



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

OSMAR DE OLIVEIRA AGUIAR

**AS REGRAS INFORMAIS E O PROCESSO DECISÓRIO NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

Brasília
2015

OSMAR DE OLIVEIRA AGUIAR

**AS REGRAS INFORMAIS E O PROCESSO DECISÓRIO NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientadora: Giovana Dal Bianco Perlin

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Aguiar, Osmar de Oliveira.

As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados
[manuscrito] / Osmar de Oliveira Aguiar. -- 2015.

115 f.

Orientador: Giovana Dal Bianco Perlin.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação,
Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo
decisório, estudo de caso, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: Título: Subtítulo

Autor (a): Osmar de Oliveira Aguiar

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 05 de fevereiro de 2015.

Professora Dra. GIOVANA DAL BIANCO PERLIN
Presidente – CEFOR

Professor Dr. Ricardo de João Braga – CEFOR

Professor Dr. André Borges de Carvalho
Examinador Externo – UnB

Professor Nivaldo Adão Ferreira Júnior
Suplente

Dedico esse trabalho a minha esposa, Cristiane Macedo , aos meus filhos, Heitor e Olívia e à minha mãe, todos que me apoiaram, de alguma forma, nessa trajetória de construção do conhecimento.

Agradecimentos

Agradeço especialmente à minha família pela força e compreensão na realização dessa missão. Agradeço também à orientadora, Giovana Perlin, pela paciência e dedicação para mostrar-me os caminhos dessa investigação. Por fim, agradeço aos professores da Pós-Graduação e servidores do CEFOR, por terem ajudado a construir o alicerce sobre o qual foi construído esse estudo.

O "homem cordial", caracteriza-se fundamentalmente pela rejeição da distancia e do formalismo nas relações sociais (Sérgio Buarque de Holanda: Raízes do Brasil, 1936).

RESUMO

Instituições políticas são formadas por regras formais e informais, sendo que estas últimas, apesar do seu papel importante no processo decisório, geralmente são de difícil acesso aos pesquisadores. Com o objetivo de identificar algumas dessas regras informais e compreender seu papel no processo político decisório, o estudo apresenta a análise de quatro casos de regras informais existentes na Câmara dos Deputados, fundamentada na tipologia de regras informais de Helmke e Levitsky (2004). A análise aponta para a opção dos atores por regras informais com resultados sejam diferentes daqueles previstos nas regras formais.

Palavras-Chave: regras formais e informais; processo legislativo; processo decisório; tomada de decisão.

ABSTRACT

Political institutions are composed of formal and informal rules, which, despite its important role in decision-making, are usually inaccessible to researchers. In order to identify some of these informal rules and understand their role in political decision-making process, the study presents the analysis of four cases of existing rules in the Câmara dos Deputados, based on the typology of informal rules of Helmke and Levitsky (2004). The analysis points to the choice of actors for informal rules with results to differ from those anticipated in formal rules.

Keywords: formal and informal rules; legislative process; decision process; making decision.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Objetivos.....	36
Figura 2: Resultados da interação entre regras formais e informais.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Tipologias das regras informais.....	31
Tabela 2 – Quadro da análise de conteúdo.....	48
Tabela 3 – Quadro de assessores entrevistados.....	49
Tabela 4 - Quadro de interação das regras formais e informais.....	53
Tabela 5 – Quadro das etapas da pesquisa.....	54
Tabela 6 Quadro conclusivo da tipologia.....	109

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Câmara dos Deputados)

CAINDR – Comissão de Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (Câmara dos Deputados)

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (Câmara dos Deputados)

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado Federal)

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)

CD – Câmara dos Deputados

CDC – Comissão de Defesa do Consumidor (Câmara dos Deputados)

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (Câmara dos Deputados)

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano (Câmara dos Deputados)

CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Senado Federal)

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias (Câmara dos Deputados)

CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (Senado Federal)

CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte (Senado Federal)

CEC – Comissão de Educação e Cultura (Câmara dos Deputados)

CF – Constituição Federal

CFT – Comissão de Finanças e Tributação (Câmara dos Deputados)

CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (Câmara dos Deputados)

CLP – Comissão de Legislação Participativa (Câmara dos Deputados)

CMA – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Senado Federal)

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Câmara dos Deputados)

CME – Comissão de Minas e Energia (Câmara dos Deputados)

CN – Congresso Nacional

CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (Senado Federal)

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Senado Federal)
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Câmara dos Deputados)
CSPCCO– Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (Câmara dos Deputados)
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família (Câmara dos Deputados)
CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Câmara dos Deputados)
CTD – Comissão de Turismo e Desporto (Câmara dos Deputados)
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (Congresso Nacional)
FHC – Fernando Henrique Cardoso
MPU – Ministério Público da União
MP – Medida Provisória
PDC – Projeto de Decreto Legislativo
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei Complementar
PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLV – Projeto de Lei de Conversão
PRC- Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional
RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
SF – Senado Federal
SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados
TCU – Tribunal de Contas da União MPU – Ministério Público da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 A INTERAÇÃO ENTRE AS REGRAS FORMAIS E INFORMAIS	18
1.1. Neoinstitucionalismo e a escolha racional	18
1.2 Instituições, organizações e regras	20
1.3 As instituições formais e informais	21
1.4 A influência das regras no comportamento dos atores políticos	25
1.5 O Processo Decisório e as regras informais	29
1.6 Síntese do Referencial Teórico	33
2 METODOLOGIA	36
2.1 Objetivos e delineamento	36
2.2 O estudo de casos	39
2.2.1 A Eleição dos Presidentes das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados..	41
2.2.2 A apreciação de proposições especiais diante do sobrestamento da pauta por Medidas Provisórias	42
2.2.3 A definição da pauta de votações no Plenário da Câmara dos Deputados	44
2.2.4 O trâmite das Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional n. 32/2001	45
2.2.5 Método de Pesquisa: a análise de conteúdo	47
2.2.6 Procedimento da pesquisa	53
2.2.7 etapas da pesquisa	54
3 ESTUDO DE CASOS	56
<u>3.1. A eleição dos Presidentes de Comissões Permanentes</u>	<u>56</u>
3.1.1 A eleição para presidentes de comissão em 2011	63
3.1.2 A eleição para presidentes de comissão em 2012	66
3.1.3 a eleição para presidente de comissões em 2013	67

3.1.4 A eleição dos presidentes de comissão em 2014.....	69
3.1.5 Tipologia e resultados.....	70
3.2 A apreciação de proposições diante do sobrestamento da pauta por Medidas Provisórias.....	73
3.2.1 a regra formal.....	73
3.2.2 O histórico da interação entre regras formais e informais.....	74
3.2.3 A decisão sobre a Questão de Ordem 411/2009 como regra informal.....	76
3.2.4 Tipologia e resultados.....	80
3.3 A definição da pauta de votações no Plenário da Câmara dos Deputados.....	81
3.3.1 as regras formais.....	81
3.3.2 As regras informais.....	84
3.3.3 Tipologia e resultados.....	89
3.4 O trâmite das Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional n. 32/2001.....	91
3.4.1 As regras formais.....	91
3.3.4 As regras informais.....	93
3.3.5 Tipologia e resultados.....	104
CONCLUSÃO.....	107
REFERÊNCIAS.....	111

INTRODUÇÃO

A interação dos indivíduos, desde os primórdios, foi feita a partir de regras em torno das quais a sociedade se organiza. Tais regras podem estar formalizadas em um código de condutas a que todos tenham acesso ou simplesmente enraizadas na sociedade por intermédio de procedimentos, crenças, valores, costumes, sempre acompanhados das respectivas sanções em caso de descumprimento.

Nos anos oitentas muitas escolas da Ciência Política analisaram os efeitos das regras e procedimentos criados por meio de canais tomados como oficiais no processo político, notadamente no processo decisório. Entretanto, boa parte dos comportamentos políticos não foram consistentemente explicados pelas instituições formais (LAWOTI, 2010), ou seja, o estudo de fenômenos apenas com base em regras formalizadas não explica adequadamente muitos comportamentos políticos e seus resultados. Por isso, as instituições e as regras informais têm atraído a atenção de muitos estudiosos (NORTH, 1990; O'DONNELL, 1996; LAUTH, 2000; HELME e LEVITSKY, 2004; 2006) que identificam nessas convenções códigos de conduta que influenciam o comportamento humano e têm importantes consequências políticas.

Destaca-se que, na descrição da arena política, é perceptível que os atores respondam a diversos incentivos formais e informais, sendo que estes podem vir a superar aqueles. Nessa perspectiva, compartilham um conjunto de preferências e se comportam de forma a maximizá-las. Esse comportamento é estratégico e racional, o que pressupõe uma série de cálculos sobre os possíveis resultados. No papel de coordenação da interação das ações humanas, as instituições, ou regras formais e informais, podem reduzir o custo de transação, constituindo um elemento relevante à eficiência e ao desenvolvimento institucional.

No estudo do processo decisório no âmbito do parlamento, o foco apenas nas instituições formais leva os pesquisadores a deixarem de fora muitos dos incentivos e restrições que interferem no comportamento dos atores políticos. Com isso, ignoram os efeitos

das instituições informais na arena legislativa (DESPOSATO, 2006), isso porque se fundamentam apenas nas regras escritas e documentadas, como o regimento interno e comum das casas legislativas e a Constituição Federal, desprezando, por conseguinte, a influência relevante de algumas regras ou procedimentos informais no processo legislativo.

Mesmo assim, o estudo de regras e processos informais ainda tem sido visto com reservas por parte de muitos pesquisadores, que podem associar negativamente a informalidade à ilegalidade ou a falhas na democracia. Quiçá por isso, o estudo do comportamento político dos atores no Congresso Nacional tradicionalmente tem como base a análise apenas das regras escritas e formalizadas em diplomas legislativos consolidados. Pouco se leva em conta os fatores que conduzem os atores do processo legislativo no Brasil a interpretarem uma regra de determinada maneira, ou a não cumpri-la, ou optar por outra regra não escrita. Por conta disso, fechar os olhos para esses aspectos do processo decisório também pode levar os pesquisadores a conclusões enviesadas ou equivocadas.

Por outro lado, conhecer a trajetória complexa do processo legislativo é uma tarefa desafiadora, já que tem que se levar em conta que regras informais não são de fácil acesso e raramente estão documentadas de forma clara. Ademais, o pesquisador, não raro, se depara com a escassez de estudos que contribuam para a compreensão desses acordos, códigos tácitos de conduta, costumes institucionalizados e intenções políticas presentes e fundamentais nas instituições.

Diante desse cenário, o presente estudo objetiva identificar algumas dessas regras informais e compreender seu papel no processo político decisório. Para isso, foram escolhidos quatro casos com supostas regras informais praticadas na Câmara dos Deputados do Brasil, analisados a partir da tipologia de Helmke e Levitsky (2004; 2006) para regras informais. O estudo do papel das regras informais do processo político decisório é fundamental não só para a compreensão da complexidade do processo legislativo, como também para análise das consequências do processo de interação dessas normas.

A primeira parte do estudo traz o referencial teórico a respeito das instituições formais e informais, partindo da diferenciação estabelecida pelos estudiosos do neoinstitucionalismo a respeito de organizações e instituições, destacando-se a importância dessas últimas como fatores de redução das incertezas. Em seguida, desenvolve-se o conceito de regras informais, com a preocupação não só de explicar porque os atores usam esse tipo de regra, mas também como elas interagem com as regras formais no processo decisório.

Já a segunda parte é referente à metodologia de pesquisa, na qual se reforça o conteúdo dos objetivos gerais e específicos do estudo, para estabelecer o modelo qualitativo e o caráter descritivo da pesquisa. O método escolhido, com base nas situações definidas, é a análise de conteúdo, que constitui um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Para tanto, define-se o estudo de quatro fenômenos frequentes no processo decisório da Câmara dos Deputados para serem analisados.

Por fim, a terceira parte refere-se ao estudo dos quatro casos a serem analisados. O primeiro deles é a eleição dos presidentes de comissões da Câmara dos Deputados; o segundo refere-se à apreciação de matérias legislativas com pauta trancada por medidas provisórias. O terceiro tem como foco analisar a pauta de votações do Plenário da Câmara dos Deputados e o quarto refere-se à tramitação de medidas provisórias após a Emenda Constitucional n. 32/2001.

Ao final de cada um desses estudos de casos, serão comparadas as conclusões de cada caso e levantadas as tipologias de regras informais, conforme definido por Helmke e Levitsky (2004;2006) e Lauth (2000; 2004).

1 A INTERAÇÃO ENTRE AS REGRAS FORMAIS E INFORMAIS

1.1. Neoinstitucionalismo e a escolha racional

Na análise da Ciência Política Clássica, as instituições são compreendidas como órgãos estruturados de estado, muitas vezes ampliados pela inclusão de organizações intermediárias, normas formais e princípios fundamentais do processo político descritos nas constituições (LAUTH, 2000). Já para o pensamento da teoria neoinstitucionalista, as instituições são compreendidas como padrões normativos que moldam o comportamento e que, por sua vez, dão a segurança necessária ao indivíduo na espera de um comportamento esperado na interação com seus pares.

Com base no princípio de que as instituições afetam os atores sociais em seus comportamentos e decisões, a teoria neoinstitucionalista se tornou uma das mais influentes na Ciência Política contemporânea. Entretanto, essa abordagem não se constitui em uma corrente de pensamento unificada, admitindo, pelo menos, três métodos de análises diferentes, denominados institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional. Apesar de compartilharem o mesmo objetivo – elucidar o papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos -, dispõem de métodos de análise particulares, além de apresentarem os componentes do mundo político de formas diferentes (HALL e TAYLOR, 2003).

Nesse sentido, o primeiro desafio passa a ser como essas correntes definem as instituições. Os teóricos do chamado institucionalismo histórico definem instituição, de um modo geral, como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e não oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Dividem-no em dois enfoques: o culturalista e o calculador (HALL e TAYLOR, 2003). Já os institucionalistas sociológicos entendem que as instituições são frutos de processos culturais e respondem à necessidade de assegurar normas, valores, códigos e crenças adquiridos ao longo

do tempo (POWEL e DI MAGGIO, 1983; MARCH e OLSEN, 1984 apud FERNANDES, 2002).

A partir da ideia de que a ação dos atores políticos é moldada pelas instituições e da compreensão de que estas atuam como regras do jogo (NORTH, 1990), é que se encontra a terceira abordagem, a da escolha racional, como uma perspectiva importante para compreender os fenômenos legislativos. Isso porque nessa abordagem as instituições são compreendidas a partir de duas interpretações: a primeira, como já dito, são as regras de um jogo, definindo os atores que participam do jogo, suas possibilidades de ação estratégica e as informações necessárias para a tomada de decisão, bem como o resultado das escolhas individuais. Já a segunda interpretação ganha força quando se compreende que as estruturas que dão parâmetros da interação entre os agentes como elementos são passíveis de modificação, ou seja, as instituições poderiam ser eventualmente modificadas por *decisive players* (SHEPSLE, 2008).

No estudo do processo decisório, como se pretende neste trabalho, a abordagem da escolha racional (ou da escolha pública, como é conhecida na Ciência Política) leva em conta os efeitos dos constrangimentos institucionais e os procedimentos na explicação do comportamento e na definição de estratégias pelos atores do processo legislativo. Essa abordagem utiliza a lógica dedutiva de análise, cuja premissa básica são as instituições compostas por atores individuais que tomam decisões e agem a partir das escolhas e interesses pessoais, que, por sua vez, podem gerar efeitos coletivos ou decisões coletivas.

Nesse sentido, o estudo torna-se muito mais relevante a partir do enfoque teórico da escolha racional, visto que esta se preocupa com os mecanismos por meio dos quais as instituições moldam o comportamento dos atores políticos e sociais. Estes agem estrategicamente manipulando o processo de tomada de decisões para que sejam mais favorecidos, visando, finalmente, um resultado que melhor lhe convém. Assim, as escolhas realizadas por atores racionais são tomadas em contextos interdependentes e as instituições agem minimizando os custos da transação (LAPA, 2007).

Há de se ressaltar que as explicações da escolha racional são um subconjunto de explicações intencionais que atribuem, como o nome sugere, racionalidade¹ à ação social. Por conseguinte, racionalidade significa que, ao agir e interagir, os indivíduos têm planos coerentes e tentam maximizar a satisfação de suas preferências ao mesmo tempo que minimizar os custos envolvidos (BAERT, 1997).

1.2 Instituições, organizações e regras

Existe uma diferença fundamental entre Instituições e organizações. Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais especificamente, são as restrições inventadas pelos indivíduos que moldam a sua interação. Isso implica dizer que instituições não são necessariamente organizações (LAUTH, 2004). Enquanto as instituições são criadas e alteradas pelas pessoas, as organizações podem ser entendidas como agentes de mudanças institucionais (NORTH, 1990). As primeiras se referem às regras do jogo, ao passo que as segundas englobam os seus agentes. Logo, as organizações podem ser de ordem política, como os partidos políticos e Câmaras Legislativas; de ordem econômica, como empresas cooperativas, sociedades anônimas e propriedades agrícolas; e de ordem educacional, como escolas e universidades. São grupos de indivíduos envolvidos pelo mesmo propósito, buscando o alcance de um objetivo específico (NORTH, 1990). O argumento central compartilhado pela corrente neoinstitucionalista é que a ação dos atores políticos é moldada pelas instituições (NASCIMENTO, 2009).

Logo, nessa perspectiva de orientarem as ações individuais e coletivas, as instituições são componentes elementares, funcionando como traços estruturantes das identidades, das preferências, dos modelos interpretativos e do leque de possíveis ações a serem adotadas.

Boa parte das abordagens neoinstitucionalistas compreende que as relações envolvidas nesta equação complexa, que comporta estruturas e regras, formais e informais, explícitas e implícitas, representam um grande desafio. Isso porque, para compreender as relações, é

¹ Baert (1997) distingue entre agir racionalmente e agir como se fosse racional. As pessoas agem de acordo com os princípios básicos da racionalidade, o que não se pode inferir que agem racionalmente. Para que os indivíduos

necessário que o foco da análise ultrapasse os elementos constitutivos da estrutura e recaia nos padrões de relação, ou seja, no caso das instituições, as regras que regem as relações entre os atores políticos e as estruturas institucionais envolvidas.

Assim, de acordo com o pesquisador, a interação dos indivíduos, desde os primórdios, foi feita a partir de regras, razão pela qual a sociedade também se organiza com base nelas (NORTH, 1990). Logo, as sociedades desenvolvem instituições a fim de reduzir os custos de transação e coordenar as atividades humanas. Como o nível de abstração do conceito de instituição é alto, uma regra para a interação entre os indivíduos pode ter infinitos significados. Em síntese, para North (1990), instituições são regras e procedimentos (tanto formais quanto informais) que estruturam as interações sociais para restringir e moldar o comportamento dos atores.

Destarte, instituições e organizações, ao fornecerem a estrutura para as interações humanas, reduzem também as incertezas a partir do conhecimento prévio dos riscos. Isso porque as instituições permitem estabilizar o sistema, pois servem de “placas sinalizadoras” (GRASSI, 2002), estabelecendo um padrão de comportamento entre os atores com grau de regularidade considerável. As instituições delineiam o elenco de comportamento esperado e aceito em contexto particular (FELIPE, 2008).

Nessa perspectiva, os atores compartilham conjuntos de preferências e se comportam de forma a maximizar suas preferências. Esse comportamento é estratégico, o que pressupõe uma série de cálculos sobre os possíveis resultados. No papel de coordenação da interação das ações humanas, as instituições, ou regras, formais e informais, podem reduzir o custo de transação, constituindo um elemento relevante à eficiência e ao desenvolvimento.

1.3 As instituições formais e informais

O neoinstitucionalismo que emergiu dos anos oitentas em Ciência Política analisou os efeitos das instituições formais ou das regras e procedimentos que são criados por meio dos

ajam como se fossem racionais não há necessidade de que ocorra nenhum processo de decisão racional remotamente similar ao atribuído aos indivíduos pela teoria da escolha racional.

canais que são largamente aceitos como oficiais. Entretanto, instituições formais falham ou não são suficientes para explicar boa parte dos comportamentos políticos (LAWOTI, 2010). Isso porque, nas democracias existem outras instituições que, a depender de como os estudiosos realizam sua pesquisa, não são reconhecidas como variável importante. Trata-se das instituições informais, que são aquelas instituições que carregam uma pauta regularizada de interações conhecidas, praticadas e aceitas (mas não aprovada normativamente) por atores cuja expectativa é seguir atuando de acordo com as regras sancionadas e apoiadas por ela (O'DONNELL, 1996).

As instituições informais devem ser levadas em conta nesses estudos a fim de que se possa desenvolver perspectivas mais abrangentes dos fenômenos políticos. Enquanto as instituições informais permeiam todo o processo, as instituições formais (embora muito importantes) fazem apenas parte da soma dos constrangimentos que formam essa escolha. No entanto, é uma tarefa que traz dificuldades, uma vez que as instituições informais não são facilmente identificáveis e mensuráveis, já que são regras não escritas (NORTH, 1990) e, muitas vezes, omitidas.

Enquanto a aprovação e a desaprovação das instituições formais são sancionadas pelo Estado, as instituições informais são fundamentadas somente no fato de sua existência e efetividade. O poder de sanção envolvido com elas está amplamente ligado aos mecanismos sociais de exclusão ou pura e simplesmente baseados em condições em que sua não utilização minimiza as chances de acesso a bens e serviços (LAUTH, 2000).

Assim, a autoridade das instituições informais se assenta em várias fontes, das quais se destacam: elevado grau de aceitação social, o que lhe traz legitimidade; autopromulgação, o que leva à autoafirmação da regra na sociedade; e decisões vinculativas (LAUTH, 2000).

As instituições informais regulam e moldam o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito. Ou seja, à medida que as instituições informais privilegiam os aspectos relacionais do comportamento, as penalidades para atitudes fora dos padrões institucionais são também basicamente relacionais, marcadas, por exemplo, por afastamento ou exclusão do grupo (FELIPE, 2008).

Para Lauth (2004), a existência da maioria das instituições informais está condicionada unicamente a sua eficácia. O poder de sanção envolvido com elas está ligado, em grande parte aos mecanismos sociais de exclusão ou está baseado simplesmente na condição de que a sua não utilização minimiza as hipóteses de acesso a bens e serviço.

Nesse sentido, as instituições informais nascem, estabelecem-se e se legitimam sem que sejam frutos da ação deliberada dos indivíduos e podem não apresentar objetivos específicos. Isto quer dizer que o processo social de institucionalização de comportamentos pode acontecer, não somente independentemente das vontades individuais envolvidas, mas, inclusive, em detrimento delas (FELIPE, 2008). Em contraste com as instituições formais que recebem a sua legitimidade através do Estado (e no caso de uma democracia através da soberania do povo), instituições informais baseiam-se em autolicenciamento, ou seja, autoaprovação e posterior autoafirmação (LAUTH, 2004).

Assim, tanto as instituições formais quanto as informais têm mecanismos estabelecidos para obrigar os atores a cumprir as regras determinadas. Os códigos de conduta são representados pelo conjunto de normas de cunho moral e preceitos legalmente constituídos, e de caráter obrigatório, as convenções, que são acordos pactuados entre duas ou mais pessoas. As normas de comportamento são as regras e conceitos de comportamento que devem ser seguidos, seja por imposição moral, seja por imposição de lei. Elas influenciam e são influenciadas pelas instituições formais (DINIZ, 2003).

Destaque-se que o estudo das instituições informais ainda apresenta outras limitações, principalmente no neoinstitucionalismo², no qual as instituições são vistas como instrumentos de distribuição de poder e de recursos aos atores. Assim, as mudanças institucionais ocorrem amiúde quando problemas de interpretação de regras, imposição (*enforcement*) e obediência (*compliance*) ocorrem e abrem espaço para que atores implementem regras existentes de novas maneiras: as instituições não são autoimpositivas nem autoaplicáveis. Ou seja, a obediência³

² Para Mahoney e Thelen (2009) essas abordagens institucionais enfrentam problemas para explicar o fenômeno da mudança institucional, que ocorre frequentemente quando há problemas relacionados à interpretação e à aplicação inovativa diferentes das regras preexistentes.

³ Para Filártiga (2007), “a manutenção do status quo no Brasil, em termos de desenvolvimento institucional, parece baseada em um processo de desalento cívico, caracterizado na preferência pelas instituições

de cada ator em relação às regras é um fator que deve ser levado em conta para pensar o funcionamento institucional na prática, bem como os caminhos possíveis de mudança institucional (MAHONEY e THELEN, 2009).

