

# A Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados e a redução do papel do dissenso no parlamento: impactos da alteração de regras de procedimento legislativo

The Chamber of Deputies' Resolution no. 21/2021 and the reduction of the dissenting role in parliament: impacts of changing the rules of legislative procedure

La Resolución n.º 21/2021 de la Cámara de Diputados y la reducción del papel disidente en el parlamento: impactos de la modificación de las reglas de procedimiento legislativo

Douglas Souza Alves<sup>i</sup> <sup>1</sup> e Fabiana de Menezes Soares<sup>ii</sup> <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Câmara dos Deputados, DF, Brasil.

<sup>2</sup>Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais.

## Resumo

À luz da teoria neoinstitucionalista, o presente texto discute como a alteração de regras de procedimento endógenas ao processo legislativo, como a instituição da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados, inseridas em um contexto de parlamento remoto, poderão agir diretamente sobre o exercício da atividade parlamentar, mitigar o poderio de obstrução de minorias políticas e a qualidade da representação. A partir da pesquisa quantitativa, foi feito um comparativo do índice de aprovação de proposições de autoria do Poder Executivo (medidas provisórias) pela Câmara dos Deputados na 56.<sup>a</sup> Legislatura com o intuito de averiguar o impacto da instituição desta Resolução, ao abolir diversos mecanismos de atuação obstrucionista parlamentar. Como resultado, verificou-se que a inovação legislativa concentrou, ainda mais, poder de agenda nas mãos dos líderes partidários e da Presidência da Casa Legislativa, favorecendo assim a agenda legislativa do Poder Executivo após a sua aprovação. Por fim, traça-se um debate em torno do levantado pela literatura sobre representação política e *accountability* para refletir quais impactos as alterações promovidas poderão infligir sobre a qualidade da representação, os princípios do sistema proporcional e o aprofundamento da chamada crise da democracia.

**Palavras-chave:** neoinstitucionalismo; parlamento remoto; Resolução n.º 21/2021; processo legislativo de emergência; *accountability*.

## Abstract

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

**Keywords:** neoinstitutionalism; remote parliament; Resolution no. 21/2021; emergency legislative process; *accountability*.



Revista E-Legis

ISSN:

2175-0688

DOI:

10.51206/elegis.v16i40.842

Seção:

Artigos

Autor para contato:

Douglas Souza Alves

Editores-chefes:

Antonio Teixeira de Barros

Fabiano Peruzzo Schwartz

Mauro Moura Severino

Recebido em:


15 de março de 2023

Aceito em:

14 de março de 2024

Publicado em:

30 de junho de 2024

Esta obra tem a licença  
"CC BY 4.0". 

<sup>i</sup>E-mail: douglaassalves@gmail.com

<sup>ii</sup>E-mail: fbmzsoares@gmail.com

## Resumen

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

**Palabras clave:** neoinstitucionalismo; parlamento remoto; Resolución n° 21/2021; proceso legislativo de emergencia; *accountability*.

---

## 1 Introdução

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

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

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

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

Os mecanismos de obstrução, entendidos aqui como “todas as formas, regimentais ou não de impedir que o projeto de lei seja aprovado pelas maiorias” (Nascimento, 2021, p. 60) são, por diversas vezes, os únicos meios que minorias parlamentares e a oposição ao governo do momento têm para se fazerem ouvidas e contribuir para que o resultado legislativo de votações mais polêmicas caminhe para o centro do debate, na busca por consenso. Por outro lado, o processo se torna mais complexo e, por isso, requer mais tempo e maior debate.

Tudo isso se insere em um cenário de crescente atenção em torno do debate de reformas políticas, da vigência de uma cláusula de desempenho nas últimas eleições, do crescimento do

autoritarismo e do extremismo político no país, onde se faz necessário compreender com maior clareza as dinâmicas da representação política influenciadas por regras micro e macro no sistema político. Em um país com um sabido sistema partidário altamente fragmentado, o instituto da “cláusula de barreira” e as alterações no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) têm como objetivo tornar o processo político mais célere; contudo, não devem obscurecer o debate de seus benefícios e impactos para a representação política e para o regime democrático.

Não obstante isso, com o advento da contemporaneidade e a maior complexidade das instituições políticas, econômicas e sociais, além, é claro, de seus incontestáveis papel e importância nos sistemas políticos e econômicos, o estudo e a análise do impacto e do comportamento das instituições se tornou primordial. Assim, a abordagem neoinstitucionalista parece ter se tornado o prisma majoritário nos estudos da Ciência Política brasileira para analisar as ações e os comportamentos parlamentares e das instituições (Vieira, 2018).

Segundo Vieira (2018), a abordagem neoinstitucionalista intui, de um lado, o legislador como um indivíduo racional e maximador de suas preferências, ao passo que enxerga as instituições — formais e informais — como indutoras de equilíbrio e estabilidade às decisões coletivas, produzindo benefícios e constrangimentos que contêm os ímpetus das ações individuais e personalistas, enquanto promovem cooperação.

Decerto, tal abordagem, ao se subdividir em outras três principais teorias — partidária, distributivista e informacional —, promove vertentes explicativas sobre o funcionamento das instituições — não excludentes entre si e, por vezes, complementares —, aumentando a compreensão sobre o comportamento parlamentar e as decisões legislativas, que perpassam necessariamente o entendimento das regras que organizam o parlamento e seu processo legislativo (Vieira, 2018).

