos de economia interna e serviços administrativos (RICD, art. 109, III).

³² FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; INÁCIO, 2006.

³³ Duas comissões têm competências para usar deste "poder terminativo": (a) Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, responsável por examinar a constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa e (b) Comissão de Finanças e Tributação, que examina a compatibilidade da iniciativa em relação às leis orçamentárias, quando for o caso. Além disso, as comissões especiais também são dotadas de poder terminativo (RICD, art. 53).

³⁴ Projetos de lei complementar, de código, de autoria de comissão, iniciativas sobre matéria que não possa ser objeto de delegação, de iniciativa popular, que tenham recebido pareceres divergentes por parte das comissões, que sejam oriundos do Senado e que estejam tramitando em regime de urgência.

³⁵ SANTOS; ALMEIDA, 2005.

³⁶ O requerimento de urgência a ser submetido ao Plenário pode ser apresentado por 2/3 dos membros da Mesa Diretora, 1/3 dos deputados ou dos líderes que representem esse número ou 2/3 dos membros de comissão competente para apreciar a matéria (RICD, art. 154).

- ³⁷ No caso de tramitação ordinária, a comissão dispõe de um prazo de quarenta sessões para deliberar sobre uma proposição, já a "matéria urgente" deve ter a sua tramitação concluída em cinco sessões (RICD, art. 52).
- ³⁸ É interessante observar que, embora o Presidente da República tenha a prerrogativa constitucional de solicitar a urgência para apreciação de suas iniciativas legais (CF, art. 64, § 1º), ele normalmente utiliza a urgência regimental, através de requerimento dos líderes. A razão disso é que a primeira implica suspensão dos trabalhos legislativos se a proposição não for apreciada pela Câmara dos Deputados até o 45º dia de tramitação na Casa (FIGUEIREDO, 2006).
- ³⁹ No caso da urgência urgentíssima, o quorum exigido para a aprovação do requerimento é a maioria absoluta. (RICD, art. 155).
- ⁴⁰ Com exceção das matérias urgentes, as proposições e os pareceres das comissões que examinaram a proposição são encaminhados à Mesa Diretora e aguardam a sua inclusão na Ordem do Dia que, como já discutido, é definida pelo presidente da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes.
- ⁴¹ PACHECO, 2005, p. 43.
- ⁴² Nesse caso usa-se o método simbólico tradicional, que requer apenas que o deputado permaneça sentado para votar a favor de determinada proposição e não há registro do voto individual.
- ⁴³ CAREY, 2006.
- ⁴⁴ Na Câmara dos Deputados o processo nominal é realizado através do sistema eletrônico de votos e a listagem com os votos nominais e o resultado da votação são publicizados por meio do *Diário da Câmara* e por meio de registro eletrônico disponível no *website* da Casa. A manifestação oral do voto pelo parlamentar é utilizada apenas na impossibilidade de uso do sistema eletrônico de votação.
- ⁴⁵ NICOLAU, 2000.
- ⁴⁶ Proposta de emenda constitucional (nº 349/2001), tratando da extinção do voto secreto em decisões da Câmara, encontra-se na fase de discussão em segundo turno na Câmara dos Deputados.
- ⁴⁷ Os tipos de destaque previstos são: (a) destaque para votação em separado (DVS): parte da proposição é destacada do projeto global para votação em separado; (b) votação de parte de emenda, subemenda ou partes destas; (c) tornar parte da proposição ou emenda em um projeto distinto e autônomo em relação à matéria original; (d) votação de projeto ou substituto quando a preferência recair sobre outro projeto apensado e (e) destaque supressivo, para a retirada, total ou parcialmente, de dispositivo da proposição (RICD, art. 161).
- ⁴⁸ Um destaque para partidos com bancada entre cinco e vinte e quatro deputados e para as bancadas acima desse número acresce-se, até o limite de quatro, um destaque para cada 24 deputados (RICD, art. 162).

