

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Luiz Gonçalves Neto

O SOBRESTAMENTO DE PAUTA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Brasília

2008

Luiz Gonçalves Neto

O SOBRESTAMENTO DE PAUTA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Monografia apresentada como requisito para aprovação no Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.

Orientador: Prof. MsC Ricardo de João Braga

Brasília

2008

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: ____/____/____

Gonçalves Neto, Luiz.

O Sobrestamento de pauta no processo legislativo [manuscrito] / Luiz Gonçalves Neto. -- 2007.
74 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2008.

1. Processo legislativo, Brasil. 2. Poder executivo, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

O SOBRESTAMENTO DE PAUTA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Monografia – Curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados – 2º Semestre
de 2007.

Aluno: Luiz Gonçalves Neto

Banca Examinadora:

Prof. MsC Ricardo de João Braga – Orientador

Prof. André Corrêa de Sá Carneiro
Câmara dos Deputados

Brasília, de de 2008

À Ione, minha esposa, pelo incentivo, pela paciência
e pela disposição de
discutir minhas idéias
e

à pequena Luísa,
que não consegue entender
porque o seu pai fica tanto em frente
ao computador em vez de usar o tempo
para brincar mais
com ela.

Agradeço ao Professor Ricardo Braga,
pela competência e objetividade ao apontar o norte do trabalho,
o que viabilizou o desenvolvimento desta monografia

Aos professores Carlos Medeiros,
Jorge Manzur
e Ione Oliveira
pela orientação nos momentos
em que eu não sabia por onde caminhar.

Ao professor Salin Siddartha,
pelo empenho na correção do texto.

À minha família,
pela compreensão quanto ao tempo que deixei de
compartilhar com ela durante este trabalho;

Aos demais participantes do curso,
pela convivência que me fez ganhar novos amigos.

Porque não se estuda o Parlamento, ignora-se sua atuação, e porque esta é ignorada, é tida por irrelevante ou desnecessária.

(Amado Cervo – O Parlamento Brasileiro)

RESUMO

Este trabalho é um estudo descritivo, desenvolvido sob o enfoque do novo institucionalismo e trata do sobrestamento de pauta resultante da aplicação das regras constitucionais e regimentais. Busca-se, aqui, identificar as razões da gênese desse instituto no presidencialismo brasileiro, assim como entender seu papel tanto na tramitação das proposições para as quais foi concebido, quanto nos trabalhos dos Plenários das Casas do Congresso Nacional. No curso da pesquisa, procurou-se compreender os mecanismos por meio dos quais o sobrestamento de pauta, além de garantir a apreciação célere de algumas proposições consideradas urgentes, contribui decisivamente para transformar o chefe do Poder Executivo no principal controlador da agenda do processo legislativo brasileiro.

Palavras-Chaves: Sobrestamento de Pauta. Trancamento de Pauta. Poder de Agenda. Processo Legislativo.

ABSTRACT

This work is a descriptive study, developed under the approach to the new institutionalism and will be on the subject of the suspension of the schedule in the parliamentary agenda resulted of the application of constitutionals and internal parliamentaries rules. Here, we look for to identificare the reasons of the genesis of this institute in the brazilian presidentialism, and, also, understand its role in the processing of the proposals for which it was conceived, as in the works of the National Parliament Houses Plenaries. During the research, we tried to comprehend the mechanisms by which the suspension of the legislative schedule, besides standing surety for the swift valuation of some propositions considered pressing, has a crucial contribution in the transformation of the Executive Power Head in the main agenda setter of the brazilian legislative process.

Key-words : Suspension of Legislative Schedule. Agenda's Power. Legislative Process.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - APRECIÇÃO DE VETOS NAS SESSÕES DELIBERATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (2003-2007)	55
TABELA 2 - APRECIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2002-2007)	57
TABELA 3 - PROJETOS DO PODER EXECUTIVO ENVIADOS À CÂMARA DOS DEPUTADOS COM SOLICITAÇÃO DE REGIME DE URGÊNCIA BASEADO NO ART. 64 DA CF (2002-2007).....	57
TABELA 4 – REPRESENTAÇÕES POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR (2002-2007).....	59
TABELA 5 - SESSÕES DELIBERATIVAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	60
TABELA 6 - FREQUÊNCIAS DAS PROPOSIÇÕES QUE SOBRESTARAM AS PAUTAS DA CÂMARA (2002-2007).....	60
TABELA 7 - SESSÕES DELIBERATIVAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (FEV-DEZ 2005)	62
TABELA 8 – SESSÕES DA CÂMARA DURANTE VOTAÇÃO DA PEC 558/06 (PRORROGAÇÃO DA CPMF).....	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART.	Artigo
CF	Constituição Federal
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda à Constituição
MP	Medida Provisória
NATEC	Núcleo de Assessoramento Técnico (SGM/CD)
PDC	Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PDS	Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal
SEPRO	Seção de Protocolo e Implantação Eletrônica de Proposições e Documentos Legislativos e Administrativos (SGM/CD)
SEROD	Serviço de Elaboração e Controle da Ordem do Dia (SGM/CD)
SGM/CD	Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1.....	18
INSTITUIÇÕES NO PROCESSO DECISÓRIO	18
1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS REGRAS DE DECISÃO	18
1.2 NOVO INSTITUCIONALISMO	20
1.3 O PODER DE AGENDA E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	26
CAPÍTULO 2.....	31
ASPECTOS METODOLÓGICOS	31
CAPÍTULO 3.....	36
O SOBRESTAMENTO DE PAUTA	36
O ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	36
OS CASOS DE SOBRESTAMENTO DE PAUTA.....	40
O VETO	40
A MEDIDA PROVISÓRIA	43
PROJETOS DO EXECUTIVO COM SOLICITAÇÃO DE URGÊNCIA	45
REPRESENTAÇÕES CONTRA DEPUTADO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR.....	47
CAPÍTULO 4.....	49
IMPACTO DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA NO PROCESSO LEGISLATIVO.....	49
4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS	49
4.2 IMPACTO NA APRECIÇÃO DAS MATÉRIAS	55
4.3 IMPACTO NAS SESSÕES DELIBERATIVAS.....	60

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata do instituto do sobrestamento de pauta no processo legislativo e busca descrever as razões de sua gênese no sistema institucional brasileiro, assim como entender seu papel tanto na tramitação das proposições para as quais foi concebido quanto nos trabalhos dos Plenários das Casas no Parlamento. O estudo foi concebido procurando entender os mecanismos por meio dos quais o sobrestamento de pauta, além de garantir a apreciação célere de algumas proposições consideradas urgentes, contribui decisivamente para transformar o chefe do Poder Executivo em um dos principais atores políticos em relação às atividades do Poder Legislativo.

Nesse sentido, os esforços aqui empenhados giram em torno da busca de respostas para uma curta pergunta: qual a importância do sobrestamento de pauta no processo legislativo brasileiro?

Para o autor, analista legislativo da Câmara dos Deputados desde 2002, o interesse pelo tema surgiu quando de sua lotação na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, onde trabalhou na elaboração e controle da ordem do dia do Plenário. Os constantes sobrestamentos de pauta provocados pelas Medidas Provisórias e pelos projetos de lei do Executivo levavam à intrigante questão de saber quais motivos tinha o Congresso Nacional, que também detém o Poder Constituinte Derivado, para manter um mecanismo tão poderoso que permite ao Presidente da República praticamente controlar as atividades dos Plenários das Casas, mesmo sendo eleito por um partido minoritário. Nos casos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, os partidos pelos quais se elegeram possuíam, na Câmara dos Deputados, no início de seus mandatos, bancadas inferiores a 20 % do total de deputados¹.

A força do Poder Executivo é consequência da evolução histórica do sistema institucional brasileiro e tem, certamente, origem no processo de colonização. A primeira tentativa de ocupação das terras brasileiras pelos portugueses, por meio das capitânicas hereditárias, fracassou, e a coroa lusitana teve que reassumir o controle da exploração da sua nova colônia. As dificuldades, no entanto, eram muitas. A vastidão do território, a falta de recursos

¹ De um total de 513 deputados, o PSDB elegeu 52 em 1994 e 98 em 1998; por sua vez, o PT elegeu 91 em 2002 e 83 em 2006. Fonte: <www.camara.gov.br/deputados/eleicao.html>. Acesso feito em: 5/2/2008.

financeiros e humanos e as grandes distâncias impossibilitaram o exercício de um controle administrativo e político por parte da metrópole. A solução adotada foi a então conhecida e já implementada anteriormente em Portugal: um capitalismo patrocinado pelo Estado e de natureza patrimonial (FONSECA, 2005, p. 26).

A implantação daquele modelo originou uma organização política eminentemente privatista. As terras foram distribuídas, e os donatários passaram a ser os responsáveis pela ordem e pela administração. Até mesmo em locais com forte presença da administração colonial, como nas regiões mineradoras de Minas Gerais, houve a privatização do poder público: a coleta de impostos estava a cargo de contratadores que eram remunerados com comissões sobre os valores recolhidos (CARVALHO, 2004, p. 27). De forma análoga ao já ocorrido no início da formação do Estado lusitano, verificou-se, no domínio português na América, a distribuição do patrimônio público – terras, empregos, títulos – aos particulares de quem o Reino necessitava cooperação e lealdade. Tal sistema era um dos sustentáculos dos detentores do poder.

Com a independência do Brasil, os traços de absolutismo do monarca podem ser facilmente detectados no Império, onde o Poder Moderador se sobrepunha aos demais, em um sistema de quadripartição de poder. Segundo Sérgio Buarque de Holanda (1977), o termo “imperialismo” era usado de forma depreciativa para qualificar a exagerada força política do monarca, que, na Carta Outorgada de 1824, era solenemente declarado imperador “pela graça de Deus e unânime aclamação dos povos”.

A opção inicial pelo presidencialismo se deu sob a influência do positivismo militar, quando da derrubada da monarquia. Segundo Octávio Antônio Cintra (2004, p. 61-78), o sistema de governo nacional é caracteristicamente instável, de alto risco, com possibilidade constante de enfrentamento entre o Legislativo e o Executivo. Para se evitar o confronto ou a paralisia institucional, desenvolveram-se formas de interação que culminaram com o atual sistema de governo.

No início do período republicano, este sistema de governo instável só atingiu certa solidez com a eleição de Campos Sales (1898-1902). A partir daí, criou-se uma organização político-federativa, segundo a qual o governo central reconhecia o domínio nos estados das oligarquias vencedoras após as disputas locais, mas exigia, em contrapartida, o princípio da racionalidade administrativa em nível federal. O novo regime conquistou algum grau de

institucionalização mediante o compromisso entre as presidências da República e dos estados², no sentido de que ambos abdicavam do controle das ações dos demais, desde que respeitados os limites de suas respectivas esferas (LESSA, 1998).

A adoção de tal modelo fez aparecer um presidencialismo desprovido da prática de pesos e contrapesos entre os diversos agentes políticos. O Executivo governava sem a interferência do Congresso, cujos membros se elegiam quase sempre graças à influência dos chefes dos Executivos estaduais. Uma vez que o governo funcionava com base em um pacto entre os Executivos federal e estaduais, aos congressistas, dependentes que eram dos governos estaduais, não lhes restavam outra coisa a não ser seguir a orientação dos patrocinadores de suas eleições. Faltou, assim, ao presidencialismo brasileiro o controle mútuo preconizado no esquema de equilíbrio de poderes que os norte-americanos aperfeiçoaram a partir das idéias descritas por Montesquieu.

O Poder Legislativo exerceu papel de destaque, de fato, somente após o final do governo ditatorial de Getúlio Vargas, que abolira o Parlamento durante o Estado Novo (1937-45). Apesar da excessiva centralização administrativa, que tornava os estados dependentes dos recursos repassados pela União, e da cassação do Partido Comunista do Brasil (PCB), pode-se dizer que o presidencialismo, durante o período de 1946-64, se adequou razoavelmente aos princípios do governo de controle mútuo e o país experimentou algo que mais se aproximava, até então, de um sistema democratizado (SANTOS, 2006). O Presidente precisava negociar com o Congresso para obter uma base de sustentação parlamentar, e fazia isso distribuindo postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentária aos grandes partidos, que retribuía garantindo os votos necessários à aprovação do programa de governo. A esse sistema de governo, Sérgio Abranches (1988) chama de presidencialismo de coalizão.

Somente então, e na forma anteriormente descrita, surgiu a prática de freios e contrapesos no sistema político brasileiro, tendo como pano de fundo um multipartidarismo estimulado pelo sistema proporcional com listas abertas em distritos de grandes magnitude.

No período dos governos militares (1964-85), no entanto, a importância institucional do Parlamento brasileiro se reduz drasticamente. O Poder Executivo controlou as atividades legislativas e deteve mecanismos constitucionais para legislar sem a necessidade de negociação. Nesse período, foi freqüentemente usado o instituto da aprovação tácita, ou seja, a

² Assim eram chamados os chefes dos Poderes Executivos estaduais.

aprovação por decurso de prazo: os projetos de lei urgentes de autoria do Presidente da República, os vetos presidenciais e os decretos-leis eram considerados aprovados caso o Parlamento não conseguisse votá-los em prazos sempre muito curtos.

Inserida nessa evolução histórica, no final do período dos governos militares, foi convocada uma Assembléia Nacional Constituinte em novembro de 1985. Dos trabalhos, resultou a Constituição Federal de 1988, que, apesar de promulgada após um período de governo de exceção, no qual imperou o Poder Executivo, atribuiu-lhe uma gama de instrumentos institucionais, mantendo-o, paradoxalmente, como um dos mais importantes atores no processo legislativo.

Na tentativa de conter o poder legiferante do Executivo, a Constituição Federal de 1988 eliminou o Decreto-lei e criou a Medida Provisória, substituiu a aprovação tácita pelo sobrestamento de pauta nos casos de Medidas Provisórias, vetos e de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo com solicitação de urgência. Surge, assim, o objeto central deste estudo. A importância do sobrestamento de pauta cresceu consideravelmente, ainda mais, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que promoveu mudanças causadoras de grande impacto nos trabalhos dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para discutir o papel do sobrestamento de pauta no processo legislativo brasileiro, dividiu-se o trabalho em quatro capítulos. O primeiro se propõe a descrever, sob a perspectiva neo-institucionalista, uma explicação teórica para o papel desse mecanismo no processo decisório, a partir do qual as tomadas de decisões são feitas em função não só das preferências individuais, mas também do papel desempenhado pelas instituições. Serão buscadas, nos conceitos do neo-institucionalismo histórico e no da escolha racional, as razões para dois fatores: a necessidade de concentração do chamado poder de agenda em um ator político e a tendência mundial, que aponta ser esse ator o chefe do Poder Executivo, independentemente se em sistemas parlamentaristas ou presidencialistas.

Quanto aos aspectos metodológicos, eles serão explicados no segundo capítulo. Além de esclarecimentos sobre o problema da pesquisa, será definida a corrente de pensamento a ser seguida no método de investigação, no desenvolvimento do trabalho, e explicadas, detalhadamente, as fontes secundárias e primárias empregadas para a geração das informações usadas no terceiro e, principalmente, no último capítulo.

O terceiro capítulo tem por finalidade detalhar o sobrestamento de pauta em cada um dos casos previstos, a saber, os de vetos, de Medidas Provisórias, de projetos de lei do Executivo com solicitação de urgência e de representações por quebra de decoro parlamentar de Deputados. Sob o enfoque principalmente do neo-institucionalista histórico, serão descritas as razões da sua introdução no arranjo institucional brasileiro, assim como as suas funções específicas desempenhadas no processo legislativo e os seus efeitos na determinação do poder de agenda do Presidente da República, além das regulamentações nos regimentos das Casas.

A respeito do último capítulo, ele tratará do impacto do sobrestamento de pauta no processo legislativo, utilizando-se dos dados coletados e processados, e foi dividido em três tópicos. No primeiro, será analisada a evolução das regras de trancamento de pauta a partir das questões de ordem formuladas nas sessões da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Na segunda parte, serão apresentados dados sobre o efeito do sobrestamento de pauta nas matérias por ele atingidas. Na terceira parte, serão mostrados dados sobre o impacto nas sessões deliberativas. Usando uma expressão cara aos neo-institucionalistas, o objetivo aqui é identificar onde e como o sobrestamento de pauta “conta” no processo legislativo.

Finalmente, ressalte-se que, à medida que o texto foi se desenvolvendo, procurou-se apresentar conclusões parciais, buscando fazer com que a leitura de cada capítulo pudesse ser realizada da forma mais independente possível um dos outros. Assim, é feita, na conclusão, uma síntese dos resultados obtidos, à luz dos argumentos apresentados.

CAPÍTULO 1

INSTITUIÇÕES NO PROCESSO DECISÓRIO

1.1 Considerações sobre as regras de decisão

Dentre as seis acepções registradas no Novo Dicionário da Língua Portuguesa (Ferreira, 1986, p. 1601) para o verbete sobrestar, a quarta tem destaque especial no processo legislativo brasileiro: sobrestar como significado de sustar e suspender. O sobrestamento de pauta – conhecido popularmente como trancamento de pauta – é o mecanismo introduzido pela Constituição Federal de 1988 que suspende os trabalhos dos Plenários das Casas do Congresso Nacional, em determinadas situações, para que sejam apreciadas matérias específicas de origem do Poder Executivo³. Este capítulo procurará descrever, baseado em um enfoque neo-institucionalista, uma explicação teórica para a existência desse instituto no arranjo constitucional brasileiro, que dá instrumentos especiais ao Poder Executivo para influenciar decisivamente nos trabalhos do Poder Legislativo.