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

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

Por sua vez, recorrendo à pesquisa quantitativa, foram utilizados os dados obtidos sobre o quantitativo de medidas provisórias (MPVs) para traçar um comparativo de apresentação e aprovação/rejeição de propostas de autoria do Poder Executivo durante a 56.<sup>a</sup> Legislatura a partir de um condicionante central: antes e após a instituição da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados. Perpassou-se, ainda, por mecanismos como a instituição do SDR e a aprovação do chamado “orçamento secreto”, as emendas de relator (RP9s), pelo Congresso Nacional, de modo a tentar traçar uma argumentação sobre o aumento do poder de agenda do Poder Executivo a partir da aprovação da mencionada Resolução, guardadas as diversas variáveis do período em que fora aprovada.

Quanto à metodologia, foi utilizado o método *theory-driven evaluation*, ou avaliação orientada pela teoria, o que equivale a dizer que o quadro teórico adotado condiciona as questões de pesquisa e a escolha das ferramentas metodológicas aplicadas (Chen, 2005 *apud* Villas Bôas; Martins; Soares Neto, 2019). A partir desse modelo metodológico e desse quadro teórico, elegem-se questões principais e busca-se comprovar as premissas teóricas pela observação do fenômeno estudado. A partir disso, os objetivos que a presente pesquisa perseguiu foram: a) identificar e descrever as alterações no processo legislativo feitas pelo SDR e pela Resolução

n.º 21 da Câmara dos Deputados; b) avaliar o impacto da mudança no poder anterior de obstrução e intervenção das minorias; c) comparar o poder da minoria antes e depois dos novos procedimentos; e d) descrever como ficou a relação do Poder Legislativo com o Poder Executivo após os procedimentos.

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

Dessa forma, o artigo, em um primeiro momento, traz o debate de como o parlamento remoto, por meio da instituição do SDR no interior da Câmara dos Deputados, como método de continuidade dos trabalhos legislativos em meio à pandemia de covid-19, e a aprovação da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados impactaram sobremaneira a praxis legislativa, alterando o jogo de forças e o poder de agenda dos *stakeholders*, reduzindo o poderio de obstrução política minoritária e aumentando, ainda mais, a concentração de poder nas mãos da Presidência da Câmara, dos líderes partidários e, sobretudo, do Poder Executivo. Por último, procura-se refletir acerca dos impactos que tais alterações tiveram sob o exercício e na qualidade da representação política, onde a redução de poderio de minorias parlamentares pode ter agido sobremaneira sobre os próprios princípios do sistema proporcional e o aprofundamento da chamada crise da democracia.

## 2 A Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados, o parlamento remoto e os impactos sobre o processo legislativo

### 2.1 O parlamento remoto

Durante a pandemia e em um contexto em que a sociedade esperava agilidade no combate à covid-19 e alternativas do poder público à crise, a Câmara dos Deputados, pioneiramente no mundo, instaurou, em 17 de março de 2020, o SDR para permitir a continuidade dos trabalhos legislativos em um momento crucial para o país<sup>1</sup>. A medida, regulamentada *a posteriori* por ato da Mesa, veio como ação frente a dois grandes desafios: a necessidade de celeridade no processo legislativo para combater a crise *versus* a não interrupção dos trabalhos do parlamento frente às medidas de distanciamento social (Nascimento, 2020).

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

Por sua vez, haja vista que no começo da crise as sessões se concentraram exclusivamente de forma remota, a liberação da fala do parlamentar dependia da Mesa. Tal prerrogativa foi reforçada *a posteriori* por meio da Resolução n.º 21/2021, na qual a Mesa ganhou a prerrogativa

<sup>1</sup> O SDR foi instituído por meio da Resolução n.º 14, de 17 de março de 2020 (disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>), e regulamentado pelo Ato da Mesa n.º 123/2020 (disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-norma-cd-mesa.html>).

de cortar a fala, a qualquer tempo e a seu critério, se o parlamentar falasse em sentido contrário ao que ele se inscreveu para discutir a matéria<sup>2</sup>.

A medida é uma forma de acelerar e intensificar os trabalhos, tendo sido reforçada no período pandêmico pela publicação do Ato da Mesa n.º 123/2020, que regulamentou o SDR e que, em seu artigo 5.º, dispôs, de forma cristalina, sobre a inexistência de período reservado para o debate nas sessões plenárias durante a pandemia (Brasil, 2020)<sup>3</sup>.

Decerto, não apenas isso concentrou, ainda mais, poder de agenda nas mãos dos líderes partidários e da Presidência da Câmara durante o período de calamidade pública, o Ato da Mesa n.º 123/2020, em seu art. 3.º, assentou a construção da agenda do Plenário por meio de

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

Isso preconizou as alterações regimentais posteriormente implementadas por meio da aprovação da Resolução n.º 21/2021, que retirou mecanismos de obstrução legítima com o argumento de tornar mais célere o processo legislativo. O próprio regime de urgência é uma medida excepcional para aceleração de uma proposta na Casa legislativa, ao passo que dispensa diversas etapas do trâmite ordinário da proposição, inclusive da análise individual pelas comissões<sup>4</sup>. Nesse sentido, o SDR inaugurou duas alterações substanciais no parlamento: a aceleração drástica na tramitação de proposições por meio da concentração exclusiva de deliberação de proposições em Plenário e a suspensão das atividades das comissões permanentes (Barbosa; Gershon, 2021).

É importante ressaltar que, a despeito de haver tecnologia suficiente para a realização de reuniões por meio do sistema de videoconferências, o SDR, ao dispor sobre a interrupção do funcionamento das comissões permanentes, especiais e de inquérito, representou uma alteração significativa no *modus operandi* legislativo. Assim, as deliberações se concentraram exclusivamente por meio do Plenário, onde a Presidência da Casa e os líderes determinam quase que exclusivamente o processo decisório (Nascimento, 2020). Tendo em vista que, no Plenário, a agenda é pautada por meio de urgências, onde os pareceres individuais das comissões são dispensados e um relator é escolhido pelo presidente da Casa para proferir o parecer por todas elas, o processo se torna essencialmente mais célere<sup>5</sup> (Santos; Gershon, 2021).