Desse contexto de mudança institucional é que emerge o conflito entre as instituições formais e informais. Como as instituições informais evoluem gradativamente com a cultura, elas fornecem informações valiosas sobre *path dependence*, que explica a tendência de as regras informais serem mais duráveis que as formais, pois estão enraizadas em uma sociedade como um patrimônio cultural. Por outro lado, as instituições formais podem ser substituídas do dia para a noite, simplesmente com a aprovação de uma nova lei ou norma regulamentadora, pois nascem de uma ação deliberada, com fins específicos e podem ser facilmente mudadas (HÄMÄLÄINEN, 2003).

Em síntese, as instituições informais se aproximam da definição de Helmke e Levitsky (2004) como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados. Esse caráter extraoficial muitas vezes representa grande desafio para seu estudo, já que a escassez de documentação, a dificuldade de observação direta do processo e, inclusive, a possibilidade da concomitância da regra informal com a formal, ou mesmo a ilegalidade da regra informal, levam ao desconhecimento das regras informais envolvidas em uma negociação política ou à sua negligência.

Em muitos casos, a criação de instituições informais está ligada a contextos de inabilidade política dos atores para resolver problemas ou a mudança efetiva dentro do contexto das instituições formais. Se for custoso criar instituições informais, mais custoso será mudar algumas instituições formais (SIAVELIS, 2006). Por conta disso, a maioria das instituições informais emerge quando os custos da mudança de uma instituição formal excede o custo de criar uma nova instituição formal.

informais. Com raízes na cordialidade histórica, a preferência pelas instituições informais se mantém com a quebra de confiança nas instituições do Estado. Dessa forma, a preferência pelas instituições informais se dá, de acordo com a Teoria dos Custos de Transação, em função de uma relação desfavorável entre os custos e benefícios oferecidos pelas instituições públicas para a adesão à formalidade”.

1.4 A influência das regras no comportamento dos atores políticos

De início, quando se fala em regras e instituições informais, uma pergunta vem logo à mente: a existência das regras e instituições informais é coerente com os princípios democráticos ou tende a contrariá-los? Para responder a esse questionamento, inicialmente deve-se levar em consideração que, na arena política, os atores respondem a diversos incentivos formais e informais, sendo que estes podem vir a superar aqueles. Esses incentivos se traduzem em regras, sejam elas normatizadas ou arraigadas na cultura da organização.

As regras são a base a partir da qual os atores políticos avaliam suas estratégias de ação e os riscos que correm, além de garantirem estabilidade e segurança institucional suficientes para a manutenção de uma ordem. Nesse sentido, faz-se importante compreender as motivações relacionadas à opção pelas regras de caráter informal e como essas regras interagem entre si visando à obtenção de resultado ótimo. Entretanto, isso não exclui a possibilidade de que as regras dos jogos “jogados” no interior das instituições democráticas sejam diferentes do que é ditado pelas regras formais. Assim, o grau de consolidação de um sistema democrático virá com uma lacuna menor entre as instituições formais e os comportamentos dos atores (O'DONNELL, 1996).

Para Leiras (2004), o que distingue as instituições formais das informais é o que ele chama de imposição externa (enforcement), caracterizada pela concentração da autoridade para monitorar a ação e aplicar sanções em uma "terceira parte"⁴. Essa consideração parte do pressuposto de que as instituições formais são altamente codificadas, ao passo que as informais são socialmente compartilhadas.

De uma maneira geral, as relações estabelecidas constitucionalmente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a estrutura burocrática, o federalismo, os sistemas eleitorais e partidários, têm sido considerados como elementos explicativos do funcionamento, estado e

⁴ Subyace a este argumento una metáfora espacial: hay un “adentro” y un “afuera” de la interacción regulada por instituciones; los actores están adentro y las “terceras partes” afuera. Una versión similar de este argumento describe a las instituciones informales como auto-impuestas (self-enforcing) en contraste implícito con instituciones que serían hetero-impuestas, es decir, sostenidas por algo que no es parte de la institución misma (LEIRAS, 2004)

grau de consolidação dos sistemas democráticos. Entretanto, o desempenho das democracias latino-americanas, entre outras, tem demonstrado que, muitas vezes, o comportamento político dos atores não está estabelecido somente nas regras formais (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

As regras informais estão presentes em diversos sistemas políticos e organizacionais e chegam a ser mais longevas que as chamadas regras formais. Entretanto, poucos estudos têm sido identificados a respeito da influência dessas regras no comportamento dos atores políticos e mesmo no processo legislativo como um todo.

Essa situação tem levado a que se questione a capacidade da literatura, notadamente sobre as relações entre Legislativo e Executivo, de explicar o funcionamento real da democracia e de enfatizar a importância de incorporar nos estudos o papel que as regras e instituições informais possuem (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Destarte, não há um conceito fechado a respeito de regras informais, mas há algumas definições que podem ser levantadas como um auxílio para compreender as regras informais. A primeira característica é que as regras informais regulam e limitam o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito (HELMKE & LEVITSKY, 2006). Nesse sentido, o conceito de regra informal está associado a uma norma, via de regra não escrita, que tem um poder coercitivo igual o superior à regra formal.

A segunda característica é que as regras informais se apresentam como socialmente compartilhadas, geralmente não escritas e são criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados. Uma regra formal obedece a um processo legislativo formal, com proposição, aprovação e sanção pelos atores responsáveis. No caso da regra informal, não há essa sanção, mas o compartilhamento de uma norma ao qual todos obedecem.

A partir dessas duas características, encontram-se outros desdobramentos propostos por Helmke e Levitsky (2004). No processo de interação com as regras formais, essas regras informais podem assumir os seguintes aspectos e dependem de uma avaliação da efetividade da regra formal.

Numa primeira característica, há o cenário quando as regras formais não são eficazes. Nesse caso, as regras informais apresentam-se como procedimentos não escritos que coexistem com as regras formais, cujos resultados da ação de ambos são convergentes. Servem para complementar o conteúdo das regras formais não só ajudando na aplicabilidade destas, como também no sentido de reforçá-las (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

A segunda característica aparece no momento de interpretação do conteúdo das regras formais, aproximando o conteúdo da norma aos objetivos procurados pelos atores no processo decisório. Nesse sentido, caracterizam-se como arranjos interpretativos das regras formais que levam a resultados divergentes daqueles alcançados pela letra da lei. Criam incentivos para que os atores sigam caminhos que alteram substancialmente os efeitos das regras formais, mas sem violá-las diretamente (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Nesse caso, podem ser escritas e não escritas, já que se apresentam como arranjos interpretativos, com objetivo de subverter o conteúdo da regra.

As regras informais podem também apresentar-se como regras não escritas e alternativas que coexistem com as regras formais ineficazes, as quais são ignoradas pelos atores, que preferem atuar seguindo seguem essas regras informais violando o texto da lei. Os resultados obviamente são divergentes (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

Já a quarta característica das regras informais levam em conta procedimentos e regras não escritos empregados pelos atores que desejam resultados compatíveis com as regras formais existentes mas fracas e, por isso, não aplicáveis (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

No que diz respeito ao funcionamento do Poder Legislativo, as pesquisas feitas sobre o assunto são raras, principalmente levando-se em conta que as produções científicas têm, principalmente no percurso da Ciência Política e do Direito comparado, utilizado como objeto de estudo as regras e normas formais e, em muitos casos, os produtos legislativos. Apenas recentemente atenção vem sendo destinada à trajetória dos elementos envolvidos no processo legislativo, ou seja, ao movimento interacional que ocorre no percurso do processo legislativo.

Especialmente durante o processo legislativo, elementos e atores diversos interagem de forma extremamente complexa. Por trás da simples aprovação ou rejeição de uma proposição normativa há um percurso de tomada de decisão repleto da influência de instituições formais e

informais, que só podem ser acessadas por meio do acompanhamento do processo (FERREIRA JÚNIOR, PERLIN e ROCHA, 2012).

Nesse sentido, o estudo da interação de regras formais e informais é de grande relevância para compreender os fenômenos ocorridos no processo legislativo, levando ao enriquecimento dos estudos a respeito da institucionalização dos órgãos do Poder Legislativo e do processo de tomada de decisão.

Isso permite reconhecer que nos regimes democráticos existem práticas informais que são institucionalizadas. Sem elas, a racionalidade e o comportamento dos atores não poderiam ser compreendidos. Por conta disso, O'Donnell (1996) defende que os estudos não se concentram apenas nas instituições e regras formais, mas também nas regras e instituições informais, geralmente encobertas, mas que têm uma enorme influência no funcionamento de muitas democracias e organizações (O'DONNELL, 1996).

Essa coexistência entre as instituições informais e os sistemas democráticos permite àquelas influenciarem no funcionamento da democracia, tanto em termos de qualidade quanto de estabilidade. Algumas vezes, as instituições informais prejudicam as instituições formais, mas também podem reforçá-las, transformá-las e até mesmo substituí-las (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

O estudo de como as regras informais são utilizadas na prática requer um questionamento a respeito de como surgiram, por que surgiram e como interagem. Nessa direção, Helmke e Levitsky (2006) questionam os estudos a respeito das regras informais, enfatizando que apenas abordam a emergência delas nas instituições em termos de seus supostos efeitos, sem, no entanto, identificar os mecanismos que levaram a sua criação, bem como sua interação com as regras formais.

Tais questionamentos perpassam notadamente por questões metodológicas. Como as regras informais, na maior parte das vezes, não estão expressas e são invocadas durante o dinâmico processo de tomada de decisão, o tradicional método de observar o produto legislativo (como as leis e as proposições normativas) ou as regras formais (os regimentos

internos e as constituições) não é adequado para o estudo do processo decisório pelo qual passa uma proposição normativa até que seja transformada em lei ou até que seja descartada.

Pode-se observar, assim, que dentro da abordagem neoinstitucionalista da escolha racional, as regras ou instituições informais possuem grande importância, já que influenciam a tomada de decisão de diferentes formas. O ponto nodal é que são de difícil acesso aos pesquisadores, principalmente no percurso dinâmico e complexo do processo legislativo.

1.5 O Processo Decisório e as regras informais

De acordo com a perspectiva da escolha racional, os atores políticos buscam fazer valer as suas preferências adotando medidas regimentais (formais) ou informais, sendo que nem sempre o percurso está totalmente controlado. Isso decorre do fato de que, enquanto as regras ou instituições formais garantem estabilidade e diminuição do risco, as informais incorporam maior instabilidade e falta de informação no processo de tomada de decisão, representando, assim, incerteza, por um lado, e, por outro, flexibilidade, o que pode ser benéfico e necessário a depender da posição dos atores políticos.

Simon (1965), ao analisar o processo de tomada de decisão, destaca que os dirigentes tomam decisões num processo organizacional limitado e fragmentado, o que torna impossível a racionalidade total. Em contrapartida, Downs (1967) enfatiza que os indivíduos agem racionalmente motivados pelos seus próprios interesses. Os objetivos organizacionais são resultado das intenções dos participantes para com a organização, e não desejos compartilhados pelos indivíduos. Assim, o que mantém o sistema unido não é a concordância sobre os resultados da ação conjunta, mas a concordância sobre as próprias ações e os benefícios que cada participante obtém dela (KEELEY, 1980).

As decisões no campo estratégico do modelo político preconizado por SCHOEMAKER (1993) pressupõem que os objetivos individuais ou departamentais superam os mais importantes objetivos organizacionais, em benefício de uma melhor posição de poder. Reconhece-se, assim, um equilíbrio precário entre objetivo individual e organizacional.

Partindo do pressuposto de que o poder é relacional, Bachrach e Baratz (1962) atentam não só para os aspectos que levam à decisão como também para a não decisão. Nessa seara,

torna-se necessário investigar os padrões de relação que mantém a instituição em funcionamento, tanto explícitos quanto tácitos. Para acessá-los, é preciso também desenvolver ferramentas que acessem as regras ou padrões de funcionamento do sistema, tanto as formais quanto as informais, e compreender como são utilizadas (PERLIN, 2013).

Há três possíveis motivações para a escolha das regras informais no contexto organizacional. A primeira delas decorre do fato de que as regras formais são incompletas e, por isso, definem apenas os parâmetros, mas não todas as contingências. Por conseguinte, os atores operam no contexto informal desenvolvendo normas e procedimentos que tornam ágeis seu trabalho ou resolvem os problemas não prescritos pela norma formal (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Em segundo, as normas informais podem ser a segunda melhor opção para os atores que preferem, mas não podem alcançar uma solução pela regra formal. A eles, falta poder para mudar a regra formal. Em outras palavras, os atores criam as instituições informais quando julgam que essa ação envolve custo menor do que alterar as regras formais (MERSHON, 1994). Podem também funcionar como segunda opção quando as regras formais existem, mas não têm efetividade. Atores políticos criam regras informais para mudar instituições formais que não trabalham em seu benefício, já que o custo de uma mudança formal é extremamente alto. Por isso, os atores políticos têm receio de criar novas instituições que sejam difíceis de serem derrubadas, e então eles experimentam com regras informais (MERSHON, 1994). Já a terceira motivação para a criação de instituições informais é que os atores podem perseguir objetivos que não são publicamente aceitáveis, variando do impopular ao ilegal.

Lauth (2000; 2004) faz distinção de três tipos de relações entre as regras formais e informais. A primeira dessas relações é a do tipo complementar, em que regras formais e informais coexistem lado a lado e se reforçam mutuamente. Em segundo lugar, há o tipo de relações substitutivas, em que ambas são eficazes no sentido de serem funcionalmente equivalentes. Finalmente, o tipo de relações de conflito, quando os dois sistemas de regras são incompatíveis.

Nesse sentido, há duas dimensões para se analisar a interação das regras formais com as regras informais. A primeira é o da **eficácia** das regras formais relevantes. As regras informais podem operar em contextos em que as regras formais estabelecidas sejam eficazes ou ineficazes. A segunda dimensão opera no **grau de compatibilidade entre objetivos dos atores** (ou seja, o que eles buscam realizar através de uma regra informal particular) e suas expectativas sobre os prováveis resultados gerados por instituições formais (LAUTH, 2000).

Helmke e Levitsky (2004; 2006) apresentam uma classificação semelhante para o que chamam de interação das regras. Essa interação tem uma variedade de caminhos. Para descrever essas relações, Helmke e Levitsky (2004; 2006), desenvolveram uma tipologia baseada em duas dimensões. Na primeira dimensão, o objetivo é verificar se os resultados da interação entre regras formais e informais são convergentes ou divergentes. Já na segunda dimensão, o objetivo passa a ser a efetividade das regras formais, ou seja, se essas regras e procedimentos que existem no papel são aplicadas e cumpridas na prática.

Da junção da teoria inicial idealizada por Lauth (2000; 2004) e a complementação proposta por Helmke e Levitsky (2004;2006), estabeleceu-se o quadro com a tipologia da interação entre as regras formais e informais, em que se avalia a atuação das regras informais em razão da eficácia das regras formais com os resultados obtidos pelas regras informais.

Tabela 1. Tipologia da interação entre as regras formais e informais

Resultados/eficácia	Regras formais eficazes	Regras formais não eficazes
Convergentes	Complementares	Substitutivas
Divergentes	Acomodativas	Competitivas

Fonte: Helmke e Levitsky, 2004; 2006.

As regras informais complementares são aquelas que coexistem com regras formais eficazes e objetivam o mesmo resultado com o aumento da eficiência das regras formais (LAUTH, 2000). Esse tipo de regra informal preenche as lacunas que a regra formal deixou, no sentido de facilitar os atores perseguirem seus objetivos individuais dentro de um quadro de

instituições formais (HELMKE e LEVITSKY, 2004). Regras informais complementares servem para aprimorar a governabilidade, preenchendo as lacunas das regras formais, e melhorando a eficiência do processo legislativo (MEJÍA ACOSTA, 2004).

Já as regras informais acomodativas têm resultados divergentes das regras formais e objetivam criar incentivos para que os atores sigam caminhos que alterem os efeitos substantivos das regras formais. Assim, as instituições informais acomodativas são criadas para permitir que as elites alcancem metas e objetivos dentro de um quadro institucional que nem sempre está moldado para os seus interesses. No Chile, instituições informais acomodativas ajudaram a atenuar os problemas gerados por arranjos institucionais incômodos das regras formais ((SIAVELIS, 2006).

Em tese, para Helmke e Levitsky (2006), as instituições informais acomodativas são criadas onde existem rígidas e eficazes instituições formais. No entanto, há condições adicionais que facilitam a emergência das instituições informais acomodativas, como :

- a) Atores políticos enfrentam dificuldades para operar dentro das instituições formais;
- b) Há falta de congruência entre a realidade política e os arranjos formais institucionais;
- c) Todos os atores ganham igualmente a partir de sua criação;
- d) Há expectativa compartilhada sobre potenciais resultados negativos e positivos e
- e) As incertezas quanto ao futuro garantem a sua manutenção por um bom tempo.

Por outro lado, temos as regras informais substitutivas, que surgem da interação com regras formais ineficazes, mas objetivam os mesmos resultados da norma escrita. São criadas em ambientes onde as regras formais não são aplicáveis (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Vale observar que esse tipo de instituição formal atua por fora ou simplesmente passando por

cima das instituições formais. No entanto, isso somente ocorre quando as instituições formais falham em seu objetivo. (EISENSTADT, 2006)

Por derradeiro, a tipologia de Helmke e Levitsky (2004) sugere outro tipo de regras informais, as competitivas, que coexistem com as regras formais ineficazes, ainda que aplicáveis. Por conta disso, esse tipo de instituição informal estrutura incentivos por caminhos que são incompatíveis com as regras formais. Para seguir uma regra, os atores precisam violar outra (HELKE e LEVITSKY, 2004).

1.6 Síntese do Referencial Teórico

Os autores da teoria da escolha racional diferenciam instituições de organizações. As instituições se referem às regras do jogo ao passo que as organizações são grupos de indivíduos envolvidos pelo mesmo propósito, buscando o alcance de um objetivo específico. Por isso, as organizações são agentes de mudança institucional. Para North (1990), instituições são regras e procedimentos (tanto formal quanto informal) que estruturam as interações sociais para restringir e moldar o comportamento dos autores.

No processo legislativo, por trás da simples aprovação ou rejeição de uma proposição normativa há um percurso de tomada de decisão repleto da influência de instituições formais e informais. Ao analisar o comportamento dos parlamentares no processo de tomada de decisões, é possível perceber que os atores sociais agem estrategicamente manipulando o processo de tomada de decisões para que sejam mais favorecidos, visando, finalmente, um resultado que melhor lhe convém.

Entretanto, ao explicar as instituições, esses teóricos tanto, da linha da escolha racional quanto do institucionalismo histórico, negligenciam a influência das instituições informais nesse processo (HALL e TAYLOR, 2003), o que faz com que tais abordagens enfrentem problemas para explicar o fenômeno da mudança institucional, que ocorre frequentemente quando problemas relacionados à interpretação (*enforcement*) e aplicação (*compliance*) das regras existentes de uma nova maneira (MAHONEY e THELEN, 2009).

As instituições informais regulam e moldam o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito, pois, à medida

que as instituições informais privilegiam os aspectos relacionais do comportamento, as penalidades para atitudes fora dos padrões institucionais são também basicamente relacionais, marcadas, por exemplo, por afastamento ou exclusão do grupo. Essas instituições carregam uma pauta regularizada de interações conhecidas, praticadas e aceitas (mas não aprovada normativamente) por atores cuja expectativa é seguir atuando de acordo com as regras sancionadas e apoiadas por ela (O'DONNELL, 1996).

Da interação dessas regras formais e informais pode resultar o fortalecimento da qualidade e da estabilidade das democracias. Logo, não há um conceito fechado a respeito de regras informais, mas há algumas definições que podem ser compreendidas como um auxílio para compreender as regras informais. Logo, elas são caracterizadas por:

- a) Regularem e limitarem o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito;
- b) Serem regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados;

A partir dessas duas características, encontram-se outros desdobramentos propostos por Helmke e Levitsky (2004). No processo de interação com as regras formais, essas regras informais podem assumir os seguintes aspectos:

- a) são procedimentos não escritos que coexistem com as regras formais, cujos resultados da ação de ambos são convergentes. Servem para complementar o conteúdo das regras formais não só ajudando na aplicabilidade destas, como também no sentido de reforçá-las quando elas não são, por elas mesmas, eficazes;
- b) são arranjos interpretativos das regras formais que levam a resultados divergentes daqueles alcançados pela letra da lei. Criam incentivos para que os atores sigam caminhos que alteram substancialmente os efeitos das regras formais, mas sem violá-las diretamente.
- c) são regras não escritas e alternativas que coexistem com as regras formais ineficazes. Os atores seguem essas regras informais violando o texto da lei. Os resultados, obviamente, são divergentes.

d) são regras e procedimentos não escritos empregados pelos atores que desejam resultados compatíveis com as regras formais existentes mas fracas e, por isso, não aplicáveis.

2 METODOLOGIA

2.1 Objetivos e delineamento

Os objetivos são elaborados com base no que devemos fazer e para quê estamos propondo a ação da pesquisa, definindo o caminho que percorreremos e o ponto de chegada da investigação. Assim, o objetivo geral da pesquisa contempla as ações e intenções a médio e longo prazo, ao passo que os objetivos específicos englobam as ações e intenções em curto prazo, ou seja, o caminho percorrido para contemplar o objetivo geral no processo de construção do conhecimento.

Para Silveira (2010), em geral, os pesquisadores consideram os objetivos como metas a serem alcançadas. Se o objetivo geral representa o propósito da pesquisa, os objetivos específicos configuram as metas para se chegar ao objetivo geral.

Dessa forma, o estudo tem como objetivo geral compreender o fenômeno das regras informais no processo de tomada de decisão na Câmara dos Deputados. Para alcançá-lo, a metodologia traça um caminho com objetivos específicos que passam pela identificação de comportamentos dos atores no processo decisório tanto no âmbito das comissões permanentes, como do Plenário, que possam ser classificados como regras informais. Em seguida, no estudo de casos, verificam-se se as situações descritas são regras informais e como interagem com as regras formais no processo de tomada de decisão,.

Ao analisar a influência dessas regras informais no processo de tomada de decisão, parte-se para uma classificação dessas regras, conforme a tipologia estabelecida por Helmke e Levitsky (2004), baseada em duas dimensões. Na primeira dimensão, o objetivo é verificar se os resultados da interação entre regras formais e informais convergem ou divergem. Já na segunda dimensão, o objetivo passa a ser a efetividade das regras formais, ou seja, a medida que essas regras e procedimentos que existem no papel são aplicadas e cumpridas na prática.

Portanto, o objetivo geral e os específicos obedecem ao seguinte esquema:

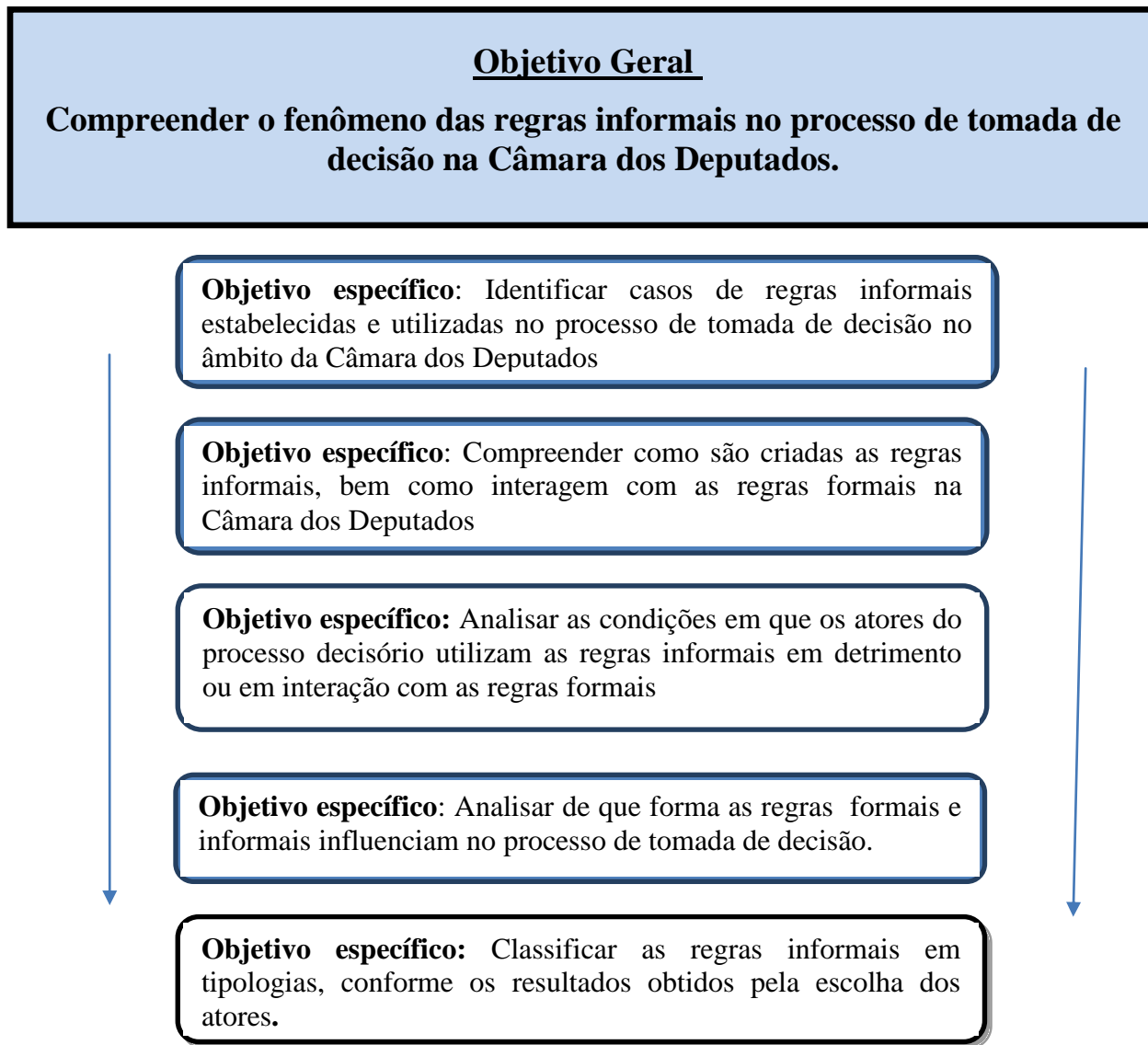


Figura 1 Objetivos

Fenômenos novos ou pouco estudados, como o caso das regras informais no processo legislativo, demandam uma aproximação inicial compreendida por Volpato (2011) como descritiva. Nesse tipo de pesquisa, do todo complexo que constitui o fenômeno objeto do estudo, descreve-se uma parte representativa. Assim, o foco é a identificação, registro, análise e interpretação do fenômeno sem a interferência do pesquisador. Diante do grande número de

variáveis envolvidas, do caráter complexo e multifacetado de suas interações e da natureza processual e dinâmica do objeto, a pesquisa de delineamento qualitativo para o estudo do fenômeno das regras informais na Câmara dos Deputados se mostra mais adequada.