A teoria política clássica reconheceu, desde as análises da relação entre as formas de governo e a sabedoria na política pública, desenvolvidas por Aristóteles, que a tomada de decisões é a função primordial de um governo. Também os historiadores deram atenção considerável a essa função que, no entanto, somente nas últimas décadas passou a ser objeto de interesse das ciências sociais, na área de pesquisa sobre o comportamento político. Nesse contexto e de uma forma simplificada, as ações de qualquer instituição ou organização são dependentes de atos e decisões de determinada pessoa ou pessoas dentro de uma certa estrutura (PYE, 1986, p. 1238).

O processo de tomada de decisão, voltado aos interesses do cidadão, está entre as condições necessárias à existência de uma Poliarquia, segundo Dahl (1971). Nessa obra, são enunciados requisitos para se alcançar a democracia mínima, os quais devem garantir aos cidadãos a oportunidade de formular e expressar suas preferências quanto às políticas futuras, preferências que devem ser tratadas de forma igualitária pelo governo. Além disso, Dahl já fizera anteriormente, em *Preface to Democratic Theory* (1956, p. 63), uma referência bem mais explícita à importância do processo decisório para a democracia; entretanto, para Castro

Santos, a literatura especializada dá pouca atenção a esse quesito ao associar, quase sempre, democracia somente a eleições regulares, livres e competitivas (2001, p. 743).

Segundo Dahl (1971a *apud* ANASTASIA e NUNES, 2006), a existência da democracia nas sociedades contemporâneas foi viabilizada pela invenção da representação. Grandes, complexas e heterogêneas, compostas por uma diversidade de clivagens e de fontes formadoras de identidades coletivas, essas sociedades não possibilitam, por causa dessas características, o exercício da democracia direta, como na polis grega. Ainda que possível, em virtude do avanço tecnológico, esse procedimento tornaria as decisões coletivas resultantes de uma simples agregação das preferências individuais, de características plebiscitárias, sem os processos de discussão e deliberação política, essenciais para a tomada de uma decisão que reflita a vontade da sociedade.

A representação tem papel imprescindível no processo decisório, também para Sartori (1994), que ensina implicar toda decisão política custos internos e riscos externos, além de depender do número de tomadores de decisão (*decisores*), da formação do órgão decisório e das regras e procedimentos permitidos e vetados. Os custos internos são os recursos utilizados para a participação em grande escala dos cidadãos e crescem proporcionalmente com o número de decisores. Por outro lado, os riscos externos são os perigos de situações como a tirania, a corrupção ou a incompetência, e crescem à medida que diminuem o número de decisores. A representação foi a solução encontrada para se perseguir a desejável redução concomitante dos custos internos e dos riscos externos associados ao processo decisório.

Como reconhece Sartori, a desejável redução simultânea dos custos e dos riscos não é possível, considerando-se somente a variável *número de decisores*. Para tanto, é necessária a inclusão de novas variáveis na equação das decisões políticas: as *regras de decisão*, baseadas no princípio da igualdade política e da soberania da maioria. A união dessas regras com o *método representativo* possibilita o alcance de uma redução satisfatória e possível dos custos e dos riscos.

³ Mais tarde, o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2006, p. 195), promulgado em 10 de outubro de 2001, introduziu um novo tipo de sobrestamento de pauta, no caso de representação contra Deputados por quebra de decoro parlamentar.

Para um melhor entendimento dos mecanismos envolvidos nas chamadas regras de decisão, recorrer-se-á a uma breve análise do papel das instituições no processo decisório, feita sob a perspectiva do novo institucionalismo.

1.2 Novo Institucionalismo

O novo institucionalismo é uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea e tem como premissa o princípio de que as instituições afetam os atores sociais em seus comportamentos e decisões. O aparecimento desse enfoque ocorreu como reação às teorias explicativas da vida política, então dominantes nas décadas de 60 e 70 do século passado. Naquela época, predominavam as análises teoricamente baseadas no comportamentalismo e no pluralismo, com foco nas preferências dos indivíduos e dos grupos. Fernando Limongi resume bem a explicação para o uso da expressão novo institucionalismo:

Institucionalismo porque, em contraste com as teorias explicativas anteriores, o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos. Novo porque era necessário distingui-lo do institucionalismo praticado antes do advento da revolução comportamentalista (*behavioralism*), o institucionalismo dominante na Ciência Política norte-americana antes da Segunda Guerra Mundial (1994, p. 3).

Ao estudar o processo decisório, a abordagem institucionalista se preocupa com as condicionantes organizacionais e procedimentais, seus efeitos nas estratégias dos atores e com os resultados do próprio processo. Para tanto, sedimenta-se em dois pressupostos básicos. Em primeiro lugar, as explicações para as decisões em cenários políticos se encontram no interior das organizações, em um ambiente onde os procedimentos são predeterminados por regras. Em segundo lugar, os participantes desse processo são razoavelmente racionais e comportam-se estrategicamente, de acordo com suas preferências e capacidades (Pilatti, 2006, p. 29).

Aqui, as instituições têm importância crucial nas dinâmicas decisórias. Elas estruturam a interação entre os atores, afetando-lhes, assim, os comportamentos, condicionando-lhes as ações e as expectativas sobre os outros. Com isso, as instituições têm impacto significativo sobre o conteúdo das decisões, pois os atores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas. Os resultados não são conseqüências apenas das preferências – como queriam os behavioristas – mas sim do comportamento dos atores – motivados naturalmente por suas preferências –

dentro de um contexto institucional. Charles Plott (1991) resume a questão na forma da seguinte equação:

$$\text{Produtos Sociais} = \text{Preferências Individuais} \times \text{Instituições Políticas}$$

Ou seja: Os produtos sociais são resultados da interação entre as preferências individuais e as instituições políticas.

O Novo Institucionalismo possui, pelo menos, três abordagens: a histórica, a da escolha racional e a sociológica, também conhecida como a da teoria das organizações⁴. Elas possuem métodos de análise particulares e apresentam os componentes do mundo político de formas diferentes, apesar do objetivo em comum: “a procura por elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL e TAYLOR, 1996, p. 194). Todos os três tipos de institucionalismos têm sido aplicados aos estudos sobre políticas públicas, embora a abordagem da escolha racional seja a linha teórica predominante. (ANDREWS, 2005, p. 272).

Com o intuito de se obter maior clareza didática, serão utilizados conceitos do enfoque histórico e do da escolha racional. Não se pretende, com isso, discutir qualquer fusão teórica entre esses dois tipos de institucionalismos, o que foge do propósito e do alcance aqui pretendido, além do risco de uma combinação inadequada que poderia gerar uma anarquia interpretativa. Apesar das diferenças entre os dois métodos de pesquisa, é possível o uso de conceitos de ambos para o modesto objetivo de mostrar, de uma forma breve, o papel das instituições no processo decisório, pois este é, afinal, o objetivo maior de todos os três métodos.

A definição de instituições assim como as relações entre elas e o comportamento dos atores serão apresentadas sob o enfoque institucionalista histórico, tendo como suporte a clássica obra de Hall e Taylor. Para eles

O institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla dessa relação. Os teóricos dessa corrente utilizam com frequência os enfoques “calculador” e “culturalista”. Isto, ao nosso ver, é uma virtude não negligenciável, pois os consideramos não só convincentes como importantes (HALL e TAYLOR, 1996, p. 213).

⁴

Credita-se esta classificação ao trabalho clássico de Peter Hall e Rosemary Taylor (1996).

No entanto, essa escola não se dedicou com tanto afincamento a um estudo empírico mais profundo dos mecanismos por meio dos quais as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Esta é a seara onde o neo-institucionalismo da escolha racional “desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática” (HALL e TAYLOR, 1996, p. 213), apesar da crítica de que seus microfundamentos são simplistas quando da análise das motivações humanas. Assim, para se entender melhor por que se chegam às decisões políticas e por que elas são estáveis, ao contrário da esperada paralisia decisória se verdadeiros fossem os pressupostos clássicos, serão comentados o paradoxo de Condorcet e os teoremas de Arrow e McKelvey.

Mas o que são as instituições? Os neo-institucionalistas não se preocupam em apresentar uma definição precisa e definitiva (LIMONGI, 1994, p. 8). Para o enfoque histórico, elas são procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e não-oficiais existentes em uma estrutura organizacional de uma comunidade política ou econômica. Dentro do leque de componentes mencionados, estão inseridas desde as regras de ordem constitucional, passando pelas práticas habituais de funcionamento das organizações, até as convenções que governam o comportamento de atores como sindicatos, bancos ou demais empresas. De maneira geral, as instituições são associadas às organizações e às regras ou convenções criadas pelas organizações formais.

Ainda segundo Hall e Taylor, a discussão sobre as maneiras como os comportamentos dos indivíduos são afetados pelas instituições pode ser feita procurando respostas para três perguntas: como os atores se comportam, o que fazem as instituições e porque elas se mantêm? As respostas são dadas de forma ligeiramente distintas, segundo as perspectivas “calculadora” e “cultural”.

Como os atores se comportam? Para os signatários da perspectiva calculadora, a ênfase deve ser dada ao comportamento humano, que orienta as ações no sentido de um cálculo estratégico. Os indivíduos, a partir de um conjunto de objetivos definidos em função das preferências, buscam a maximização dos resultados, examinando, para isso, todas as escolhas possíveis a fim de selecionar aquele que produz o maior benefício. Por outro lado, a perspectiva cultural, embora reconheça que o comportamento humano é racional e orientado para os fins, defende que o homem não age de maneira totalmente estratégica, avaliando todo

o tempo as suas opções de escolha. Ele é limitado pela sua visão de mundo e recorre, com frequência, aos modelos de comportamentos já conhecidos para atingir os fins. Para esse enfoque, os indivíduos são mais *satisficers*⁵ do que *optimizers* como quer o enfoque calculador.

Quanto ao que fazem as instituições, a perspectiva calculadora defende que elas estruturam um ambiente com informações sobre os comportamentos possíveis dos atores, sobre os mecanismos para se chegar a uma escolha, sobre as penalidades e sobre fatores outros. Elas permitem a um ator prever as reações e comportamentos dos outros em consequência de uma ação sua, influenciando, assim, diretamente em todas as ações a serem tomadas, tanto a do ator como as dos outros. A perspectiva cultural, por outro lado, vê as instituições como fornecedoras de modelos morais e cognitivos a serem usados pelos indivíduos para interpretar situações e tomarem iniciativas e decisões. Assim, o homem é

[...] concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação (HALL e TAYLOR, 1996, p. 198).

Os dois enfoques também apresentam explicações diferentes para as causas pelas quais as instituições se mantêm ao longo do tempo. O primeiro enfoque, o calculador, afirma ter o indivíduo mais a ganhar aderindo às instituições do que as evitando, pois elas contribuem para resolver os dilemas das ações coletivas e proporcionam ganhos de troca. Com isso, elas tornam-se mais fortes, fazendo surgir algo semelhante a um Equilíbrio de Nash.⁶ Para o enfoque cultural, por seu lado, as instituições resistem às mudanças por que são componentes elementares que estruturam a elaboração da ação coletiva e, sendo elas resultantes de ações coletivas e não individuais, passam a ser aceitas com naturalidade. Além disso, são elas que regulam as decisões sobre eventuais reformas ou mudanças em suas próprias estruturas, o que dificulta os questionamentos quanto a sua existência.

⁵ Neologismo derivado da combinação dos verbos *satisfazer*, *bastar* e *sacrificar* na língua inglesa. O melhor resultado possível (ótimo), o que proporciona a maior compensação possível, não é necessariamente o preferido. Se exigir muito tempo, dinheiro ou energia, o resultado mais *satisficer* será o que proporciona um meio-termo satisfatório, dadas todas as variáveis, dentre elas a predileção do responsável pela decisão e a tolerância de riscos.

⁶ O Equilíbrio de Nash é um conceito da teoria dos jogos que representa uma situação na qual nenhum dos atores envolvidos tem um incentivo para abandonar a situação em que se encontra.

No debate sobre processo decisório, o neo-institucionalismo da escolha racional deu uma especial contribuição. Desenvolvendo-se em paralelo com o institucionalismo histórico, essa corrente surgiu, ocupando-se do estudo dos comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos, onde se observava uma contradição. Se os postulados clássicos da escolha racional fossem totalmente verdadeiros, deveria haver grande instabilidade nas decisões, que seriam revisadas a cada formação de uma nova maioria. Os esperados ciclos nas decisões não eram, entretanto, o que se observava, uma vez que as decisões do Congresso eram dotadas de notável estabilidade.

Na origem da contradição, encontra-se o chamado efeito ou paradoxo de Condorcet. Ao estudar as regras de votação como método para se chegar a uma decisão que refletisse a vontade da maioria de uma sociedade, Condorcet (1743-1794) mostrou que se podem obter resultados não-rationais quando, diante de três ou mais opções de escolha, computa-se a decisão coletiva como a soma das decisões individuais. Nessa situação, ele demonstrou como é difícil a escolha de uma opinião majoritária, pois ela poderá ser cíclica e incoerente.

Esse efeito foi exemplificado pelo próprio autor, ao descrever uma situação em que os eleitores indicavam a ordem de preferência entre três candidatos:

[...] Examinemos o voto de 60 eleitores que exibem a seguinte preferência:

23 com a preferência: $A > B, B > C, A > C$, isto é: $A > B > C$ ⁷

0 com a preferência: $A > C, C > B, B > C$, isto é: $A > C > B$

2 com a preferência: $B > A, A > C, B > C$, isto é: $B > A > C$

17 com a preferência: $B > C, C > A, B > A$, isto é: $B > C > A$

10 com a preferência: $C > A, A > B, C > B$, isto é: $C > A > B$

8 com a preferência: $C > B, B > A, C > A$, isto é: $C > B > A$

Este escrutínio revelará que:

Por 33 votos contra 27, A é preferido a B

Por 42 votos contra 18, B é preferido a C

Por 35 votos contra 25, C é preferido a A [...] (*apud* RASHED, 1990 *apud* EPSTEIN, 1997, p. 281).

Diante do quadro de preferências, tanto A como B ou C obtém a maioria, dependendo da ordem em que os candidatos forem submetidos à escolha dos eleitores, conforme se verifica abaixo:

	Eleição nº 1	Eleição nº 2	Eleição nº 3
1ª Escolha	A x B → A vence	A x C → C vence	C x B → B vence
2ª Escolha	A x C → C vence	C x B → B vence	B x A → A vence

⁷

Leia-se o símbolo > como *é melhor que*.

Resultado Final	C	B	A
-----------------	---	---	---

As preferências individuais são transitivas, isto é, se para um eleitor específico $A > B > C$, então para ele $A > C$. Entretanto, essa propriedade – a transitividade – deixa de existir quando se apura a decisão coletiva a partir do somatório das preferências individuais. Observa-se uma maioria cíclica, não transitiva, onde qualquer candidato pode ser o vencedor final, dependendo da formatação da agenda que definirá qual a primeira disputa entre as três possíveis.

Condorcet acreditava ter demonstrado somente uma característica do processo de escolha baseado na regra da maioria, sem considerar ter descoberto um paradoxo. Apesar da modesta avaliação do autor, esse trabalho foi de grande importância para as ciências sociais ao demonstrar de forma clara e sistemática a veracidade da afirmação de Rousseau (1712-1778) de que nem sempre há coincidência entre a vontade da maioria e a vontade geral. Assim, a obra de Condorcet é

[...] um dos sustentáculos da Teoria da Escolha Racional. Foi a partir dela que se chegou às conclusões sobre um dos temas hoje mais explorados pela Teoria Política Formal, qual seja a instabilidade dos mecanismos de decisão (MANZUR, 2003, p. 21).

As ciências políticas e sociais se depararam, então, com um problema aflitivo: qual a “fórmula” para se transformar as preferências individuais em uma decisão coletiva? Dentre os trabalhos de pesquisa do neo-institucionalismo sobre o tema, dois se destacam: o Teorema da Impossibilidade, de Kenneth J. Arrow e o Teorema do Caos ou do Tudo é Possível, de Richard D. McKelvey.

A partir do paradoxo de Condorcet, Arrow formulou o problema com mais precisão ao enunciar cinco condições fundamentais,⁸ essenciais a um regime democrático e perfeitamente razoáveis para qualquer procedimento de tomada de decisão coletiva efetivado por meio do voto e fundamentado em preferências individuais. A partir dessas condições, demonstrou ser impossível estruturar um sistema racional, baseado em livre-escolha não-forçada, que possa traduzir preferências particulares em escolha social sem violar uma ou mais das condições fundamentais enumeradas (1963 *apud* LIMONGI, 1994, p. 5).

⁸ As condições especificadas por Arrow são: Unanimidade, Transitividade, Domínio Irrestrito, Independência das Alternativas Irrelevantes e a Não-ditadura. (MANZUR, 2003, p. 24)

O segundo teorema de importância destacada no neo-institucionalismo – o do Caos ou o do Tudo é Possível – formaliza e amplia as conclusões sobre o poder de influência do controlador da agenda no resultado da escolha coletiva. McKelvey demonstra formalmente que o indivíduo que escolhe a agenda pode, teoricamente, obter o resultado final que lhe aprouver, independente da preferência de cada membro da sociedade (1976 *apud* LIMONGI, 1994, p. 6).