Contudo, uma vez que a sociedade civil perdeu um canal direto de interlocução e intervenção com o Congresso Nacional, estando impedida também de ir às ruas ou frequentar as galerias da Casa devido às necessárias medidas de isolamento social, a virtualização do processo foi responsável pela redução drástica da participação social, da transparência no debate e da construção e aprimoramento de políticas públicas no país (Santos; Gershon, 2021). A existência de comissões no processo legislativo garante não apenas a divisão dos poderes, mas a

2 Faz-se importante ressaltar que as sessões extraordinárias — costumeiras durante todo o período de pandemia de covid-19 — além de terem sua convocação como prerrogativas da Presidência da Casa, não têm períodos expressos para debates e comunicações de lideranças (como em sessões ordinárias pós-1988 ou mesmo sessões convocadas apenas para este fim), como o pequeno e o grande expedientes, exceto o debate reservado para discussão das matérias constantes na Ordem do Dia (Vieira, 2011).

3 Com o avançar das sessões em período pandêmico e necessidade dos parlamentares de se comunicarem com suas bases e seus eleitores, houve a publicação do Ato da Mesa n.º 208/2021 que, dentre outras, alterou o art. 5.º do ato mencionado para prever o período de breves comunicações até o início da Ordem do Dia da sessão (Nascimento, 2020).

4 Arts. de 153 a 157 do RICD, em especial neste caso o art. 155, que trata da chamada "urgência urgentíssima".

5 Durante a pandemia e anteriormente à alteração dada pela Resolução n.º 21/2021, esse mecanismo foi exacerbado pelo art. 3.º do Ato da Mesa n.º 123/2020, que regulamentou o SDR.

capacidade informacional desses colegiados, e a especialização do debate parlamentar enriquece sobremaneira o processo, além de aumentar os mecanismos de *accountability* societal (Vieira, 2018; Nascimento, 2020). Cabe lembrar que, com os trabalhos das comissões suspensos, inclusive das comissões parlamentares de inquérito, a atividade parlamentar de fiscalização de atos do governo também ficou comprometida nesse processo (Santos; Gershon, 2021).

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

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

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

Em que pese a importância das outras alterações promovidas durante o período analisado, a título do presente trabalho, serão analisadas com mais afinco duas delas: a instituição do SDR como mostrado alhures e as alterações promovidas no trâmite de MPVs por meio do Ato da Mesa Conjunto n.º 1/2020, que será discutido adiante. Estas se correlacionam diretamente com o objeto aqui delineado: as alterações promovidas por meio da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados para o exercício da atuação parlamentar e o poderio de minorias políticas nessa Casa Legislativa.

Desse modo, por fim, mas essencialmente importante, foi a publicação do Ato Conjunto das Mesas do Congresso Nacional n.º 1/2020, que dispôs sobre o regime extraordinário de tramitação de MPVs enquanto durar a pandemia (Nascimento, 2020). Conforme será demonstrado adiante, o referido ato alterou essencialmente a tramitação de MPVs, acelerando o processo de análise das mesmas e dispensando, inclusive, a competência de análise das comissões mistas sobre o texto — decisão esta já considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup> —, a despeito, até mesmo, da possibilidade de realização de reuniões por meio do SDR— o que não ocorreu —, prejudicando a qualidade e a participação democrática no debate (Nascimento, 2020).

A supressão promovida pelo Ato da Mesa Conjunto reforçou sobremaneira o poderio do relator designado em Plenário e, conseqüentemente, o poderio dos presidentes das Casas Legislativas sobre a matéria. Os prazos exíguos instituídos aceleraram também o processo decisório — sem, contudo, agir sobre a caducidade de MPVs, uma vez que não poderiam se sobrepor aos prazos constitucionalmente previstos —, o que dificultou a participação democrática no processo. Em suma, em relação à tramitação de MPVs, o Poder Legislativo parece ter agido rapidamente para oferecer uma alternativa que oferecesse segurança jurídica frente à possibilidade de judicialização dos atos concernentes ao resultado do processo legislativo de emergência em vigor (Nascimento, 2020).

<sup>6</sup> ADI n.º 4.029, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 8/3/2012, publicado em 27/6/2012.

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

Juntamente à tendência de redução gradual de partidos políticos no âmbito da Câmara dos Deputados, instituídos pela Emenda Constitucional n.º 97/2017 — e que na próxima legislatura promete se intensificar —, importantes alterações nas regras eleitorais e partidárias foram instituídas nos últimos anos à luz do debate em torno das reformas políticas, com objetivo de produzir maior estabilidade no sistema político e melhorar as engrenagens do “presidencialismo de coalizão”.

Frente a esse quadro, era de se esperar a impossibilidade de formação de coalizões governistas bem-sucedidas e do consequente sucesso da agenda do Executivo, o que, após 30 anos, não é o que se nota empiricamente. Apesar da intensa e crescente fragmentação do sistema partidário brasileiro, os governos não parecem ter grandes dificuldades para a governabilidade, haja vista as maiorias legislativas obtidas pelos governos recentes no plano nacional (Carreirão, 2014). Desse modo, o argumento baseado na relação entre o altíssimo nível de fragmentação partidária no Brasil e a impossibilidade de formação de coalizões governamentais pelo Executivo se enfraquece. O verdadeiro problema parece outro: os custos de transação e percalços da *accountability* em um sistema de fragmentação exacerbada (Kinzo, 1993; Nicolau, 2008; Carreirão, 2014).