Desse modo, a pesquisa qualitativa compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar os sentidos do fenômeno do mundo social, reduzindo a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (MAANEN, 1979).

Entretanto, ressalte-se que não é possível a pesquisa qualitativa puramente empírica, baseando-se unicamente nos dados em campos. É, portanto, necessário o apoio de uma revisão de literatura, ou seja, o pesquisador necessita dela para apoiar-se em outros pesquisadores que escreveram sobre o assunto (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008).

Assim, a teoria tem o propósito de ajudar o pesquisador a esclarecer o problema de pesquisa, orientando-o em suas escolhas. De um lado, ela orienta o tema que o pesquisador escolheu de uma problemática que delimitará as fronteiras do objeto; e, do outro, ela confere à definição de objeto uma filiação disciplinar ou teórica, permitindo que o pesquisador exponha seus preconceitos quanto ao seu objeto (MARSHALL & ROSSMAN, 2008).

Para Taylor e Bogdan (1998) os pesquisadores não iniciam uma investigação com a mente vazia, uma vez que a pura indução é impossível. Dessa forma, os pesquisadores não podem escapar de todos os seus pressupostos, conceitos e noções prévias durante a pesquisa. Por isso, é importante contar com uma estrutura teórica de referência antes de iniciar o trabalho de campo.

Uma pesquisa descritiva de delineamento qualitativo é uma escolha adequada para testar teorias, como é o caso das tipologias de Helmke e Levitsky (2004) para regras informais, tratadas neste estudo.

2.2 O estudo de casos

Classicamente, estudos de caso têm sido realizados para descrever, de forma especial, fenômenos e processos, pois trata-se de uma investigação detalhada, frequentemente com dados coletados durante um período de tempo, de uma ou mais organizações, ou grupos dentro das organizações, visando prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo”.

Para análise das ocorrências de regras informais no âmbito da Câmara dos Deputados, o método mais apropriado é o estudo de casos, que é normalmente utilizado para se compreender fenômenos sociais complexos, permitindo, assim, a investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real (YIN, 2005). Os problemas de pesquisa que geram estudos de caso podem surgir de situações cotidianas, ou seja, serem identificados a partir do desejo do pesquisador de explicar alguma situação a partir da prática (GODOY, 2010).

Logo, o estudo dos casos objetiva analisar as hipóteses levantadas a partir do problema de pesquisa, adotando um enfoque dedutivo no processo de análise de dados, verificando e testando hipóteses e teorias estabelecidas na literatura sobre o assunto. A partir do estudo de caso, calcado em uma ampla revisão bibliográfica, é que se processará a análise interpretativa do fenômeno das regras informais na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, o estudo de caso deve ser descritivo, com o propósito de testar, clarificar, refinar ou ampliar teorias e colaborar com aqueles que visam construí-las. Ademais, esse tipo de estudo de caso possibilita ao investigador a descrição de fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto real.

Na visão de Stake (2000), os estudos de caso podem prover experiência vicária aos seus leitores, constituindo-se uma fonte de generalização denominada naturalística. Segundo esta perspectiva, o conhecimento profundo de um caso pode auxiliar o pesquisador no entendimento de outros casos. Além disso, sugere-se que a generalização naturalística se dá no âmbito do leitor que, a partir da sua leitura do caso e com base em sua própria experiência,

fará associações e relações com outros casos, transferindo os achados da investigação para outros cenários.

Assim, para descrever e analisar as regras informais na Câmara dos Deputados, serão estudados os seguintes casos:

- a) A Eleição dos Presidentes das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados;
- b) A apreciação de proposições especiais diante do sobrestamento da pauta por Medidas Provisórias;
- c) A definição da pauta de votações no Plenário da Câmara dos Deputados;
- d) O trâmite das Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional n. 32/2001.

Para a apresentação de cada caso, foram coletados dados de diversas fontes, a depender do caso. Em todos os casos, foram realizadas entrevistas com assessores de Lideranças Partidárias⁵ que atuam no Plenário da Câmara dos Deputados e que participam de reuniões de Líderes, além da consulta a matérias de Jornais que acompanham o dia a dia do processo legislativo. O objetivo dessas entrevistas é Identificar casos de regras informais estabelecidas e utilizadas no processo de tomada de decisão no âmbito da Câmara dos Deputados, além de analisar as condições em que os atores do processo decisório utilizam as regras informais em detrimento ou em interação com as regras formais.

Ressalte-se, como dito anteriormente, o estudo das regras informais não é de fácil acesso aos pesquisadores, uma vez que só pode ser identificada com o acompanhamento do processo legislativo ou por quem o acompanha. Por essa razão, a simples análise de dados e documentos não é suficiente para avaliar as práticas informais implementadas pelos atores no dia a dia do processo legislativo. Nesse contexto, os assessores técnicos entrevistados são pessoas de grande conhecimento não só do processo legislativo, como também da rotina diária da interação dos atores no processo de tomada de decisão.

Ademais, o estudo das regras e instituições informais, por abranger uma prática consolidada entre os membros do Congresso Nacional, não engloba apenas o período de uma legislatura, mas de várias outras. Dessa forma, a opção por entrevistar assessores e não os próprios atores, como deputados e senadores, é que os servidores que atuam no processo legislativo, além do conhecimento técnico a respeito das regras formais, têm experiência suficiente para a vivência do processo legislativo por mais tempo, já que a grande maioria dos parlamentares não tem acesso a essas informações.

2.2.1 A Eleição dos Presidentes das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

Nesse estudo de caso, objetiva-se inicialmente identificar a existência de uma regra informal adotada pelos atores para a escolha dos Presidentes de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. Além da regra formal explícita no Regimento Interno dispendo sobre o assunto, serão analisados acordos estabelecidos na reunião de líderes para essa escolha, que é como o processo ocorre na prática, a fim de apurar, a princípio, se há regra informal e, em caso positivo, analisar a interação entre a regra formal (conforme o que dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e o processo de escolha prévia dos Presidentes definido na reunião do Colégio de Líderes.

Nesse sentido, o objetivo é responder se, a partir dessa interação, os resultados são convergentes ou divergentes, para, em seguida, apurar, segundo a tipologia de Helmke e Levitsky (2004; 2006), a partir de Lauth (2000), se se trata de uma regra informal substitutiva, competitiva, acomodativa ou complementar.

Para tanto, foram analisados os resultados das quatro eleições ocorridas na 54ª Legislatura em todas as comissões permanentes em comparação com as matérias publicadas no Jornal da Câmara e notas taquigráficas a respeito do conteúdo das reuniões de líderes que definiram a quem pertenceriam as presidências de cada um desses órgãos colegiados, além das

⁵ Lideranças partidárias são órgãos da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados de apoio e assessoramento técnico e legislativo aos Deputados no processo legislativo.

entrevistas semiestruturadas junto a 10 assessores de lideranças partidárias que atuam no Plenário e participantes nas reuniões do Colégio de Líderes.

A escolha desse procedimento como estudo de caso se justifica por serem os presidentes de comissões permanentes atores importantes no processo decisório na Câmara dos Deputados. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) atribui ao presidente das comissões a tarefa de dirigir os trabalhos legislativos do órgão colegiado pelos quais é responsável. Além dessas tarefas, destacam-se as seguintes atribuições: dar à comissão e às lideranças conhecimento da pauta de reuniões; designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas; conceder a palavra aos membros da comissão, aos líderes e aos deputados que a solicitarem; submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da comissão e proclamar o resultado da votação; resolver, de acordo com o Regimento, as questões de ordem ou reclamação suscitadas na comissão e definir a pauta das reuniões da comissão (AGUIAR, 2013).

Nesse sentido, resta evidente a influência do presidente de comissão na condução do processo legislativo no âmbito da comissão. Ressalte-se ainda que ele controla o processo de discussão e votação e, por isso, pode declarar aprovação ou rejeição de proposições a partir da votação, devendo aqueles que discordarem pedir a verificação⁶ do resultado ou do quórum. De igual modo, o presidente também dispõe de prerrogativas regimentais que podem ainda interferir no resultado final de uma deliberação quando decide o momento exato da votação, o que pode influenciar no quórum favorável ou contrário à matéria (AGUIAR, 2013).

2.2.2 A apreciação de proposições especiais diante do sobrestamento da pauta por Medidas Provisórias

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional determinam procedimento especial de tramitação para as chamadas Medidas

⁶ A verificação de votação é o expediente usado pelos parlamentares durante o processo de votação de uma proposição legislativa para comprovar o quórum de votação. Muitas vezes, é usado como estratégia para

Provisórias⁷, que são instrumentos normativos, com força de lei, em caráter de relevância e urgência, editados pelo Poder Executivo para uma situação de urgência que não pode esperar a tramitação regular de proposições no Legislativo. Por força constitucional, a Medida Provisória deve ser posteriormente submetida ao Congresso Nacional para deliberação, em determinado prazo, sob pena de perda de eficácia.

O texto constitucional determina que nenhuma outra matéria será apreciada pelo Plenário enquanto houver Medida Provisória com prazo de validade trancando a pauta na respectiva casa que tem a incumbência de deliberar⁸.

No entanto, mesmo diante da determinação constitucional, verifica-se a existência de Questões de Ordem⁹ que objetivam dar uma nova interpretação ao conteúdo da Constituição e da Lei. Esses arranjos interpretativos é que serão analisados como conteúdo de regras informais, com o objetivo de responder se, a partir da interação entre os textos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), da Resolução nº 1/2002, do Congresso Nacional e as questões de Ordem que interpretam o texto de ambas, levam a resultados convergentes ou divergentes para, em seguida, apurar, segundo a tipologia de Helmke e Levitsky (2004; 2006), se a regra informal é substitutiva, competitiva, acomodativa ou complementar.

Para averiguar a ocorrência de uma regra informal nessa interpretação da Câmara dos Deputados, foram comparados os textos legais a respeito do assunto, as notas taquigráficas que tratam da questão de ordem proferida pelo Presidente da Casa à época, Michel Temer e as

impedir determinadas votações, tanto no Plenário da Câmara como no da Comissão está vazio. Seu uso encontra-se disposto no art. 185, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁷ Medida Provisória é um ato unipessoal do Presidente da República, com força imediata de lei, sem a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la e aprová-la em momento posterior. O pressuposto da MP, de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal é **urgência** e **relevância**, cumulativamente. Nem sempre o Executivo respeita esse critério de relevância e urgência quando edita uma MP.

⁸ Art. 62, § 6º da Constituição Federal: Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados da sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

⁹ Questão de Ordem é um instrumento garantido pelo art. 95 do Regimento Interno, que tem como propósito suscitar toda a dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno em sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. A solução para essas dúvidas devem ser resolvidas pelo Presidente de Comissão, se a dúvida for suscitada nesses colegiados, ou pelo Presidente da Câmara dos Deputados, caso a dúvida seja levantada no Plenário.

entrevistas semiestruturadas junto a 10 assessores de lideranças partidárias que atuam no Plenário.

A escolha deste estudo de caso se justifica pelo fato de que as Medidas Provisórias são proposições constantes na pauta de votações do Plenário da Câmara dos Deputados. Segundo Figueiredo e Limongi (1997) em pesquisa realizada em 1997, os quatro governos que lançaram mão do recurso a MPs fizeram extenso uso delas, tanto para assuntos de relevância e urgência, quanto para tocar o dia a dia do governo e da administração do estado.

Segundo estudos da Secretaria Geral da Mesa publicados em Tavares Filho (2008), de 2001 a 2007, a pauta da Câmara dos Deputados esteve obstruída de 56% a 74% das vezes (dados anuais) por conta de Medidas Provisórias e outras proposições com urgência constitucional. Por essa razão, há indícios de que as medidas provisórias interferem no funcionamento da Câmara dos Deputados e também do Congresso Nacional ainda mais quando comprometem a agenda do Poder Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997).

2.2.3 A definição da pauta de votações no Plenário da Câmara dos Deputados

A competência para a definição da ordem do dia e da pauta de votações da Câmara dos Deputados é do Presidente da Câmara dos Deputados, conforme dispõe o art. 17, I, s e o art. 47 do Regimento Interno. No entanto, diversos são os procedimentos adotados informalmente para a definição dessa ordem do dia, que interferem diretamente no resultados das votações. 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.

Nesse sentido, o objetivo do estudo de caso é avaliar se há regras informais nesse processo e, em caso positivo, as razões para a preferência dessas regras informais em detrimento das regras formais dispostas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional, além de apurar, segundo a tipologia de Helmke e Levitsky (2004), se a natureza da regra informal é substitutiva, competitiva, acomodativa ou complementar.

Para avaliar e descrever a ocorrência de uma possível regra informal a respeito da definição da pauta de votações da Câmara dos Deputados, foram analisados os textos normativos a respeito do assunto, notas taquigráficas e o conteúdo das entrevistas semiestruturadas a dez servidores de Lideranças partidárias com razoável experiência no processo legislativo.

O estudo de caso deste fenômeno justifica-se pelo fato de que as sessões ordinárias e extraordinárias do Plenário se caracterizam pelo espaço onde se exerce o processo decisório das proposições mais importantes. Além do mais, a influência da reunião do Colégio de Líderes para definição da pauta da semana deve ser também um importante evento a ser analisado no funcionamento do processo decisório da Câmara dos Deputados.

2.2.4 O trâmite das Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional n. 32/2001

Esse estudo de caso objetiva analisar a interação das regras informais com as regras formais na análise da tramitação de Medidas Provisórias no âmbito da Câmara dos Deputados, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n.32, de 11 de setembro de 2001 até a

Decisão do Supremo Tribunal Federal, em 06/03/2012, que entendeu que todas as Medidas Provisórias teriam que ser apreciadas por uma comissão com deputados e senadores, conforme determina a Constituição.

Ressalte-se que, segundo a Constituição Federal, a tramitação das Medidas Provisórias deve-se iniciar a partir de uma Comissão Mista (com Senadores e Deputados) criada exclusivamente para apreciar o conteúdo da proposição recém-editada. Essa comissão tem prazo para aprovar ou rejeitar a matéria, ou ainda oferecer projeto de lei de conversão (PLV). Em seguida, ainda seguindo a determinação constitucional, a matéria aprovada ou rejeitada pela comissão ou transformada em projeto de lei de conversão (PLV) será enviada ao Plenário da Câmara dos Deputados para deliberação. Após essa deliberação da Câmara, a proposição, se aprovada, seguirá para o Senado decidir. Se aprovada na íntegra, conforme enviada, será sancionada. Se aprovado o texto convertido em PLV, seguirá para a sanção presidencial. Se alterar o texto, a matéria volta para a Câmara deliberar sobre as alterações (BRASIL, 1989)

O limite temporal do estudo é 2012, quando a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a forma que o Congresso Nacional adotou para tramitação das Medidas Provisórias. O objetivo do estudo de caso é analisar exatamente como era a tramitação dessas medidas provisórias com base no entendimento da Câmara dos Deputados, a fim de interpretar se havia ocorrência de regras informais e quais eram elas e como se processava a interação dessas regras formais e informais nesse período, avaliando a dimensão dos resultados obtidos a partir dessa interação.

O estudo se torna relevante a partir do momento em que, durante mais de 11 anos, o Congresso Nacional apreciou as medidas provisórias sem a instalação da comissão mista na forma determinada pela Constituição Federal.

Como consequência da concentração de poderes na mão do relator, não havia, na prática, empecilho algum para ele incluir matérias estranhas no texto original das medidas provisórias. Essa carona na medida provisória recebe até hoje vários apelidos no Congresso Nacional, tais como “contrabando”, “jabutis”, “submarinos”, “cavalo de troia” e “barriga de

aluguel”. Tal procedimento é vedado pelo § 4º do art. 4º da Resolução n. 1/2002. O objetivo, portanto, é avaliar se essa prática também se constitui como uma regra informal.

2.2.5 Método de Pesquisa: a análise de conteúdo

O método de análise dos dados coletados será a análise de conteúdo, que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011).

A escolha da análise de conteúdo se justifica por ser um método que vai além de uma simples técnica de análise de dados, representando uma metodologia de pesquisa com características e possibilidades próprias usadas para descrever e interpretar um determinado conteúdo de documentos e textos, por intermédio de descrições sistemáticas qualitativas ou quantitativas que permitem a interpretação dos dados num nível que vai além da leitura comum (MORAES, 1999).

Além do mais, também é justificativa para a escolha o fato de, na pesquisa qualitativa com caráter descritivo, a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). Inferir significa deduzir de maneira lógica, admitindo-se uma proposição em razão de outras proposições já aceitas como verdadeiras. Nesse sentido, o analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula para inferir conhecimentos sobre a mensagem (BARDIN, 2011).

Para se responder às perguntas de pesquisa sobre as regras informais e definir a tipologia a partir dos estudos de caso, necessária se faz a inferência e a interpretação das informações colhidas nas fontes de pesquisa. Assim, os fenômenos identificados no processo legislativo e decisório no âmbito da Câmara dos Deputados por meio de documentos, notas taquigráficas, vídeos, entrevistas, serão analisados. A análise de conteúdo permite ler e interpretar o conteúdo de toda a classe de documentos que, analisados adequadamente, abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outros modos

inacessíveis (OLABUENAGA e ISPIZÚA, 1989). Assim, seguindo metodologia da análise de conteúdo qualitativa, a consulta aos documentos e textos tem como suporte diferentes perspectivas de significados que variam de acordo com a percepção do pesquisador.

Existem passos a serem seguidos pela análise de conteúdo, que passam pela preparação das informações, unitarização ou transformação do conteúdo, categorização ou classificação das unidades, descrição e interpretação. Como se trata de uma pesquisa qualitativa descritiva, o levantamento das regras informais e sua tipologia na Câmara dos Deputados, conforme proposto aqui, obedecerá a três os procedimentos necessários à análise de conteúdo: a descrição dos casos e das regras formais e supostas regras informais; a inferência (para avaliar se há regra informal e a comparação com os resultados da interação entre regra formal e informal) e a interpretação (tipologia).

Isso porque, assim como um detetive, o analista de conteúdo trabalha com índices cuidadosamente postos em evidência por procedimentos mais ou menos complexos. Se a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após o tratamento) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma à outra (BARDIN, 2011).

Para a viabilidade da pesquisa, foram realizados estudos de casos e pesquisa documental e bibliográfica e entrevistas semiestruturadas, o que permitiu uma descrição analítica do fenômeno. A descrição analítica funciona segundo procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011).

O exame de documentos, segundo Godoy (2010), pode trazer contribuições importantes para o estudo de caso, pois servem de corroboração e ampliação das evidências oriundas de outras fontes. Assim, foram objeto de análise documental: a consulta aos textos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, às resoluções, aos atos da mesa, à Constituição Federal e às questões de ordem, objeto de interpretação do regimento interno.

No caso em análise, a descrição se faz no âmbito das regras formais, geralmente documentadas em leis, regimentos, demais resoluções e na Constituição, todos citados acima, e das regras informais, inferidas a partir de matérias jornalísticas, depoimentos e fatos e até mesmo em questões de ordem, que são objeto de interpretação da regra formal, a fim de confirmar ou refutar as hipóteses construídas com base na revisão de literatura¹⁰.

Assim, a análise de conteúdo dos estudos de caso propostos seguiu o seguinte esquema:

Tabela 2 Análise de Conteúdo em estudos de casos

Análise de Conteúdo em estudo de casos	
Regras Formais	Regras Informais - Inferências
Análise de documentos: Leis, Regimentos, Constituição Federal, Atos da Mesa, Resoluções, Questões de Ordem.	<p>Análise de documentos: matérias jornalísticas, informações em sites da Câmara dos Deputados, notas taquigráficas, áudio, vídeo, questões de ordem¹¹.</p> <p>Entrevistas semiestruturadas: entrevistas a servidores envolvidos no processo de tomada de decisão (processo legislativo) de Lideranças Partidárias.</p>

Fonte: elaboração própria

A intenção nesta análise é a produção de inferências válidas a partir dos dados obtidos, de forma indutiva. Para Bardin (2011), a análise de conteúdo constitui um bom instrumento de

¹⁰ Como a análise de conteúdo nesta pesquisa abrangerá alguns documentos como leis, regimentos, Constituição Federal, Atos da Mesa, Resoluções e Questões de Ordem, necessário se faz fazer uma distinção entre análise de conteúdo e análise documental. Bardin (2011) destaca que, na análise documental, as possibilidades técnicas estão limitadas apenas à análise categorial ou temática, ao passo que a análise de conteúdo, além de estabelecê-las, é acrescida da possibilidade de inferência já citada anteriormente. A análise documental faz-se principalmente por classificação-indexação e tem como objetivo a representação condensada da informação para consulta e armazenamento, ao passo que a análise do conteúdo dos documentos, conforme objetiva este trabalho, objetiva a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem (BARDIN, 2011).

¹¹ Apesar de serem tradicionalmente consideradas regras formais, as Questões de Ordem podem se apresentar como arranjos interpretativos para resolver problemas de eficácia de uma regra formal. Nesse sentido, mesmo

indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferências ou indicadores; referência no texto). Diante disso, qualquer análise objetiva procura fundamentar impressões e juízos intuitivos, por meio de operações conducentes a resultados de confiança.

Nesse sentido, para se chegar à tipologia descrita por Helmke e Levitsky (2004) como objetivo final do estudo, essas inferências devem responder ao seguinte problema: **a interação das regras informais com as regras formais leva a resultados divergentes ou convergentes dos almejados pela regra formal?** As respostas a partir dessas inferências permitirão a classificação da tipologia dominante no estudo de caso.

a) A entrevista semiestruturada no estudo de caso

Dentro da análise de conteúdo, foram consultadas, além dos documentos legais, as entrevistas realizadas com servidores que acompanham o processo legislativo, mormente aqueles que atuam no Plenário da Câmara dos Deputados. Em razão disso, a seleção dos entrevistados foi feita com assessores de Plenário e chefes de gabinete das lideranças partidárias. Para tanto, a tabela abaixo apresenta a lista de entrevistados, que estão identificados apenas pelas iniciais e pela experiência, para garantir o sigilo nos depoimentos.