Os teoremas apresentados apontam para a instabilidade das decisões tomadas por maioria, o que não coaduna com a realidade, pois tanto em um parlamento quanto em outros tipos de organizações não se observa o processo instável anteriormente descrito. Uma vez que as previsões pessimistas resultantes dos trabalhos de Concorde, Arrow e McKelvey não se concretizam no dia-a-dia, tem-se uma nova questão: qual a origem da estabilidade das decisões sociais? Para o Novo Institucionalismo, esse equilíbrio se encontra ancorado não nas preferências individuais, mas nas instituições que funcionam como indutor das decisões, com influência direta no processo de tomada de decisão coletiva. Essas instituições – regras, procedimentos, normas e arranjos institucionais e organizacionais – geram constrangimentos e limites às ações a serem tomadas pelos atores, o que reduz os custos das transações necessárias às conclusões de acordos, propiciando aos envolvidos os benefícios da troca. Assim, para Weingast e Marshall (1988 *apud* HALL e TAYLOR, 1996, p. 203), as instituições resolvem, de fato, grande parte das dificuldades dos legisladores nas situações em que eles necessitam obter uma decisão coletiva.

1.3 O Poder de Agenda e o Presidencialismo de Coalizão

Conforme discutido anteriormente, as escolhas/decisões coletivas dependem das preferências individuais e das instituições, além de outro importante fator, que é a manipulação da agenda. Com o objetivo de racionalizar o processo decisório, os arranjos institucionais centralizam em alguns atores uma maior capacidade de influir na agenda. Assim, tem-se o poder de agenda, derivado diretamente das instituições.

Para melhor compreensão do conceito, faz-se necessário definir o que se entende por agenda. Couto e Abrúcio (2003, p. 2), ao descreverem a busca dos objetivos pelos atores políticos, identificam quatro elementos do chamado jogo político: os recursos restritos

disponíveis, os parâmetros institucionais, os atores envolvidos e a agenda. Esta última é montada com base nos interesses e idéias dos agentes, constituída por três tipos de fins perseguidos, não-excludentes entre si, a saber: a concretização de políticas públicas (*policies*), a conformação/mudança institucional e a obtenção de recursos como os políticos e econômicos. Também Figueiredo e Limongi abordam o tema e sintetizam objetivamente o que entendem por agenda, ao enumerarem duas ações atreladas a essa palavra: “definição dos temas substantivos a serem apreciados e determinação dos passos e da seqüência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório” (1999, p. 69).

O poder de agenda é, então, aquele originado por instituições (regras) específicas que habilitam certos atores a manipularem a agenda política de uma sociedade. Dentre os mecanismos observados na manipulação, destacam-se os que permitem aos detentores desse poder determinar que propostas serão apreciadas, influenciar na determinação do rito e do ritmo dos procedimentos, iniciar ou não propostas de iniciativa exclusiva, impor restrições a possíveis mudanças (*Closed Rules* nos EUA ou *Package Vote* na França), ou legislar por meio de delegação (*Executive Order* nos EUA ou Medida Provisória no Brasil).

Ao analisar os arranjos institucionais, a literatura reconhece uma transferência gradativa, desde o século XIX, da iniciativa de legislação para o Poder Executivo. Há uma concentração de poderes nas mãos dos chefes de governos que os habilitam a um maior controle sobre a produção legislativa, especialmente sobre a agenda (PESSANHA, 2003). O fortalecimento do Executivo está associado ao conceito de parlamento racionalizado, cuja finalidade é viabilizar a capacidade decisória por meio da redução concomitante das possibilidades de autonomia individual dos parlamentares e das chances de sucesso na obstrução dos grupos minoritários. Junto com o aumento de poder de agenda do chefe de governo, passa-se a reconhecer peso relevante somente a alguns parlamentares, tais como líderes dos partidos, presidentes das comissões ou das Casas legislativas (RICCI, 2006, p. 51).

Dentre as possíveis explicações para a centralização do poder de agenda no governo, duas merecem ser destacadas. A primeira aponta ser esse um fenômeno histórico, cujas origens se encontram nas mudanças sociais que exigem cada vez mais a rápida intervenção estatal no âmbito social e econômico. Diante da morosidade natural do Poder Legislativo, a rapidez necessária é garantida por meio da delegação ao Executivo de maior iniciativa de legislação. A segunda explicação afirma ser essa a reação natural ao arranjo eleitoral que

tende a valorizar o individualismo dos políticos. O fortalecimento do papel do governo na determinação da agenda fornece a ele maior capacidade para enfrentar e reduzir o poder de pressão dos parlamentares durante as negociações para aprovar as políticas públicas, quando tentam buscar benefícios para atender às suas necessidades eleitorais. Independente de qual explicação seja a mais pertinente ao caso, esse fenômeno caracteriza, em diferentes escalas, a maioria das democracias contemporâneas, tanto as parlamentaristas quanto as presidencialistas (RICCI, 2006, p. 55).

No Brasil, a ordem constitucional de 1988 desenvolveu um padrão de governança conhecido como presidencialismo de coalizão, resultado da combinação de presidencialismo com representação proporcional e multipartidarismo. Uma das principais características do sistema de governo brasileiro é o padrão das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, sobre o qual Abranches afirma:

Por ser presidencialismo, esse regime de governança reserva à presidência um papel crítico e central no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão. O presidente precisa cultivar o apoio popular – o que requer a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas – para usar a popularidade como pressão sobre a coalizão; ter uma agenda permanentemente cheia, para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; ter uma atitude proativa na coordenação política dessa maioria, para dar-lhe direção e comando. (2001)

O presidencialismo brasileiro tem sido classificado por muitos analistas políticos como explosivo, propenso à paralisia decisória e à ingovernabilidade. Uma outra corrente, todavia, argumenta que os mandamentos constitucionais que concentram poderes legislativos nas mãos do Presidente, associados às regras regimentais que resultam em disciplina partidária no interior do Congresso Nacional são os fatores que garantem a coesão da base política de apoio ao governo. Para Figueiredo e Limongi, o padrão de relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, aliado à grande capacidade institucional do Presidente em aprovar sua agenda, mesmo em um contexto com expressivo número de partidos, são as razões para a falha dos prognósticos pessimistas, que não consideram as instituições em suas análises:

As instituições contam. Porém, contraditoriamente, contam apenas as que estão situadas fora do contexto que se pretende explicar. Ainda que inspiradas pelo movimento neo-institucionalista, tais explicações se esquecem dos ensinamentos que estão na origem deste movimento: a impossibilidade de inferir resultados de decisões coletivas a partir do conhecimento das preferências individuais. A literatura sobre o funcionamento do sistema político brasileiro nacional está fundada, justamente, sobre a falácia própria ao raciocínio pluralista. As instituições que regulam o processo decisório no legislativo são ignoradas (1999, p. 21).

A Constituição Federal dotou o Presidente da República de uma variada gama de mecanismos de intervenção no processo legislativo. Dentre os poderes concedidos, destaca-se principalmente a capacidade de edição de Medidas Provisórias (MPs), com força de lei que possibilita ao Presidente implementar sua agenda além de exercer um grande controle sobre as atividades legislativas. Os Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm as pautas constantemente congestionadas pelas Medidas Provisórias, o que reduz o tempo destinado ao exame de outras matérias, inclusive as de origem dos próprios Parlamentares.

O chefe do Poder Executivo tem, também, ampla iniciativa para propor leis complementares e ordinárias, além de emenda à Constituição. Do rol das matérias sobre as quais ele pode enviar proposições ao Congresso Nacional, algumas são de sua iniciativa privativa, como os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos adicionais, extraordinários e suplementares – e os projetos sobre estruturação e funcionamento dos órgãos da administração pública federal. Quanto à capacidade do Congresso para alterar os projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, os Parlamentares podem fazê-lo, desde que obedecida uma significativa restrição: não são permitidas emendas que aumentem as despesas previstas nessas proposições. Além disso, os projetos do Presidente da República podem ser objetos de solicitação de urgência por parte do autor, o que permite abreviar consideravelmente os prazos de tramitação.

A Carta Magna enumerou, ademais, alguns tipos de proposições originadas do Poder Executivo – medidas provisórias, projetos com solicitação de urgência e vetos presidenciais – sobre os quais o Congresso Nacional tem que necessariamente se pronunciar, não havendo a possibilidade de engavetamento. A fórmula institucional para se garantir isso são as regras constitucionais que criaram o sobrestamento de pauta determinando um prazo para a votação da proposição. Vencido o prazo sem a deliberação, ficam suspensas todas as demais deliberações legislativas da Casa onde o projeto se encontra até que se ultime a votação da matéria que *tranca* a pauta.

Por fim, como ensina Fabiano Santos (1997), esse amplo poder de agenda permite ao agente que inicia – o Presidente da República, nesse caso – manipular estrategicamente a distribuição de preferências do agente que aprecia – o Congresso Nacional. O *agenda setter*,

ao iniciar o processo, pode avaliar as preferências do legislador mediano⁹ e calibrar o envio de propostas de forma a maximizar os seus ganhos, bastando para isso que o projeto se encontre no interior da curva de preferência da maioria congressual. E naqueles casos considerados especiais pela Constituição Federal, como os de medidas provisórias, de projetos de Poder Executivo com solicitação de urgência e os de vetos presidenciais, as regras constitucionais criadoras do sobrestamento de pauta (ou as instituições sob a perspectiva neo-institucionalista) não permitem que os Parlamentares os ignorem, engavetando-os sem a devida apreciação.

⁹ Aqui, o conceito de legislador mediano é uma adaptação do conceito de eleitor mediano, resultado do trabalho desenvolvido por Black (1958). O eleitor mediano é aquele que possui a preferência que corresponde à decisão social (Limongi, 1994, p. 14).

CAPÍTULO 2

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para a realização desse trabalho, o primeiro passo foi a delimitação da área específica de interesse de pesquisa e a definição de uma pergunta-problema. Pela característica científica que se pretende dar ao estudo, fez-se necessário a escolha de um método, pois, como ensina SALOMON (2000, *apud* MEDEIROS e COELHO, 2006, p. 199),

[...] só existe conhecimento científico, ciência, através da pesquisa vista como processo; esta só se realiza através do método e este só existe quando estamos diante de um problema assumido como tal pelo pesquisador e por ele corretamente formulado. É a natureza do problema que dita o método a ser empregado.

Com o objetivo de determinar o problema de pesquisa, seguiram-se os ensinamentos contidos em MEDEIROS e COELHO (2006). Na fase inicial, definiu-se, como propósito central, o estudo sobre o sobrestamento de pauta no processo legislativo para conhecer as razões de sua introdução e mudanças no arranjo institucional brasileiro, assim como seus efeitos no processo decisório do Parlamento, a fim de mostrar o seu papel, de uma forma particular, nas atividades legiferantes do Congresso Nacional, e de uma forma geral, nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo.

No que se refere à pergunta-problema, a escolha foi feita buscando o respeito aos critérios de clareza, exequibilidade e pertinência, e, após a aplicação do método escolhido, elegeu-se o seguinte questionamento: *qual a importância do sobrestamento de pauta no processo legislativo brasileiro?*

A definição da corrente de pensamento a ser seguida no método de investigação ocorreu durante o desenvolvimento da primeira parte desse trabalho. Pensou-se, inicialmente, em estudar cada caso de sobrestamento de pauta no processo legislativo. Assim, a corrente filosófica mais indicada a ser seguida seria o estruturalismo, pois “privilegia a análise (decomposição do todo em seus elementos)” (BARROS e LEHFELD, 1990, p. 52).

No entanto, para se analisar a importância do sobrestamento de pauta, não se pode perder o foco do papel que esse instituto desempenha no processo legislativo e nas relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao estudar cada caso separadamente, arrisca-se a perder a visão do todo, a visão de sistema, entendendo-se por sistema

O conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de um todo coerente cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa. (AGESTA, 1986, p. 1128)

Assim, em vez do estruturalismo, o mais adequado seria adotar o funcionalismo, pois este último “privilegia a síntese (visão de totalidade). O todo é a somatória das partes mais sua organização” (BARROS; LEHFELD, 1990, p. 52). O sobrestamento de pauta deveria ser estudado dentro de um todo – o sistema político brasileiro - e não somente como duas partes que funcionam independentemente. Mas Triviños (1987 *apud* MEDEIROS e COELHO, 2006, p. 270) ensina que

[...] a análise estrutural-funcional prescinde da historicidade dos fenômenos sociais, coloca em relevo a idéia do equilíbrio do sistema social, ressalta a adaptação do sujeito ao organismo, ao meio, omite os conflitos sociais, mostra uma tendência de análise notadamente especulativa, que a coloca longe da realidade que pretende descrever e explicar [...]

Ora, não há como estudar a importância do sobrestamento de pauta no processo legislativo brasileiro prescindindo dos aspectos sócio-históricos envolvidos. Como compreender a situação atual sem conhecer minimamente as suas origens históricas? Diante dessa questão, a definição da corrente de pensamento a ser seguida pendeu para a dialética, em virtude de suas características:

- a) análise do desenvolvimento das coisas, do seu movimento, tendências e contradições;
- b) exposição dos objetos como soma e unidade de contrários;
- c) totalidade concreta: união da análise e da síntese;
- d) lei de interdependência universal: cada coisa se encontra ligada às outras; existem relações múltiplas e universais;
- e) o método da investigação é sócio-histórico (regressivo); o da exposição é sistemático (progressivo);
- f) baseia-se num processo infinito de descoberta de novos aspectos, de aprofundamento e de conhecimento das coisas, passando-se do fenômeno à essência. (BARROS e LEHFELD, 1990, p. 53-54)

Para o desenvolvimento da pesquisa, a metodologia adotada objetivou desenvolver um estudo de características descritivas, combinando diferentes métodos científicos. O primeiro e o terceiro capítulos foram desenvolvidos usando uma abordagem qualitativa, na qual as informações resultantes das pesquisas bibliográficas foram analisadas e interpretadas para explicar a importância do processo decisório e a inserção, nesse processo, das diferentes situações onde ocorrem os sobrestamentos de pauta. Na última parte do trabalho, o quarto capítulo, utilizou-se a abordagem quantitativa para mostrar o impacto do sobrestamento de pauta no processo legislativo; para tal, a argumentação se sedimentou em informações

estatísticas geradas a partir dos dados coletados e consolidados sobre as sessões da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, no período de 2002 a 2007.

A respeito das fontes de informações, ressalta-se que foram utilizadas tanto a pesquisa bibliográfica quanto a documental para a coleta de dados necessária ao desenvolvimento desse trabalho.

Os subsídios fornecidos pela pesquisa bibliográfica foram especialmente importantes no desenvolvimento do primeiro capítulo, onde foi apresentada uma breve análise do papel do processo decisório em um sistema institucional. Dentre as referências bibliográficas catalogadas e usadas, além dos trabalhos de Peter Hall e Rosamery Taylor sobre o neo-institucionalismo e de Epstein sobre o paradoxo de Condorcet, merecem destaque, pela profundidade com que tratam o sistema político brasileiro, as obras de Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, Fabiano Santos, Octávio Amorim Neto, não se esquecendo das teses de mestrado de Jorge Manzur, sobre a regra da maioria, e de doutorado de Paolo Ricci e Maurício Moya, sobre os vetos.

O acesso aos textos publicados em periódicos foi facilitado pelo uso da internet, em especial pelos sítios da base Scielo (<www.scielo.br>) e do Google Acadêmico (<scholar.google.com.br>) que não só disponibilizam grande quantidade dessas obras, como também facilitam suas localizações por meio de ferramentas automatizadas de pesquisa. Os acervos das bibliotecas da Universidade de Brasília e da Câmara dos Deputados também foram freqüentemente consultados na pesquisa bibliográfica.

A pesquisa documental forneceu dados para a identificação dos casos onde o sobrestamento de pauta está previsto, assim como para analisar a introdução, o desenvolvimento e o impacto desse instituto no sistema político brasileiro. As principais fontes primárias usadas foram:

- a) as Constituições Federais de 1967 e de 1988, além de suas Emendas, disponíveis na internet em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>;
- b) os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional;
- c) documentos da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal sobre as sessões e as questões de ordem do Congresso Nacional e sobre vetos presidenciais;

- d) documentos da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados sobre projetos de lei do Poder Executivo com solicitação de urgência e Medidas Provisórias;
- e) informações sobre a tramitação de proposições na Câmara dos Deputados, e no Congresso Nacional, disponíveis na internet, respectivamente em: <www.camara.gov.br/proposicoes> e <www.senado.gov.br/sf/atividade>;
- f) banco de dados de questões de ordem da Câmara dos Deputados, disponível na internet em: <www2.camara.gov.br/plenario/qordem>;
- g) banco de dados SEROD da Secretaria-Geral da Mesa, disponibilizado em meio magnético, contendo dados sobre todas as sessões realizadas na Câmara dos Deputados no período analisado;
- h) Diário Oficial da União e Diário de Senado Federal, disponíveis na internet em <portal.in.gov.br/imprensa/menu/pesquisa-nos-jornais-1> e <www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios>;
- i) informações sobre o andamento de processos no Supremo Tribunal Federal, disponíveis na internet em: <www.stf.gov.br>.