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

A Figura 1 apresenta uma relação das principais alterações instituídas pela Resolução n.º 21/2021, bem como da situação anterior à sua instituição. A título de análise para este trabalho, as alterações promovidas foram divididas em dois campos temáticos: celeridade do processo legislativo e requerimentos obstrucionistas. A despeito de não serem excludentes entre si, visto que a própria alteração em requerimentos de obstrução visava o mesmo objetivo do primeiro: a maior celeridade do processo legislativo. A primeira parte organiza alterações regimentais que versam, sobretudo, sobre a duração e a suspensão de sessões, com vistas a torná-las mais céleres — uma vez que o encerramento e convocação de uma nova também era utilizado como mecanismo obstrucionista por minorias políticas. Na segunda parte, apresentam-se os principais requerimentos obstrucionistas da ação parlamentar.

Figura 1 – Principais alterações instituídas pela Resolução n.º 21/2021

(continua)

Tema	Dispositivo regimental – RICD/1989	Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados	Anteriormente
Celeridade do processo legislativo			
Suspensão da reunião/sessão	Art. 41, XXIV, e Art. 70	O presidente da comissão ou o presidente da Câmara podem suspender a reunião/sessão por uma única vez, pelo prazo máximo de 1 h. No caso do Plenário, a sessão será encerrada após esse prazo.	Não havia limitação.

Figura 1 – Principais alterações instituídas pela Resolução n.º 21/2021

(continuação)

Tema	Dispositivo regimental – RICD/1989	Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados	Anteriormente
Duração das sessões	Arts. 65, 66 e 67	Sessões de debate: terão duração de 5 horas; sessões solenes: terão duração de 4 horas; sessões ordinárias e extraordinárias: não há limitação.	Em relação às sessões de debates, o texto permitia que o presidente da Câmara estabelecesse o tempo que corresponderia à Ordem do Dia. As sessões solenes não tinham tempo previsto. Sessões ordinárias e extraordinárias tinham a previsão de duração de 5 horas e de 4 horas, respectivamente.
Comunicações de lideranças	Art. 89	Lideranças do Governo, da Minoria, da Oposição e da Maioria terão o tempo de 8 minutos cada uma.	O texto anterior estabelecia que o tempo da Liderança do Governo seria a média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria.
Encaminhamento de requerimentos	Art. 117	Os requerimentos sujeitos à apreciação do Plenário serão encaminhados pelo autor e um orador contrário, por 3 minutos cada.	O texto anterior permitia o encaminhamento pelo autor e líderes por 5 minutos cada.
Discussão e encaminhamento de votação	Arts. 157 e 192	Só o autor, o relator e deputados inscritos poderão usar da palavra, por 3 minutos cada, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários.	O uso da palavra se dava pela metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal.
Uso da palavra na discussão de proposição	Art. 175	Impede que o deputado que usar a palavra sobre proposição em discussão possa falar em sentido diverso daquele para o qual se inscreveu. Na prática, o presidente pode cortar a fala do deputado se, a seu critério, considerar que ele não está discorrendo sobre a temática da proposição.	Não havia essa previsão.
Encaminhamento da votação	Arts. 178 e 192	Será permitido o encaminhamento da votação pelo prazo de 3 minutos, por um orador contra e um a favor.	O texto anterior estabelecia o prazo de 5 minutos para cada um.
Orientação de bancada	Art. 192	Realizar-se-á sem prejuízo do início da votação nominal, por 1 minuto.	O início da votação nominal, comumente, só poderia ocorrer após as orientações de liderança.



Figura 1 – Principais alterações instituídas pela Resolução n.º 21/2021

(continuação)

Tema	Dispositivo regimental – RICD/1989	Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados	Anteriormente
Encaminhamento da votação de destaque	Art. 192	Só poderá falar 1 orador favorável e 1 contrário.	No texto anterior, na votação de emenda destacada, era possível falar o primeiro signatário, o autor do requerimento de destaque e o relator. No caso de mais de um requerimento de destaque para a mesma emenda, era assegurada a palavra ao autor do requerimento apresentado em primeiro lugar.
<b>Requerimentos obstrucionistas</b>			
Emendas aglutinativas	Arts. 118, § 3.º, e 122	Só serão admitidas se apresentadas por líderes que representem o apoio da maioria absoluta dos membros da Casa (257 deputados).	Eram oferecidas pelos autores das emendas originais, por 1/10 dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número.
Requerimento de urgência (urgência urgentíssima)	Art. 155	A aprovação da urgência impede a apresentação, na mesma sessão, do requerimento de retirada de pauta e impede a apresentação ou implica a prejudicialidade de requerimento de adiamento de discussão, se a matéria estiver instruída com todos os pareceres.	Não havia tal previsão.
Requerimento de encerramento da discussão e do encaminhamento da votação	Art. 157	Só será admitido após falarem 12 deputados, sendo 6 favoráveis e 6 contrários. Admitir-se-á requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, destinado ao encerramento da discussão e do encaminhamento da votação.	O texto anterior estabelecia a fala de 6 deputados.
Aprovação do requerimento de encerramento de discussão e de encaminhamento de votação de matéria urgente	Art. 157	Impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, dos requerimentos de adiamento de votação e de outros com ela incompatíveis, salvo se o relator, ao examinar as emendas, promover alteração no texto a ser submetido ao Plenário.	Não havia tal previsão.
Destaque individual	Art. 161	Só será submetido à deliberação do Plenário se contar com a aquiescência da unanimidade dos líderes, por escrito.	Não havia limite de apresentação; na prática, eram votados globalmente.