Tabela 3 Lista com dados dos entrevistados

Entrevistado	Experiência
A.B.R.	Acompanha o Processo Legislativo desde 1996, sendo que atua como assessor de Plenário de liderança partidária desde 2001.
A.C.V.	Trabalha na área legislativa desde 2002. Trabalhou 4 anos em Comissões temáticas permanentes e há 8 anos é assessor de Plenário

questões de ordem idênticas podem ter soluções distintas, umas conforme a letra regimental, outras movidas pelo espectro político-conjuntural do momento (RABELO-SANTOS, 2005).

	de liderança partidária.
G.M.R.	Assessor de Plenário de liderança partidária desde 1995.
G.M	Assessor de Plenário em liderança partidária há 8 anos. Especialista em Processo Legislativo.
L.G.	É assessor de Plenário desde abril de 2013 em liderança partidária.
L.G.N.	Servidor da Câmara dos Deputados há 12 anos. Trabalhou 3 anos na Secretaria geral da Mesa, na Coordenação de Apoio ao Plenário . Trabalhou há 8 anos em Liderança partidária. Há dois é chefe de gabinete de liderança.
M.B.	Trabalha área legislativa desde 1995 em liderança partidária, em comissões especiais, permanentes e assessoria técnica e de Plenário e, a partir de 2011, chefe de gabinete.
M.F	Atua no Processo Legislativo desde 1996, quando fez o curso de Secretário de Comissão pelo CEFOR. Atuou como Secretário de algumas Comissões e na SINOPSE de tramitação legislativa. Há 1 é chefe de gabinete de liderança.
N.A.	Atua como Assessor de Plenário em liderança partidária e assessor de Comissão desde 2001. Instrutor de Processo Legislativo do CEFOR.
S.T.F.	Atua no Processo Legislativo desde 2002, acompanhando comissões, Plenário e toda a parte do Processo Legislativo, que envolve reuniões,

deputados e Assessores. É chefe de gabinete de liderança partidária desde 2009.

Fonte: elaboração própria

A melhor forma de avaliar a opinião técnica desses servidores é a entrevista semiestruturada, que tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem a questões e situações relativas ao tema de interesse. Nesse caso, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando ao investigador desenvolver uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo (GODOY, 2010). No caso, tais aspectos são como entendem a interpretação regimental e os acordos, costumes invocados no processo de tomada de decisão na Câmara dos Deputados.

Essas entrevistas são adequadas quando o pesquisador deseja apreender a compreensão do mundo do entrevistado e as elaborações que ele usa para fundamentar suas opiniões e crenças. São pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e delicado (GODOY, 2010).

A entrevista partiu de quatro perguntas básicas, cada uma relacionada a um estudo de caso. Tais questionamentos foram desdobrados ao longo de cada depoimento, de acordo com a resposta do entrevistado. O questionário básico é o seguinte:

- 1) Como você descreve, na prática, o processo de eleição dos Presidentes de Comissões permanentes na Câmara dos Deputados?
- 2) No Plenário. O Parágrafo 6 do art. 62 da Constituição Federal dispõe que, caso haja medida provisória trancando a pauta de votações, nenhuma deliberação legislativa poderá ocorrer. Como você descreve, na prática, o entendimento que a Câmara faz desse dispositivo constitucional?
- 3) O Regimento Interno da Câmara dispõe sobre prazos de tramitação de proposições, horário de início de sessões e preferência e prioridade na tramitação de

algumas proposições, além de regras para a elaboração da Ordem do Dia. Isso é observado na prática? Como você descreve, na prática, a elaboração da Ordem do Dia no Plenário?

4) A Emenda Constitucional n. 32/2001 modificou o rito de tramitação das Medidas Provisórias, determinando a criação de uma Comissão Mista para apreciação do conteúdo dessas proposições antes de levá-las ao Plenário de ambas as casas legislativas do Congresso Nacional. Durante mais de 11 anos, centenas de MPs foram votadas sem a criação dessa comissão mista, até decisão do STF determinando a sua criação. É possível descrever, na prática, como isso ocorria?

2.2.6 Procedimento da pesquisa

São selecionados e analisados casos de regras informais existentes na Câmara dos Deputados a partir da tipologia sugerida por Helmke e Levitsky (2004; 2006) a partir de Lauth (2000) para explicar as regras informais nas instituições. Adicionalmente, são realizadas entrevistas semiestruturadas, com assessores dos atores políticos englobando questionamentos a respeito do reconhecimento de instituições formais e informais no processo decisório.

Nesse sentido, à luz da teoria neoinstitucionalista da escolha racional proposta de North (1990), de que os atores desenvolvem regras a fim de reduzirem os custos de transação, será analisado o papel das regras informais na tomada de decisão no processo legislativo¹².

No entanto, para compreender o papel das regras formais e informais, é necessário atentar para os padrões de relacionamento (PERLIN, 2013) e para os produtos oriundos da interação de ambas, a fim de reconhecer os fenômenos do processo legislativo.

¹² Ressalte-se que os estudos de Helmke e Levitsky (2004; 2006) explicam três possíveis motivações para a escolha das regras informais no contexto organizacional. A primeira delas decorre do fato de que as regras formais são incompletas e, por isso, definem apenas os parâmetros, mas não todas as contingências. Por conseguinte, os atores operam no contexto informal desenvolvendo normas e procedimentos que tornam mais ágeis seu trabalho ou resolvem os problemas não prescritos pela norma formal. Em segundo, as regras informais podem ser a segunda melhor opção para os atores que preferem, mas não podem alcançar uma solução pela regra formal. A eles, falta poder para mudar a regra formal. Em outras palavras, os atores criam as instituições informais quando julgam que essa ação envolve custo menor do que alterar as regras formais (MERSHON, 1994). Podem também funcionar como segunda opção quando as regras formais existem, mas não têm efetividade. Já a terceira motivação para a criação de instituições informais, segundo Helmke e Levitsky (2004; 2006), é que os atores podem perseguir objetivos que não são publicamente aceitáveis, variando do impopular ao ilegal e fora do interesse público.

Nesse sentido, ao estudo de caso, será aplicada a tipologia proposta por Helmke e Levitsky (2004), conforme o quadro da figura 1 para avaliar as regras como mecanismos reguladores do sistema e para o estabelecimento dos padrões de relação. O quadro exposto na figura 2 diz respeito aos resultados obtidos do processo de interação entre regras formais e informais. A partir da identificação de uma regra informal, a análise do processo de interação com as regras formais permite auferir se o resultado obtido pelo uso da regra informal é convergente ou divergente daquele proposto pela regra formal:

Tabela 4 Quadro de interação das regras formais e informais

Resultados/eficácia das regras formais	Quando as regras formais são eficazes	Quando as regras formais são ineficazes
convergentes	complementares	substitutivas
divergentes	acomodativas	competitivas

Fonte: Helmke e Levitsky, 2004; 2006.

A partir da análise dos resultados, infere-se a tipologia da regra informal identificada, avaliando se se trata de uma regra informal substitutiva, competitiva, acomodativa ou complementar. Ao final, o estudo pretende alcançar o objetivo geral descrito, qual seja, analisar o papel das regras informais no processo de tomada de decisão no processo legislativo na Câmara dos Deputados.

2.2.7 etapas da pesquisa

a) Pré-Análise

Essa etapa consiste na fase de organização dos dados obtidos. É a fase inicial, com intuições a respeito do objeto da pesquisa. Em cada um dos estudos de caso, foram escolhidos os documentos objetos da pesquisa, no caso, Jornal da Câmara, notas taquigráficas, matérias jornalísticas em geral e coleta de entrevistas.

b) A exploração do material de pesquisa

Nesta etapa, o material selecionado foi preparado e os procedimentos da pesquisa aplicados. Consiste na decodificação do conteúdo e na seleção dos trechos analisados visando selecioná-los de acordo com a relevância do tema.

c) Interpretação dos resultados

A partir do material, foi feita a análise para a busca do resultado da pesquisa. Por conseguinte, foram realizadas inferências e interpretação do conteúdo em consonância com a tipologia e com os objetivos gerais e específicos da pesquisa.

Tabela 5 Etapas de Pesquisa

Etapa	Procedimento
1	Análise do Referencial Teórico
2	Definição dos estudos de casos
3	Levantamento do Material a ser analisado
4	Análise de Conteúdo – <ul style="list-style-type: none">- Inferência sobre a existência da regra informal- Inferência sobre a convergência/divergência dos resultados no processo de interação entre as regras formais e informais- Tipologia
5	Conclusões

Fonte: elaboração própria

3 ESTUDO DE CASOS

3.1. A eleição dos Presidentes de Comissões Permanentes

a) a regra formal

As comissões permanentes são órgãos técnicos compostos por parlamentares, que podem participar como membros titulares e suplentes. Dentre as finalidades desses colegiados, destacam-se a de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, as comissões devem manifestar-se com a emissão de opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário. Em relação a outras proposições, elas decidem, aprovando ou as rejeitando, sem a necessidade de passarem elas pelo Plenário da Casa, resultado do chamado poder conclusivo¹³. A cada ano, em tese, é renovada a composição desses órgãos, bem como sua presidência.

O procedimento inicial para a pesquisa é identificar a existência de regra informal no processo que envolve a eleição para presidentes de comissões permanentes na Câmara dos Deputados. De início, deve ser analisado o texto que traz a regra ou procedimento formal para a escolha da presidência desses colegiados. Para tanto, a pesquisa se inicia com uma análise da Constituição Federal e Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL,1989) no que diz respeito a esse tema.

A Constituição Federal, ao tratar da composição das Mesas das comissões permanentes, assim dispõe:

¹³ O poder conclusivo, ou apreciação conclusiva, é a faculdade atribuída pela Constituição Federal às comissões do Poder Legislativo para que elas apreciem, em alguns casos, com poder decisivo, projetos de lei em substituição ao Plenário da respectiva Casa Legislativa. Essa importante competência dada às comissões foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Carta Política de 1988, com esteio em previsões similares existentes nas constituições italiana e espanhola (disponível em http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/jornal/jornal118/processo_legislativo.aspx)

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, **a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.**” (BRASIL, 1988)

Vê-se, pelo texto da Constituição, que o princípio da representação proporcional será assegurado, tanto quanto possível, aos partidos e blocos parlamentares. Pela leitura desse dispositivo, infere-se primeiramente que a Mesa de cada comissão deverá ter a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares da Casa, ou seja, o maior partido leva cada cargo de Presidente, e os três seguintes, as vice-presidências de cada comissão.

Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) assim dispõe em seu art. 39:

“Art. 39. As comissões terão um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição.

§ 1º O Presidente da Câmara convocará as Comissões Permanentes para se reunirem em até cinco sessões depois de constituídas, para instalação de seus trabalhos e eleição dos respectivos Presidente, Primeiro, Segundo e Terceiro Vice-Presidentes” (BRASIL, 1989).

A leitura do texto do art. 39 do Regimento Interno deixa evidente a existência de eleições para a Presidência e Vice-Presidência das comissões permanentes. Trata-se de uma regra formal a ser cumprida pelos parlamentares da Câmara dos Deputados. Na prática, as eleições acontecem, de fato, com as mesmas formalidades exigidas para a eleição da Mesa Diretora, conforme definido nos parágrafos seguintes do mencionado dispositivo:

“§ 4º Presidirá a reunião o último presidente da comissão, se reeleito deputado ou se continuar no exercício do mandato e, na sua falta, o deputado mais idoso da Comissão, dentre os de maior número de legislaturas.

§ 5º O membro suplente não poderá ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da Comissão.”

Diante disso, constata-se a existência de uma regra formal explícita que disciplina as regras e requisitos para a eleição das presidências de comissões permanentes, como a do art. 39 do Regimento Interno. Infere-se da análise do texto do art. 39 que a eleição do presidente de comissão será realizada em um pleito em que o mais votado dos candidatos será eleito para o cargo. No entanto, mais adiante o próprio regimento interno define que devem ser observados os procedimentos descritos no art. 7º, no que couber. Esse artigo trata dos critérios para a eleição da Mesa Diretora, o qual exige o registro individualmente ou por chapa, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares aos cargos que, de acordo com o princípio da representação proporcional, tenham sido distribuídos a esses Partidos ou Blocos Parlamentares.

Essa eleição necessita, portanto, de uma complementação, que não está formalizada nas regras regimentais. Trata-se de um acordo que permita não só definir a legenda partidária ou bloco parlamentar que ocupará a presidência das comissões, como também a indicação dos nomes dos deputados escolhidos. O regimento dispõe apenas a observação do que chama de princípio da representação proporcional.

Segundo Rabelo-Santos (2005), já fazem parte da tradição da Câmara dos Deputados os acordos de líderes para superar as normas regimentais, em face de impasses surgidos no processo legislativo ordinário, afastando-se, no caso específico, a aplicação das normas regimentais afetas ao objeto do entendimento político.

b) A justificação das fontes da pesquisa

O objetivo agora passa a ser o exame da existência desses possíveis acordos, procedimentos e regras não escritas que estão implícitos nesse processo eleitoral. Por isso, o primeiro material de consulta são as matérias jornalísticas publicadas no Jornal Oficial da Câmara dos Deputados (informativo de circulação em dias úteis que informa sobre a agenda política no âmbito da Câmara dos Deputados) e entrevistas colhidas junto a assessores de Plenário e chefes de gabinete de Lideranças Partidárias. O Jornal da Câmara como diário das atividades parlamentares é uma fonte de pesquisa que permite avaliar o procedimento, os

acordos e regras implícitas no processo decisório. Assim, justifica-se a escolha desse periódico como uma das fontes de pesquisa para se aferir a existência de regras informais na Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, serão analisadas as edições do Jornal da Câmara que noticiam o acordo feito em reunião do Colégio de Líderes no início de cada sessão legislativa para definição prévia das presidências das Comissões permanentes. Assim, a inferência da análise de conteúdo se concentrará na constatação da existência de uma regra informal para a eleição dos presidentes desses colegiados em comparação com o resultado oficial das eleições. Serão pesquisadas as quatro sessões legislativas da 54^o Legislatura (2011-2014).

c) As regras informais

Da simples análise do caput do art. 39, associado ao disposto no art. 7^o do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, infere-se que o princípio da representação proporcional a ser aplicado nas eleições dos presidentes de comissões é o mesmo da eleição para Presidente da Câmara dos Deputados. Segundo esse entendimento, deduz-se que as quatro vagas da presidência¹⁴ caberiam aos quatro maiores partidos com representação na Câmara, em todas as comissões permanentes, o que deixaria fora das presidências as demais agremiações partidárias.

O depoimento de L.G.N. deixa evidente que, de uns tempos para cá, acordos elaborados no Colégio de Líderes e endossados pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados têm interpretado esse princípio da representação proporcional de forma diversa daquele estabelecido tanto na Constituição Federal, como no Regimento Interno, relativizando o seu alcance no que se refere à representação dos partidos na presidência das comissões permanentes.

“Uma coisa que chama a atenção na eleição de presidente de comissões é que as presidências são divididas segundo a proporcionalidade partidária. Mas a regra constitucional não garante essa divisão entre os partidos. O que a regra constitucional

¹⁴ A presidência das comissões, segundo o art. 39 do Regimento Interno da Câmara, compõe-se de 1 Presidente e 3 vice-presidentes.

diz é que, na constituição das mesas e dos Plenários das Comissões, deve ser respeitada a proporcionalidade partidária. Tem um avanço nessa regra que foi viabilizado por meio de um arranjo, de um acordo. Não são nos 4 cargos da mesa de cada comissão que é aplicada a proporcionalidade partidária, porque, se isso acontecesse, o maior partido sempre teria a presidência de cada uma das comissões e as outras vagas seriam distribuídas: a primeira, a segunda e a terceira vice-presidência seria distribuída segundo a proporcionalidade partidária. Isso geraria uma situação de que todas as comissões teriam a mesma constituição. O Presidente seria do mesmo partido, o primeiro vice da segunda maior bancada. Então, isso gerou um ambiente de disputa há um bom tempo atrás e, de lá para cá, criou-se uma regra que não está positivada no Regimento e que não é amparada pela Constituição de distribuir as presidências entre os partidos seguindo a proporcionalidade partidária

No bojo desses novos acordos está o entendimento de que a representação proporcional deve ser entendida, no âmbito das comissões permanentes, como uma distribuição das presidências de forma proporcional em todas as comissões, algo semelhante ao cálculo de proporcionalidade que os tribunais eleitorais usam para auferir as vagas nas eleições para os cargos proporcionais. Logo, por esses acordos, a quantidade de comissões que cada partido ou bloco partidário fará jus depende do cálculo da chamada “proporcionalidade partidária”:

Nesse sentido, o depoimento de MF (Chefe de gabinete de Liderança partidária) também abrange a história que permitiu a mudança no entendimento e o acordo para a nova composição da presidência das Comissões:

“É um acordo entre as Lideranças, que é feito no Colégio de Líderes, quem é que vai ficar com as comissões. Antigamente cada cargo ficava com um partido diferente. Hoje em dia, quem fica com a Presidência, acho que nos dois últimos anos, no último ano, quem fica com a presidência, fica com os demais cargos também. E aí pode negociar, ou fica com os quatro. Antigamente não. Hoje é porteira fechada. Antigamente, era tipo um rodízio que eles faziam. A primeira vice geralmente ficava com a mesma bancada da presidência, mas a segunda e a terceira variava. Hoje não. O partido ganha toda a comissão e negocia depois. Ele mesmo negocia. A liderança negocia”

Logo, a inferência que se pode fazer é que o primeiro arranjo feito foi para relativizar o conceito de representação proporcional previsto no Regimento Interno e na Constituição Federal, ao estabelecer que cada partido ou bloco escolheria uma comissão.

Assim, percebe-se que a escolha das comissões já foi feita previamente pelos partidos na reunião do Colégio de Líderes. Posteriormente, o nome do representante é definido nas

reuniões de bancada ou bloco, o que torna a eleição prevista no art. 38 do Regimento Interno uma mera formalidade.

Nesse sentido, todos os depoimentos colhidos são categóricos: no dia da eleição para Presidentes de Comissões, tudo já está definido, restando apenas a formalização, como requer o Regimento Interno.

Para consolidar esse novo entendimento, foi acrescentado ao Regimento Interno (BRASIL, 1989), ainda no art. 39, o § 2º, que assim dispõe:

“§ 2º Os Vice-Presidentes terão a mesma designação prevista no parágrafo anterior, obedecidos, pela ordem, os seguintes critérios:

I- legenda partidária do Presidente;

II- Ordem decrescente da votação obtida.”

Mesmo assim, pelo que se infere dos depoimentos colhidos nas entrevistas, essa norma regimental não é seguida à risca, pois diversos são os acordos informais que levam às trocas de vice-presidências entre os partidos. Essas trocas são possibilitadas por uma segunda instituição informal, que é a formação de blocos parlamentares só para eleição da Mesa e das escolhas de presidência de comissões, conforme se vê no depoimento de G.M, assessor de plenário de liderança partidária:

“A eleição dos presidentes, o Regimento fala que ele deveria respeitar: primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes, os deputados da mesma legenda partidária. Só que aí já entra a primeira extensão da interpretação de que, se ficasse limitado só ao partido político, ele não contemplaria outras bancadas. E os partidos menores sequer teriam oportunidade de ser pelo menos terceiro vice de uma comissão. Então a Mesa passou a considerar a constituição dos blocos parlamentares como uma leitura do inciso primeiro do art. 39 do Regimento, que é garantido também a constituição do Bloco parlamentar. Então, na prática, funciona assim : eles constituem um bloco, muitas vezes, esse bloco é fictício, é um bloco destinado somente às eleições da Mesa e das Comissões e depois de eleito, eles desfazem esse bloco e cada partido vai defender a sua posição, a sua ideologia.”

Essa é a segunda regra informal verificada nesse processo de eleição de presidentes de comissões. Ressalte-se que a criação desses blocos está definida no próprio regimento interno e cada bloco criado deveria permanecer até o final da legislatura, o que não ocorre na prática.

Conforme consta do depoimento, esses blocos são fictícios e objetivam somente a uma melhor negociação dos cargos da Mesa das presidências de comissão. No dia a dia do processo legislativo, o bloco não existe.

A partir dessa composição, os partidos desses blocões podem realizar as trocas que acharem mais convenientes. O fato é que, se cada partido concorresse somente ou com blocos com proximidade de estratégia política e ideológica, o resultado não seria o mesmo e, como descreve o depoimento de G.M., “se ficasse limitado só ao partido político, ele não contemplaria outras bancadas.” Nesse sentido, há uma divergência de resultados entre a aplicação pura e simples do que dispõe o art. 39 e a estratégia informal definida pelos acordos entabulados nas reuniões de líderes.

Os acordos informais permitem a participação de uma gama muito ampla de partidos políticos nas presidências de comissões, em vez de apenas os quatro maiores, conforme o entendimento que se extrai da leitura do art. 58 da Constituição Federal e 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, fundados no princípio da representação proporcional. Vale ressaltar que esses acordos são válidos apenas para as comissões permanentes. Nas comissões temporárias, o princípio da representação proporcional ainda é aplicável, com as maiores bancadas da Câmara exercendo a Presidência. Nas Comissões Mistas do Congresso Nacional, só recentemente é que houve um acordo para permitir um rodízio entre todas as bancadas nas presidências e relatorias, conforme o depoimento de M.B, chefe de gabinete de liderança partidária: :

“As comissões permanentes têm um papel importante no processo legislativo. O desenho das comissões técnicas é bom para a sociedade e funciona bem, apesar de ser um espaço para o parlamentar fazer sua política, dar visibilidade ao seu mandato e até mesmo fazer proselitismo. É legítimo, não é muito ético, mas acho absolutamente legítimo, porque as comissões são utilizadas e refletem a diversidade da Câmara dos Deputados. O processo legislativo tem a sabedoria de reservar para as maiores bancadas as comissões mais relevantes, isso é muito importante para poder manter as relações políticas dentro da Casa num grau de civilidade a fim de que não atrapalhe a governabilidade dentro do Parlamento e até do Estado como um todo. O Renan, o Henrique Eduardo Alves, impuseram que tem que ter rodízio inclusive com a oposição a relatoria e a presidência das comissões mistas.”

Ademais, o objetivo é permitir aos partidos maiores e da Maioria a aprovação das políticas públicas necessárias, já que, segundo ele, ter a presidência de todas as comissões não lhes garante a maioria para aprovar suas proposições em todas elas, o que poderia ser um grande problema. Portanto, esse acordo seria uma forma de compartilhar o poder com as demais agremiações partidárias, garantindo a governabilidade e permitindo a aprovação de políticas públicas importantes, conforme acentua M.B:

“Eram só os dois partidos maiores: PT e PMDB. É uma forma de interpretar a proporcionalidade partidária. É a forma regimental. Por questões políticas e para não ficar tudo, o PT quer tudo e tal, nós resolvemos que vamos ter que ceder, senão nós vamos nos ferrar mesmo. Você cede para poder ali na composição aprovar um texto que lhe sirva, um texto melhor para o governo.

Para poder manter a governabilidade, porque senão a gente ia ficar isolado. Aqui tem essa coisa: você tem que saber fazer a dosagem certa, no exercício do seu poder como a maior bancada. Se você levar isso ao extremo, você começa a perder legitimidade e apoios. Senão, mesmo tendo o poder, a comissão, você não aprova o que quer. Tipo rainha da Inglaterra.”

Diante disso, infere-se que os acordos trouxeram vantagens tanto para os grandes partidos, como para os pequenos partidos, de forma que todos pudessem ser contemplados com a distribuição do poder. Aos partidos menores, garantiu-se a Presidência de comissões menores ou intermediárias. Os grandes partidos ficaram, pelo menos, com as comissões mais importantes, como CCJC (por onde passam todas as proposições) e CFT, a fim de controlarem o processo legislativo.

3.1.1 A eleição para presidentes de comissão em 2011

No início da primeira sessão legislativa da 54 Legislatura, o Jornal da Câmara (2011) noticiou assim a reunião de líderes que definiu a escolha dos Presidentes de Comissões:

“Acordo define comissões permanentes; PTB, PDT e bloco PV/PPS farão rodízio”

Os líderes do PTB, do PDT e do bloco PV/PPS decidiram fazer um rodízio anual nas presidências das comissões permanentes a que têm direito, segundo o critério da proporcionalidade definido pelo Regimento

Interno, acabando com o impasse que impedia a composição dos colegiados técnicos da Câmara.”

Neste ano, o PTB ficará com a comissão de Trabalho; o PDT, com a de Meio Ambiente; e o bloco PV/PPS com a de Defesa do Consumidor. No Próximo ano, o PDT assumirá a Comissão de Trabalho, o PV presidirá a de Meio Ambiente e o PTB ficará com a de Defesa do Consumidor.

Apesar de ter participado do acordo, o líder do PV, deputado Sarney Filho (MA), disse não ter ficado satisfeito. Seu partido queria presidir a Comissão de Meio Ambiente já neste ano.

“Com exceção do PSDB e do DEM, todos os partidos se comprometeram com o PV para presidir a Comissão de Meio Ambiente, daqui a um ano. Quanto à escolha do Presidente da Comissão de Meio Ambiente neste ano, eu espero que seja uma pessoa que tenha ligações com a questão ambiental”, declarou.

A eleição dos presidentes das comissões está marcada para a próxima quarta-feira (2), e o PDT informou que indicará o deputado Giovani Cherini (RS) para o cargo.