Algumas considerações devem ser feitas a respeito da coleta e do tratamento dos dados. Em primeiro lugar, enquanto o levantamento das questões de ordem na Câmara dos Deputados não representou maiores dificuldades, por serem disponibilizadas regularmente na internet, no Senado Federal poucas delas estão acessíveis na internet, o que obrigou a pesquisa nos registros mantidos na Secretaria-Geral da Mesa daquela Casa. Idêntica foi a situação encontrada quando se buscaram dados sobre os vetos presidenciais e sobre as sessões deliberativas do Congresso Nacional.

Também o levantamento de dados a respeito dos projetos de lei do Poder Executivo com solicitação de urgência representou alguma dificuldade. Nas informações disponibilizadas na internet, pela Câmara dos Deputados, nem todos os projetos que tramitaram nesse rito possuem registros que permitam identificá-los. A solução foi uma consulta adicional às informações mantidas na Secretaria-Geral da Mesa, que, juntamente com as localizadas na internet, possibilitaram a identificação de todos esses projetos.

Quanto ao impacto dos sobrestamentos de pauta na Câmara dos Deputados, as tabelas que embasaram o quarto capítulo resultaram de várias pesquisas ao banco de dados SEROD, disponibilizado em meio magnético com informações sobre todas as sessões

realizadas no período analisado. Para se chegar aos números mostrados nas tabelas, utilizou-se o *software* MS-ACCESS, por meio do qual várias consultas foram desenvolvidas para obter dados, processá-los e transformá-los em informações necessárias às análises aqui desenvolvidas.

Por fim, é mister um esclarecimento a respeito da delimitação dos dados usados. A análise se restringe às informações da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, não se estendendo ao Senado Federal, pois os dados daquela Casa referentes ao sobrestamento de pauta e necessários ao propósito deste trabalho não são disponibilizados para serem acessados por meio de consultas informatizadas, o que inviabilizou a extensão da pesquisa àquela casa. Esta é, naturalmente, uma tarefa que pode ser futuramente enfrentada por outros estudiosos interessados no tema. Quanto à abrangência temporal, optou-se por restringir a coleta de dados aos anos de 2002 a 2007. Sem se afastar do fato de que os sobrestamentos de pauta já eram realidade antes desse período, provocados pelos vetos e pelos projetos de lei do Poder Executivo; no entanto, somente a partir das alterações introduzidas pela EC nº 32, de 11 de outubro de 2001, os trabalhos legislativos das Casas passaram a sofrer o impacto dos trancamentos de pauta pelas Medidas Provisórias. Assim, por uma questão de compatibilidade, os dados das demais proposições foram também restritos ao mesmo período da análise das MPs, isto é, de 2002 a 2007.

CAPÍTULO 3

O SOBRESTAMENTO DE PAUTA

3.10 arranjo institucional brasileiro

No processo legislativo, dois conceitos estão intimamente associados ao abuso de poder por parte do Executivo durante os governos militares, entre os anos de 1964 e 1985: o decreto-lei¹⁰ e a aprovação por decurso de prazo. Nesse período, além de ter sido fechado por curtos períodos de tempo, o Congresso Nacional teve sua importância institucional reduzida pela ação do Poder Executivo, que detinha mecanismos para legislar sem a necessidade de negociação. Adicionada à edição de decretos-leis – que eram submetidos ao Parlamento, mas entravam em vigência imediatamente – verificou-se também o uso freqüente do instituto da aprovação tácita: os projetos de lei urgentes de autoria do Presidente da República, os vetos presidenciais e os próprios decretos-leis eram tidos como aprovados após o transcurso de um prazo exíguo, caso não apreciados pelos Congressistas.

Após intensos movimentos populares no início dos anos 80, apoiados por importantes segmentos sociais, foi convocada, por meio da Emenda Constitucional número 26, de 27 de novembro de 1985, a Assembléia Nacional Constituinte, democraticamente eleita em 1986. Durante a campanha eleitoral, a extinção do decreto-lei e da aprovação por decurso de prazo, estigmatizados como resíduos do entulho autoritário, chegaram a converter-se em bandeira das forças políticas responsáveis pelo fim do regime militar (FIGUEIREDO, 1991).

Na elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, os constituintes se esforçaram para conter o poder legiferante dado ao Executivo na Constituição

¹⁰ O decreto-lei é um decreto que o chefe do poder Executivo expede, com força de lei, por estar exercendo, em situações anormais, as funções próprias do Legislativo. No Brasil, o decreto-lei foi instituído pela Carta outorgada em 1937. Os artigos 12, 13, 14 e 180 da Constituição de 1937 estabeleciam as condições para assinatura de decretos-leis pelo Presidente da República. A redação do artigo 180 dizia “Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.” Apesar de prever a organização do Poder Legislativo após a implantação do Estado Novo, isso não ocorreu. O Parlamento permaneceu fechado entre 1937 e 1945 e o Presidente Getúlio Vargas pôde expedir decretos-leis sobre todas as matérias legislativas no âmbito federal. Com a promulgação da Constituição de 1946, o decreto-lei não foi previsto dentre as atribuições do Presidente da República. Voltou a ser instituído com o Ato Institucional nº. 2 (1965) até ser inserido na Constituição de 1967. (Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro (ABREU, 1984) e Sítio do Palácio do Planalto, disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/constituicao37.htm. Acesso feito em: 29/01/2008).

de 1967 (AMORIM NETO e TAFFNER, 2002, p. 8). Dentre as muitas mudanças, foi suprimida a figura do decreto-lei e criada em seu lugar a Medida Provisória, além de ser a aprovação tácita substituída pelo sobrestamento de pauta, nos casos dos vetos presidenciais e dos projetos do Presidente da República com solicitação de urgência. Não houve, inicialmente, mandamento constitucional definindo explicitamente o sobrestamento de pauta na tramitação da Medida Provisória, o que veio ocorrer somente mais tarde, com as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional (EC) número 32, de 11 de novembro de 2001.

Assim, o sobrestamento de pauta foi a forma encontrada pelos constituintes de 1987/1988 para, ao se eliminar a aprovação pelo decurso de prazo, assegurar que as sucessoras das proposições que antes gozavam desse privilégio constitucional sejam necessariamente votadas pelo Congresso Nacional com preferência sobre todas as outras matérias, quando a apreciação não for concluída nos prazos estabelecidos.

A garantia de que poderá ter grande parte de suas propostas figurando prioritariamente nas pautas de ambas as Casas, associada aos seus substantivos poderes de iniciativa de legislação, deu ao chefe do Executivo um enorme poder de agenda, facultando-lhe intervir decisivamente nas atividades do Poder Legislativo. Isso porque a nova Carta Magna, em relação ao período da ditadura militar, não promoveu uma ruptura significativa no padrão de relacionamento entre os dois Poderes e manteve certa continuidade legal que permite ao Executivo uma preponderância legislativa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 11).

Nesse ponto, observa-se uma situação potencialmente paradoxal. A Assembléia Nacional Constituinte funcionou concomitantemente como Congresso Nacional e teve como objetivo escrever uma nova Constituição após a existência de um regime de exceção que durara cerca de vinte anos. Por que, então, manter as prerrogativas legiferantes do Poder Executivo e não retornar a uma situação similar à experimentada entre 1946 e 1964, único período até então em que reconhecidamente o Parlamento exercera de forma efetiva as suas funções precípua? ¹¹ Teriam os constituintes atuado contra seus próprios interesses?

Para discutir a introdução dos novos mecanismos constitucionais que garantem os privilégios do Poder Executivo no processo legislativo, recorrer-se-á ao enfoque neo-

¹¹ Kinzo e Bulmer-Thomas, por exemplo, ao descreverem o papel do Congresso na história política brasileira, em 1995, defenderam que o Executivo predominou “durante 105 anos de República presidencialista e pode-se dizer que o Congresso foi uma instituição importante por apenas 28 anos [1945-64 e 1985-95]. É difícil afirmar que antes de 1945 o Brasil tenha tido uma arena política nacional envolvendo, direta ou indiretamente, a participação do parlamento” (1995, p. 177 *apud* BARBOSA, 2001, p. 114).

institucionalista histórico. Tal opção se justifica, pois os métodos da escolha racional compreendem a origem da instituição como consequência dos efeitos de sua própria existência, o que fornece boas razões para se entender sua permanência/manipulação, mas não para sua gênese (HALL e TAYLOR, 1993, p. 200-215). O neo-institucionalismo histórico, por seu lado, explica o aparecimento de uma instituição não só como produto de suas próprias ações, mas também como resultado de causas sociais, ou seja, de ações de forças sociais ativas.

No estudo das instituições em transições políticas, como durante os trabalhos de uma constituinte, torna-se difícil aplicar métodos de análise usados para a compreensão de estruturas já consolidadas. Assim, “é mais plausível realizar análises de conjuntura do que análise de estrutura, [uma vez que] as conjunturas prévias condicionam o desenvolvimento das subseqüentes, criando uma relação de *path-dependence*” (COUTO, 1998, p. 56).

Durante o período de transição conhecido como Nova República (1985-1989), o Executivo enfrentou várias dificuldades, duas das quais contribuíram decisivamente para enfraquecer o seu poder de governar. A primeira, de ordem política, foi a incapacidade do Presidente da República para manter uma coalizão que lhe garantisse sustentação. A segunda, de ordem econômica, foram os fracassos dos vários planos econômicos que tentaram, sem sucesso, conter a inflação e levaram o Presidente José Sarney a terminar o mandato com uma taxa inflacionária mensal superior a 80%. Além disso, a inóspita situação econômica internacional agravava a situação dos países com alto grau de endividamento externo, especialmente a dos latino-americanos (PEREIRA, 1996). Por fim, o quadro político se tornava ainda mais sensível diante da grande expectativa da sociedade em ter novamente um governo civil, com a chegada da oposição ao poder, após vinte anos de regime militar (COUTO, 1998, p. 58).

Durante os trabalhos, evidenciou-se a preocupação dos constituintes com a deficiência do Congresso Nacional no processo de tomada de decisões. A origem da apreensão remonta à experiência vivida pelo Parlamento brasileiro entre 1946 a 1964, quando desempenhou papel decisivo na política nacional:

Às vésperas do golpe militar de 1964, posições à esquerda e à direita do espectro político localizavam no Legislativo o principal obstáculo à governabilidade do país. Na esquerda, predominava a visão de que uma maioria de legisladores, eleitos em regiões subdesenvolvidas, poderia agir como *veto player* às reformas estruturais necessárias à continuidade do processo de crescimento econômico. Na direita,

ressaltava-se a predisposição dos congressistas ao clientelismo, ou seja, a propensão a gastar sem maiores preocupações com a receita (SANTOS, 2003, p. 22).

Frente aos temores de se retornar à instabilidade política semelhante àquela anterior ao golpe militar de 1964, os constituintes procuraram restaurar os poderes do Congresso Nacional sem, no entanto, comprometer a capacidade governativa. A solução que prevaleceu durante grande parte dos trabalhos foi a opção pelo parlamentarismo, com delegação de consideráveis poderes legislativos ao chefe do governo, ou seja, o Primeiro-Ministro. Mas os opositores, inclusive o Presidente da República, não permitiram que o parlamentarismo prevalecesse no texto constitucional, e a decisão final sobre o sistema de governo é adiada para um plebiscito a ser realizado cinco anos após a promulgação da Constituição. A respeito do desfecho desse embate,

[...] o próprio presidente Sarney teve decisivo papel. Com popularidade em queda, após o fracasso dos planos de estabilização, e temeroso de ter o mandato encurtado para quadro anos – ademais, esvaziado de poderes, com adoção do parlamentarismo, cuja escolha parecia certa numa dada fase dos trabalhos constituintes –, empenhou-se vivamente, com sucesso, na fixação do mandato presidencial em cinco anos e na manutenção do presidencialismo como sistema de governo (CINTRA, 2004, p. 65).

As medidas que delegavam poderes ao chefe de governo, apesar de serem consideradas complementares a um regime parlamentarista, foram aprovadas pelos constituintes, sem grandes resistências políticas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006, p. 275). Para Santos (2003, p. 22), os poderosos mecanismos transferidos ao Poder Executivo durante os governos militares foram então ratificados nos trabalhos da constituinte de 1988 e, em ambas as situações, houve a busca pelo objetivo de se eliminarem as mazelas verificadas no processo decisório do Congresso Nacional, entre os anos de 1946 a 1964. Tais falhas foram atribuídas às atuações individuais dos Parlamentares.

Assim, sob a perspectiva neo-institucionalista, pode-se afirmar que os institutos inseridos na Constituição Federal de 1988 que concedem grande poder de agenda ao Executivo – dentre elas o sobrestamento de pauta – foi uma opção do constituinte pelas instituições em detrimento das preferências individuais dos parlamentares.

3.2 Os casos de sobrestamento de pauta

No atual arranjo institucional brasileiro, no âmbito do Congresso Nacional, o sobrestamento de pauta está previsto em quatro situações distintas, sendo três pela Constituição Federal – vetos, projetos do Poder Executivo com solicitação de urgência e medidas provisórias – e uma pelas normas internas da Câmara dos Deputados, nos casos de representação contra Parlamentar por quebra de decoro parlamentar.

3.2.1 O Veto

O veto é uma instituição própria dos regimes presidencialistas e surgiu, nos moldes em que é hoje praticado, nos Estados Unidos da América, embora haja registro de sua existência em forma rudimentar entre os romanos, onde os *tribunos plebei* invalidavam certas emendas do Senado (JACKES, 1964, p. 147). Segundo a perspectiva de Montesquieu e dos fundadores dos EUA, essa seria a única prerrogativa do chefe do Poder Executivo a ser exercida na área legislativa: um controle reativo, *ex post*, incidindo sobre o produto final, onde o Presidente pode impedir a entrada em vigor de uma lei ou parte dela por julgá-la não conveniente. O poder de veto para o Poder Executivo

[...] é defendida por Madison e Hamilton nos Artigos Federalistas, principalmente como uma forma de controle sobre o Poder Legislativo, visto na época como suscetível às paixões humanas, além de propenso a cometer abusos e enfraquecer os outros ramos do governo. Por isso mesmo, tal poder é colocado como parte do mecanismo de freios e contrapesos, necessário para manter o equilíbrio de forças no sistema de separação de poderes e que tanto preocupou os fundadores do presidencialismo norte-americano (MOYA, 2005, p. 30).

Ainda de acordo com Moya (2005, p. 17), o veto é resultado de uma situação de conflito de interesse entre o Legislativo e o Executivo, que é obrigado a lançar mão desse instituto nas situações em que seu poder de agenda não é suficiente para impedir a aprovação de projetos contrários aos planos de governo. A solução desse conflito é institucional, cabendo aos legisladores decidir em definitivo a permanência ou não do texto refutado pelo Executivo.

No Brasil, o veto é encontrado em todas as constituições desde a de 1824. A Carta Magna de 1988 o manteve no artigo 66, mas com diversas mudanças em relação à Constituição de 1967. Foi restaurada a reapreciação apenas da parte vetada em vez de todo o projeto, o prazo para sanção tácita passou de 10 para 15 dias úteis, o *quorum* de votação foi reduzido de 2/3 para a maioria dos membros e a votação tornou-se secreta, embora ainda em

sessão unicameral. Mas as alterações mais acentuadas talvez sejam a eliminação da aprovação por decurso de prazo e a introdução da obrigatoriedade para o Congresso Nacional apreciar o veto, sob pena de ter a pauta sobrestada após 30 dias do seu recebimento.

Apesar disso, não se observa a eficácia da regra de sobrestamento de pauta prevista na Constituição Federal para o caso dos vetos não apreciados em 30 dias. Até 2001, as Medidas Provisórias eram apreciadas em sessões conjuntas do Congresso Nacional e, apesar de o então artigo 62 não prever a obstrução da pauta por MPs, elas tinham prioridade sobre os vetos, que ficavam para segundo plano. Tal fato se devia à antiga redação do parágrafo 6º do artigo 66¹², que permitia à Mesa do Congresso Nacional interpretar que essas matérias gozavam de preferência sobre os vetos na ordenação da pauta.

Quanto ao tempo decorrido para a apreciação dos vetos, Grohmann verifica, ao estudar o período de 1990 a 2000, que 46% das apreciações ocorreram em anos posteriores ao da emissão do veto. Além disso, a metade dessas votações (23% do total) aconteceu em legislaturas posteriores àquelas em que se aprovaram os projetos originais (2003, p. 105-108).
Para ele

A dilatação do prazo de exame do veto à revelia da legislação decorre de um ato de vontade política da Mesa e do Colégio de Líderes, muitas vezes auxiliados pelo próprio plenário, principalmente quando não há *quorum* para o exame do veto. Essa dilatação do prazo de exame, intencional, acarreta a dissolução do arco de sustentação do projeto vetado, tanto no que se refere às alianças e aos compromissos firmados quanto ao uso dos recursos empregados (energia, dinheiro, mobilização, oportunidade etc.). O tempo corrói o projeto. (p. 102)

Após as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001, as medidas provisórias deixaram de ser apreciadas em sessões conjuntas, quando essas matérias passam a não mais concorrer com os vetos na organização da pauta.