Tema	Dispositivo regimental – RICD/1989	Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados	Anteriormente
Prejudicialidade de requerimentos	Art. 163	Prejudica o adiamento da discussão ou da votação, quando se segue à rejeição do requerimento de retirada da proposição da Ordem do Dia.	Não havia tal previsão no texto.
Adiamento de discussão e votação	Arts. 177 e 193	Possibilita o adiamento por: 1 sessão, nas proposições de tramitação urgente; 3 sessões, nas proposições de tramitação com prioridade; 5 sessões, nas proposições de tramitação ordinária.	O texto anterior permitia o adiamento de discussão por até 10 sessões e de votação por até 5 sessões.
Encerramento da discussão	Art. 178	Será submetido pelo presidente a votação, desde que o pedido seja subscrito por 5/100 dos membros da Casa ou líderes que representem esse número, tendo sido a proposição discutida por pelo menos 12 oradores, sendo 6 favoráveis e 6 contrários, cada um por 3 minutos.	O texto anterior estabelecia 4 oradores e o tempo de fala de 5 minutos para cada um.
Prejudicialidade de requerimento de adiamento de votação	Art. 178	A aprovação do requerimento de encerramento de discussão impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, de requerimento de adiamento de votação, salvo se o relator reformular o parecer para promover alterações de mérito.	Não havia tal previsão.
Apoio para votação nominal	Art. 185	Deverá ser manifestado em cada votação, vedados o apoio prévio e os acordos de apoio recíproco entre as bancadas.	Não havia necessidade de apoio de líderes como pré-requisito ao pedido de verificação. Havia a possibilidade de requerimento por escrito para verificação de votação.
Quebra de interstício	Art. 185	Deverá ser oral e só poderá ser apresentado à Mesa após a proclamação do resultado da votação simbólica que se pretenda verificar. Vale esclarecer que esse requerimento será submetido a votação pelo processo simbólico, obrigatoriamente, sem encaminhamento de votação nem orientação de bancada.	Anteriormente, havia a possibilidade de apresentação de um requerimento escrito nesse sentido.

Tema	Dispositivo regimental – RICD/1989	Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados	Anteriormente
Processo nominal	Art. 186	Será utilizado quando se mostrar necessário desde logo, a juízo do presidente ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer deputado.	O texto anterior permitia que tal requerimento fosse utilizado por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer deputado.

Fonte: Elaboração própria (2023), com base em dados de nota técnica da Liderança do PDT na Câmara dos Deputados, da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados e do RICD

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

Como se pode ver na Figura 1, foram diversas as alterações promovidas nas regras endógenas que ditam o processo legislativo, sobretudo em um período de crise. Quando se olha do ponto de vista da teoria, acredita-se que as instituições são importantes, pois, a partir de constrangimentos, modelos condicionam o comportamento individual, trazendo maior previsibilidade para o sistema. Nesse sentido, o que interessa aqui, dentre as diversas abordagens dentro do neoinstitucionalismo, é sua vertente baseada na escolha racional, sobretudo sua variante endógena e partidária, que parte do pressuposto de instituições como regras.

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

Dito de outra forma, isso significa que resultados coletivos dentro de uma instituição são desfechos diretamente ligados à modelação produzida por esta sob as preferências individuais aglomeradas de atores racionais. Ou ainda, conforme Vieira (2018, p. 149) bem argumenta, essa

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

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

As regras de procedimento legislativo, como as que representam o RICD, baseiam-se de forma ampla na regulação do exercício da atividade legislativa do parlamento, situadas sobretudo a partir de uma necessidade de institucionalização advinda com a Constituição pós-1988 e pertencentes a um fenômeno mais amplo após redemocratizações em toda a América Latina e Europa nas últimas décadas. É nesse contexto que se insere o chamado neoinstitucionalismo, que, ainda que sem abandonar a crença na racionalidade dos indivíduos, mas negando que seu

comportamento seja tido a partir de estímulos exclusivamente exógenos, acredita que as instituições políticas e parlamentares têm um grande peso sobre o comportamento e a ação dos indivíduos. Isso traz mais estabilidade e previsibilidade para suas ações, além de produzir um óbvio compartilhamento de valores (Peters, 1999 *apud* Vieira, 2018).

Em vista de todo o exposto, o que se indaga é, justamente, as consequências que o RICD e suas alterações — notadamente as regras que ditam o processo decisório e legislativo dentro da Câmara dos Deputados — produzem sobre o fortalecimento ou enfraquecimento da instituição parlamento e da própria democracia (Vieira, 2018). Nesse caso em específico, a alteração vem nas regras do próprio processo decisório endógeno das Casas Legislativas para garantir maior governabilidade e estabilidade nas decisões, tornando o processo legislativo mais célere, mesmo que isso se dê de forma abrupta em um período de crise.

Ora, se são os partidos políticos fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa (Pereira; Mueller, 2003), onde, com frequência, a Presidência da Casa Legislativa é pertencente ao bloco ou agremiação partidária com maior representação, depreende-se que é dele o poder de agenda, onde o processo legislativo — a despeito do princípio da proporcionalidade partidária — caminha no sentido de operar em favor da maioria, controlando as regras de procedimentos, a agenda e os acordos políticos (Vieira, 2018). Assim, a disposição de regras regimentais endógenas da Câmara dos Deputados são concentradoras de poder de agenda nas mãos dos líderes partidários e da Presidência da Casa, bem como de outros atores (Cox; McCubbins, 1993 *apud* Vieira, 2018).

Destarte, quando se analisa a totalidade de alterações do RICD promovidas pela Resolução em questão, nota-se que um dos principais objetivos da mesma foi a aceleração do trâmite dos trabalhos como medida para tornar mais célere o processo legislativo. Sob o contexto no qual ela foi instituída, em meio às expectativas de um combate célere do poder público à pandemia de covid-19, e ainda que tenha havido alterações no sentido de aumentar a quantidade de oradores em determinadas matérias, é importante ressaltar que estas foram promovidas a partir da pressão em Plenário<sup>7</sup> (Soares, 2021). Desse modo, a totalidade das alterações foi no sentido de restrição do tempo de fala dos parlamentares, agindo diretamente sobre o exercício parlamentar obstrucionista e a qualidade da representação política, seja na diminuição dos tempos de discussão e encaminhamento de matérias (arts. 178 e 192); no início da orientação de bancada (art. 192); na prejudicialidade de requerimentos (arts. 157, 163 e 178) ou mesmo na duração de sessões (art. 65, 66 e 67), dentre outros.