Comemoração. Já o Líder do PTB, deputado Jovair Arantes (GO), celebrou o acordo. “O PTB historicamente tem estado na Comissão de Trabalho – já é o sexto ano seguido. E nós buscamos exatamente isso: mostrar que o PTB tem essa proximidade, e mais o PTB tem mantido o equilíbrio entre capital e trabalho e dado uma tranquilidade para o Ministro Carlos Lupi (que é do PDT), trabalhar.

O acordo original fechado na reunião de líderes definia que o PMDB ficaria com a Comissão de Minas e Energia e o PP com a de Viação e Transportes. Um acordo entre as duas legendas, depois da reunião, no entanto, determinou a troca, entre elas no comando dos colegiados. A formalização da troca deverá ser feita pela Mesa Diretora da Câmara hoje. (Jornal da Câmara, 24/02/2011).”

O acordo que definiu a presidência das comissões traz alguns acertos que fogem ao descrito na regra formal dos arts. 39 e 7º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que pode ser caracterizado, conforme a literatura, como uma regra informal. Extraem-se do grifo dos trechos da matéria as seguintes passagens que apontam para essa informalidade:

“Os líderes do PTB, do PDT e do bloco PV/PPS decidiram **fazer um rodízio anual nas presidências** das comissões permanentes(...”

“Apesar de ter participado **do acordo**, o líder do PV, deputado Sarney Filho (MA), disse não ter ficado satisfeito. Seu partido queria presidir a Comissão de Meio Ambiente já neste ano.”

“Com exceção do PSDB e do DEM, todos **os partidos se comprometeram** com o PV para presidir a Comissão de Meio Ambiente, daqui a um ano.”

“O **acordo** original fechado na reunião de líderes definia que o PMDB ficaria com a Comissão de Minas e Energia e o PP com a de Viação e Transportes.”

Observa-se que as decisões tomadas na reunião de líderes não apontam diretamente para um caminho totalmente diferente daquele prescrito pela regra contida no art. 39 do Regimento Interno e no Art. 7º do mesmo diploma. No entanto, os acordos e concessões ali definidos levam a uma validação de uma regra alternativa à regra formalmente definida pelo Regimento Interno. Trata-se da institucionalização do acordo e da sua supremacia perante a regra formal.

Após o procedimento formal das eleições, a matéria do Jornal da Câmara do dia 24/02/2011 não aponta nenhuma surpresa ao confirmar o resultado já acordado na reunião de líderes, do qual se infere que a eleição prevista no art. 39 apenas formaliza o acordo já feito na reunião líderes, demonstrando a supremacia desse acordo sobre a regra formal.

Ressalte-se que a regra formal não foi, a rigor, violada. No entanto, o acordo firmado previamente permitiu modificar os resultados da eleição, o que levou a caminhos diferenciados do que poderia ser obtido apenas com a aplicação da regra formal.

Assim, diante do quadro que definiu a eleição para presidentes de comissão em 2011, é possível fazer as seguintes inferências:

a) A regra formal descrita no art. 39 do Regimento Interno e no art. 7º do mesmo diploma foi flexibilizada por meio do acordo feito em reunião de líderes;

b) O acordo é uma regra informal que flexibiliza a regra formal, a fim de permitir a acomodação dos interesses das bancadas partidárias e a diminuição dos riscos de cada partido na Câmara dos Deputados.

3.1.2 A eleição para presidentes de comissão em 2012

A matéria do Jornal da Câmara (2012) de 7 de agosto, novamente relata um acordo prévio para a definição das eleições para presidentes das comissões, conforme a aplicação da proporcionalidade partidária. Novamente, a regra formal foi flexibilizada pelo conteúdo do acordo extraído da reunião, conforme se infere do trecho destacado:

“Regimentalmente, os indicados precisam ser eleitos pelos integrantes das comissões, mas isso é apenas um ritual, já que os deputados costumam manter as indicações partidárias que respeitam o critério do tamanho das bancadas. Como era esperado, o PSD não ficou com nenhuma presidência, mas os líderes anunciaram que vão fazer um esforço para que os deputados da legenda participem como titulares das comissões.” (JORNAL DA CÂMARA, 2012)

Ao usar o termo “ritual” para se referir à norma regimental, o Jornal deixa evidente que há uma regra implícita e alternativa ao conteúdo exposto no regimento interno para a escolha dos presidentes de comissão.

Ademais, por se tratar de um acordo, concessões foram feitas, o que permitiu, segundo a própria matéria, a acomodação dos interesses das legendas partidárias e também da coalizão do governo, conforme destacado no trecho abaixo:

“A troca permitiu ao governo segurar votações propostas com impacto no Orçamento, como o reajuste dos servidores do Judiciário e do Ministério Público da União (MPU). Agora, essa negociação terá que ser feita com o deputado Antônio Andrade (PMDB-MG), indicado para a presidência.” (JORNAL DA CÂMARA, 2012)

Nesse mesmo sentido, vale destacar o acordo da oposição, feito entre DEM e PSDB para a presidência da Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

“Oposição. A segunda novidade foi a decisão do DEM de não disputar a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com o partido desde 2005 – ela ficou com o PSDB.” (JORNAL DA CÂMARA, 2012)

A confirmação do resultado do acordo veio na matéria no mesmo jornal publicada no dia 08/03/2012, com a eleição dos nomes definidos pelos partidos no Colégio de Líderes, com as trocas ali feitas.

Diante disso, é possível inferir que, em 2012, o processo de eleição para a presidência das comissões também contou com uma regra informal já institucionalizada, que foi o acordo prévio feito na reunião de líderes. Da notícia, também é possível inferir que esta informalidade permitiu:

a) O disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a eleição dos presidentes de comissão constitui apenas um ritual, pois o que acaba prevalecendo é o acordo feito na reunião de líderes;

b) a acomodação dos interesses de partidos e blocos parlamentares em sua estratégia de governo e de oposição.

3.1.3 a eleição para presidente de comissões em 2013

A matéria do Jornal da Câmara (2013) do dia 28 de fevereiro de 2013 traz o seguinte conteúdo a respeito das eleições para presidentes de comissões:

“Líderes definem partidos que comandarão comissões permanentes

Presidências- Ontem, os líderes decidiram como ficará a divisão das presidências de comissões permanentes entre os partidos que têm as maiores bancadas na Câmara. A Comissão de Educação vai continuar com 32 integrantes, e a nova Comissão de Cultura terá 20, com igual número de suplentes. Para que a distribuição de deputados não seja alterada, a nova comissão vai ter vagas concomitantes, ou seja, os deputados que forem titulares dela poderão ser titulares de outros colegiados, como ocorre atualmente com as comissões de Legislação Participativa, e de Segurança Pública. (JORNAL DA CÂMARA, 2013)

Desta vez, a matéria não especificou os detalhes envolvidos na negociação do acordo, mas apenas a composição das comissões. Ao contrário do ano anterior, o PSD, partido recém-criado, passou a escolher presidentes de comissão, em específico, da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e da Comissão de Defesa do Consumidor, apesar de não ter eleito bancada, já que sua criação se deu ao longo da legislatura. Formalmente, portanto, o partido não teria direito à presidência de comissões.

O resultado da eleição mais uma vez confirmou o acordo de líderes. No entanto, essa composição foi ameaçada por uma polêmica relativa à presidência da Comissão de Direitos

Humanos que, pelo acordo, pertencia ao PSC, o qual indicou o deputado Pastor Marco Feliciano para presidi-la. Essa indicação causou indignação e a mobilização de segmentos da sociedade ligados a direitos humanos, razão pela qual diversos partidos voltaram-se contra a indicação do PSC, conforme se verifica na matéria do Jornal da Câmara (2013:2) do dia 21 de março de 2013:

“Líder do PSC pede a Feliciano que reavalie permanência à frente de comissão

O líder do PSC, deputado André Moura (SE), pediu ontem (20) ao deputado Pastor Marco Feliciano (PSC-SP) que reavalie sua permanência à frente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDH). Desde **que foi eleito presidente do colegiado**, Feliciano vem sendo contestado por grupos ligados a movimentos sociais e mesmo por deputados contrários às suas posições.

Embora tenha dito que não pediu que o **deputado renunciasse**, André Moura afirmou que o partido está preocupado, porque as manifestações, tanto contrárias quanto de apoio a Marco Feliciano, estão impedindo os trabalhos da comissão. **“Ele está eleito como presidente e só cabe a ele essa decisão**. Mas ele se comprometeu a refletir sobre o assunto, e a bancada está confiante de que tomará a melhor decisão”, afirmou o líder do PSC.” (JORNAL DA CÂMARA, 2013:2)

As declarações do Líder do PSC, André Moura, acima, demonstram que a eleição do presidente consolida a indicação feita pelo acordo. A partir de então, o líder não poderá destitui-lo, ainda que este aja em desacordo com as determinações na bancada. Este é o entendimento do teor da Consulta n. 2/1995 a seguir descrita:

“A eleição para Presidente ou Vice-Presidente de Comissão confere ao Deputado estabilidade no Colegiado até o término do mandato para o qual foi eleito, não podendo ele, nessa hipótese, ser substituído a qualquer tempo pelo líder da bancada a que pertencia, ficando este impossibilitado de indicar outro parlamentar para a mesma vaga (Ressalve-se o previsto no parágrafo único do art. 23)”.(JORNAL DA CÂMARA, 2013:2)

A ressalva do art. 23 se refere ao parlamentar que troca de partido, situação em que ele perde automaticamente a vaga que ocupava em razão da bancada, ainda que exerça cargo de natureza eletiva (art. 23, parágrafo único).

Nesse sentido, a interpretação que se tem da comparação com os dois artigos é que a regra formal que determina a eleição de presidente de comissão é válida para vincular o eleito e mantê-lo no cargo para impedir qualquer ação por parte da bancada.

3.1.4 A eleição dos presidentes de comissão em 2014

Em 2014, a reunião de líderes que definiu a eleição para as presidências de comissões decidiu pelo desmembramento da Comissão de Turismo e Desportos, criando a comissão de Desportos e a Comissão de Turismo. Esse acordo permitiu que o PSC fosse contemplado com uma comissão, já que em 2013 foram criados dois novos partidos, o SSD (Solidariedade) e o PROS (Partido do Reestabelecimento da Ordem Social), cujas bancadas contavam mais deputados que o PSC, logo teriam a preferência na escolha. Esse acordo foi formalizado com a aprovação da Resolução n. 54, de 2014. O teor do acordo foi publicado no Jornal da Câmara do Dia 19 de fevereiro de 2014 com o seguinte texto:

“Líderes partidários definem presidências

Os líderes partidários definiram ontem a presidência das comissões permanentes da Câmara. Eles decidiram dividir a Comissão de Turismo e Desporto em duas para permitir que o PSC ganhasse a presidência de um colegiado. O PSC vai presidir a Comissão de Legislação Participativa. A nova comissão, de Desporto, será encabeçada pelo PDT. O PT acabou ficando com a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que, em um primeiro momento, chegou a ser escolhida pelo PTB. Os nomes dos deputados que vão presidir cada uma das comissões serão escolhidos posteriormente.

Direitos Humanos - O líder do PT, deputado Vicentinho (SP), disse depois da reunião que o partido ficaria com a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. “Não poderíamos deixar que a comissão caísse mãos erradas. “Partido com a maior bancada na Câmara, o PT ainda ficou com outros três colegiados: a Comissão Mista de Orçamento, que analisa as prioridades orçamentárias do País; a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a principal da Casa, por onde passam todas as propostas em tramitação; e a Comissão de Seguridade Social e Família, onde tramitam projetos de saúde e seguridade social. Já a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, presidida pelo no ano passado, ficou com o PSDB.(JORNAL DA CÂMARA, 2014)

Mais uma vez, a escolha dos presidentes de comissão feita pelo Colégio de Líderes foi confirmada pela edição do dia 27/02/2014 (JORNAL DA CÂMARA, 2014:2). Da análise do conteúdo da edição do dia 19 de fevereiro, é possível inferir que a regra informal do acordo de líderes permitiu que todos os partidos com lideranças partidárias tivessem pelo menos uma comissão, nem que para isso fosse preciso formalizar a criação de uma comissão a mais. Apesar de o Regimento e os acordos anteriores não garantirem a presidência de comissões aos novos partidos recém-criados, que não elegeram bancada, o acordo feito na reunião flexibilizou essa regra, a fim de permitir que cada um ficasse com uma comissão, nem que, para isso, desmembrasse a Comissão de Turismo e Desportos.

3.1.5 Tipologia e resultados

Apesar de não haver disposição no Regimento Interno (BRASIL, 1989) que aponte para uma referência direta à obediência da composição na definição das presidências de comissões, ela existe informalmente por meio de acordo entre as bancadas. Trata-se de uma regra informal já institucionalizada pela Câmara dos Deputados e que pressupõe a divisão das presidências conforme acordo feito nas reuniões de líderes.

Destarte, os resultados obtidos simplesmente pela eleição dos presidentes de comissões, conforme determinado pelo art. 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ainda que aplicado somente o princípio da representação proporcional determinado pelo art. 7º, poderiam não ser os mesmos se não fossem aplicadas as regras informais criadas pela reunião do Colégio de Líderes, como verificado na análise dos quatro anos da 54ª Legislatura. Logo, quanto ao resultado, há uma interferência da regra informal fulcrada na decisão do Colégio de Líderes na regra formal, presente no Regimento Interno.

Nesse caso, o acordo (regra informal) funciona como uma alternativa ao conteúdo das regras formais, a fim de alcançar os resultados pretendidos pelos atores e reduzir as incertezas das bancadas quanto à presidência das comissões, uma vez que o texto da regra formal do art. 39 não é suficiente para garantir a satisfação dos objetivos dos atores.

Nesse sentido, essa regra informal se enquadraria, segundo a tipologia Helmke e Levitsky (2004; 2006), como regras informais acomodativas. Esse tipo de regra informal preenche uma lacuna, seja abordando contingências não definidas nas regras formais, seja facilitando a busca de metas individuais com objetivos no âmbito das instituições informais (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

Para Siavelis (2006), por esse tipo de regra informal os atores contam com um incentivo muito forte para criar uma regra alternativa à formal, a fim de alcançar metas dentro de um conjunto de leis formais que criam um ajuste desconfortável que vão de encontro a seus interesses.

A criação desse tipo de regra ocorre onde os atores obtêm ganhos iguais a partir de sua criação, com expectativas compartilhadas sobre resultados negativos e positivos e onde as incertezas quanto aos resultados da regra formal acabam institucionalizando sua prática (SIAVELIS, 2006).

Conforme depoimento de M.B., “a distribuição da presidência de comissões entre todos os partidos e não mais apenas entre os quatro maiores permite aos partidos maiores e da Maioria a aprovação das políticas públicas necessárias”, já que, segundo ele, “ter a presidência de todas as comissões não lhes garante a maioria para aprovar suas proposições em todas elas, o que poderia ser um grande problema”. Portanto, esse acordo seria uma forma de compartilhar o poder com as demais agremiações partidárias, garantindo a governabilidade e permitindo a aprovação políticas públicas importantes.

Nesse sentido, a criação de três novos partidos ao longo da 54ª Legislatura não deveria, segundo as regras formais, alterar a indicação das Presidências de comissões. Entretanto, na prática, o que se observou nos acordos feitos nas reuniões de líderes foi uma flexibilização para permitir que tais partidos pudessem ter a presidência de comissões, nem que para isso também formalizassem o desmembramento de alguns colegiados, a fim de garantir a partilha do poder.

Destarte, a regra formal, nesse caso, está condicionada a uma regra informal, que é o cumprimento de um acordo prévio das bancadas na definição das legendas partidárias e dos nomes que irão presidir as comissões. Assim, as regras informais alteram os efeitos preconizados pelas regras formais, mas sem violá-las diretamente. Contrariam o espírito, mas não a letra, uma vez que as eleições são realizadas normalmente.

Apesar de a regra estar implícita, uma das sanções para o descumprimento de tais regras está formalizado no § 2º do art. 40 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989), estabelecendo a perda do cargo de presidente e vice-presidente de comissão ao parlamentar que mudar de legenda partidária.

Ademais, qualquer ameaça ao acordo é seguida de uma punição feita pelo próprio líder do partido, conforme se verificou nos depoimentos, seja ela pela troca de comissão ao membro que ameaça o acordo, seja pela interferência do Presidente da Câmara para garantir o que foi acertado na reunião de líderes.

Assim, há que se verificar também se o objetivo do acordo de líderes é essencialmente ter a segurança necessária para que todos os partidos sejam contemplados na forma definida pelos líderes. Nas quatro sessões legislativas em análise, é possível perceber que os ajustes feitos pelas regras informais a cada ano objetivavam permitir que as legendas com lideranças partidárias obtivessem, pelos menos, a presidência de uma comissão. Isso porque o texto legal do art. 39 e do art. 7 do Regimento Interno não garantiam essa segurança.

Desse comportamento, infere-se que as regras informais para a eleição dos presidentes de comissão garantem a manutenção e equilíbrio na distribuição do poder, apesar das regras formais. Funcionam como mecanismos regulatórios do status quo. Se fossem seguidas as regras formais previstas no art. 39, a eleição dos presidentes de comissões traria incertezas para os partidos, já que as candidaturas avulsas poderiam se proliferar, gerando incertezas nos pleitos e, por conseguinte, ameaça à manutenção do poder. No processo de tomada de decisão, as regras informais estabelecem a necessidade de um comportamento recíproco na interação

dos parlamentares, trazendo, por conseguinte, a segurança necessária à manutenção do status quo.

3.2 A apreciação de proposições diante do sobrestamento da pauta por Medidas Provisórias

3.2.1 a regra formal

A emenda constitucional n. 32/2001 regula o uso e a tramitação de Medidas Provisórias no Congresso Nacional, bem como impõe limitações ao Poder Executivo quanto ao seu uso. De início, foi uma reação do parlamento ante os abusos já verificados até então desde a promulgação da Constituição Federal.

Dessa revisão, gerou-se uma novidade contida no novo § 6º do artigo 62, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao definir que a medida provisória tem primazia sobre quaisquer outras deliberações, devendo ser apreciada em até quarenta e cinco dias a partir de sua publicação. Se não for apreciada nesse período, entrará em regime de urgência subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Todas as deliberações legislativas ficarão forçosamente sobrestadas, na Casa em que ela estiver tramitando, enquanto não se ultimar sua votação:

“**Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(...)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, **todas as demais deliberações legislativas** da Casa em que estiver tramitando (BRASIL, 1988).”

Da interpretação literal do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, entende-se que qualquer matéria legislativa não poderá ser apreciada enquanto houver medida provisória trancando a pauta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

3.2.2 O histórico da interação entre regras formais e informais

A Medida Provisória foi incluída na Constituição Federal de 1988 em substituição ao Decreto-lei. Não houve, inicialmente, mandamento constitucional definindo explicitamente o sobrestamento de pauta na tramitação de Medida Provisória, o que veio a ocorrer somente mais tarde, com as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001 (GONÇALVES NETO, 2008).

A partir de então, as regras constitucionais dispõe que o sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados poderá ocorrer em duas situações: urgência de projeto de lei do Poder Executivo (a chamada urgência constitucional) e as medidas provisórias.

Destarte, a pauta da Câmara dos Deputados nos últimos anos esteve trancada por diversas vezes em razão da tramitação de medidas provisórias. Segundo o § 6º do art. 62 da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional n. 32/2001, “se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco (45) dias, entrará em regime de urgência, "ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais **deliberações legislativas** da Casa em que estiver transitando" (BRASIL, 1988).

Desse dispositivo, levou-se ao entendimento imediato de que, após o prazo mencionado, as deliberações de qualquer proposição legislativa na Câmara dos Deputados não poderiam ser feitas enquanto não se votasse a medida provisória. Assim, pela regra formal, nem o Plenário, nem as comissões poderiam deliberar absolutamente nada. O fato é que essa interpretação levou, na prática, ao engessamento da agenda do Poder Legislativo, tanto das comissões como do Plenário da Câmara dos Deputados, a casa iniciadora da tramitação das MPs.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a primeira flexibilização de texto constitucional sobre o sobrestamento da pauta veio com a apreciação das outorgas e renovações de concessão de rádios e TVs, ainda antes da Emenda Constitucional n. 32/2001. O art. 223 da Constituição dispõe que “O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, a contar do

recebimento da mensagem”, ou seja, 45 dias sujeitos a sobrestar a pauta se não votados no prazo. Isso gerou certa confusão na agenda do Plenário¹⁵.

A segunda flexibilização do texto constitucional ocorreu a partir da decisão do então Presidente da Câmara, Aécio Neves, em resposta à Questão de Ordem n. 688/2002, formulada pelo deputado paulista Arnaldo Faria de Sá, o qual questionava que o sobrestamento da pauta deveria valer para todos os órgãos da Câmara dos Deputados, o que abarcaria todas as comissões também, já que o conteúdo da Constituição determinava que, nesse período, nenhuma deliberação legislativa deveria ser feita.

O entendimento do Presidente da Câmara naquele momento objetivou garantir o funcionamento das comissões mesmo com o sobrestamento da pauta por medidas provisórias, conforme decisão abaixo:

“(…) Como forma, então, de garantir a votação da medida de seu período de eficácia, decidiu o constituinte derivado, após o prazo de 45 dias, pauta da Casa em que se encontra tramitando a espécie normativa. Em sendo, portanto, a óbvia finalidade de norma apenas garantir que se ultime a votação da Medida Provisória, **não é dado a nós interpretar que tal sobrestamento alcance o trabalho das comissões da Casa**, visto estas não participarem do processo legislativo dessas medidas, que são apreciadas por comissão mista, mesmo porque o Regimento Interno da Câmara dos Deputados proíbe expressamente no parágrafo 1º do art. 46 que o funcionamento das comissões coincida com a Ordem do Dia da sessão ordinária ou sessão extraordinária desta Casa ou do Congresso Nacional.

(…) A proibição de funcionamento de órgãos como as comissões temáticas, que não possuem qualquer influência sobre o processo de votação de medidas provisórias soaria como um contrassenso, uma determinação de caráter punitivo, desprovida de sentido prático ou mesmo jurídico. Da mesma forma, se interpretarmos sistematicamente o dispositivo com as demais alterações efetuadas pela Emenda Constitucional. n. 32, de 2001, notadamente previsto no art. 9º, que prevê apreciação de medida por comissão mista e, posteriormente, pelo Plenário de cada casa legislativa, exsurge claramente que a proibição constitucional prevista no parágrafo 6º refere-se tão somente às deliberações desse último, não alcançando outros órgãos como as comissões internas da Casa Legislativa, que não possuem, repito, qualquer ingerência no processo de votação de medidas provisórias.”(Questão de Ordem 688/2002)

¹⁵ Gonçalves Neto (2008) destaca que a sessão Plenária de 6 de março de 1990 registrava, em sua ordem do dia, 36 projetos de outorgas com prazos vencidos, impedindo a votação de qualquer outra proposição no Plenário. Após uma consulta da Mesa Diretora à CCJC, alterou-se o rito, estabelecendo que as outorgas e concessões seriam apreciadas conclusivamente nas comissões.

A segunda flexibilização na interpretação do texto constitucional objetivou, como descrito na própria decisão do Presidente da Câmara, evitar o colapso do Poder Legislativo, que, a vingar a letra “nua e crua” da Constituição, num primeiro entendimento, paralisaria todos os órgãos da Câmara dos Deputados, dada a quantidade de medidas provisórias naquela situação. Vale ressaltar que esse entendimento do Presidente da Câmara não era compartilhado pelo então Presidente do Senado Federal, Ramez Tebet, que entendia que as comissões deveriam seguir as formalidades exigidas para o Plenário daquela casa legislativa.

Resolvida a interpretação acerca do envolvimento ou não das comissões no sobrestamento da pauta, o problema agora ficou exclusivamente no Plenário. Segundo estudos da Secretaria Geral da Mesa publicados em Tavares Filho (2008), de 2001 a 2007, a pauta da Câmara dos Deputados esteve obstruída de 56% a 74% das vezes (dados anuais) por conta de Medidas Provisórias e outras proposições com urgência constitucional.

Essa situação levou à discussão em torno da alteração do texto constitucional a fim de evitar o sobrestamento da pauta. O Senado Federal se antecipou e aprovou em 2011, a PEC n. 11/2011 (número do Senado). A matéria foi à Câmara e recebeu o n. 70/2011, mas não houve consenso naquela casa legislativa para a mudança do rito das MPs, razão pela qual a matéria até os dias atuais ainda se encontra tramitando em comissões.

3.2.3 A decisão sobre a Questão de Ordem 411/2009 como regra informal

Questão de Ordem é um instrumento garantido pelo art. 95 do Regimento Interno, que tem como propósito suscitar toda a dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno em sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. A solução para essas dúvidas devem ser resolvidas pelo Presidente de Comissão, se a dúvida for suscitada nesses colegiados, ou pelo Presidente da Câmara dos Deputados, caso a dúvida seja levantada no Plenário. Trata-se, portanto, de um instrumento importantíssimo para garantir as chamadas “regras do jogo”, razão pela qual deve ser sempre invocado pelas minorias ante um rol compressor da maioria que não observa os procedimentos de ordem regimental e, portanto, fundamentados exclusivamente pela regra formal.