A apreciação dos vetos é regulamentada de forma controversa pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, que não repete o mandamento constitucional do sobrestamento de pauta, além de flexibilizar o início da contagem do prazo de tramitação. Embora a Carta Magna estabeleça 30 dias, contados a partir do “recebimento”, para a apreciação antes que se

¹² A redação original do § 6º do art. 66 da Constituição Federal de 1988 era: “Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.”. Por seu lado, o parágrafo único do art. 62 definia: “As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.”

dê o sobrestamento¹³, o Regimento Comum altera essa regra ao definir como marco inicial da contagem o “conhecimento” dos vetos pelo parlamento, artifício regimental que permite à Mesa Diretora ignorá-los até que sejam lidos em uma sessão deliberativa. Esse tema é tratado no artigo 104, que possui a seguinte redação:

Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.

§ 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado **a partir da sessão convocada para conhecimento** da matéria. [grifo nosso]

Diante da baixa frequência de realização das sessões, o conhecimento da existência do veto pelo Congresso Nacional é retardado pela aplicação desse mecanismo regimental. Não obstante, mesmos os vetos “conhecidos” há mais de 30 dias, que sobrestam a pauta, são raramente tratados nas sessões, que, no mais das vezes, são destinadas a apreciar outras matérias em inobservância à regra constitucional estabelecida no parágrafo 6º do artigo 66, qual seja, “esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º [30 dias], o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”. Tal situação será demonstrada quantitativamente no próximo capítulo.

Em uma rápida pesquisa no sítio do Supremo Tribunal Federal, dois processos envolvendo o tema chamaram atenção. O primeiro é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 3.719, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2 de maio de 2006, que questiona a constitucionalidade do artigo 104 do Regimento Comum. O segundo trata-se do Mandado de Segurança nº 25.443, de 4 de julho de 2005, do Deputado Arnaldo Faria de Sá, que busca sustar a realização de sessões para apreciar outras matérias quando houver vetos sobrestando a pauta. Em ambos os casos não houve concessão de liminar, e ainda se aguarda o julgamento do mérito.¹⁴

¹³ Essa regra está contida no parágrafo 4º do artigo 66 e possui a seguinte redação:

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

¹⁴ Acesso feito em: 26/12/2007. Disponível em: <www.stf.gov.br/portal/processo>.

3.2.2A Medida Provisória

A medida provisória foi introduzida na Constituição Federal de 1988, no artigo 62¹⁵, para substituir o decreto-lei existente na Constituição de 1967. Os governos militares possuíam o poder de emitir decretos-leis com força de leis, em caso de urgência e relevância para o interesse público, os quais, além de não poderem receber emendas, entravam imediatamente em vigor e eram automaticamente aprovados por decurso de prazo, caso não votados no prazo de 60 dias. Assim, ao Poder Executivo não cabia o ônus do esforço pela aprovação no Congresso Nacional, bastando-lhe movimentar sua base parlamentar para impedir a votação e provocar a aprovação tácita.

O decreto-lei foi uma recriação do *decreto-legge* italiano, mas com inversão da regra de decurso de prazo em favor do Executivo. A versão brasileira, quando não apreciada tempestivamente pelo parlamento, era dada como aprovada, ao contrário da matriz italiana, que perdia a validade. Curiosamente, para se eliminar o “resíduo do entulho autoritário” do decreto-lei sem comprometer o poder de agenda do chefe de governo para os casos de “urgência e relevância”, foi criada a medida provisória, ela também uma adaptação do mesmo dispositivo italiano, mas agora com várias salvaguardas, dentre as quais a definidora da perda de validade quando da não apreciação em tempo hábil. As semelhanças entre as origens e as outras características dos dois institutos levaram críticos da medida provisória a classificá-la de algo velho revestido com roupagem nova (TEMER, 1998, p. 130).

Apesar das salvaguardas enumeradas na Constituição, o uso indiscriminado das medidas provisórias, com constantes reedições, tornou obsoleto o dispositivo da perda da eficácia, se não votada em 30 dias, gerando um inquietante acúmulo dessas matérias na pauta do Congresso Nacional, sem apreciação. Assim, em 11 de setembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional número 32 que alterou as regras de edição e apreciação das medidas provisórias. Dentre as várias mudanças, a apreciação passou a ser realizada em cada Casa separadamente, cujas pautas ficam sob o risco de sobrestamento, caso a votação definitiva não se conclua em 45 dias. Destaque-se que a regra de sobrestamento foi incluída no texto do

¹⁵ A redação original dada ao artigo foi:

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

artigo 62 somente com a promulgação da EC nº 32/01, que deu ao parágrafo 6º do artigo 62 a seguinte redação:

§ 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.

Quanto ao poder de agenda, a Medida Provisória é um mecanismo que transforma o Presidente da República em um poderoso *agenda setter*, pois, ao entrar imediatamente em vigor, influencia as opções de escolha do Parlamento. Conforme já verificado a partir do paradoxo de Condorcet, quando há três ou mais opções de escolha e não há transitividade nas preferências, o manipulador da agenda pode induzir a produção de um resultado que lhe é conveniente.

Para Figueiredo e Limongi, quando o Congresso Nacional aprecia uma Medida Provisória,

[...] não há escolha entre o *status quo* anterior (SQA) e o estado a ser produzido pela sanção de uma Medida Provisória (SQMP). Na verdade, o Congresso escolhe entre o SQMP e um novo estado criado pela rejeição de uma Medida Provisória (RMP) que está em vigor há algum tempo. O retorno ao SQA está fora do conjunto de alternativas possíveis. Então, se é verdade que a maioria dos legisladores tem a ordem de preferência SQA > SQMP > RMP, onde > indica “prefere” [ou “é melhor que”], a Medida Provisória seria aprovada. Isso significa que, se tivesse sido apresentada como projeto de lei ordinária, a mesma política teria sido rejeitada. (2006, p. 254)

Tem-se, aqui, uma situação que lembra o Teorema do Tudo é Possível, de McKelvey, onde o controlador de agenda manipula as opções de escolha para atingir a que mais lhe convém. A ordem de preferências entre as opções é SQA > SQMP > RMP, mas como a medida provisória já está em vigor e provoca mudanças na vida da sociedade, o retorno à situação anterior à edição pode não ser mais viável para o Parlamento. A ele não cabe mais escolher entre SQA e SQMP, mas sim entre SQMP e RMP. Para se voltar ao *status quo* inicial, é necessário, primeiramente, rejeitar a medida provisória editada, o que não é possível pois SQMP > RMP. Diante dessas preferências, se, em lugar de editar uma medida provisória, o Executivo enviar um projeto de lei, este, certamente, seria rejeitado. Tem-se, aqui, um caso em que o Presidente da República – o *agenda setter* – pode influenciar decisivamente na escolha do resultado final, caso consiga avaliar corretamente as preferências do Congresso Nacional.

Outro efeito da medida provisória que potencializa o poder de agenda do Presidente da República é a manipulação do que será votado nos Plenários das Casas. Por causa dos freqüentes sobrestamentos de pauta causados principalmente por essas matérias, a maior parcela do tempo das sessões deliberativas é utilizada para apreciá-las. Dessa forma, o Executivo tem o controle do que será votado na ordem do dia, controle esse condicionado, naturalmente, à capacidade do governo para manter uma coalizão que lhe garanta sustentação parlamentar para tal.

3.2.3 Projetos do Executivo com solicitação de urgência

A urgência é o regime de tramitação que objetiva, em ambas as Casas do Congresso Nacional, acelerar o processo legislativo até sua conclusão. O artigo 337 do Regimento Interno do Senado Federal define que a urgência “dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, *quorum* para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal”. De forma análoga, o artigo 152 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados a regulamenta como sendo “a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final”, não se dispensando, também como na Casa alta, a publicação, os pareceres e o *quorum* de deliberação.

Na atual Constituição Federal, o artigo nº 64 provê ao Executivo a faculdade de solicitar o regime de urgência para os projetos de lei de sua autoria¹⁶. Nessa situação, ambas as Casas devem, sucessivamente, se manifestar sobre a proposição, tendo cada qual o prazo de até 45 dias para concluir a votação. Caso não o façam, o projeto será incluído na ordem do dia da Casa em que se encontre – após as medidas provisórias em idêntica situação – até que se ultime a apreciação.

A atribuição de urgência a um projeto, associada à fixação de um prazo para o Parlamento votá-lo, é chamada por alguns autores de procedimento abreviado e foi introduzida no ordenamento jurídico nacional por meio do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, no início do período dos governos militares. Na versão inicial, o projeto era dado como aprovado caso o Parlamento não se manifestasse conclusivamente no prazo

¹⁶ A urgência pode ser solicitada para projetos de lei ordinária e complementar. Essa prerrogativa não se aplica aos projetos de códigos nem às propostas de emenda à Constituição de autoria do Poder Executivo.

determinado. Isso deu ensejo ao abuso por parte do Poder Executivo que, por meio da obstrução parlamentar, impedia a deliberação do Poder Legislativo, conseguindo, assim, a aprovação de seus projetos por decurso de prazo (FERREIRA FILHO, 2002, p. 212).

As regras para os projetos do Poder Executivo com solicitação de urgência foram mantidas pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Somente em 1982, com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 22, foi introduzida alguma mudança: a obrigatoriedade de se incluir o projeto na ordem do dia, por 10 sessões consecutivas, antes de ocorrer a aprovação tácita. O então parágrafo terceiro do artigo 51 da Constituição Federal ganhou a seguinte redação.

Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, ao final desses, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado. Disponível em: (www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/emendas/emc-anterior1988/emc22-82.htm)

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a solução encontrada pelos constituintes de 1988 para os projetos do Poder Executivo com solicitação de urgência é a mesma da Emenda Constitucional 22 de 1982, conforme se deduz de seus comentários sobre a atual Carta Magna:

Procedimento abreviado. Caracteriza-o a fixação de prazo para a deliberação de cada Casa do Congresso Nacional: quarenta e cinco dias, como no art. 51, *caput*, da Emenda nº 1/69. Nesta, porém, até a Emenda 22/82, o decurso de prazo redundava na aprovação do projeto. Depois dessa Emenda nº 22, **adotou-se a solução que está no texto em exame** [grifo nosso]: a da inclusão obrigatória na ordem do dia, com o sobrestamento dos demais assuntos (1992, p. 107 *apud* BASTOS e MARTINS, 1997, p. 459).

Essa identidade merece duas ressalvas. A primeira, a menos importante delas, se refere ao fato de que as regras constitucionais anteriores não determinavam explicitamente a preferência do projeto do Executivo na ordem do dia em relação às outras matérias urgentes.¹⁷ Quanto à segunda ressalva, a Emenda Constitucional 22/82 manteve a aprovação por decurso de prazo, que foi eliminada somente com a promulgação da Constituição de 1988. Ora, o que garantia a supremacia do Poder Executivo nesse caso era a aprovação tácita e não um prazo de 45 ou de 60 dias; a obrigação de se incluir o projeto durante 10 sessões consecutivas somente promoveu a dilatação desse prazo em cerca de duas semanas. As duas versões de

¹⁷ Em 1982, havia várias outras matérias urgentes definidas tanto no Regimento Interno do Senado Federal quanto no da Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO, 1982, p. 57-70).

sobrestamento não parecem possuir semelhanças que permitam classificá-las de idênticas, apesar de uma ter sucedido a outra.

Assim, ao manter a possibilidade de solicitação de urgência para os projetos de iniciativa do Poder Executivo e determinar o sobrestamento após 45 dias, caso não ocorra a deliberação, o constituinte objetivou eliminar a aprovação por decurso de prazo, sem comprometer o poder de agenda do Presidente da República nas situações por ele julgadas urgentes. Conforme mencionado anteriormente, o ritmo de tramitação de um projeto é um dos componentes definidores do controle da agenda, e a faculdade de defini-lo e determinar em que espaço de tempo o processo legislativo deve ser concluído torna, nesse caso, o chefe do governo o *agenda setter*: ele pode definir não só o que será apreciado, como também em que ritmo.

3.2.4 Representações contra Deputado por quebra de decoro parlamentar

O sobrestamento de pauta pelas representações contra Deputados, por quebra de decoro parlamentar, é uma regra interna da Câmara dos Deputados, que a instituiu por meio do Código de Ética e Decoro Parlamentar.¹⁸

Para a deliberação do Plenário, os processos instaurados pelo Conselho de Ética não poderão exceder sessenta dias quando as penalidades previstas forem a censura verbal ou escrita, a suspensão de prerrogativas regimentais ou a suspensão temporária do exercício do mandato; para o caso de perda de mandato, pena máxima prevista para a quebra de decoro parlamentar, o prazo limite para a apreciação do plenário é de noventa dias. Excedidos esses prazos sem a deliberação, a representação é incluída na ordem do dia em no máximo dois dias, com precedência sobre as demais matérias, exceto as que sobrestam em virtude de mandamento constitucional.

O instituto de sobrestamento de pauta se aplica, nesse caso, aos processos para os quais o Conselho de Ética recomenda algum dos tipos de sanções mencionados anteriormente. Quando o parecer for pela absolvição do acusado, a representação vai a julgamento no Plenário somente se este aprovar recurso contra essa recomendação, apresentado necessariamente por 52 Deputados, no mínimo.

¹⁸ As normas do Código de Ética e Decoro Parlamentar fazem parte do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e foram criadas pela Resolução nº. 25, de 10 de outubro de 2001 (BRASIL, 2006, p. 195).

Dois detalhes da tramitação merecem destaque. Primeiramente, a contagem dos prazos de 60 ou 90 dias se inicia com a instauração do processo pelo Conselho de Ética, e não com a apresentação, junto à Mesa, da representação contra o Parlamentar. Em segundo lugar, o processo prospera somente se a Mesa o aceitar, após se ouvir normalmente o Corregedor da Câmara dos Deputados.

Aqui, o sobrestamento de pauta não tem a função de atribuir poder de agenda a um ator político, mas de fazer com que a representação contra um Parlamentar não seja engavetada ou tramite indefinidamente. Para preservar a imagem do Congresso Nacional e do próprio Parlamentar representado, que certamente seriam comprometidas pela não-conclusão de tais processos, a Câmara dos Deputados também internamente se socorreu das instituições (no caso, as regras de sobrestamento) para garantir que um processo decisório (o julgamento de uma representação) chegue a termo.

CAPÍTULO 4

IMPACTO DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA NO PROCESSO LEGISLATIVO

4.1 Considerações sobre a interpretação das regras

Por meio de alguns dados consolidados, esse tópico tem por objetivo mostrar a influência do sobrestamento de pauta no processo legislativo, na vigência da atual Carta Magna. Sob a perspectiva das diferentes interpretações encontradas nas questões de ordem¹⁹ cadastradas nos bancos de dados da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional²⁰, far-se-á uma breve análise descritiva sobre a evolução das regras de sobrestamento. No início da análise das questões de ordem das sessões conjuntas, esperava-se encontrar dúvidas suscitadas a respeito do alcance do sobrestamento de pauta do Congresso Nacional. Esse questionamento é sintetizado na ADIn nº 3.719²¹, proposta pelo PSOL:

O que se poderia indagar é se, em realidade, o legislador constituinte originário pretendeu que a sanção do sobrestamento de votações incidisse apenas e tão somente nas matérias de competência do Congresso Nacional ou se quis que nada mais fosse votado no âmbito do Congresso Nacional (o que incluiria matérias tramitando em cada casa separadamente) até que se ultimasse a deliberação sobre veto presidencial. (p. 10)

A Mesa Diretora do Congresso Nacional sempre entendeu que o sobrestamento, nesse caso, se dá tão somente nas matérias que tenham tramitação concentrada, ou seja, aquelas submetidas à deliberação conjunta das duas Casas do Parlamento. Ele não atinge, portanto, às votações realizadas nas sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal isoladamente. Apesar da expectativa inicial, nenhuma questão de ordem sobre o assunto foi encontrada, o que sinaliza ser pacífica, em Plenário, a aceitação desse entendimento da Mesa Diretora.

Quanto a não-aplicação da regra que determina a suspensão de todas as demais deliberações das sessões conjuntas do Congresso Nacional quando houver vetos não-

¹⁹ Questão de ordem é toda dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno das Casas, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal, sobre qualquer matéria apreciada na ocasião. Tal dúvida deve ser formulada em Plenário, de forma objetiva, com a indicação precisa das disposições constitucionais ou regimentais a que se refira. Esse instituto é tratado no artigo 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nos artigos 403 e 404 do Regimento do Senado Federal e no artigo 131 do Regimento Comum.

²⁰ Entenda-se, aqui, por Congresso Nacional a terceira Casa Legislativa resultante da união da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando se reúnem em sessões conjuntas para apreciarem, por exemplo, vetos presidenciais e matérias orçamentárias.

²¹ Disponível em: < www.stf.gov.br/portal/processo>. Acesso feito em: 25/11/07.

apreciados em 30 dias, as questões de ordem referentes ao tema foram sistematicamente indeferidas, sem maiores explicações. Como exemplo, tem-se a formulada na sessão conjunta de 17 de abril de 2000, pelos Deputados Walter Pinheiro e Aloísio Mercadante, quando, na tentativa de impedirem a votação de matéria orçamentária, apresentam vasta argumentação – incluindo dados históricos e estatísticos – em defesa da determinação constitucional que obriga a apreciação preferencial dos vetos recebidos há mais de um mês no Parlamento. A decisão do então Presidente Antônio Carlos Magalhães foi que “a mesa indefere a questão de ordem e a envia, de ofício, à Comissão de Justiça”²², não obstante os consistentes argumentos apresentados.