A tática de obstrução, a despeito de tornar o processo mais demorado e custoso, dificilmente irá impedir a votação de alguma proposição quando aquela é de interesse da maioria, sobretudo em um presidencialismo de coalizão que não colocou grandes entraves à formação de maiorias governistas para o Poder Executivo pós-1988 (Carreirão, 2014). Contudo, sua existência é imprescindível a regimes democráticos, uma vez que aprimora o próprio processo legislativo, obrigando o governo — ou a maioria do momento — a sentar-se à mesa e a negociar, fazendo concessões e acordos (Hiroi; Rennó, 2014), ao passo que incorpora o dissenso ao processo legislativo, característica basilar nas democracias representativas devido ao pluralismo do meio social (Soares; Santos, 2019). Por outro lado, quando se dificulta muito o direito obstrucionista de minorias políticas, pode-se ganhar tempo e agilidade no processo legislativo, mas há prejuízo na qualidade do debate e no aprimoramento de políticas públicas (Soares, 2021).

É nesse contexto que a ampla iniciativa legislativa do presidente da República se insere, uma vez que proposições de sua autoria têm designada urgência na pauta dos trabalhos, seja por solicitação ou por natureza, como as MPVs, passando a sobrestar a pauta frente às outras proposições. Corroborando tal argumento, Vieira (2011, p. 110, grifo nosso) ressalta que

a grande incidência de matérias incluídas na Ordem do Dia na Câmara sob o regime de urgência, **mormente em função das medidas provisó-**

<sup>7</sup> Como exemplo disso, pode-se ver a alteração promovida na apresentação de requerimento de encerramento de discussão e encaminhamento de votação (art. 157 do RICD). No novo texto, poder-se-ia apresentar o requerimento, com o apoio da maioria absoluta da Casa, após a fala de 12 deputados, sendo 6 favoráveis e 6 contrários. O texto anterior estabelecia a fala de 6 deputados.

**rias que têm, via de regra, seus relatores indicados em Plenário pelo presidente da Câmara dos Deputados. Segundo registros da Secretaria-Geral da Mesa, até 2008, com mais de 450 medidas provisórias editadas, em menos de dez ocasiões os relatores não foram indicados pelo presidente da Câmara.**

Assim, depreende-se que a ação do poder de agenda do presidente da Casa, alinhado com a Presidência da República, é imprescindível para este. Porque é dele, pós-1989, a incumbência da centralização dos trabalhos legislativos, como a regência dos trabalhos do Colégio de Líderes<sup>8</sup>, a escolha de relatorias de proposições de interesse ou autoria do governo e mesmo a condução dos trabalhos em votações caras à Presidência da República, como é o caso de processos de *impeachment* (Vieira, 2011).

### 2.2.1 Poder de agenda e de veto no Parlamento: condicionantes no processo decisório

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

Tal correlação parece contar ainda com um forte mecanismo de barganha política: a liberação de emendas ao orçamento em troca de apoio político a votações nas Casas Legislativas. Com o advento das chamadas emendas de relator (RP9s), o protagonismo que o parlamento criou frente ao Poder Executivo parece ter reorganizado o jogo de forças do presidencialismo de coalizão, desequilibrando a relação em favor do parlamento. Dessa forma, resta cristalino como o poder de agenda não apenas do presidente da República, mas da Presidência da Câmara e de seus líderes — aposta principalmente por regras decisórias internas à Casa —, influi sobre o processo e o resultado legislativo.

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

Assim, o poder do presidente da Câmara se sobressai, inclusive sobre os próprios líderes partidários que, diga-se de passagem, já concentram grande parte de prerrogativas regimentais. O poder de agenda da Presidência só é equilibrado, então, pelas prerrogativas regimentais dos líderes em Plenário, como seu poder de obstrução de uma matéria ou pauta ou a capacidade de retirar determinada proposição da Ordem do Dia — ou seja, seu o poder de veto<sup>9</sup> (Vieira, 2011, 2018).

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

<sup>8</sup> Tal incumbência não é expressamente prevista no RICD, mas um costume da Casa. Para mais, ver Vieira (2011).

<sup>9</sup> Arts. 117, IV, e 82, § 6.º, do RICD.

esta é de interesse não apenas da Presidência da República, mas dos partidos da maioria e da Presidência da Casa<sup>10</sup>.

É inegável que há no parlamento, ocasionada pelas regras que ditam o processo decisório, uma forte concentração de poder nas mãos dos líderes partidários, em detrimento da ação individual parlamentar (Figueiredo; Limongi, 1995 *apud* Vieira, 2011). São os líderes partidários que, sentados à mesa no Colégio de Líderes, definem a pauta juntamente ao presidente da Câmara dos Deputados. Por uma questão lógica, aqueles maiores partidos têm mais poder de agenda do que os menores, por deter mais parlamentares em sua bancada.

Por sua vez, outra característica dessa concentração de poder, ditada principalmente pelas regras endógenas ao parlamento, é o poder de veto. Por ele, compreende-se a definição trazida por Tsebelis (1995, 2009), como a capacidade que determinados atores individuais ou coletivos têm de barrar mudanças no *status quo*. Ou seja, sem sua concordância, não há mudança política.