No entanto, ressalte-se que, mesmo questões de ordem idênticas podem ter soluções distintas, umas conforme a letra regimental, outras movidas pelo espectro político-conjuntural do momento (RABELO-SANTOS, 2005). Nessa última solução, parece ter caminhado a interpretação que o Presidente da Câmara em 2009, Michel Temer, tenha atribuído ao art. 66 da Constituição Federal, dispositivo que trata do trancamento da pauta do Plenário por MPs, na Questão de Ordem n. 411/2009, formulada pelo deputado Régis de Oliveira (PSC/SP). O parlamentar paulista questionou apenas se o sobrestamento de outras deliberações legislativas, previsto no § 6º do art. 62 (em caso de sobrestamento da pauta da Câmara por MP), aplicava-se a proposições de caráter administrativo, como as resoluções.

Ressalte-se que as deliberações legislativas, tanto no âmbito das Comissões, quanto do Plenário, a princípio, devem ser tomadas com base no disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou na Constituição Federal, considerados regras formais. No entanto, como todo o diploma legislativo, essas regras suscitam dúvidas quando interpretadas, razão pela qual os parlamentares dispõem de um instrumento chamado questão de ordem, com previsão para o uso no art. 95 do Regimento Interno (BRASIL 1989), para questionarem a interpretação destas normas.

A decisão do Presidente Michel Temer acerca da Questão de Ordem formulada foi surpreendente, pois, além de excluir do sobrestamento as matérias de caráter administrativo, como solicitado pelo deputado Régis de Oliveira, reformulou e ampliou a interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão “deliberações legislativas”, para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória.

Dessa forma, Temer entendeu que a presença de Medida Provisória na pauta do Plenário sobrestaria apenas os projetos de lei ordinária que tenha por objeto matérias passíveis de edição de Medida Provisória, por serem estas instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias,. Com essa interpretação, não estariam, portanto, sujeitas à regra de sobrestamento matérias como Propostas de Emenda à Constituição; Projetos de Lei Complementar; Projetos de Resolução e de Decreto Legislativo e as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, que não podem ser objetos de medidas provisórias.

Nessa mesma assentada, Temer decidiu que as medidas provisórias continuarão sobrestando a pauta das sessões deliberativas ordinárias, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados.

Ao analisar o teor da questão de ordem, verifica-se que o Presidente da Câmara dos Deputados usou de argumentos de natureza política e de natureza jurídica. Dentre os primeiros argumentos, destaca-se a necessidade de levantar a cabeça do Poder Legislativo e evitar a paralisia decisória e o impedimento de uma agenda do Legislativo, como se vê:

“Dou um fundamento para esta minha posição.

O primeiro fundamento é de natureza meramente política. Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações em face das medidas provisórias. Basta registrar que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda, que trancam a pauta dos nossos trabalhos. Num critério temporal bastante otimista, essa pauta só será destrancada no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para cá outras medidas provisórias do Senado Federal, com eventuais emendas, ou ainda outras vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta.

Portanto, se não encontrarmos uma solução no caso interpretativo do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. Aqui, estou me cingindo a colocações de natureza política. Eu quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos aqui uma solução que vai nos permitir legislar.

Quero dizer, registrar, ressaltar, que não falo isso como Líder do Governo, nem como Líder da Oposição, faço-o como Presidente da Câmara dos Deputados e disposto a sofrer toda e qualquer consequência desse ato que agora estou praticando.” (Questão de Ordem n. 411/2009)

Logo, como se infere do grifo das notas taquigráficas que transcrevem a decisão do Presidente da Câmara, o objetivo da nova interpretação não nasceu de uma mera dificuldade de entendimento, conforme hermeneuticamente seria recomendável, mas sim de uma necessidade política de fazer com que a agenda do Poder Legislativo fosse apreciada, a fim de se fazer cumprir o papel do Poder Legislativo. Portanto, a conclusão a que se chega é que essa interpretação se trata de uma regra informal cunhada estrategicamente em função da

dificuldade de modificação da regra formal, caracterizada pela falta de entendimento das casas legislativas em torno de uma emenda constitucional que mudasse o rito das medidas provisórias.

Destarte, as regras informais podem caracterizar-se como arranjos interpretativos das regras formais que levam a resultados divergentes daqueles alcançados pela letra da lei. Criam incentivos para que os atores sigam caminhos que alteram substancialmente os efeitos das regras formais, mas sem violá-las diretamente (HELMKE e LEVITSKY, 2006) Para Mershon (1994), as normas informais podem ser a segunda melhor opção para os atores que preferem, mas não podem alcançar uma solução pela regra formal. A eles, falta poder para mudar a regra formal. Em outras palavras, os atores criam as instituições informais quando julgam que essa ação envolve custo menor do que alterar as regras formais (MERSHON,1994). Podem também funcionar como segunda opção quando as regras formais existem, mas não têm efetividade.

Conforme se extrai dos depoimentos coletados, a decisão do Presidente da Câmara chegou a ser questionada junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio do Mandado de Segurança n. 27.931-1-DF, sob a alegação de ferir o texto constitucional, mas a Suprema Corte, por intermédio do relator, Celso de Mello apenas negou a liminar, não se pronunciando sobre o mérito até a presente data. Nesse sentido, oportuna é a entrevista do Assessor de Plenário da Liderança do A.B.D.:

“Michel Temer, presidente, decidiu, acolhendo essa questão de ordem para entender que só trancariam a pauta aquelas matérias que não pudessem ser objeto de Medidas Provisórias. Esse caso foi ao Supremo, e o Supremo, em sede de uma liminar, entendeu que interpretação era razoável, mas não decidiu o mérito até hoje. É uma questão que está prevalecendo aqui. O Senado, num primeiro momento, não seguiu essa orientação da Câmara, para você ver que há uma polêmica, e depois o Senado, depois de algum período de prática aqui na Câmara, o Senado também aderiu à ideia de que não trancaria pauta para determinadas matérias que não tivessem esse efeito, se tratada por Medida

Provisória.” (Brasília, STF, MS n. 27.931-1-DF, relator Min. Celso de Mello, 2009)

Após a decisão do Presidente Michel Temer, a sistemática adotada mudou o tratamento da agenda do Poder Legislativo. Segundo os depoimentos colhidos, oito dos dez entrevistados afirmaram categoricamente que o número de proposições de autoria do Legislativo votadas em Plenário aumentou bastante, visto que mais sessões extraordinárias foram convocadas para a votação de temas da agenda do Legislativo.

3.2.4 Tipologia e resultados

A regra formal disposta no parágrafo 6º do art. 62 da Constituição Federal foi objeto de diversas interpretações desde que entrou em vigor, no dia 11 de setembro de 2001, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 32/2001. Nas situações analisadas, o objetivo dessas interpretações esteve vinculado à necessidade de evitar a paralisia decisória do Poder Legislativo, em face do número expressivo de medidas provisórias que trancavam a pauta da Câmara dos Deputados e permitir a apreciação de projetos da agenda do Legislativo. Isso ocorre porque a rigidez do dispositivo constitucional quanto ao sobrestamento da pauta não só impede que o Legislativo vote as proposições de sua agenda, como também mantém a pauta da Câmara dos Deputados trancada durante meses, tornando-se uma regra ineficaz para a ação e autonomia do Poder Legislativo.

Infere-se, portanto, que as interpretações veiculadas em respostas às questões de ordem não se caracterizam apenas como o esclarecimento sobre dúvidas acerca de dispositivo regimental ou texto constitucional, como recomenda o art. 95 do Regimento Interno, mas sim uma nova regra para atingir resultados diferentes daqueles previstos na regra formal da Constituição Federal.

Logo, a decisão sobre a questão de ordem apresenta as características de uma regra informal, pois se caracteriza como ‘um arranjo interpretativo das regras formais que leva a resultados divergentes daqueles alcançados pela letra da lei. Assim, essa regra permite resultados diferentes daqueles obtidos com a interpretação literal do texto constitucional.

Conforme descrito por 8 entre 10 entrevistados, a Câmara dos Deputados vota mais proposições de autoria do Poder Legislativo do que antes da mudança de interpretação do texto constitucional.

Nesse sentido, esse arranjo interpretativo mostra-se, dentro da tipologia de Helmke & Levitsky (2004), a partir de Lauth (2000) como uma regra informal competitiva, uma vez que a leitura literal do parágrafo 6º do art. 62 torna-se ineficaz para o funcionamento do Poder Legislativo. Por conta disso, a interpretação busca uma regra alternativa para manter o sobrestamento da pauta e também permitir a votação de proposições da agenda do Poder Legislativo. Por isso, o dispositivo constitucional torna-se ineficaz por dificultar o regular funcionamento do Poder Legislativo na apreciação de matérias de sua competência. Essa ineficácia permite aos atores políticos violar ou ignorar a regra formal estabelecida (HELMKE e LEVITSKY, 2004). Desse modo, as regras informais competitivas estruturam incentivos por caminhos que são incompatíveis com as regras formais. Para seguir uma regra, os atores precisam violar outra.

3.3 A definição da pauta de votações no Plenário da Câmara dos Deputados

3.3.1 as regras formais

O Regimento Interno da Câmara, em seu art. 17, I, s, dispõe que a competência para a organização da agenda mensal da Câmara dos Deputados com as proposições a serem apreciadas no mês subsequente é do Presidente da Câmara dos Deputados, ouvido o Colégio de Líderes:

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

(...)

s) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados.”

Essa agenda mensal faz parte de um planejamento feito pelo Presidente, com a aquiescência do Colégio de Líderes, órgão com competência definida no art. 20 do Regimento Interno, cujas deliberações são tomadas, sempre que possível, por consenso entre seus integrantes. Se isso não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, com os votos ponderados em função da expressão numérica de cada bancada. Dessa agenda mensal deverão constar todas as proposições a serem apreciadas pela Câmara dos Deputados no mês seguinte.

Já a designação da Ordem do Dia, segundo a alínea “t” do mesmo artigo e inciso será feita pelo Presidente da Câmara, que, no ato da elaboração, deverá observar as proposições constantes da agenda mensal definida pelo Colégio de Líderes:

“Art. 17 (...)

t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento.”

A ordem de apreciação das proposições em Plenário também é definida pelo Regimento Interno, que lista o tipo de proposições que devem ser votadas prioritariamente:

“Art. 83. Presente em Plenário a maioria absoluta dos Deputados, mediante verificação de *quorum*, dar-se-á início à apreciação da pauta, na seguinte ordem:

I - redações finais;

II - requerimentos de urgência;

III - requerimentos de Comissão sujeitos a votação;

IV - requerimentos de Deputados dependentes de votação imediata;

V - matérias constantes da Ordem do Dia, de acordo com as regras de preferência estabelecidas no Capítulo IX do Título V.

Parágrafo único. A ordem estabelecida no *caput* poderá ser alterada ou interrompida:

I - para a posse de Deputados;

II - em caso de aprovação de requerimento de:

- a) preferência;
- b) adiamento;
- c) retirada da Ordem do Dia;
- d) inversão de pauta.”

No âmbito das Comissões permanentes, a definição é feita pelo Presidente da Comissão, que organizará a ordem do dia de suas reuniões:

“Art. 47. O Presidente da Comissão Permanente organizará a Ordem do Dia de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com os critérios fixados no Capítulo IX do Título V.”

Outro termo para definir a prioridade de votação das proposições é o termo preferência, que é a primazia na discussão ou na votação de uma proposição sobre outra ou sobre outras, conforme art. 159 do Regimento Interno. Segundo esse artigo, os projetos em regime de urgência gozam de preferência sobre os projetos em prioridade, que, a seu turno, têm preferência sobre os de tramitação ordinária e, entre estes, os projetos para os quais tenha sido concedida preferência, seguidos dos que tenham pareceres favoráveis de todas as comissões a que foram distribuídos.

O Regimento Interno define ainda a ordem de prioridade dentro de cada uma das categorias de projetos elencadas no parágrafo anterior, o qual chama de precedência. Ademais, é permitido ao deputado, antes de iniciada a Ordem do Dia, requerer preferência de votação ou discussão sobre as outras do mesmo grupo.

Há que se observar também o regime de tramitação das proposições, que está definido no art. 151 do Regimento Interno. Quanto ao regime de tramitação, as proposições podem ser urgentes, em tramitação com prioridade e em tramitação ordinária. Esse mesmo dispositivo permite que uma proposição possa ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para votação e discussão imediata, mesmo que iniciada a sessão em que for apresentada, desde que trate de matéria de relevante e inadiável interesse nacional a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados. Esse expediente é comumente chamado de urgência urgentíssima.

Essas são regras formalizadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a organização da Ordem do Dia e para a ordem e preferência na apreciação das proposições. Entretanto, no dia a dia do processo legislativo, essas regras formais podem ser objeto não só de interpretações variadas, como também negligenciadas pelos atores, em benefício de regras informais.

3.3.2 As regras informais

De acordo com os dados constantes das entrevistas semiestruturadas, há certo consenso no que diz respeito ao não cumprimento de parte das regras formais estabelecidas para a organização da Ordem do Dia no Plenário da Câmara dos Deputados. Os depoimentos levam à existência de diversas regras informais que interagem com as determinações contidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Diversos também são os procedimentos adotados informalmente para a definição dessa ordem do dia, que interferem diretamente no resultados das votações.

A primeira delas diz respeito à chamada agenda mensal determinada pelo art. 83 do Regimento Interno. Por esse dispositivo, o Presidente deveria elaborar uma agenda mensal, ouvido o Colégio de Líderes. Pelos depoimentos, na prática, essa agenda mensal não existe. O que ocorre é que a escolha das proposições a serem votadas, via de regra, passa por uma prévia consulta ao colégio de líderes, mas praticamente às vésperas das sessões que deliberarão sobre elas. Com isso, os prazos, regras de preferências, prioridade e outros princípios regimentais acabam por ser secundarizados em razão desses acordos, conforme depoimento de L.G, assessor de Plenário em Liderança

“A prática é diferente da teoria. Na teoria, tem uma agenda mensal que teria que ser elaborada pelos líderes para entrar na pauta de votações, mas a verdade é que a Ordem do Dia é praticamente uma guerra, pois cada um quer colocar o projeto de seu interesse, cada líder ou cada bancada. Então, é muito político isso, pois, a princípio, não se observam as regras de antecedência, de antiguidade, o Presidente coloca na pauta o que pode ser votado, o que tem acordo(...)Então o que a gente percebe é que

não é o que o Regimento expõe não é observado na prática, pois o Regimento diz que certas matérias têm prioridade, preferência.”

Apesar de não haver uma agenda mensal com a aquiescência dos líderes, as entrevistas são unânimes em relatar a existência da reunião do Presidente da Câmara com os líderes partidários para consultá-los sobre uma pauta semanal. 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. Assim, qualquer ator se torna um potencial *veto player* para a retirada de proposição de pauta, conforme anota L.G.N, chefe de gabinete de Liderança, em seu depoimento:

“De fato, quem bate o martelo para se fazer uma pauta é o presidente. Ele reúne o Colégio de Líderes. Isso é discutido. Hoje, como o Plenário tem muita dificuldade de votar matérias polêmicas, tenta se construir um consenso mínimo, ou entendimento mínimo para se levar essas matérias para o Plenário. Hoje qualquer líder de partido pequeno, se for enfático na reunião de líderes, vai conseguir bloquear a entrada de qualquer matéria na pauta do Plenário.(...) Hoje a organização da pauta é feita mais por regras informais, por decisões de questão de ordem. E a inclusão de matérias na pauta é feita basicamente por imposição da Constituição, em caso de trancamento, ou por interesses do Presidente junto com o interesse do Colégio de Líderes. Não tem uma pauta prévia, uma agenda prévia que, a partir daquela agenda, o Presidente deveria fazer a pauta. O Colégio de Líderes mesmo é algo que não existe. O Colégio de Líderes, como o Regimento fala, deveria ser um órgão que se reunisse. Não, o que tem é uma reunião dos líderes, e esses líderes falam, pedem, influenciam na pauta, mas não têm, por exemplo, nenhuma votação proporcional ao tamanho da bancada. O Ivan Valente, às vezes, faz mais barulho do que o Líder do PT. O governo não tem bancada, mas o governo determina mais na elaboração da pauta do que um líder de outro partido que tem bancada aqui.”

De acordo com o depoimento acima, o perfil do presidente da Câmara dos Deputados pode condicionar a adoção de procedimentos diferenciados por cada um dos que ocupam a cadeira da Presidência foge às determinações constantes da regra formal. Nesse sentido, o depoimento de G.M. traz uma descrição de como é e foi organizada a pauta por diferentes Presidentes da Câmara em determinados momentos.

“A formação da pauta de votações semanais está ligada mais ao perfil do Presidente. Por exemplo, o Presidente Arlindo Chinaglia, presidente em 2006, decidia por ele mesmo o que ele deveria colocar. Ele estabelecia a pauta e levava para o Colégio de Líderes na terça. A base ia falar o que permitia votar, a oposição dizia o que não ia votar e ali na reunião, ele ia mediar o acordo. Já o deputado João Paulo Cunha, que presidiu antes do Arlindo Chinaglia, ele preferia conversar antes com os líderes, ver o que era possível afinar, estabelecia a pauta e levava para os líderes. Naquela conversa já pré-realizada, ele tinha menos dificuldades, menos embates na reunião de Colégio de Líderes. Por que o que era muito ruim já estava fora da pauta. Se tivesse uma diferença para ser apurada ali, ele fazia no próprio Colégio de Líderes. Ele raramente saía da reunião de Colégio de Líderes com falta de acordo para ir ao Plenário. Na época dele, a gente percebe um grande número de projetos votados sem aquela obstrução ferrenha, porque ele conseguia aparar todas as arestas no Colégio de Líderes antes de levar para as votações em Plenário. Outro bom presidente nesse perfil foi o Luis Eduardo Magalhães, que aparava as arestas ali no Colégio de Líderes e depois levava para o Plenário. Já o deputado Marco Maia preferia conversar com o PT, com o PMDB, que são os maiores partidos, depois chamava o líder do DEM, que era quem fazia a obstrução mais ferrenha, tentava mediar um acordo PT/PMDB e DEM, muitas vezes o PSDB se sentia fora dessa negociação, mas às vezes era também consultado. E eles levavam aquele acordo para a reunião de líderes, e eu vejo, numa crítica pessoal, que eles comunicavam aquela decisão para os demais líderes só que no sentido de que se você disser não, eu já conversei com a maioria. Aquela conversa com os demais líderes era para ver o que colocar de um partido de outro partido, ver um problema aqui, outro ali, mas o que quero dizer é que os demais partidos não participavam ativamente do estabelecimento dessa pauta de votações. Já o presidente Henrique Eduardo Alves é um pouco mais diferente, ele tem aquela posição mais populista. Ele pauta tudo, vem com uma pauta de 30 a 40 deputados. Vem um partido com 3 ou 4 deputados e diz: ‘quero colocar mais um projeto’. Ele coloca lá 2 ou 3. Você tem uma pauta com 40 projeto, só que você sabe que, quando chega na reunião de líderes, não vai ter acordo e você vai votar, no máximo uma MP, uma prorrogação de CPI. Então assim, com essa avaliação de todos os presidentes que passaram, eu vejo mais vantagem nessa pré-conversa, chama uma maioria , expressiva, o que tem de conversar, depois ouça a minoria e vá para a reunião com algo pré-acertado, porque levar uma carga de projetos para pauta é você ver cada líder defendendo o seu, e

construção da pauta mesmo nada. Resumindo, eu vejo que as regras para estabelecimento de pauta é muito mais do perfil do presidente em acordo com os líderes do que regras regimentais.”

“O Presidente costuma fazer uma prévia de pauta. Quando a gente tem tido sessão na semana, a prática hoje tem sido: na sexta-feira da semana anterior, o Presidente antecipa uma pauta, uma previsão de pauta. Nem sempre isso se confirma na Ordem do Dia da semana seguinte, que é às terças e quartas. Por que que isso não se confirma? Porque essa previsão de pauta vai para um Colégio de Líderes, e lá nesse Colégio de Líderes, os Presidentes, em geral, desde Luis Eduardo para cá, pelo que eu tenho conhecimento, ou seja, de 1992 para cá, que essas reuniões do Colégio de Líderes vem sendo o local onde se faz essa montagem dessa pauta em caráter mais definitivo. A gente só vai saber qual é a pauta efetiva do Plenário quando encerra a reunião do Colégio de Líderes.”

A conjuntura, chamada de “**momento político**”, aparece também como uma das determinantes para que a organização da pauta siga caminhos diferentes do que dispõe o Regimento Interno. Nesse sentido, o Presidente da Câmara e os líderes partidários, ao organizarem a pauta, são influenciados pelos noticiários da grande imprensa, pela pressão de grupos de interesse, como lobbystas, sindicalistas, igrejas, bancadas específicas, além da forte influência do Poder Executivo. Por conta disso, os prazos, regras de preferência e prioridade são deixados de lado, conforme demonstra o depoimento de N.A, assessor de Plenário de Liderança:

“A Câmara não acata muito, voltando um pouco lá no início da questão, a Câmara não dá importância muito para essa questão dos prazos de tramitação até porque não há uma pena muito severa para perda de prazo. Então, a gente vê que aquela questão de você seguir nas comissões permanentes para lei ordinária, 40 sessões, isso não é observado. Também porque não há uma sanção muito grave. E prazos também, eles são... No processo legislativo, essa questão de você colocar prazos para deliberar, isso não funciona muito porque você tem o momento político. Tem a questão da oportunidade.

(...) O que importa nesse caso é o apelo político, da oportunidade. Às vezes, o Presidente da Casa pauta uma determinada proposição porque tem um grupo de manifestante, isso aí, dependendo do contexto é um período pré-eleitoral, então se coloca essa proposição ainda que saibam todos os parlamentares, pelo menos, que essa proposição não vai ser votada. Coloca para figurar. Outras vezes se coloca para gerar no Plenário discussões, mas a regra que prevalece é o consenso dos líderes e a vontade do Presidente da Casa de concordar com aquela discussão do Colégio de Líderes. Eu acho que essa é a principal regra.”

Por fim, como o consenso é quem define a construção da Ordem do Dia, a matéria, para ir ao Plenário, conforme os depoimentos levantados, precisa do acordo de todos os líderes, não só pelas duas razões já expostas, mas também para evitar que a não decisão e, por conseguinte, a paralisia decisória, provocada pela obstrução de partidos ou blocos contrários ao conteúdo da proposição. Assim, quando o Presidente leva a pauta da semana ao Colégio de Líderes, na maioria das vezes, não há deliberação por maioria de votos, proporcionalmente ao tamanho da bancada, conforme dispõe o Regimento, mas por um consenso. Por isso, para muitos, não há reunião do Colégio de Líderes, mas uma reunião de líderes neste caso.

Essa estratégia de construir o consenso na pauta tem o objetivo de evitar a paralisia decisória no Plenário, já que a obstrução, mesmo de pequenos partidos, pode levar, dependendo do dia da sessão, à queda na votação da matéria e de outras e, por conseguinte, à não decisão. Isso porque muitas matérias que são votadas em Plenário, principalmente às quintas-feiras, precisam de acordo por votação simbólica para poderem ser apreciadas. Qualquer votação pelo processo nominal pode levar à queda da sessão por falta de quórum e, por conseguinte, à não decisão. O depoimento de G.M. corrobora essa descrição:

“ Houve um momento em que o presidente Marco Maia tentou colocar em votação a pauta, tentava fazer um cálculo ali que desse a maioria. Se o Colégio de Líderes queria. Tentou umas duas ou três vezes, só que nunca adiantou. Que é uma determinação regimental. Se é colocado em prática, você consegue. Só que, por conta da criação de muitos partidos dificulta. Quando você tem um colégio de líderes com 8 partidos, é mais fácil fazer um negócio desse, do que quando você tem um Colégio de Líderes com 17 líderes. Se há um partido mais rebelde, como o PSOL, que não é a favor daquele acordo, como não há exigência regimental de que aquilo seja feito daquela forma, ele se rebela contra o acordo e faz a obstrução que achar legítimo.

O melhor acordo era um acordo desse jeito, pois já saía de lá acordo numérico e de procedimento, mas aí o DEM falava assim: “mas eu quero votar um destaque, por que eu acho que essa prorrogação do setor elétrico por mais 40 anos é ruim. Então faziam um acordo de procedimento para que o destaque do DEM seja votado nominalmente. Até a votação nominal já saía de lá fechada. Pô, mas o PSDB também acha que essa concessão aí por 10 anos é ruim. Então, vamos fazer também o destaque de vocês e votar nominalmente. Então subia para o Plenário com a votação do texto

sem obstrução e a votação de 3 ou 4 destaques pontuais, e o PSDB e o DEM defendendo a posição deles. E a matéria vai mudar? Não, mas eles pelo menos têm a posição de marcar a posição deles e não ficar naquela obstrução de horas e horas sem a votação da matéria.”