Na Câmara dos Deputados, as questões de ordem revelaram uma situação em que já se reconheceu a aplicabilidade da regra de sobrestamento de pauta, o que, no entanto, caiu em desuso sem qualquer mudança no texto do dispositivo constitucional que a instituiu.²³ Trata-se da apreciação dos atos do Poder Executivo que outorgam ou renovam concessões, permissões e autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, tratados no artigo 223 da Lei Maior.

O parágrafo primeiro desse artigo define que “o Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64 §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem”, ou seja, em 45 dias sujeitos a sobrestar a pauta quando não votados tempestivamente. No início da vigência da atual Carta Magna, os projetos de decretos legislativos na Câmara dos Deputados (PDCs) que tratam a matéria eram submetidos a votações em Plenário e se acumularam rapidamente na pauta, provocando freqüentes trancamentos. Como exemplo, a sessão 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. Tal situação facilitava a tarefa de obstrução parlamentar dos partidos de oposição ao governo, que, estrategicamente, buscavam retardar o andamento dos trabalhos legislativos em Plenário.

A partir de uma consulta da Mesa Diretora à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, alterou-se o rito, ficando estabelecido que as outorgas e renovações seriam

²² A íntegra da questão de ordem está no recurso nº. 1/2000, do Congresso Nacional, que ainda se encontra na CCJC, da Câmara dos Deputados, pendente de parecer. Outras questões de ordem, de idêntico teor, são encontradas em recursos semelhantes, tais como os de números 1 e 2, ambos de 2007.

²³ A discussão a seguir tem como suporte as questões de ordem nºs. 10149/89, 10155/90 e 10156/60, que, assim como as outras mencionadas neste capítulo, estão disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/plenario/qordem>.

apreciadas conclusivamente nas comissões, sendo submetidas ao Plenário somente quando fossem objetos de recurso apresentado por, no mínimo, 52 deputados. Os atos de não-renovação, por outro lado, continuariam sob deliberação do Plenário, em votações nominais, por causa da exigência constitucional²⁴. As novas interpretações que tiveram o condão de retirar a apreciação desses projetos do Plenário, transferindo-a para as comissões, estão contidas no conhecido Parecer 9-A de 1990, de autoria do deputado Nelson Jobim.

Mas a mudança do rito não eliminava a aplicabilidade da regra de sobrestamento, como reconhecia o deputado Inocêncio Oliveira, então presidindo a sessão de 22 de fevereiro de 1990, durante a discussão do parecer da consulta, quando afirmou que “se no prazo de quarenta e cinco dias essa matéria não for examinada terminativamente pelas comissões técnicas, será incluída da ordem do dia, sobrestando-se as demais”²⁵. Também o relator Nelson Jobim seguia a mesma interpretação, externada durante a discussão da matéria na mesma sessão:

Senhor Presidente, o deputado José Genoíno, competentemente, constata que as matérias relacionadas no art. 223 da Constituição deverão ter o efeito de sobrestar a deliberação quanto a todos os assuntos, uma vez ultrapassado o prazo do § 2º do art. 64.²⁶

No entanto, com a mudança do rito de tramitação, deixou-se de aplicar, na Câmara dos Deputados, a regra de sobrestamento de pauta quando os projetos de outorga ou renovação de serviços de rádio e de televisão não são apreciados dentro do prazo de 45 dias. Uma pesquisa no sítio daquela casa na internet revelou seis projetos – todos tramitando há mais de seis meses – não-concluídos por estarem aguardando deliberação de recurso apresentado contra a apreciação conclusiva pelas comissões.²⁷ Na mesma ocasião, foram localizadas, tramitando há mais de 45 dias, 85 PDCs que rejeitam ato de outorga ou renovação e outros 86 que aprovam o ato do Executivo, ainda tramitando na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Caso a regra de sobrestamento ainda fosse observada para o caso, todas essas proposições seriam obrigatoriamente incluídas na ordem do dia do plenário da Câmara dos Deputados, enquanto permanecessem pendentes de deliberação definitiva.

²⁴ Mandamento contido no artigo 2º do artigo 223 da Constituição Federal, com a seguinte redação: §2º A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

²⁵ Notas taquigráficas contidas na questão de ordem nº. 10.155, da Câmara dos Deputados.

²⁶ Idem.

²⁷ Acesso feito em: 2/1/2008 no sítio da Câmara (www.camara.gov.br/proposicoes) revelou os PDCs 2.792/02, 415/03, 728/03, 1.775/05, 2.440/06 e 274/07 com a situação “aguardando deliberação de recurso”.

Quanto ao impacto do trancamento de pauta nos trabalhos das comissões, há divergências de interpretações entre as Casas do Congresso Nacional. Enquanto, na Câmara dos Deputados, nunca se admitiu qualquer hipótese que provocasse a interrupção dos trabalhos das comissões pelo trancamento de pauta do Plenário, no Senado Federal, por outro lado, entende-se que este alcança a apreciação conclusiva de projetos pelas comissões, alcance esse que, no entanto, sofreu moderação ao longo da vigência da atual Carta Magna. Para tratar desse tema, três questões de ordem da Câmara dos Deputados foram selecionadas, sobre as quais se tecerão os comentários a seguir.

A primeira das questões de ordem foi formulada em 25 de agosto de 1999, pelo deputado Régis Cavalcante, e buscava a suspensão dos trabalhos nas comissões em virtude da existência de projeto do Poder Executivo, em regime de urgência constitucional e com prazo expirado para apreciação. O Presidente Michel Temer a indeferiu, afirmando que:

O mandamento constitucional do § 2º, art. 64, está precisamente observado, quanto à tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 24/99, pois, desde que foi superado o prazo constitucional de quarenta e cinco dias para sua apreciação, o mesmo se encontra na pauta da ordem do dia dessa casa, devendo ser a próxima proposição a ser votada em Plenário.²⁸

A segunda questão de ordem escolhida, a de nº 222, formulada em 3 de abril de 2000 pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, solicitava a suspensão das deliberações legislativas nas comissões por causa de medidas provisórias tramitando há mais de quarenta e cinco dias sem deliberação. O Presidente da Câmara também a indeferiu, alegando que: (i) as comissões da Casa não estão envolvidas na apreciação de medidas provisórias, mas sim uma comissão mista do Congresso Nacional; (ii) o funcionamento daqueles órgãos técnicos não atrapalham os trabalhos da ordem do dia do Plenário, pois ambos possuem, regimentalmente, horários distintos; (iii) e por fim, o constituinte derivado não teve a intenção de paralisar os trabalhos das comissões, pois rejeitou essa proposta na votação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Aqui, pode-se também verificar as diferentes interpretações das duas Casas na aplicação dessa regra. Ao recorrer contra a decisão, o autor da questão de ordem solicitou a anexação de um comunicado do Presidente do Senado Federal esclarecendo que as comissões daquela Casa eram impedidas de apreciar terminativamente projetos sempre que ocorresse o trancamento da pauta do Plenário.

²⁸

Questão de ordem nº. 237, de 1999, da Câmara dos Deputados.

A regulamentação da EC 32/2001 ocorreu cerca de um mês após a decisão sobre o questionamento apresentado anteriormente, e se deu sob a forma da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Ao se fazer uma análise literal do texto da regulamentação referente ao sobrestamento de pauta, nota-se um abrandamento da regra em relação ao texto constitucional. Enquanto o artigo 9º da Resolução regulamenta que as medidas provisórias não-apreciadas no prazo previsto entram em urgência, sobrestando “as deliberações legislativas do plenário”²⁹, a literalidade do parágrafo 6º do artigo 62 da Constituição Federal não limita o alcance somente às deliberações do Plenário, mas sim a “todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.³⁰

Quanto à terceira questão de ordem selecionada para se discutir o alcance do sobrestamento de pauta nos trabalhos das comissões, trata-se da de nº 609, formulada em 17 de agosto de 2005, pelo deputado Gastão Vieira, que solicitava o trancamento de pauta das comissões encarregadas de se pronunciarem sobre os projetos do Poder Executivo com urgência constitucional, nos casos em que aqueles órgãos não o fizessem no prazo de 45 dias. Formulada com base no parágrafo 6º do artigo 64 da Constituição e citando o caso concreto do projeto de lei nº 5.463/05, que se encontrava na Comissão de Educação e Cultura, a questão de ordem não foi acatada pela presidência da Câmara dos Deputados, que se escudou na regulamentação feita pelo artigo 204 do Regimento Interno, o que chama a atenção para a diferença entre os dois textos.

De forma semelhante ao caso das medidas provisórias, a análise literal mostra que houve um abrandamento da regra do sobrestamento de pauta no caminho entre o mandamento constitucional e sua regulamentação. O parágrafo 2º do artigo 64 da Lei Maior determina que

Se, no caso do § 1º [de projetos do Executivo com solicitação de urgência], a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão **todas as demais deliberações da respectiva casa** [grifo nosso], com exceção das que tenham

²⁹ A íntegra do artigo 9º da Resolução 1/2001 é:

Art. 9º Se a medida provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, **todas as demais deliberações legislativas do plenário** [grifo nosso] da Casa em que estiver tramitando.

³⁰ Por seu lado, a íntegra do parágrafo 6º do artigo 62 da Constituição Federal é:

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

prazo constitucional determinado [as medidas provisórias], até que se ultime a votação.

Por seu lado, o inciso I do artigo 204 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamenta que:

Findo o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento pela Câmara, sem a manifestação definitiva do Plenário, **o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos** [grifo nosso], para que se ultime sua votação.

A última redação permite à Câmara dos Deputados entender que o sobrestamento se dá apenas quanto aos demais itens da pauta do Plenário, não atingindo as deliberações das comissões.

No Senado Federal, o entendimento de que as comissões não poderiam apreciar terminativamente os projetos se manteve até 11 de março de 2005, quando a regra foi suavizada. A partir de questionamentos dos Senadores, o Presidente da Casa e os líderes decidiram que as comissões poderiam deliberar plenamente quando houvesse o sobrestamento de pauta do Plenário, ficando suspensa somente a abertura do prazo para apresentação de recursos, que, no caso da apreciação terminativa, é o ato final, executado em Plenário. O sustentáculo para a nova interpretação é que

[...] a decisão terminativa de comissão [...] constitui ato composto que somente se completa após ocorrer a comunicação dessa decisão da comissão ao Presidente do Senado para ciência do plenário e publicação no Diário do Senado Federal, com vistas ao início do prazo de cinco dias para interposição de recurso para apreciação da matéria pelo plenário do Senado, conforme estabelecem os parágrafos 2º e 3º do art. 91 do regimento interno.³¹

Por fim, a última evolução significativa na interpretação das regras resultou da questão de ordem 536, feita pelo Deputado José Carlos Aleluia no Plenário da Câmara, em 20 de abril de 2005, a partir da qual se concluiu que nem todas as deliberações tomadas em Plenário são legislativas. A partir de então se passou a considerar deliberações legislativas somente aquelas que resultam em normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico. As decisões que não se enquadram nesse conceito seriam não-legiferantes, tais como as eleições, as votações de processos de perda de mandato e as

³¹ Notas taquigráficas da comunicação do presidente Renan Calheiros ao plenário constantes no Diário do Senado Federal de 11 de março de 2005, página 04763, disponível em: <www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2005/03/10032005.pdf>. Acesso feito em: 15/12/07.

escolhas de nomes a serem indicados pela Câmara dos Deputados para órgãos públicos; não seriam, por isso, alcançadas pelo sobrestamento de pauta.

Esse entendimento se firmou em definitivo com o julgamento do mandado de segurança nº 25.441-6, impetrado pelo ex-Deputado André Luiz. Cassado em uma sessão onde se votou a representação por quebra de decoro quando a pauta estava sobrestada, o ex-Parlamentar teve negado o mandado de segurança pelo Supremo Tribunal Federal, que deu razão aos argumentos apresentados pela mesa da Câmara dos Deputados.

Assim, a partir da breve análise das questões de ordem acima apresentada, observa-se que, tanto na regulamentação como na interpretação das regras de sobrestamento de pauta, há a tendência de se procurar certa flexibilização dessas normas, fugindo dos rigores de uma aplicação draconiana da literalidade dos textos constitucionais, o que certamente acentuaria ainda mais o papel do chefe do Poder Executivo como *agenda setter*.

4.2 Impacto na apreciação das matérias

A seguir, serão apresentados os dados a respeito do exame das matérias que têm o poder de suspender os trabalhos do Plenário quando não-apreciadas nos prazos determinados.

As informações da Tabela 1 permitem demonstrar que a regra constitucional não foi aplicada para garantir a votação dos vetos presidenciais, nos últimos cinco anos, de 2003 a 2007. Além de raras as sessões destinadas a apreciá-los, constatou-se, nos avulsos das ordens do dia das sessões destinadas a deliberações de outras matérias, que havia sempre, naquelas ocasiões, um número considerável de vetos pendentes de decisão pelo Congresso Nacional.

No período analisado, das 37 sessões conjuntas deliberativas realizadas pelo Parlamento, somente três foram convocadas para apreciar vetos. Na primeira, em 20 de maio de 2004, foi feito um grande esforço para reduzir o número de vetos pendentes de deliberação, e 750 foram votados e mantidos. Nas outras duas ocasiões, foram votados somente outros três, dos quais dois foram derrubados e um mantido.³² Por outro, foram apreciadas 370 outras

³² A sessão conjunta de 31/8/2005 derrubou os vetos parciais do PLS 311/04 e do PLC 1/05 (identificados respectivamente como 4.845/25 e 4.712/04 na Câmara dos Deputados), projetos esses que alteravam a remuneração dos servidores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

proposições, em flagrante inobservância da regra de sobrestamento de pauta prevista no parágrafo 6º do artigo 66 da Constituição Federal, pois em todas as sessões deliberativas realizadas havia vetos sem a deliberação do Congresso Nacional.³³

Tabela 1 - Apreciação de vetos nas sessões deliberativa do Congresso Nacional (2003-2007)

Ano	Vetos emitidos (total+parcial)	Sessões Deliberativas		Vetos		Outras matérias votadas
		Total	De vetos	Apreciados	Prejudicados	
94-02 ^(*)	772					
2003	282	11	-	-		67
2004	122	6	1	750	94	132
2005	236	4	2	3	34	63
2006	149	7	-	-	64	46
2007	278	9	-	-	-	62
Total	1.839	37	3	753	192	370

(*) Vetos pendentes dos anos anteriores

Fonte: Relatórios da Presidência do Senado Federal³⁴ e Resultados das Sessões do Congresso Nacional³⁵.

Elaborada pelo autor

Ao contrário do caso dos vetos, o sobrestamento de pauta exerce efeito concreto sobre a tramitação das medidas provisórias e dos projetos do Poder Executivo com solicitação de urgência. Quando vencidos os prazos para a apreciação, as demais deliberações dos Plenários são interrompidas até que se conclua a votação daquelas proposições. Os dados apresentados a seguir são relativos às tramitações na Câmara dos Deputados, nos anos de 2002 a 2007.

A tabela 2 contém informações sobre a apreciação de Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados. Cerca de 80% das MPs recebidas (307 do total de 393) foram aprovadas na Casa iniciadora já com prazo vencido, significando que de cada 5 editadas, cerca de 4 foram enviadas ao Senado Federal trancando sua pauta. Somente 48, ou seja, 12 % do total, foram apreciadas na Câmara dos Deputados, faltando ainda 10,5 dias em média para se atingir o prazo limite de 45 dias. Isso significa que, mesmo nesses casos, o Senado Federal teve menos tempo para a votação em revisão do que os 14 dias regimentalmente previstos na resolução nº 1 de 2002, do Congresso Nacional.

³³ O veto mais antigo é o de nº 503 do ano de 1994, ou seja, há treze anos aguardando deliberação. No final do período analisado, a ordem do dia do Congresso Nacional de 21/12/07 informava a existência de 885 vetos distribuídos em 141 projetos.

³⁴ Disponíveis em: <www.senado.gov.br/sf/atividade/RelPresi/>. Acesso feito em: dezembro de 2007.

³⁵ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/>>. Acesso feito em: 26/12/2007, em resultados das sessões plenárias do Congresso Nacional.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, teve o ônus extra de apreciar 76 Medidas Provisórias (19% do total) que retornaram da Casa revisora, com prazos vencidos. Esse fator contribuiu para que, no período analisado, a Câmara fosse, em termos numéricos de MPs que sobrestaram a pauta, mais atingida do que o Senado Federal. Ou seja, de cada 5 MPs, cerca de uma tramitou duas vezes pelo Plenário da Casa iniciadora, trancando a pauta na segunda vez, quando da votação das mudanças aprovadas na Casa revisora.