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

Assim, a quantidade expressiva de partidos com representação na Câmara e a capacidade de obstrução anterior à Resolução n.º 21/2021 praticavam uma certa estabilidade decisória, que impedia que as decisões tendessem a qualquer “extremo”, permanecendo sempre ao centro do debate, uma vez que o conceito de estabilidade decisória em Tsebelis (2009) pressupõe um acordo necessário entre os diferentes *veto players* para a mudança do *status quo*.

Dessa maneira, pode se compreender que, quanto às normas internas do processo decisório da Câmara dos Deputados, para além das já inúmeras atribuições e prerrogativas do presidente da Câmara (Vieira, 2011), tanto o SDR quanto a Resolução n.º 21/2021 concentraram, ainda mais, o poder nas mãos dos líderes e da Presidência da Casa, ao passo que retirou prerrogativas da ação individual parlamentar<sup>11</sup>, aumentando o poder de agenda do Poder Executivo. Esta última, inclusive, consolidando as alterações promovidas alhures pelo SDR em um período de crise, onde a excepcionalidade não deveria se tornar a regra. Assim, se visto do ponto de vista da teoria neoinstitucionalista, tais efeitos caminham para uma lógica partidária calcada na centralização dos partidos políticos e da coalizão governista no controle da agenda da Câmara dos Deputados (Vieira, 2018).

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

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

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

tornando-se muito mais difícil atuação das minorias no parlamento, bem como o exercício da representação política de quem lhes confiou o voto.

Em suma, uma vez que, para diversos mecanismos obstrucionistas ou para a apresentação de requerimentos procedimentais, necessita-se de apoio (ou seja, depende de quantidade mínima de assinatura/apoio de parlamentares), o tamanho da bancada do partido importa — e muito — para sua atuação no parlamento<sup>12</sup>, bem como para equilibrar o poder de agenda da Presidência da Casa. Se, caso os menores partidos são de oposição ao Poder Executivo, é deles o menor poderio de forças dentro da Casa Legislativa, exacerbado pelas regras procedimentais internas ao parlamento, aumentando, destarte, a governabilidade do governo (Vieira, 2011).

### 2.2.2 Poder de agenda do Poder Executivo: a apreciação de MPVs

É comum a toda a Ciência Política o consenso do imenso poder de agenda dado ao presidente da República pela Constituição Federal de 1988 (CF) (Abranches, 1988; Figueiredo; Limongi, 1999; Pereira; Mueller, 2000; Vieira, 2018; Guimarães, 2020), sobretudo por sua ampla iniciativa legislativa, como a edição de MPVs (art. 62 da CF) e pedidos de urgência para proposições de sua autoria (art. 64 da CF) (Pereira; Mueller, 2000).

Hoje, esse poder foi delimitado sobremaneira a partir de decisões endógenas ao parlamento, como a Questão de Ordem n.º 411/2009<sup>13</sup> do então presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer, que, ao decidir pela redução drástica do sobrestamento de pauta por matérias de autoria do Poder Executivo com urgências constitucionais (Vieira, 2018), reorganizou sobremaneira o jogo de forças do presidencialismo de coalizão em favor do parlamento, conferindo-lhe maior autonomia frente à agenda ditada pela Presidência da República.

Na decisão do presidente, este entendeu que o

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

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

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

Nesse sentido, é importante realçar que, até o ano de 2001, as MPVs poderiam ser reeditadas na mesma sessão legislativa, o que se tornou prática comum pelo Poder Executivo. A medida aumentou exponencialmente sua ação legislativa, até ter sido modificado pelo próprio

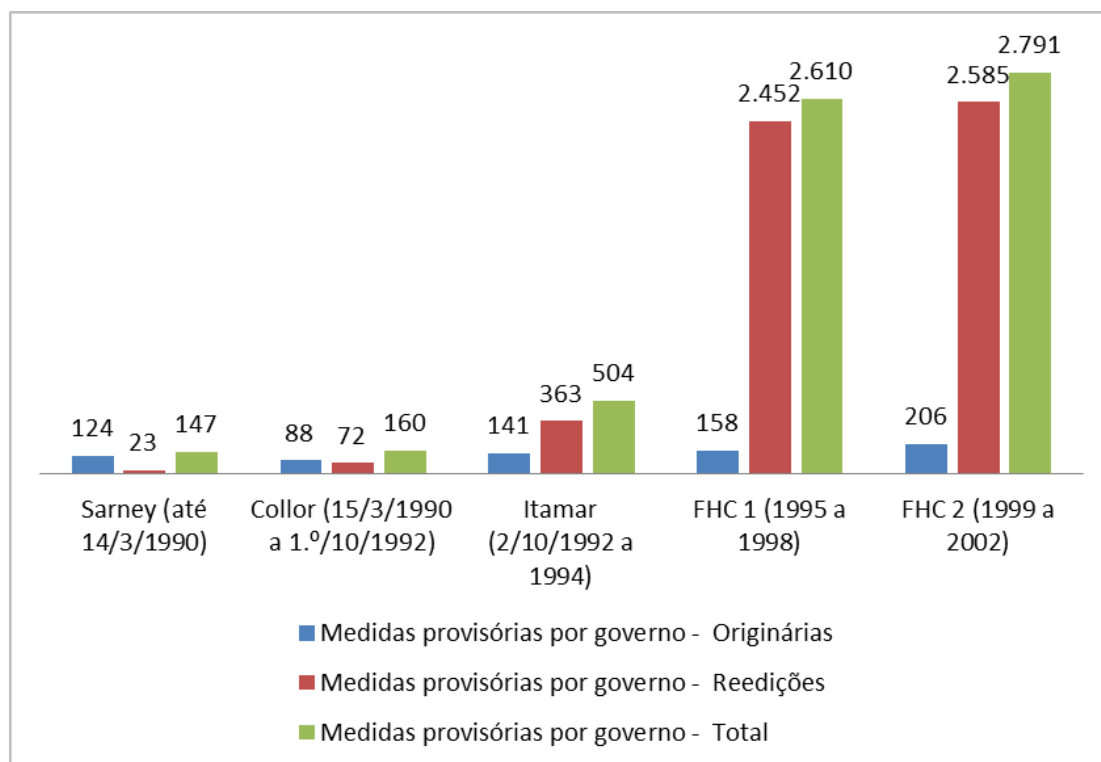
<sup>12</sup> Tal argumentação pode ser reforçada quando se olha para a apresentação de Destaques de Bancada, onde o tamanho da agremiação importa sobremaneira para a quantidade de dispositivos apresentados, que são usados frequentemente na utilização de “kits obstrução” em Plenário (art. 161, § 2º, do RICD).