Diante disso, o poder de organizar a Ordem do Dia, conforme descrito no art. 17, I, t, é conferido ao Presidente da Câmara, no entanto, essa regra está condicionada a outras situações relativas ao **perfil de cada presidente, à conjuntura ou “momento político” e a evitar a não decisão**. Em razão disso, as decisões relativas a essa organização da Ordem do Dia seguem caminhos alternativos ao que estabelece o Regimento Interno.

Logo, no processo de interação com as regras formais, os atores são levados pelo caminho de uma regra informal em razão do perfil do Presidente da Câmara dos Deputados, do momento político e com a intenção de evitar a não decisão do Plenário. As razões para esse comportamento também devem levar em conta o contexto em que foi formulada a regra formal, que contava com um ambiente partidário menos difuso do que é hoje, que conta com aproximadamente 23 partidos com representação e liderança na Câmara dos Deputados, o que faz com que a regra formal não atenda mais aos interesses de boa parte das agremiações partidárias.

3.3.3 Tipologia e resultados

O processo legislativo na Câmara dos Deputados é envolto de regras que permitem que pequenos partidos possam obstruir a votação de determinadas matérias de interesse da maioria, principalmente num cenário explícito de falta de quórum ou quórum reduzido, razão pela qual os atores se tornam importantes *veto players*¹⁶ contra matérias que desagradam suas bases ou bancadas. Por isso, a consideração apenas das regras regimentais formais de forma literal pode levar a uma paralisia decisória no Plenário.

Nesse mesmo sentido, os líderes também são pressionados a incluírem na pauta do Plenário matérias de interesse de suas bases eleitorais e de suas bancadas. De acordo com o

conteúdo puro e simples das regras regimentais formais, nem sempre é possível levar tais proposições à deliberação, em razão de prazos, quórum, pareceres etc. Por essa razão, as regras formais, por vezes, é disfuncional, pois representam também um empecilho, já que priorizam as proposições mais antigas e aquelas que já não são mais de interesse dos parlamentares e, muitas vezes, não representam mais o anseio da sociedade.

O objetivo das regras formalizadas é trazer uma ordem para que a Câmara possa deliberar. No entanto, em razão da enorme quantidade de proposições em trâmite, torna-se impossível a apreciação de todas elas, razão pela qual os atores preferem criar caminhos alternativos, interagindo essas regras formais com regras e procedimentos informais.

Em razão disso, infere-se, portanto, que as regras informais para organização da Ordem do Dia interagem com aquelas definidas no Regimento Interno visando, a princípio, o funcionamento da Câmara dos Deputados, evitando a paralisia decisória e promovendo as demandas da sociedade, dos grupos de pressão e dos próprios parlamentares, o que não é possível no ambiente descrito somente pelas regras formais, uma vez que as proposições regimentalmente prioritárias não gozam de consenso. Num segundo momento, infere-se que as regras informais permitem uma discricionariedade maior aos atores para avaliarem o que é mais conveniente aos interesses da população, sem que isso implique um julgamento do que é urgente e relevante, conforme exigem as regras formais. Logo, os objetivos das regras formais e informais não são convergentes, pois os resultados são diferenciados.

Destarte, as regras informais que norteiam a montagem da Ordem do Dia podem ser classificadas, de acordo com a tipologia de Helmke e Levitsky (2004), como regras informais acomodativas, pois interagem com uma regra formal efetiva, com resultados divergentes daquele a que se chegaria pelo caminho formal. No caso, aos atores não agradam os resultados obtidos pela simples aplicação das regras de preferência, prioridade e primazia

¹⁶ *Veto player* é um ator político que tem a capacidade de diminuir uma escolha a ser feita. Especificamente na análise de Tsebelis (2002), trata-se de 'um jogador veto é aquele que pode parar uma mudança do status quo. Isto é análogo a jogadores em um jogo de barganha, onde todos os jogadores devem chegar a um acordo.

contidas no Regimento Interno, mas, como são incapazes de mudá-la ou violá-las abertamente, acomodam-se em reconciliar nelas o seu interesse.

Desse modo, a definição da agenda por meio de consenso acomoda-se aos interesses de todo o colegiado, evitando a paralisia decisória. Por isso, embora as instituições informais acomodativas não aumentem a eficiência, elas podem melhorar a estabilidade das instituições ao diminuir as demandas de amortecimento para a mudança (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

3.4 O trâmite das Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional n. 32/2001

3.4.1 As regras formais

O regramento sobre o uso de medidas provisórias na Constituição Federal encontra-se quase todo concentrado no art. 62, alterado pela Emenda Constitucional n. 32/2001. O dispositivo disciplina, além das matérias que não poderão ser objetos de Medidas Provisórias; as limitações temporais e a ordem de tramitação. Por conta da controvérsia quanto ao uso, destaca-se o § 9º do mesmo dispositivo, com o seguinte teor:

“art. 62 (...)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.”

Trata-se de um procedimento formal explícito determinado pela Constituição para regular a tramitação de Medidas Provisórias no Congresso Nacional. A comissão mista a que se refere o artigo tem composição e regras de funcionamento semelhantes aos das demais comissões em ambas as Casas.

Ao analisar o conteúdo do artigo, o rito de tramitação das Medidas Provisórias deve se iniciar a partir de uma Comissão Mista (com Senadores e Deputados) criada exclusivamente para apreciar o conteúdo da proposição recém-editada. Essa comissão tem prazo de **60** dias (§ 3º), podendo ser prorrogado por mais 60 dias (§ 7º), para aprovar ou rejeitar a matéria, ou

ainda, oferecer projeto de lei de conversão (PLV)¹⁷. Em seguida, a matéria aprovada ou rejeitada pela comissão ou transformada em PLV será enviada inicialmente ao Plenário da Câmara dos Deputados para deliberação. Após a deliberação da Câmara, a proposição, se aprovada, seguirá para o Senado decidir. Lá, se aprovada na íntegra conforme o texto original ou com emendas da Câmara, será sancionada. Se aprovado o texto convertido em PLV, seguirá para a sanção presidencial. Se alterar o texto, a matéria volta para a Câmara deliberar sobre as alterações (BRASIL, 1989).

Desse modo, pelo texto da Constituição, resta evidente que é obrigatória a criação, composição e manifestação, por meio de parecer aprovado, da Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória. Trata-se de uma regra de procedimento constitucionalizada, razão pela qual qualquer negligenciamento do papel dessa comissão poderia incorrer em inconstitucionalidade formal.

Já a Resolução do Congresso Nacional n. 01/2002 regulamenta a tramitação desse tipo de proposição ao dispor sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias. Essa resolução trata da constituição da comissão mista em seu art. 2º, determinando o prazo para a sua criação após a publicação da Medida Provisória. Cada comissão mista será composta de 24 membros efetivos, sendo 12 deputados e 12 senadores, com igual número de suplentes, todos indicados pelos respectivos líderes, obedecida, quando possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares de cada casa legislativa.

Ressalte-se que a Resolução, em seu § 4º do art. 4º, veda explicitamente a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha¹⁸ àquela tratada na Medida Provisória¹⁹, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar. Os demais artigos da

¹⁷ O Projeto de Lei de Conversão (PLV) é um projeto apresentado à Medida Provisória, quando o deputado responsável por relatar a matéria conclui, por meio do parecer, por qualquer alteração no texto da medida ([Resolução nº 1 de 2002-CN](#), art. 5º, § 4º, inciso I)

¹⁸ A vedação à matéria estranha também consta da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998: Art. 7º (...):II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

¹⁹ Art. 4º (...) § 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

resolução dispõem sobre prazos, procedimentos, quórum e andamento das medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional.

Originalmente, o caput do art. 6º, juntamente com os §§ 1º e 2º, permitia que a Medida Provisória fosse apreciada sem o parecer da Comissão Mista, o que norteou os trabalhos do Congresso Nacional durante esses 11 anos em que esteve em vigor até o dispositivo ser declarado inconstitucional por conta da ADI 4029-DF, de 2012, junto ao Supremo Tribunal Federal. O texto original continha o seguinte dispositivo:

“Art. 6º A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator-Revisor designados, o parecer no plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso o prazo até a sessão ordinária seguinte.”

Diante do exposto, infere-se que as regras formais insculpidas tanto no art. 62 da Constituição Federal, quanto na Resolução n. 1, de 2002 do Congresso Nacional, determinam a criação e instalação de comissões mistas para apreciar cada uma das medidas provisórias enviadas ao Congresso Nacional. Entretanto, o texto da resolução é mais flexível quando permite que a proposição vá diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados sem o parecer da comissão mista.

Ademais, a Resolução do Congresso Nacional n. 1/2002 é taxativa ao vedar a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada no texto inicial da Medida Provisória, razão pela qual todo e qualquer assunto tratado em proposições acessórias que não diz respeito ao veiculado pela Medida Provisória original está sujeito a indeferimento por parte do Presidente da Comissão.

3.3.4 As regras informais

O primeiro objetivo é investigar se a prática dos atores do Congresso Nacional na apreciação do parecer das medidas provisórias, sem passar pela comissão mista, constitui uma espécie de regra informal. Já o segundo objetivo, neste estudo de caso, é analisar também se a prática comum na Câmara dos Deputados de acatar matérias com conteúdo diferente daqueles da Medida Provisória nos chamados projetos de lei de conversão, redigidos pelo relator e apreciados no Plenário da Câmara dos Deputados constitui uma regra informal.

A comissão Mista

De início, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029, de 2012 forçou o Congresso Nacional a rever sua prática quanto à interpretação do art. 62 da Constituição Federal. Ao declarar a inconstitucionalidade formal do processo de conversão e transformação da Medida Provisória na Lei n. 11.516, de 2007, a Suprema Corte forçou o Congresso Nacional a observar o § 9º do desse dispositivo constitucional no processo de tramitação das Medidas Provisórias. Com isso, o Congresso se viu forçado a instalar, indicar componentes e votar o parecer emitido pelas comissões mistas destinadas a apreciar as Medidas Provisórias.

Para o ministro relator do Acórdão, a dispensabilidade do parecer da Comissão Mista decorre de uma Resolução do Congresso Nacional e não da Constituição Federal (onde não há permissão correspondente), pondo em cheque alguns dispositivos da referida Resolução. Para o Ministro, os pareceres constituídos no âmbito da Comissão Mista das Medidas Provisórias representam uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. Segundo ele, nesse caso, instaura-se um verdadeiro “império do relator”, já que o colegiado da Comissão passa a ser substituído por ele, que passa a deter um domínio completo sobre o texto.

“O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. A Doutrina do tema é assente no sentido de que “O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias”. Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas

um parlamentar) padece de inconstitucionalidade. Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. (...) A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário'. Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. (...) Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes.” (In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: RT, 2008. p. 285).”

De acordo com os depoimentos colhidos nas entrevistas semiestruturadas, é possível compreender o que levou o Congresso Nacional a manter o entendimento de não apreciação do parecer da Comissão Mista. Do depoimento de A.C.V, assessor de Plenário em liderança, infere-se que, nesse período em que as comissões mistas de Medidas Provisórias não funcionaram, o poder do relator era significativamente relevante. Com a obrigatoriedade da criação da Comissão Mista definida pela decisão do STF, esse poder diminuiu:

“(Hoje) Diminuiu, sobremaneira, o poder do relator. Ele tinha um poder decisório muito grande. E até hoje ele tem em comissão mista, porque se chega diversas emendas, diversas demandas de associações, de várias segmentos empresariais, de lobby mesmo e ele colocava isso em seu parecer.”

Desse modo, a não apreciação da Medida Provisória pela Comissão Mista a ela destinada concentrou poderes nas mãos do relator, criando a figura do relator biônico, com aparente poder para transformar a Medida Provisória em Projeto de Lei de Conversão e, com isso, acrescentar ali as matérias que lhe conviessem, aproveitando o rito especial de tramitação, sem se preocupar com as questões de relevância e urgência e de pertinência ao conteúdo original da proposição.

Essa afirmativa é uma inferência que se faz a partir da leitura de trechos dos depoimentos de A.B.R., M.B. e G.M., com o acréscimo de que o Presidente da Câmara dos Deputados também se tornava mais forte, uma vez que tinha a discricionariedade de indicar o relator da matéria e conduzir o processo de votação do parecer. Com a criação da Comissão Mista, esse poder de indicação passou aos líderes partidários e controle da votação do parecer inicial ao Presidente da Comissão Mista.

“Com a ideia de parecer em Plenário, o Presidente ficou com o poder de designar o relator em Plenário. E o relator também ficou com poder sobre a matéria, porque tinha o poder de dar parecer em Plenário, inclusive de dar poder pela inadmissibilidade de emenda para evitar destaque. Politicamente, o relator ficava com um domínio muito grande sobre a matéria, isso negociado com o presidente, o presidente já designava um relator que tivesse uma tendência para seguir uma certa orientação, e politicamente ele conduzia o processo com mais domínio imediato.” (A.B.R).

“Isso aconteceu e guarda muita semelhança com a reedição de MPs. Foi uma malandragem que o Congresso assim, para resolver a minha omissão em não constituir a comissão mista e também não impedir que a matéria seja votada, então faz-se vista grossa, a comissão mista fica constituída só pró-forma e a matéria segue sua tramitação normal, até que foi se acumulando de tal forma que o relator das MPs e o Presidente da Câmara, principalmente, começaram a ter muito poder, pois o presidente é que escolhia o relator. Isso começou a incomodar. Além disso, por pouca transparência no processo, o relator muito poderoso começou um monte de submarinos, coisas entrando, colocando jabuti naquela árvore ali.” (M.B).

“A constituição da comissão mista melhorou muito a tramitação de Mps. Antigamente você tinha todo o império e poder nas mãos de um relator designado na Câmara. Muitas negociações ocorriam diretamente com o relator, muitos parlamentares conseguiam emplacar alguma coisa naquele PLV que viria com relator no relatório. Rotineiramente no Plenário, ele apresentava esse relatório no Plenário, então nem a assessoria do deputado tinha ciência do que vinha no relatório, a assessoria dos partidos tinham que ficar atentos para o que vinha no relatório. A obstrução dos outros partidos ficava prejudicada por conta desse poder do relator.” (G.M)

Dessa forma, o relator concentrava em suas mãos os poderes de *veto player* e *agenda setter*, uma vez que poderia incluir na proposição matérias de seus interesse, do Poder

Executivo (se fosse da base aliada) ou de grupos de pressão, isso porque o projeto de lei de conversão, por ser de autoria do legislativo, não sofreria as restrições impostas pela medida provisória, principalmente quanto à matéria penal, processual etc.

Essa sistemática de apreciação de medidas provisórias sem levar em conta o parecer da comissão mista também era interessante ao Poder Executivo, pois era muito mais conveniente concentrar na mão do relator o poder de convencimento e não em um órgão colegiado, muito mais difícil de negociar, conforme se infere dos depoimentos de G.M e A.C.V. Essa influência, por conseguinte, permitia ao Executivo, em alguns casos, o controle da agenda com mais facilidade:

“Acho que ela não era criada muito assim pelo poder do Presidente da República. Nosso sistema presidencialista, ele permitiu que a MP fosse um momento de legislação, ou seja, o que para o nosso poder legislativo elaborar as leis, ficou na mão do Presidente da República. Esse presidencialismo ficou muito forte quando essa comissão mista não era instalada. Muito mais forte ainda. Depois que instalou a comissão mista, ele foi enfraquecido, com certeza. O Poder Legislativo conseguiu ter sua voz, pois o que estava havendo não era uma conjunção de três poderes, mas sim um Poder Executivo muito forte e um poder legislativo muito enfraquecido.” (A.C.V.).

“Eu creio que não deu certo pela dificuldade de constituição dessas comissões mistas. Muitas vezes o deputado está inscrito em 15 comissões, se constituir mais comissões mistas para cada um ir lá estudar a MP, eu creio fica um pouco desgastante. Além do mais, para o governo, fica mais fácil conversar com o relator indicado lá no Plenário do que com a comissão. Se antes o governo tinha que descer e conversar diretamente com o relator, que era indicado dele, agora ele tem que fazer isso lá na Comissão Mista e lá o debate é mais amplo, mais qualificado. Se havia uma dificuldade dentro do congresso de instalar essas comissões mistas, imagina que a cada dia que edita medida provisória, você constitui uma comissão mista, é mais fácil para o líder do governo vir com uma pessoa e dialogar direto com o relator, acho que, por isso, passaram 11 anos nessa inércia e diz respeito ao texto constitucional.” (G.M).

Nesse sentido, em relação primeiro objetivo, o que se verificou foi um conflito entre uma norma de caráter superior, no caso a Constituição Federal, e outra com o propósito regulamentador do texto constitucional. A decisão do STF entendeu que esta norma foi além do texto constitucional, com dispositivos que, de algum modo, confrontaram o disposto no art. 62 da Carta Maior. Como as regras informais nascem, estabelecem-se e se legitimam sem que sejam frutos da ação deliberada dos indivíduos, além de serem socialmente compartilhadas,

geralmente não escritas, criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados (HELMKE e LEVITSKY, 2004), não há que se falar que a não criação da comissão mista seja uma regra informal. No caso em análise, trata-se de duas normas formais, sancionadas pelo Poder Legislativo.

Por conta disso, a prática de não apreciar o relatório das medidas provisórias na comissão mista e sim diretamente no Plenário, conforme adotou o Congresso Nacional, de 2001 a 2012, não deve ser classificada como uma regra informal, mas como uma regra formal, no caso, o § 4º do art. 4º da Resolução do Congresso Nacional n. 1/2002. Por isso, a decisão do STF julgou inconstitucional o dispositivo citado da resolução, pois entendeu que a Constituição Federal é impositiva ao determinar que a comissão mista deve emitir no Colegiado um parecer sobre a medida provisória antes de enviá-lo ao Plenário da Câmara dos Deputados.

As matérias estranhas ao texto original da Medida Provisória

A vedação explícita de emendas estranhas ao texto da Medida Provisória objetiva impedir que a proposição se torne uma espécie de repositório de outras matérias que não são votadas na Câmara dos Deputados, o que faria com que os atores do processo legislativo aproveitassem o rito especial da MP para indiretamente incluírem na agenda do Plenário todas essas matérias do seu interesse. Isso porque o rito das Medidas Provisórias é um rito especial, com prazos definidos para a aprovação/rejeição/promulgação e sanção, se for o caso.

Nesse sentido, os depoimentos colhidos junto a assessores das Lideranças partidárias em entrevistas semiestruturadas levam à inferência de que a concentração do relatório no Plenário tornou-o um ator diferenciado, com grandes poderes para alterar o texto da Medida Provisória na conversão em Projeto de Lei. Na teoria, o poder do relator se limita a analisar o texto da Medida Provisória e das emendas a ela oferecidas e sobre elas emitir parecer, tanto pela aprovação, como pela rejeição ou mesmo, pela conversão da Medida Provisória em Projeto de Lei de Conversão. Nesse sentido é o depoimento de A.C.V, assessor de Plenário:

“No Plenário (...) o poder do relator era grande. Ele tinha um poder decisório muito grande. E até hoje ele tem em comissão mista, porque se chegam diversas emendas, diversas demandas de associações, de vários segmentos empresariais, de *lobby* mesmo e ele colocava isso em seu parecer(A.C.V.)”

Essa concentração de poderes na mão do relator era ampliada a partir do momento em que não havia, na prática, empecilho algum para ele incluir matérias estranhas no texto original das medidas provisórias. Essas matérias, muitas vezes, atendiam ao seu anseio ou a grupos de interesse ou mesmo do Poder Executivo, encurtando o longo processo de espera a que essas proposições estariam sujeitas em caso de tramitação normal. Essa “carona” na medida provisória recebe até hoje vários apelidos no Congresso Nacional, tais como “contrabando”, “jabutis”, “submarinos”, “cavalo de tróia” e “barriga de aluguel”.

A vedação a essas matérias estranhas, conforme já exposto, encontra-se no § 4º do art. 4º da Resolução n. 1/2002, que proíbe a apresentação de emendas que não tenham relação com o objeto da Medida Provisória. Se o objetivo da restrição é preservar a medida provisória de receber matéria estranha, essa vedação também seria aplicada ao relator, na hora de elaborar o seu parecer, pois não deveria acatar as emendas que não tivessem relação com o texto original.

Entretanto, como não havia comissão constituída, não havia obviamente presidência da Comissão para indeferir as “emendas-jabutis”. O presidente da Câmara não poderia fazê-lo, porquanto não faz parte da Mesa do Congresso Nacional. O resultado é que as emendas eram apresentadas e o relator era quem detinha o poder de rejeitá-las em seu parecer, muitas vezes, sem uma análise do conteúdo destas proposições em relação ao texto original. Muitas delas eram incluídas no relatório e aprovadas.

No período de 2001 a 2012, raros foram os casos em que o Presidente do Congresso Nacional indeferiu alguma emenda com conteúdo diverso do da Medida Provisória. Esse controle, na maioria dos casos, era feito pelo relator da proposição, que, ao analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da Medida Provisória e das emendas no parecer proferido, acabava por inadmitir algumas delas. Outras eram admitidas e, inclusive, aprovadas e, muitas vezes, incorporadas ao Projeto de Lei de Conversão.

Há casos também em que o próprio relator, ao fazer o projeto de lei de conversão, introduzia matérias que fugiam ao escopo original da proposição, trazendo, com isso, uma nova agenda para os parlamentares deliberarem na carona proporcionada pelo trâmite especial das medidas provisórias. Nesse sentido vai o depoimento de A.C.V, assessor de Plenário:

“Geralmente o que se discutia era a constitucionalidade e o mérito da medida provisória. Era algo muito rápido e a MP geralmente se transformava em um projeto de lei de conversão quando havia alguma alteração e mesmo havendo esse substitutivo da MP que nós chamamos de projeto de lei de conversão, ele não era bem discutido. Era muito rápido. Muito contrabando. (A.C.V).”

Por um lado, essa prática levou a uma acomodação dos parlamentares, que esperavam o parecer do relator em Plenário para conhecerem as modificações que, porventura, seriam feitas na proposição. Todavia, há que se ressaltar que essa prática não era de aceite comum, principalmente se as alterações eram substanciais, pois muitos parlamentares, principalmente os da oposição, indignavam-se contra o conteúdo dos pareceres, que, em boa parte, chegavam em cima da hora e com várias modificações que o Congresso Nacional teria que apreciar imediatamente, conforme expõe N.A, assessor de Plenário em liderança:

“Na sistemática anterior era deixar o processo fluir, já que a MP vem e trava a pauta, então vamos trabalhar e deixar o relator apresentar, quando ele apresentar, a gente delibera. Qual era o prejuízo? Que o relator apresentava no final do prazo constitucional e acabava não dando tempo para uma discussão maior.”

Diversos também são os discursos parlamentares contra essa informalidade no processo legislativo. A título de exemplo, na ocasião da aprovação da MP 527/2011, o parecer do relator propôs um projeto de lei de conversão ao texto original da MP, que dispunha sobre a organização e criação da Secretaria de Aviação Civil; alteração das normas da ANAC e INFRAERO, além da criação de cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão e de controladores de tráfego aéreo temporários. Já as alterações propostas pelo relator no parecer incluíam normas sobre o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) de obras para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas, o que não tinha nenhuma relação com o texto original. Portanto, a proposição inicialmente enviada pelo Poder Executivo contava com 17 artigos. Logo após a

apresentação do Projeto de Lei de conversão, essa quantia aumentou para 70 artigos, o que, como sempre, gerou protestos no Plenário. Durante a leitura do relatório, diversos parlamentares se indignaram, como é o caso dos deputados Duarte Nogueira (PSDB-SP) e Marcus Pestana (PSDB-MG):

“**O SR. DUARTE NOGUEIRA** (PSDB-SP). Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o PSDB vai votar sim ao requerimento de retirada e fazer aqui sucintas e rápidas observações.

Essa medida provisória, que trata da criação do Ministério de nº 40 do Governo do PT, que recebeu do ex-Presidente Fernando Henrique, durante o início do Governo do Presidente Lula, 26 Ministérios, com essa medida provisória bate o recorde, criando o Ministério de nº 40, que é o Ministério da Aviação Civil.

E quer ainda, através de uma **barriga de aluguel**, incluindo artigos na medida provisória estranhos ao tema, modificar as normas da Lei de Licitações e Contratos. De que maneira? Eliminando o projeto básico prévio a qualquer licitação, fazendo com que o segundo colocado, havendo desistência do primeiro, possa correr o risco de fazer o preço da obra mais caro — o que já não existe na Lei de Licitações —, custos unitários inexplic, conceitos...” (Discurso proferido em Plenário no dia 15 de junho de 2011).