Tabela 2 - Apreciação de Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados (2002-2007)

Ano	MPs publicadas	Revo-gadas	Preju-dicadas	MPs apreciadas na CD (Casa iniciadora)					Emendas/PLV do Senado Federal	
				Sobrestando a pauta		Sem sobrestar			Sobres-tando	Sem sobrestar
				Aprovadas	Rejeitadas	Aprovadas	Rejeitadas	MD ^(*)		
2002	82	-	2	52	12	4	-	5,5	4	-
2003	58	1	-	38	-	18	-	6,2	12	-
2004	73	-	-	78	1	10	-	9,4	27	-
2005	42	1	2	36	2	-	-	-	10	-
2006	68	1	-	58	2	2	-	4,5	9	-
2007	70	4	-	47	-	14	-	18,9	14	-
Total	393	7	4	307	17	48	-	10,5	76	-

(*) Média de dias para se atingir a data de sobrestamento

Fonte: Banco de dados do SEROD e dados do NATEC, da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Elaborada pelo autor.

Quanto aos projetos do Poder Executivo com solicitação da urgência prevista no artigo 64 da Constituição Federal, a regra de sobrestamento de pauta foi aplicada, assim como no caso das Medidas Provisórias, para se garantir que a votação chegasse a termo no Plenário da Câmara dos Deputados. Todos os projetos que foram objetos da solicitação desse tipo de regime de tramitação tiveram apreciação célere, interrompendo-se as outras deliberações quando vencido o prazo de 45 dias, exceto aqueles para os quais o autor solicitou o cancelamento da urgência ou a retirada dos projetos.

Mas esse mecanismo institucional não tem sido usado efetivamente pelo Poder Executivo para aprovar seus projetos de lei. De acordo com a tabela 3, 66 dessas proposições foram submetidas ao Congresso Nacional no período de 2002 a 2007, e 40 delas tiveram a urgência cancelada por solicitação do autor, quase todas feitas após já se verificar o sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados. Isso significa que de cada três urgências solicitadas, praticamente duas foram canceladas. Além disso, somente 20 projetos tramitando

sob o regime de urgência constitucionalmente previsto foram aprovados na Câmara dos Deputados e enviados ao Senado Federal, o que permite concluir, também, que a pauta da primeira Casa esteve mais exposta ao sobrestamento do que a da segunda, a se considerar a quantidade de projetos submetidos a cada uma delas sob esse rito.

Tabela 3 - Projetos do Poder Executivo enviados à Câmara dos Deputados com solicitação de regime de urgência baseado no art. 64 da CF (2002-2007).

Ano	Projetos enviados	Cancelamentos de urgência	Situação na casa iniciadora (Câmara dos Deputados)					
			Retirados de tramitação	Declarados prejudicados	Em tramitação	Apreciados pela Câmara dos Deputados		
						Em urgência (Art. 155 do RI)	Em urgência (Art. 64 da CF)	Em outros regimes
2002	10	8	3		4	1	2	-
2003	15	6	1	1	-	6	7	-
2004	10	8	1	1	1	5	2	-
2005	11	8	2	2	3	2	2	-
2006	9	7	-	1	5	1	2	-
2007	11	3	-	-	6	-	5	-
Total	66	40	7	5	19	15	20	-

Fontes: Sítio do Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>³⁶ e banco de dados do SEROD da Secretaria-Geral da Mesa.

Elaborada pelo autor.

Ainda segundo a tabela 3, nota-se que pouco mais da metade dos projetos enviados pelo Poder Executivo foi aprovada na Câmara, a saber, 35, sendo 20 em regime de urgência constitucionalmente prevista e 15 em urgência, prevista no artigo 155 do Regimento Interno (urgência urgentíssima). O governo parece ter perdido o interesse em relação a 26 desses projetos, 19 dos quais ainda em andamento – principalmente nas comissões – e sete retirados de tramitação pelo autor.

A tabela 4 resume as informações sobre o último tipo de proposição analisada, a representação contra Deputados por quebra de decoro parlamentar. A grande maioria das representações (77%) não chegou a ser submetida à deliberação do Plenário, por terem recebido pareceres do Conselho de Ética, recomendando a não-aplicação de sanções. Essas proposições foram arquivadas, uma vez que os pareceres não foram objetos de recurso.

As 16 representações que receberam pareceres acatando as acusações recomendaram a perda do mandato e todas foram objetos de deliberação pelo Plenário.³⁷ Como foram votadas

após o prazo de 90 dias da instalação do processo, elas provocaram o sobrestamento de pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, o que mostra a efetividade na aplicação da regra prescrita nas normas regimentais, quando o Conselho de Ética recomenda alguma das sanções previstas.

Tabela 4 – Representações por quebra de decoro parlamentar (2002-2007)³⁸

Ano	Repre-sentações	Arquivadas sem apre- ciação do plenário	Apreciadas pelo plenário	Em tramitação ³⁹
2002	1	-	-	1
2003	-	-	-	-
2004	8	6	-	2
2005	34	25	5	4
2006	74	63	11	-
2007	7	2	-	5
Total	124	96	16	12

Fonte: <www.camara.gov.br/proposições>. Elaborada pelo autor.

Além disso, nota-se que cerca de 10% das representações analisadas ainda tramitam na Câmara há mais de 90 dias. Das doze em questão, somente uma, a de número 12/2007, se encontra no Conselho de Ética, cujo processo foi instaurado e ainda está pendente de parecer, apesar de já estar na fase de conclusão naquele órgão. Uma vez que o prazo para apreciação está vencido, essa representação tem o poder de sobrestar as demais deliberações do Plenário da Câmara dos Deputados. No entanto, das onze restantes, quatro receberam pareceres contrários à aplicação de sanção e aguardam providências da Mesa Diretora para abertura do prazo para apresentação de recurso contra a decisão do Conselho de Ética; como não foram

³⁶ Acesso feito em: 27/12/2007. O quadro foi elaborado a partir da análise de todas as mensagens do Poder Executivo, solicitando urgência ou o cancelamento dela para os projetos de sua iniciativa e de dados coletados no Serviço de Elaboração e Controle da Ordem do Dia, da Câmara dos Deputados.

³⁷ No período analisado, o Plenário aprovou apenas quatro das 16 representações cujos pareceres recomendavam a cassação de mandado por quebra de decoro parlamentar. Assim, perderam os mandatos os Deputados André Luiz, Roberto Jefferson, José Dirceu e Pedro Corrêa.

³⁸ Elaborado a partir de pesquisa no sítio da Câmara dos Deputados onde foram selecionadas as representações que contivesse a palavra “decoro” na ementa. Acesso feito em: 28/12/2007.

³⁹ Em 27/12/07, das representações analisadas, ainda tramitavam (todas há mais de 90 dias) as de números: 16/02 (aguardando, após o recebimento no plenário em 18/2/02); 15/04 (aguardando, após o recebimento no plenário em 5/8/04); 17/04 (aguardando, após o recebimento no plenário em 3/9/04); 29/05 (encaminhado ao Corregedor em 29/6/05), 30/05 (aguardando, após o recebimento no plenário em 29/6/05), 31/05 (aguardando, após o recebimento no plenário em 4/7/05), 42/05 (aguardando o recebimento pelo corregedor, após publicação no Diário da Câmara dos Deputados em 5/9/05); 2/07 (no SEPRO aguardando providência, com parecer contrário aprovado em 15/7/05), 3/07 (no SEPRO aguardando providência, com parecer contrário aprovado em 10/5/07), 4/07 (no SEPRO aguardando providência, com parecer contrário aprovado em 10/5/07); 5/07 (no SEPRO aguardando providência, com parecer contrário aprovado em 24/5/07); 12/07 (no Conselho de Ética, em fase de conclusão).

concluídas tempestivamente, pode-se argumentar que essas representações estariam sobrestando a pauta. Por fim, as outras sete não foram recebidas pelo Conselho de Ética, significando que a contagem de prazo não se iniciou, mostrando que a forma como a regra foi concebida pode gerar situações em que o sobrestamento de pauta não cumpre o papel a ele destinado, qual seja, o de garantir o desfecho da representação em tempo rápido. Se a contagem do prazo não se inicia, não há como ocorrer o sobrestamento de pauta.

4.3 Impacto nas sessões deliberativas

Nesse tópico serão apresentados dados das sessões deliberativas realizadas na Câmara dos Deputados, nos anos de 2002 a 2007, para ilustrar o efeito do sobrestamento de pauta. Além de se procurar medir quantitativamente o papel de cada tipo de proposição na ocorrência dos trancamentos, serão identificados, a partir da análise dos dados, alguns mecanismos usados pelo governo com o objetivo de determinar a agenda do plenário da Câmara dos Deputados por meio das medidas provisórias e dos projetos de lei com prazos para apreciação expirados.

Tabela 5 - Sessões deliberativas da Câmara dos Deputados

Ano	Sobrestadas		Sem sobrestamento		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	
2002	44	60,3	29	39,7	73
2003	75	46,6	86	53,4	161
2004	89	69,0	40	31,0	129
2005	108 ^(*)	81,8	24	18,2	132
2006	80	69,0	36	31,0	116
2007	116	65,9	60	34,1	176
Total	512	65,1	275	34,9	787

(*) Cinco sessões trataram somente de eleições

Fonte: Banco de dados SEROD da Secretaria-Geral da Mesa.

Elaborada pelo autor.

O impacto do sobrestamento nas sessões deliberativas é bem ilustrado pelos números apresentados na tabela 5. No período em questão, a Câmara dos Deputados realizou 787 sessões deliberativas, 512 das quais (65,1%) tinham a obrigação institucional de apreciar prioritariamente medidas provisórias, projetos de lei do Poder Executivo ou representações, todos com prazos vencidos. Descrevendo de outra forma, significa que, de cada três sessões deliberativas realizadas, duas tinham as primeiras matérias constantes em suas ordens do dia

definidas pelas regras de sobrestamento de pauta. Apesar de não mensurado quantitativamente, é digno de nota que, nas sessões iniciadas com pautas sobrestadas, raramente se apreciaram outras matérias que não aquelas com prazos vencidos. Observa-se, ainda, que em 2005 ocorreu um percentual significativamente mais alto, o que motivou a análise mais detalhada desse ano, a ser apresentada ainda neste tópico.

Tabela 6 - Frequências das proposições que sobrestaram as pautas da Câmara (2002-2007)

Ano	Medidas Provisórias		Projetos do Executivo		Representações		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
2002	284	84,3	53	15,7	-	-	337
2003	185	88,5	24	11,5	-	-	209
2004	792	88,2	106	11,8	-	-	898
2005	338	65,4	167	32,3	12	2,3	517
2006	286	75,3	83	21,8	11	2,9	380
2007	412	84,6	75	15,4	-	-	487
Total	2297	81,2	508	18,0	23	0,8	2828

Fonte: Banco de dados SEROD da Secretaria-Geral da Mesa.

Elaborada pelo autor.

A tabela 6 tem a finalidade de mostrar a frequência com que as proposições aparecem nas ordens do dia das sessões, obstruindo as demais deliberações. As medidas provisórias aparecem em 81,2% das vezes em que alguma matéria figurou nessa situação na pauta, contra 18% dos projetos de lei e 0,8% das representações por quebra de decoro parlamentar. Esses números mostram que as duas primeiras proposições são, de fato, as responsáveis pelo sobrestamento da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados e evidenciou o poder do Executivo como controlador da agenda. Em cada três sessões, ele controlou, diretamente, em duas delas, o que seria votado prioritariamente pelo Plenário.

Naturalmente esse poder é maior do que aquele evidenciado pelo efeito do sobrestamento de pauta acima discutido, pois, em virtude da força da base parlamentar de apoio ao governo, outras proposições de autoria ou de interesse do Poder Executivo ocupam freqüentemente a ordem do dia do Plenário, quando este não é obrigado a se ocupar das MPs e dos projetos com prazos constitucionais expirados para apreciação. Esse aspecto da discussão, no entanto, foge dos objetivos propostos no trabalho.

Para ilustrar a dificuldade de se apreciar outras proposições em um Plenário freqüentemente obstruído por matérias do Poder Executivo, com prazos vencidos, tome-se como exem-

pelo caso dos projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados, regulamentadores das relações das MPs que perderam a validade. Apesar de alguns autores defenderem que a possibilidade de o Parlamento aprovar esses decretos pode facilitar sua decisão de rejeitar uma MP⁴⁰, essa aprovação não é uma tarefa fácil de realizar após a promulgação da EC 32/01, que não concedeu qualquer privilégio para o rito desses projetos. Após 2002, nove tramitaram na Câmara dos Deputados⁴¹ e quatro no Senado Federal⁴², sendo todos arquivados por não terem sido aprovados pelos Plenários das duas Casas ao final do prazo constitucionalmente definido de 60 dias. Curiosamente, o único Decreto Legislativo dessa espécie após 2002 foi aprovado de uma forma regimentalmente não usual⁴³: em sessão conjunta do Congresso Nacional onde o sobrestamento de pauta não tem alcance.

Quanto aos dados do ano de 2005 apresentados anteriormente na tabela 5, o alto índice de sessões com sobrestamentos de pauta está ligado aos problemas do governo para manter unida sua base de sustentação parlamentar. Logo no início do ano, em fevereiro, ele “perdeu” a presidência da Câmara dos Deputados, com a eleição do deputado Severino Cavalcanti, após uma cisão no PT, que apresentou dois candidatos para a disputa. Diante das dificuldades para manter a coalizão de apoio, o governo, por meio da liderança do PT, operou para manter a pauta da Câmara dos Deputados sobrestada, obstruindo, assim, os trabalhos em Plenário para impedir resultados contrários aos seus interesses nas deliberações. Conforme se verifica na tabela 7, do final de abril, quando os governistas, diante do risco de derrota, apelaram pela primeira vez no ano para manobras de obstrução, até o início de novembro, quando

⁴⁰ Essa é a posição defendida por Amorim Neto e Tafner (2002, p. 20), que encontra ressonância também em Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, ao afirmarem: “Ora, se for verdade para a maioria MPrej > MP [que é melhor rejeitar a MP], então a MP será rejeitada. Vale notar que a Constituição brasileira facilita a tarefa congressual de rejeitar a MP ao estabelecer que cabe ao Congresso regular as conseqüências advindas da vigência provisória da medida. Ou seja, o Congresso Nacional pode tomar medidas que diminuam os custos de rejeição das MPs.” (2003, p. 275). Quando uma MP é votada, o Congresso Nacional depara-se com três possibilidades: aprová-la, rejeitá-la sem regulamentar os efeitos da sua vigência, ou rejeitá-la com regulamentação dos efeitos. As dificuldades verificadas na prática para se regulamentar uma MP rejeitada induz a acreditar que **esse fator não** facilita essa rejeição pelo Parlamento.

⁴¹ PDCs n^{os} 2234/02, 2659/02, 545/03, 1824/05, 1825/05, 1831/05, 1834/05, 8/07 e 357/07.

⁴² PDS n^{os} 646/02, 377/03, 403/05, 3/07.

⁴³ O Decreto Legislativo n^o 14/2004 referente à MP 196/04, resultou da aprovação do projeto de decreto legislativo (PDN) n^o. 12/04 na sessão conjunta de 9/12/04, No entanto, a Resolução n^o 1/2002 do Congresso Nacional prevê que essa espécie de projeto de decreto legislativo tramitará nas duas casas. O inciso II do parágrafo 4^o do artigo 5^o da resolução dispõe que os projetos de autoria das comissões mistas serão apreciados, iniciando-se na Câmara dos Deputados; por outro lado, quando de autoria de um parlamentar, inicia-se a tramitação na Casa do autor, sendo a outra Casa, a revisora. Não foi encontrada nenhuma hipótese no Regimento Comum prevendo a votação desses projetos pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta.

conseguem se reagrupar, somente quatro sessões foram realizadas sem que as pautas estivessem sobrestadas por medidas provisórias.

Tabela 7 - Sessões deliberativas da Câmara dos Deputados (Fev-Dez 2005)

Mês	Sobrestadas		Sem sobrestamento		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	
Fev	2	66,7	1	33,3	3
Mar	10	52,6	9	47,4	19
Abr	7	100	-	-	7
Mai	14	100	-	-	14
Jun	20	95,2	1	4,8	21
Jul	6	66,7	3	33,3	9
Ago	10	100	-	-	10
Set	9	100	-	-	9
Out	12	100	-	-	12
Nov	13	76,5	4	23,5	17
Dez	5	45,45	6	54,55	11
Total	108	81,8	24	18,2	132

Fonte: Banco de dados SEROD da Secretaria-Geral da Mesa.
Elaborada pelo autor.

Além da derrota na eleição de Severino Cavalcanti, alguns outros fatos ilustram, nesse período, a dificuldade do Poder Executivo em manter a sua base parlamentar na Câmara dos Deputados. Na sessão de 28 de março de 2005, por exemplo, durante a votação da Medida Provisória 232/05, que corrigia a tabela de imposto de renda de pessoa física, os partidos governistas entraram em obstrução, derrubando a sessão para evitar uma significativa derrota. Essa e outras manobras típicas da oposição foram usadas em diversas ocasiões para que maiores revezes fosse evitados. Nesse período conturbado, algumas MPs foram rejeitadas em Plenário, o governo foi derrotado na indicação de nomes para o Tribunal de Contas da União e para o Conselho Nacional de Justiça, além de sofrer enorme desgaste provocado pelo escândalo do esquema chamado “mensalão”, denunciado pelo então aliado e líder do Partido Trabalhista Brasileiro, Roberto Jefferson, em reportagem da Folha de São Paulo, de 6 de junho de 2005.