- ⁴⁹ Cabe ressaltar que o número de trancamentos não corresponde ao número de MPs trancando a pauta, pois uma mesma medida provisória pode trancar a pauta de votações por vários dias. Os dados disponíveis estão sendo organizados para a construção de um indicador mais acurado dessa complexidade, ou seja, o número de dias que uma mesma MP trancou a pauta.
- ⁵⁰ RICD, art. 8º, § 3º, art. 20 e art. 23.
- ⁵¹ STROM, 1990; POWELL, 2000.
- ⁵² Qualquer deputado pode requerer informação a Ministro de Estado. Esse requerimento é sujeito a despacho do presidente da Casa, mediante consulta à Mesa Diretora (RICD, art. 115, II), cabendo recurso ao Plenário em caso de indeferimento. O deputado individualmente também pode requerer a convocação de Ministros perante o Plenário, sendo a decisão, nesse caso, sujeita a aprovação dessa instância. A convocação de Ministro para prestar esclarecimento à comissão parlamentar deve ser aprovada por decisão do Plenário da respectiva comissão (art. 219, § 1º).
- ⁵³ BINDER, 1997.
- ⁵⁴ Maiorias qualificadas são exigidas para a aprovação de propostas de emenda constitucional (3/5 dos membros); autorização para instaurar processo criminal e processos de crime de responsabilidade contra presidente, vice-presidente e ministro de Estado (2/3 dos membros). O veto presidencial, total ou parcial, a uma lei aprovada é submetido à apreciação do Congresso Nacional – sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – e requer a aprovação por maioria absoluta dos membros de cada Casa, em votação secreta.
- ⁵⁵ ARNOLD, 1990.
- ⁵⁶ O requerimento de criação de CPI como um direito de minoria é assegurado no art. 58, § 3º da Constituição.
- ⁵⁷ FIGUEIREDO (2001) argumenta que o desempenho das CPis no período pós-constitucional, com baixas taxas de conclusão das investigações, pode ser associado ao fortalecimento do poder de agenda do presidente e dos líderes partidários que permite manobras estratégicas importantes para neutralizar tais iniciativas. No período mais recente, os partidos de oposição têm recorrido a um agente externo, o Poder Judiciário, para assegurar o direito de criação de CPis. Em abril de 2007, o Supremo Tribunal Federal - STF concedeu mandato de segurança (MS-26441/DF) impetrado por partidos da oposição contra a presidência da Câmara dos Deputados, que submeteu à deliberação do Plenário um recurso de líder partidário sobre a criação da CPI. Aprovado pelo Plenário, a decisão resultou no arquivamento da CPI. A decisão do STF anulou essa decisão do Plenário, pois, segundo o parecer do Ministro-relator, "a maioria não poderia, sustentando a inobservância do art. 58, § 3º, da CF, e valendo-se de meios regimentais, deslocar, para o Plenário da Câmara dos Deputados, a decisão final sobre a efetiva criação da CPI, sob pena de se frustrar o direito da minoria à investigação parlamentar" (Boletim do STF, 2007).

REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, O.; COX, G.; McCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1998. *World Politics*, 55, p. 550-78, July 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Org.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo de; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2004.
- ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. Argentina, Brasil e Venezuela: aspectos institucionais dos sistemas federativos na América do Sul. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, número especial, p. 172-216, 2005.
- BINDER, Sarah. *Minority rights, majority rule: partisanship and the development of Congress*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, atualizado até a Resolução da Câmara dos Deputados nº 45. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>>. Acesso em: jan. 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, atualizada até a 52ª emenda constitucional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicao.html>>. Acesso em: jan. 2007.
- BRASÍLIA. Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 464, 23 a 27 abr. 2007.
- CAREY, John. Legislative voting and accountability. Draft book manuscript, august. Disponível em: <<http://www.dartmouth.edu/~jcarey/LV&A%20Carey%20ms.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2006.
- COX, G.; MORGENSTERN, N Scott. Latin American's reactive assemblies and proactive presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 446-468.
- FIGUEIREDO, Argelina. Formação, funcionamento e desempenho das coalizões de governo no Brasil. In: ENCONTRO DA ABCP, 5., Belo Horizonte, 26-29 jul. 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- INÁCIO, Magna. *Présidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) -, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, n. 4, p. 709-736, 2001.
- PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. (série Conhecendo o Legislativo, n. 2)
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-302, 2002.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-772, 2003.
- POWELL Jr., G. B. *Elections as instruments of democracy*. Majoritarian and proportional visions. New Haven/London: Yale University Press, 2000.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.
- STROM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.