O SR. MARCUS PESTANA (PSDB-MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) “- Sr. Presidente, Srs. Deputados, Sras. Deputadas, é um dia emblemático! Esse projeto carrega muitos valores, põe em cheque conceitos da administração pública. Em primeiro lugar, ele é absurdo do ponto de vista do método de decisão. Nenhum Parlamento do mundo — disso eu quase tenho certeza — recebe uma matéria dessa complexidade às 18h30min para votar às 21 horas. Vamos pesquisar regimentos de Parlamentos do mundo inteiro! E ainda querem que não se leia o relatório por inteiro!

Em segundo lugar, há imprevisão do Governo. Esses eventos... E o nosso Líder da Minoria, o Thame, já deixou claro que o prazo para o anúncio é de 3 ou 4 anos. A decisão da realização da Copa e das Olimpíadas não foi no último final de semana! Eu não sei o que acontece!

Lá em Minas, nós não temos nenhum problema: o Mineirão é classificado como o mais avançado. E Minas Gerais, sem nenhuma mudança na legislação, está se candidatando à abertura da Copa, porque na inspeção da FIFA o Mineirão foi considerado sinal verde, uma obra avançada, feita de acordo com a Lei de Concessões presente, sem nenhuma alteração.

Então, eu pergunto: o problema é a 8.666 e a legislação vigente ou é a incompetência, falta de previsão e planejamento? E aí vem uma agressão à Constituição, **colocando um jabuti**. Estamos falando da criação do 39º Ministério, a Secretaria Nacional da Aviação Civil. E dentro disso vem a nova Lei de Licitação.

Quais são os problemas? Falta clareza, flexibiliza, aguça a subjetividade no processo de licitação e não estabelece controles externos necessários. Não dá o prazo de validade do regime especial. Não tem projeto básico. Como vai precificar uma coisa que não tem sequer projeto básico? O Mineirão foi pela Lei das Concessões, mas tinha projeto de arquitetura. Para ter competência e estar na frente dos outros estádios, não

precisou de nenhuma alteração legal. Não vamos escamotear...” (Discurso proferido em Plenário no dia 15/06/2011)

Em matéria do dia 26 de junho de 2012, o Jornal do Senado noticia a inconformidade de senadores de oposição ao governo com a aprovação de outra medida provisória com matérias estranhas ao texto original: trata-se da MP 559/2012. Segundo a matéria, intitulada “Senadores criticam inclusão de penduricalhos em Medida Provisória”, a MP, que continha 3 artigos, ganhou 32 com o Projeto de Lei de Conversão aprovado na Câmara. Pelo texto se observa que os Três artigos da proposição original tratavam apenas do controle da Companhia Energética de Goiás (Celg) pela Eletrobrás. No entanto, com a apresentação do PLV pelo relator, a proposição ganhou oito novos assuntos distribuídos em mais 32 artigos que não tinha relação nenhuma com o texto original:

“Os senadores de oposição voltaram a criticar em Plenário a quantidade e a diversidade de assuntos incluídos, pela Câmara dos Deputados, nas medidas provisórias encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. Nesta quarta-feira (27), o Senado aprovou a Medida Provisória 559/2012, que originalmente continha apenas três artigos tratando do controle da Companhia de Energia Elétrica de Goiás (Celg) pela Eletrobrás. Na Câmara, porém, ao ser transformada no Projeto de Lei de Conversão (PLV) 13/2012, a MP ganhou 32 novos artigos, tratando de, pelo menos, oito assuntos distintos ao original.

Para o senador Aécio Neves (PSDB-MG), autor do substitutivo à PEC 70/2011, que propõe mudança no rito das medidas provisórias e o fim do chamado “contrabando” – inclusão de matérias estranhas ao objeto principal - nessas proposições, a prática é uma violência contra o processo legislativo e a Constituição. A PEC 70/2011 foi aprovada no Senado no ano passado e está à espera de análise na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

O senador lembrou que muitas vezes já foi “lido e relido” no Plenário o texto constitucional que determina que as medidas provisórias têm de atender ao pressuposto de relevância e urgência. Apesar disso, assinalou, as MPs têm tratado de inúmeros temas, como o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior; a regulamentação da base de cálculo do PIS e do Cofins devidos pelos planos de saúde; e a concessão de autorização à União para doar alimentos a outros países.

- Vejam o absurdo, a discrepância e a absoluta falta de conexão entre todos eles e, em relação à maioria deles, há absoluta falta de relevância e urgência, aqui um pressuposto fundamental – reclamou, afirmando que o

Senado estaria, ao aprovar matéria assim, abdicando de sua prerrogativa de legislar.

Na avaliação do senador Pedro Taques (PDT-MT), o PLV 13/2012 é inconstitucional por ferir o artigo 62 da Constituição que não permite o “contrabando” legislativo. Segundo o senador, a medida provisória aprovada pelo Senado veio “acompanhada de famigerados ‘contrabandos’ legislativos ou ‘caudas’ legais ou ‘rabos’ da lei” (Agência Senado, 27/06/2012).

Diante do exposto, o comportamento dos relatores de medidas provisórias de incluírem em seus pareceres matérias que não guardam relação nenhuma com o texto original da Provisória para a deliberação do Plenário constitui uma espécie de regra informal, já que não se encontra tal permissão explícita no regramento formal do processo legislativo. Muito pelo contrário, o que há é uma restrição, consubstanciada no § 4º do art. 4º da Resolução n. 1/2002, que proíbe a apresentação de emendas que não tenham nexos com o objeto da Medida Provisória.

Mesmo após a declaração de inconstitucionalidade do art. 6 da Resolução n. 1/2002, que determinou a constituição da comissão mista para todas as MPs, essa regra informal continuou vigorando no âmbito dessas comissões até a edição de Ato Conjunto dos Presidentes da Câmara e do Senado em 2014 proibindo taxativamente essa prática.

Enfim, a tramitação de medidas provisórias no período de 2001 a 2012 revela-nos a existência de duas práticas no Congresso Nacional, a saber:

- a) A deliberação direta no Plenário da Câmara dos Deputados do parecer apresentado pelo relator, sem o pronunciamento da Comissão Mista que deveria ser designada para tanto, conforme prevê a Constituição Federal;
- b) A apresentação de parecer pelo relator contendo matérias diversas daquelas constantes no texto original da Medida Provisória e muitas vezes aprovadas pela Câmara dos Deputados.

A primeira delas não se caracteriza como regra informal, uma vez que sua prática consiste na faculdade do art. 6 da Resolução n. 1/2002, que permite ao relator levar a matéria diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados sem ouvir a manifestação da Comissão

Mista. Portanto, trata-se de uma regra formal, que posteriormente foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Já a segunda prática pode ser caracterizada como uma regra informal, já que se trata de uma prática que não se fundamenta nas regras formais existentes. Trata-se de um arranjo que se consolidou no Poder Legislativo. Mesmo com a criação da comissão mista, essa regra informal se manteve em algumas circunstâncias.

3.3.5 Tipologia e resultados

As regras formais dispostas no texto constitucional quanto ao trâmite das medidas provisórias são de caráter genérico e objetivam não só evitar o abuso por parte do Poder Executivo na edição delas, como também estabelecer meios para que tais proposições sejam apreciadas em um determinado prazo pelo Poder Legislativo.

É na regulamentação do texto constitucional que se formaliza o processo de deliberação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional, por meio da Resolução n. 1/2002, em conjunto com o regimento comum, o regimento da Câmara e o regimento do Senado Federal. No entanto, mesmo diante dessas regras formais, o processo decisório que envolve a apreciação de Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados é norteado por algumas regras informais.

A regra informal identificada nesse estudo de caso é a faculdade que o relator da medida provisória tem de incluir matérias estranhas ao conteúdo original da proposição no parecer ou no projeto de lei de conversão e, que muitas vezes, acaba sendo aprovado pelo Plenário da Casa. Em relação aos resultados obtidos pela adoção da regra informal de acolher emendas e incluir matérias cujos assuntos diferem do texto original das medidas provisórias no projeto de lei de conversão, pode-se afirmar que estes são bem diferenciados em relação ao que seria recomendado pela regra formal para a aprovação da medida provisória dentro do escopo inicial, mesmo com alterações.

Em razão da quantidade excessiva de medidas provisórias que trancavam a pauta do Congresso Nacional, o Poder Legislativo teve sua agenda praticamente reduzida. Esse fato, aliado à falta de consenso para fazer com que proposições de interesse dos parlamentares figurassem na pauta do Plenário da Câmara, impediu que o próprio poder Legislativo não discutisse tão a fundo as proposições de sua autoria.

Carneiro (2009), ao comparar a produção normativa do Poder Legislativo e do Poder Executivo no período de 1988 a 2007, constatou que o Poder Executivo foi responsável por 82,7% da legislação produzida, ao passo que o Legislativo aprovou apenas 17,3%.

Logo, o papel desempenhado pelo Congresso Nacional mostra-se mais reativo que proativo, sem falar que as proposições de iniciativa dos próprios parlamentares limitam-se a poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas em grande parte incapazes de alterar o status quo ou de introduzir políticas públicas relevantes (MOISÉS, 2011).

No entanto, os dados devem ser relativizados, pois muitas dessas proposições apresentadas pelo Presidente da República sofrem alterações – substanciais ou não- feitas pelos Congressistas durante a tramitação. Segundo estudo de Cruz (2009), as modificações substanciais chegam a 60% das proposições apresentadas. Tais alterações podem ser efetivadas pelas normas e procedimentos formais, consubstanciadas no Regimento Interno (CRUZ, 2009). Há também as alterações substanciais feitas por procedimentos informais, como aquelas feitas aos textos das Medidas Provisórias que não guardam relação nenhuma com o texto original, que podem ser patrocinadas pelo próprio Poder Executivo, pelos parlamentares ou grupos de pressão.

Logo, o que se observa é que a relatoria da medida provisória funciona como uma oportunidade de imposição de agenda informal, já que ali o relator pode não só incluir as emendas que achar conveniente dentro ou fora do escopo da matéria, como também elaborar um relatório com matérias existentes em tramitação no Congresso Nacional ou de interesse do Poder Executivo.

A regra formal recomendada pela Constituição e pela Resolução n. 1/2002 determina que o Congresso Nacional deve apreciar o conteúdo da Medida Provisória e aprová-la ou rejeitá-la, podendo elaborar um Projeto de Lei de Conversão, caso haja alterações substanciais no conteúdo da proposição. A inclusão de matérias divergentes do texto original da MP, os chamados contrabandos, cria incentivos para que os atores alterem os efeitos substantivos da regra formal, violando-a diretamente. Aqui, o que se observa, portanto, é uma alteração do espírito e da letra da lei, já que as vedações previstas na Constituição e na Resolução n. 1/2002 foram ignoradas.

Por conta disso, os atores não se satisfazem apenas com as alterações feitas apenas no escopo da medida provisória, mas precisam, por diversos motivos, incluir outras matérias de interesse de suas bases, do Congresso Nacional ou do próprio Poder Executivo, as quais não chegariam a ser deliberadas no Plenário com facilidade pelo processo normal de tramitação. A inclusão de matérias estranhas por meio do Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória, portanto, é a oportunidade para a apreciação da matéria. Logo, o resultado será bem diferente daquele que seria obtido caso fosse aplicada a regra formal com as vedações.

No âmbito da tipologia proposta por Helmke e Levitsky (2004), essa regra informal se caracteriza como regra informal competitiva, pois interage com uma regra formal ineficaz, com resultados divergentes daquele a que se chegaria pelo caminho formal. No caso, aos atores não agradam os resultados obtidos pela simples aplicação da regra formal, mas, como são incapazes de mudá-la. Para seguir uma regra, os atores precisam violar outra (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

CONCLUSÃO

No dia a dia da Câmara dos Deputados, há uma frase que se tornou comum no ambiente do processo legislativo: “O Regimento Interno não pode prejudicar o acordo”. O espírito do enunciado, apesar do tom jocoso, descreve como são tomadas as decisões, ao fazer referência ao acordo e ao consenso entre os atores políticos de ambas casas legislativas, muitas vezes, ignorando, ou até mesmo confrontando, o aparato das regras formais a respeito do processo decisório no Congresso Nacional. Esses acordos podem ser descritos como regras informais, já que estruturam as interações sociais para restringir e moldar o comportamento dos atores. Essas regras englobam, também, outros procedimentos do processo de tomada de decisão no cotidiano legislativo.

Nesse sentido, diversos são os motivos que levam os atores políticos do Congresso Nacional às regras informais em detrimento das regras formais existentes, tais como a ineficácia da regra formal às pretensões dos atores e das organizações, o que Mahoney e Telen (2010) classificaram como problemas de imposição (*enforcement*) e obediência (*compliance*), que ocorrem e abrem espaço para que atores implementem regras existentes de novas maneiras.

No processo de interação com as regras formais existentes, em que são avaliados o resultado e a eficácia das regras formais, conforme Helmke e Levitsky (2004; 2006) e Lauth (2000; 2004), as informais assumem a característica de:

- a) procedimentos não escritos que coexistem com as regras formais, cujos resultados de ambas são convergentes e, por isso, objetivam complementar o conteúdo destas;
- b) arranjos interpretativos das regras formais que levam a resultados divergentes daqueles alcançados pela letra da lei, com resultados divergentes;
- c) regras e procedimentos não escritos empregados pelos atores que desejam resultados compatíveis com as regras formais existentes mas fracas e, por isso, não aplicáveis e

d) regras não escritas e alternativas que coexistem com as regras formais ineficazes, com resultados obviamente divergentes.

Dos estudos de casos analisados, infere-se que as regras informais garantem a manutenção e equilíbrio na distribuição do poder, apesar das regras formais. Funcionam como mecanismos regulatórios do status quo. Por isso, os acordos de liderança são institucionalizados na Câmara dos Deputados e objetivam, conforme verificado, alcançar metas mesmo diante de um conjunto de leis formais que criam um ajuste desconfortável que vão de encontro a seus interesses. As expectativas compartilhadas sobre resultados negativos e positivos da regra informal são amenizadas pelas incertezas e riscos quanto aos resultados da regra formal, o que acaba institucionalizando a prática.

Uma das características da informalidade é a não escrita. No entanto, em alguns casos, as regras informais podem ser escritas, principalmente aquelas se caracterizam como arranjos interpretativos, ao estruturar incentivos por caminhos que são incompatíveis com as regras formais, não como consequência de um problema de interpretação gerado pelo texto da lei, mas sim como uma alternativa a uma possível rigidez normativa ou mesmo à falta de interesse dos atores em criar uma nova regra formal. Nesses casos, esses arranjos interpretativos, caracterizados aqui como regras informais, assumem um caráter funcional quando objetivam evitar a paralisia decisória do Poder Legislativo, em face do número expressivo de medidas provisórias que travavam a pauta da Câmara dos Deputados e, por conseguinte, permitir a apreciação de projetos da agenda do Legislativo, como ocorreu no segundo estudo de caso.

Nos quatro estudos de caso verificados nesta pesquisa, os resultados almejados pelos atores se mostraram divergentes daqueles que seriam obtidos pelas regras formais. Quanto à eficácia, estas ficaram distribuídas, sendo que, no primeiro e no terceiro casos, opção pelas regras informais se deu num contexto em que as regras formais eram eficazes, daí a classificação de acomodativas. Já o segundo e o quarto estudo de casos mostraram que os atores preferiram a regra informal como alternativa à regra formal

Assim, o quadro conclusivo da tipologia das regras informais apresenta a seguinte característica:

Tabela 6 Quadro conclusivo de Tipologia das Regras Informais

Resultado / eficácia	Regras formais eficazes	Regras formais não eficazes
Convergente	Complementares	Substitutivas
Divergente	<p>Acomodativas</p> <p><u>Estudo de caso 1:</u> Acordos e procedimentos informais que embasam a eleição dos presidentes de comissão.</p> <p><u>Estudo de caso 3:</u> acordos e procedimentos informais que norteiam a montagem da Ordem do Dia do Plenário.</p>	<p>Competitivas</p> <p><u>Estudo de caso 2:</u> Arranjos interpretativos a respeito da apreciação de proposições especiais diante do sobrestamento da pauta por Medidas Provisórias.</p> <p><u>Estudo de caso 4:</u> A prática do relator da medida provisória de incluir matérias estranhas (jocosamente tachadas de contrabandos, jabutis, penduricalhos, contrabandos, dentre outros) em seu parecer a medidas provisórias.</p>

Fonte: elaboração própria

Portanto, o estudo da interação das regras informais por meio dos estudos de casos analisados se mostra relevante não só para o conhecimento do comportamento parlamentar, mas também para analisar a gênese das interferências no processo decisório no Poder Legislativo. De igual modo, ao avaliar a prevalência dos acordos em detrimento das regras

codificadas, é possível inferir que as regras informais atuam também como adaptação a novas realidades não imaginadas quando da criação das regras formais.

Nos casos estudados, essa adaptação pode ser verificada da distribuição de ganhos compartilhados entre os atores no processo legislativo. Do ponto de vista meramente funcional, as regras informais podem garantir também a estabilidade nas expectativas de outros atores, além do fortalecimento da agenda do Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Osmar. **Os atores-chave do Processo Decisório no Âmbito da Câmara dos Deputados**. E-legis, Brasília. n. 12, páginas 137-152. Set-dez 2013. disponível em file:///C:/Users/p_6593/Downloads/atores_chave_aguiar%20(1).pdf

BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 8ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1989.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações CEDI, 1988.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. (1962) **Two Faces of Power**. American Political Science Review, vol. 56 n. 4, 1962.

BAERT, Patrick. **Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia**. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300005

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luis Antero Reto. Pinheiro, São Paulo, 2011.

CARNEIRO, A C. S. **Legislação Simbólica e Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional**. Dissertação de Mestrado apresentada ao IUPERJ e a Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. CEDI, 2009.

CRUZ, Márcia Rodrigues. **Legislativo Transformador? As modificações do Legislativo nos Projetos de Lei do Executivo**. Dissertação de Mestrado Apresentada IUPERJ e a Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. CEDI, 2009.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. **O delineamento da pesquisa qualitativa.** In: **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008.

DESPOSATO, SCOTT W. **How Informal Electoral Institutions Shape the Brazilian Legislative Arena.** In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America,** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro.** 20 ed. Saraiva; São Paulo, 2003.

DOWNS, Anthony. **Inside Bureaucracy.** Little Brown. Boston, 1967.

EISENSTADT, TODD A. **Mexico's Postelectoral Concertaciones.** The rise and Demise of a Substitutive Informal Institutions. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America,** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

FELIPE, Ednilson Silva. **Instituições e Mudanças Institucionais: Uma visão a partir dos principais conceitos Neo-Schumpeterianos.** Revista Economia, 2008.

FERNANDES, Antônio S.A . **Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados.** BIB, São Paulo, n. 53, 1 semestre de 2002, p. 79-102, disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:afKUNXdxTwJ:portal.anpocs.org/portal/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D533%26Itemid%3D435+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br em 13 de novembro de 2014.

FERREIRA JUNIOR, N.A; PERLIN, G.D.B; ROCHA, A.B. **Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do projeto de lei 1210 de 2007.** E-legis, Brasília, n. 9, p. 24-51, 2º semestre 2012.

FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?** Novos Estudos CEBRAP N.º 47, março 1997.

FILÁRTIDA, Gabriel B. **Custos de Transação, Instituições e a Cultura da Informalidade no Brasil.** Revista do BNDES, vol. 14, n. 28 pág. 121-144, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2804.pdf em 14/11/2014.

GODOY, Arilda S. **Estudo de caso qualitativo.** In: GODOI, C; BANDEIRA-DE-MELLO, R.e SILVA, A. (ORG). Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES NETO, Luiz. **O Sobrestamento de Pauta no Processo Legislativo.** Monografia apresentada ao CEFOR como requisito para aprovação no Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados. CEDI. Brasília, 2008.

GRASSI, R.A.(2002). **Concorrência Schumpeteriana e capacitações dinâmicas: Explicando eles teóricos.** Texto preparado para o VII Encontro Nacional da Sociedade de Economia Política de Curitiba.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neoinstitucionalismo.** Political Science and the three New Institutionalisms”. Publicado originalmente em Political Studies, dec. 1996.

HÄMÄLÄINEN, T.J. (2003). **National Competitiveness and Economic Growth: The Changing Determinants of Economic Performance in the World Economy.** Edward Elgar, Cheltenham, UK.

JORNAL DA CÂMARA. **Acordo Define Comissões Permanentes; PTB, PDT e bloco PV/PPS farão rodízio.** Brasília 24 de fevereiro de 2011.

_____. **Líderes definem divisão entre partidos, e comissões serão instaladas nesta quarta.** Brasília, 7 de março de 2012.

_____. **Líderes definem partidos que comandarão comissões permanentes.** Brasília 28 de fevereiro de 2013.

_____. **Líderes partidários definem presidências.** Brasília, 19 de fevereiro de 2014.

KEELEY, M. **Organizational analogy: a comparison of organic and social contract models.** Administrative Science Quarterly, Ithaca: Cornell University, v. 25, June, 1980.

LAPA, Priscila Maria. **O papel do legislativo no processo orçamentário: explicações, modelos e teorias na ciência política brasileira.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Recife: UFPE, 2007.

LAUTH, Hans-Joachim. **Informal Institutions and Democracy.** Democratization, vol. 7, nº 4, Winter, 2000. Pp. 21-50. Published by Frank Cass, London.

_____. **Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections.** CPR Joint Sessions of Workshops – Uppsala 2004.

LAWOTI, Mahendra. **Informal Institutions and Exclusion in Democratic Nepal,** Himalaya, the Journal of the Association for Nepal and Himalayan Studies: Vol. 28: No. 1, Article 2, 2010.

LEIRAS, Marcelo. **¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?"** en Arturo Fernández (comp.), Estudios de Política Comparada. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2004.

LIMONGI, Fernando. (1994), **“O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-Americana Recente”.** BIB, nº 37, 1º sem.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2004) **Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda. Perspectives on Politics,** vol. 2, n. 4. 2004.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America,** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

MAANEN, John, Van. **Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface.** In Administrative Science Quarterly, vol 24, n. 4, December, 1979a. p. 520-526.

MARSHALL, C.; ROSSMAN, G.B. **Designing Qualitative Research.** apud DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A Theory of Gradual Institutional Change.** In: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, 2009.

MERSHON, Carol. **Expectations and informal rules in coalition formation.** Comparative Political Studies, 27 (1), 1994.

MOISÉS, José Álvaro. **O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão.** In: O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão [organizado por: José Álvaro Moisés]. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo.** *Revista Educação*, Porto Alegre, 1999.

NORTH, Douglass C. (1990) **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Series Political Economy of Institutions and Decisions, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Otra Institucionalización. **Política y Gobierno**, vol. 3, número 2, 1996.

OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. **La descodificación de la vida cotidiana: métodos de investigación cualitativa.** Bilbao, Universidad de deusto, 1989.

PERLIN, Giovana Dal Bianco. **Poder Legislativo e Teoria Geral dos Sistemas: Aproximações e Novos Contornos Teóricos.**

RABELO-SANTOS, Lourimar R. **As Questões de Ordem na Câmara dos Deputados: Estabilidade ou Instabilidade Hermenêutica?** Monografia apresentada à Universidade de

Brasília/Programa de Pós-Graduação em Administração. Biblioteca da Câmara dos Deputados-CEDI. Brasília, 2005. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3563/questoes_ordem_lourimar.pdf?sequence=1 em 13/11/2014.

SCHOEMAKER, P. J. H. **Strategic decisions in organizations: rational and Behavioral views.** Journal of Management Studies. V. 30, n. 1, 1993.

SIMON, H. A. **The Shape of automation: for men and management.** New York; Harper & Row, 1965.

SHEPSLE, Kenneth A. **Rational choice institutionalism.** In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs). The Oxford book of political institutions. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SIAVELIS, Peter. **Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy.** In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America,** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

STAKE, R. E. **Case Study methods in educational research: seeking sweet water.** In: JAEGGER, R.M (Ed). Complementary methods for research in education. Washington, DC: American Educational Research Association. 1988, p. 253-265.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de Medidas Provisórias.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Biblioteca. 2008. Disponível em <http://bd.camara.gov.br>.

TAYLOR, S. J. e BOGDAN, R. **Introduction to qualitative research methods: a guidebook and resource.** 3rd. Edition New York: John Wiley & Sons Inc, 1988.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work.** Paperback, 2002.

VERMELHO. Governistas assumem discurso contra Medidas Provisórias. Em 18 de março de 2008. Disponível em <http://www.vermelho.org.br/noticia/32286-1>.

VOLPATO, G.L. Método lógico para redação científica. Botucatu: Best Writing, 2011.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.