Durante quase todo o período de instabilidade, as demais deliberações de Plenário se mantiveram obstruídas pelas proposições do Poder Executivo com prazos expirados, das quais somente cerca de duas eram votadas semanalmente. As quatro sessões sem sobrestamento de pauta verificadas nos meses de junho e julho se explicam pelo acordo entre os partidos para se

votar alguns projetos consensuais, tais como de criações de universidades federais, da lei da biopirataria, de planos de carreiras de servidores públicos, dentre outros.

A tabela 7 registra a volta das sessões sem sobrestamento somente no final de novembro, quando o grupo governista se reagrupa e retoma o controle da Câmara dos Deputados. Isso se viabiliza após a ocorrência de três fatos marcantes: a renúncia do Deputado Severino Cavalcanti, sob acusações de corrupção, a eleição do aliado Aldo Rebelo para a presidência da casa e, por último, a cassação do mandato do Deputado José Dirceu, um dos pivôs do conflito que redundara no escândalo do “mensalão”. Diante do novo quadro político, o governo não mais necessitou usar o sobrestamento de pauta de forma tão drástica para controlar, e em muitos casos impedir, as deliberações do Plenário.

Tabela 8 – Sessões da Câmara durante votação da PEC 558/06 (prorrogação da CPMF)

Data	Tipo	Sobrestamentos		Tramitação da PEC no plenário
		MPs	Projetos	
18/9/07	Ordinária	4		
18/9/07	Extraordinária	2		Revogação das MPs 379/05 e 380/05. Início do 1º turno da PEC
19/9/07	Extraordinária	1		Votação da MP 381/05
19/9/07	Extraordinária			Continuação da apreciação da PEC em 1º turno
19/9/07	Extraordinária	1		Revogação da MP 382. Continuação da apreciação da PEC
19/9/07	Extraordinária			Continuação da apreciação em 1º turno
20/9/07	Extraordinária			Idem
25/9/07	Extraordinária		1	Votação da PL 1631/07, que sobrestava a pauta
25/9/07	Extraordinária			Continuação da apreciação em 1º turno
26/9/07	Extraordinária			Idem
26/9/07	Extraordinária			Idem
26/9/07	Extraordinária			Idem
27/9/07	Extraordinária			Término da votação da PEC em 1º turno
2/10/07	Ordinária	3		
2/10/07	Extraordinária	1		
3/10/07	Extraordinária	1		
3/10/07	Ordinária	1		
3/10/07	Extraordinária	1		
4/10/07	Extraordinária			
8/10/07	Extraordinária	2		
8/10/07	Extraordinária	1		
9/10/07	Extraordinária	2		
9/10/07	Ordinária	2		
9/10/07	Extraordinária	1		Revogação da MP 385/07. Início do 2º turno da PEC
10/10/07	Extraordinária			Término da votação da PEC em 2º turno

Fonte: <www.camara.gov.br/proposicoes>

Elaborada pelo autor.

A tabela 8 resume as sessões deliberativas realizadas na Câmara dos Deputados durante a votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 558/06, que prorrogava a validade da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Mostra também outro mecanismo usado pelo Poder Executivo no controle da agenda do Plenário: a revogação de medida provisória com prazo de apreciação expirado quando seu interesse recai sobre outra matéria que não pode ser apreciada enquanto a pauta estiver obstruída. Essa manobra passou a ser utilizada a partir de 2003, quando, pela primeira vez após a promulgação da EC 32/01, editou-se uma MP – a de nº 128/03 – para revogar integralmente outra – a de nº 124/05 – com o objetivo de se votar a PEC nº 42/03, que tratava da reforma tributária.

Quanto da apreciação da PEC pelo Plenário, o Presidente da República revogou as Medidas Provisórias de nºs. 379/07, 380/07 e 382/07 para desobstruir a pauta e viabilizar a apreciação em primeiro turno; também no segundo turno, repetiu a manobra, retirando de tramitação a de nº 385/05. De forma similar às das outras ocasiões anteriores, as mensagens que encaminharam as revogações deixaram explicitamente claro que o objetivo buscado era a liberação da pauta para se apreciar outras matérias.⁴⁴ Não há argumentação convincente – nos casos em que houve essa preocupação – para explicar porque as MPs não eram mais “urgentes e relevantes” e podiam ser revogadas. Os conteúdos dessas mensagens indicam a banalização do instituto da medida provisória⁴⁵, usada aqui para o controle da pauta das Casas legislativas e não para as situações excepcionais pensadas pelos constituintes.

Por fim, quando ocorre o entendimento entre as forças políticas, o sobrestamento de pauta não é um empecilho à apreciação de outras matérias, como mostrado ao se discutir as sessões dos meses de junho e julho da tabela 7, e em ocasiões específicas, principalmente nos finais dos anos legislativos, quando normalmente os acordos possibilitam a votação em Plenário de várias proposições. Nesse caso, o instituto cumpre o seu papel de garantir a

⁴⁴ Mensagens que encaminharam as MPs revogadoras, de números 128/03 de 2/9/2003, 233/04 de 29/6/2005, 390/07 e 391/07 de 18/9/2007, 392/07 de 19/9/2007 e a 397/07, de 18/9/2007. Tais mensagens foram publicadas no Diário Oficial da União, juntamente com as medidas provisórias.

⁴⁵ A mensagem da MP 128/03, a primeira da série, contém um parágrafo que é repetido com pequenas variações de redação em praticamente todas as outras mensagens: “Assim, impõe-se a necessidade – imperiosa – de revogar a Medida Provisória em causa, de modo a desobstruir a pauta de votação na Câmara dos Deputados. Ao mesmo tempo, o Governo Federal empenhar-se-á em submeter ao Congresso Nacional projeto de lei com idêntico teor ao da Medida Provisória cuja revogação ora se propõe.” (Diário Oficial da União de 2/9/2009).

apreciação de certas matérias, ordenando-as prioritariamente. No entanto, a partir das outras situações descritas, vê-se que, quando se faz necessário ao interesse do Poder Executivo, esse instituto é usado para não só garantir a apreciação dos seus projetos, mas também para controlar as atividades legiferantes, contribuindo decisivamente para que o Presidente da República detenha o papel de principal controlador da agenda do processo legislativo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No curso desse estudo, seguindo a perspectiva neo-institucionalista, procuraram-se evidências que explicassem por que o sobrestamento de pauta foi inserido no arranjo institucional brasileiro e como ele “conta” no processo de tomada decisório dentro das atividades legislativas.

O processo de tomada de decisão voltado aos interesses do cidadão é um dos requisitos para as democracias modernas e, para garanti-lo, as instituições têm papel fundamental ao moldar os fatores organizacionais e procedimentais envolvidos, afetando, assim, o comportamento dos agentes políticos ao definir o ambiente no qual o processo deve se desenvolver. Elas têm impacto crucial nas dinâmicas decisórias, pois os atores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas. Os resultados não são conseqüências simples da soma das preferências individuais, mas sim do comportamento dos atores, motivados naturalmente por suas preferências, porém moldados pelo contexto institucional.

Para escapar do risco de paralisia decisório e da instabilidade das deliberações tomadas por maioria, as instituições concentram poderes em alguns atores, gerando o chamado poder de agenda, que garante aos seus detentores influenciar decisivamente no que será decidido e em que ritmo a deliberação será efetuada. Tanto nos sistemas parlamentaristas quanto nos presidencialistas, nota-se atualmente a tendência de concentrar o poder de agenda no chefe do Poder Executivo, concentração essa motivada pelas necessidades de dotar o governo de instrumentos que o permitam reagir rapidamente ante as rápidas mudanças da sociedade contemporânea, e de fortalecê-lo para reduzir o poder de pressão dos Parlamentares.

Pode-se afirmar que a busca de um eficiente processo decisório é a razão que induziu os constituintes de 1987-88 a redesenharem as instituições, sem, contudo, retirar do chefe do Poder Executivo a função de importante controlador da agenda do processo legislativo. Para se atingir esse objetivo, alguns mecanismos e regras foram concebidos na nova Carga Magna, com destaque para o sobrestamento de pauta, cuja função era garantir a efetiva e rápida apreciação de alguns tipos de proposições do governo. Assim, sob a ótica neo-institucionalista, a introdução do trancamento de pauta pode ser explicada pela opção do constituinte de valorizar as instituições em detrimento das preferências individuais dos Parlamentares.

Quanto às proposições que provocam a obstrução das demais deliberações quando expirados os prazos para suas apreciações, aos quatro casos iniciais adicionou-se mais um, evidenciado durante a análise das questões de ordem sobre o tema. Detectou-se que os projetos de decreto legislativo por meio dos quais o Congresso Nacional se pronuncia sobre as outorgas e renovações dos serviços de rádio e televisão também tiveram o poder de sobrestar a pauta por força de mandamento constitucional; no entanto, em pouco mais de um ano de vigência da atual Constituição Federal, a Câmara dos Deputados, ao mudar o rito de apreciação dessas matérias, deixou de aplicar essa regra.

Para os casos inicialmente conhecidos, também há diferenças quanto a aplicabilidade da norma. A Mesa Diretora do Congresso Nacional não observa o sobrestamento de pauta pelos vetos não apreciados em 30 dias. Não há aqui, certamente, a vontade política dos Parlamentares – ou pelo menos dos que detêm o controle dos trabalhos legislativos – em fazer valer a efetividade da regra nessa situação, assim como na anteriormente mencionada, em que são tratadas as outorgas e renovações dos serviços de rádio e televisão.

Quanto aos demais casos, pode-se afirmar que a regra do trancamento de pauta tem efeito concreto para garantir suas votações na Câmara dos Deputados. As medidas provisórias, os projetos de lei do Poder Executivo com solicitação de urgência e os casos previstos de representações contra Deputados por quebra de decoro parlamentar, quando não apreciados tempestivamente, obstruem as demais deliberações do Plenário, o que garante a conclusão de suas apreciações.

Com referência ao impacto do sobrestamento de pauta nas sessões deliberativas, demonstrou-se quantitativamente que, na Câmara dos Deputados, das três proposições que têm o condão de obstruir os trabalhos de Plenário quando não votadas, as medidas provisórias e os projetos de lei com urgência solicitada são os responsáveis de fato pelos constantes trancamentos de pauta, cuja frequência comprova ser o Poder Executivo o principal controlador da agenda no processo legislativo brasileiro.

Além de garantir a votação de suas matérias, o Poder Executivo dispõe desse mecanismo como uma forma de controlar os trabalhos de Plenário. Ao calibrar o envio de matérias que podem obstruir as demais deliberações, ele faz com que cerca de 2/3 das sessões tenham pautas sobrestadas e, quando o interesse recai sobre outra matéria que não pode ser apreciada, o Presidente da República elimina o empecilho criado pela situação de

sobrestamento por meio da revogação da medida provisória ou da solicitação de retirada da urgência, quando se tratar de projetos de lei.

Ainda no que se refere às sessões, o impacto provocado na Câmara dos Deputados é maior do que no Senado Federal, considerando-se como parâmetro de análise o número de proposituras recebidas em cada Casa. No que toca às medidas provisórias, embora a Casa Alta tenha recebido cerca de 80% delas já com prazos expirados, sem a possibilidade de usar o prazo regimental de 14 dias, a Câmara dos Deputados, além de recepcionar todas, foi submetida ao ônus de votar mais uma vez cerca de 20% do total, por terem sido alteradas na Casa revisora. De todos os projetos de lei, submetidos à Câmara dos Deputados com solicitação de urgência segundo o artigo 64 da Constituição Federal, somente uma de cada três dessas proposições tramitaram na casa revisora no mesmo rito.

Por fim, a análise das questões de ordem evidenciou que, tanto nas regulamentações dos mandamentos constitucionais nos Regimentos Internos como nas interpretações das Mesas Diretores, existe a tendência de se procurar amenizar as regras de sobrestamento de pauta, fugindo da aplicação rígida e literal dos textos constitucionais, o que certamente aumentaria ainda mais o peso do chefe do Poder Executivo como controlador da agenda no processo legislativo.

Referências

ABRANCHES, Sérgio H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

_____. Presidencialismo de coalizão e crise de governança. **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, UFMG, v. 26, jun. 2001.

ABREU, Alzira Alves de (Org). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2001. v. 1, p. 418-422 e v. 2, p. 1567-1582.

AGESTA, Luís Sanchez, Sistema Político. In: **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986, p. 1127-1128.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. P. 17-29.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro; v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ARROW, Kennety J. **Social Choice and Individual Values**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1963.

BARBOSA, José Henrique. **Relações Legislativo-Executivo**: comportamento, estrutura e mediação. 2001. 206 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política; Universidade de Brasília, Brasília.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de Pesquisa**: propostas metodológicas. 14. ed. Petrópolis : Vozes, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 4, t. I.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 52 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

Brasil. Constituição (1988) **Emenda Constitucional nº 32**, de 11 de outubro de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso feito em: 20 dez. 2007.

Brasil. Constituição (1969) **Emenda Constitucional nº 22**, de 29 de junho de 1982. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm>. Acesso feito em: 25 nov. 2007.

BRASIL. Congresso. **Regimento Comum**. Resolução nº 1, de 1970 do Congresso Nacional, com alterações posteriores, até 2002: Legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. aprovado pelas Resoluções nº 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22 e 23, de 2004; e 30 e 34, de 2005. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**: texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília. Disponível em: <www.camara.gov.br/plenário/questõesdeordem>. Acesso feito em: 22 dez. 2007

BRASIL. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/jsp/jsp/jornaiscompletos/jornaiscompletos_leitura.jsp>. Acesso feito em: jan. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.719**, proposta em 2/5/2006. Brasília. Disponível em: <www.stf.gov.br/portal/processo>. Acesso feito em: 25 nov. 2007.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**: compilação e atualização dos textos, notas, revisões e índices. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade Brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. P. 21-33.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001.

CINTRA, Octávio Antônio. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP, 2004. p. 61-78.

CONDORCET, M. J. N. C. A teoria matemática das eleições. In: RASHED, R. (Org). **Matemáticas y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro; vol. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.

_____.; ABRÚCIO, Fernando Luiz. O segundo governo de FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**. São Paulo; v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

DAHL, Robert. **Preface to Democratic Theory**. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1956.

_____. **Polyarchy**. New Haven/London: Yale University Press, 1971.

_____. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1971a.

EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estudos Avançados**, São Paulo; v. 11, n. 30, maio/ago. 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1986. P. 1601.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

_____. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____.; _____. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victória; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. P. 266-343.

_____.; _____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Org). **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. P. 249-280.

FIGUEIREDO, Fran. As medidas provisórias no Sistema Jurídico-Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991.

FIGUEIREDO, Sara Ramos de. **Processo Legislativo**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 1982.

FONSECA, Celso Silva. **Origens do Estado nacional contemporâneo**. Lisboa: Paralelo 15, 2005.

GROHMAN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. 253 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ); Rio de Janeiro.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo; n. 58, p. 193-223, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1977. v. 4 e 5.

JACKES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

KINZO, Maria D'Ávila; BULMER-THOMAS, Victor. Growth and Development in Brasil: Cardoso's Real Challenge. London: University London, 1995.

LESSA, Renato de A. **A invenção republicana**: Campos Sales, bases e decadência da Primeira República. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

LIMONGI, Fernando. O novo Institucionalismo e os estudos legislativos: A literatura norte-americana recente. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro; n. 17, p. 3-38, jan./jun. 1994.

MEDEIROS, Augusto Carlos; COELHO, Hilbernon Fernandes. **Curso de Metodologia Científica**: contexto, fundamentos, organização do trabalho acadêmico e iniciação à pesquisa científica. Colaboração: BRAGA, Karem Kolarik. Brasília: 2006.

MANZUR, Jorge Luis Lopes. **As variantes da regra da maioria**: o caso do Senado Federal brasileiro de 1999 a 2002. 2003. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política; Universidade de Brasília, Brasília.

MCKELVEY, Richard D. Intransitivities in Multidimensional Voting Models and some implications for agenda control. **Journal of economic theory**, n. 19, p. 472-482, 1976.

MOYA, Maurício Assumpção. **Executivo x Legislativo**: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000). 2005. 169 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política; Universidade de São Paulo, São Paulo.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. P. 141-194.

PILATTI, Adriano. A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro; v. 9, n. 29, p. 28-48, jul./dez. 2006.

PLOTT, Charles. Will economics become an experimental science? **Southern Economic Journal**, V. 57, n. 4, p. 901-919, abr. 1991.

PYE, Lucian W., Tomada de Decisões. In: **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986. p. 1238.

RICCI, Paolo. **De onde vêm nossas leis?** Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. 2006. 198 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política; Universidade de São Paulo, São Paulo.

SALOMON, Délcio Vieira. **A maravilhosa incerteza**: ensaio de metodologia dialética sobre a problematização no processo de pensar, pesquisar e criar. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de pauta na política brasileira. **Dados – Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro; v. 40, n. 3, p. 465-492, 1997.

_____. O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Org). **Reforma Política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. P. 281-295.

SARTORI, Giovanni. A teoria do processo decisório. In: _____. **A teoria democrática revisada**. São Paulo: Ática, 1994. cap. 2.

TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress. **Journal of Political Economy**, v. 96, p. 132-163, 1988.