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.camara.leg.br/v-busca-qordem?numero=411&ano=2009>.

Congresso por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 32/2001 que, dentre outras coisas, alterou o art. 62 do Texto Constitucional para proibir a reedição na mesma sessão legislativa de MPV já deliberada pelo Congresso e que tenha sido rejeitada ou perdido sua eficácia por decurso de prazo. A medida foi um marco central na tramitação e vigência de MPVs, uma vez que colocou limites ao poder de agenda do Poder Executivo, bem como modificou os prazos de tramitação e sobrestamento de pauta nas Casas do Congresso Nacional (Vieira, 2018).

Como pode ser visto na Figura 2, o número de MPVs a cada legislatura vem aumentando consideravelmente desde o governo Sarney, em 1990, alcançando seu ápice durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Figura 2 – Medidas provisórias por governo (antes da EC n.º 32/2001)



Fonte: Elaboração própria (2023), com base em dados e informações do Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados e do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

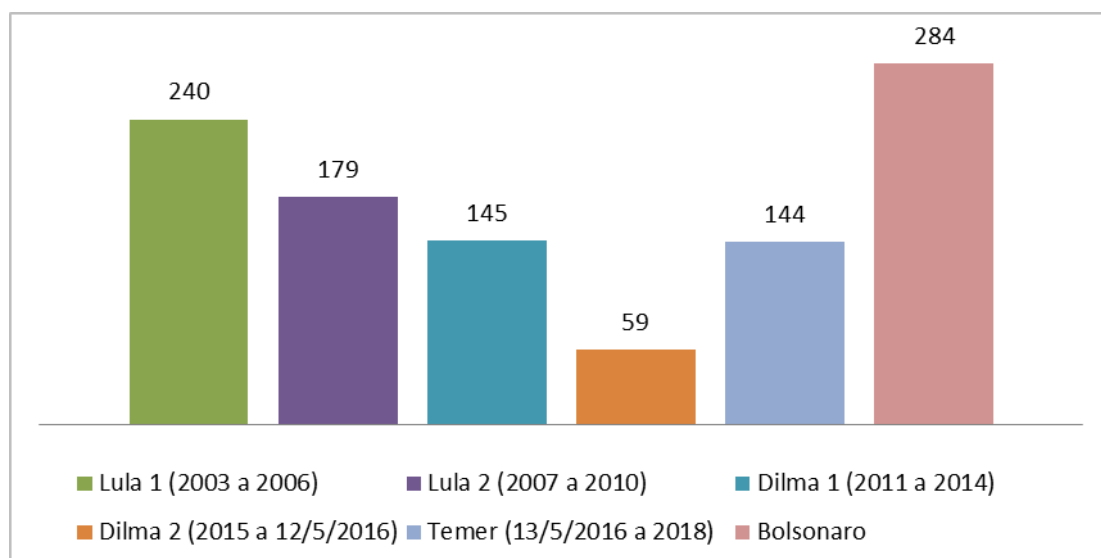
Após a promulgação da EC n.º 32/2001, diminuiu consideravelmente durante a gestão da ex-presidente Dilma Rousseff e voltou a aumentar, tendo alcançado a marca de 284 medidas sob o governo de Jair Bolsonaro, maior número de medidas provisórias editadas por um governo nas últimas duas décadas, conforme ilustra a Figura 3. Isso pode evidenciar diretamente a intencionalidade do Poder Executivo em garantir a eficiência de sua agenda mesmo em um período de baixo apoio político e congressional (Barbosa; Gershon, 2021).

O que interessa ao presente trabalho, tamanha a quantidade de MPVs editadas na 56.<sup>a</sup> Legislatura, é o aumento da aprovação, pelo parlamento, das proposições de autoria do governo após diversos condicionantes centrais, como a instituição do SDR, a entrada em vigor das RP9s e, em especial, a aprovação da Resolução n.º 21/2021, em 12 de maio de 2021. Na hipótese deste trabalho, isso levou ao aumento deliberado de poder de agenda do Poder Executivo no parlamento, uma vez que retirou mecanismos obstrucionistas da minoria política parlamentar, mesmo em um cenário de fraca articulação política pelo Poder Executivo e em que as emendas de relator representaram uma alternativa frente à decisão da Presidência da República de não formar uma coalizão formal dentro do Legislativo (Santos; Castro; Hoffmann, 2021).

Faz-se importante ressaltar ainda que as RP9s foram incluídas pela primeira vez na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, por meio da aprovação do Projeto de Lei do



Figura 3 – Medidas provisórias por governo (após a EC n.º 32/2001)



Fonte: Elaboração própria (2023), com base em dados e informações do Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados e do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

Congresso Nacional (PLN) n.º 5/2019. A LDO 2020 foi sancionada pelo presidente da República com veto na parte que dispôs sobre seu cumprimento obrigatório, assim como ocorreu em 2022. Na ocasião, o veto foi mantido pelo Congresso Nacional, mas, após acordo, o governo encaminhou PLNs que mantiveram a imposição, como o PLN n.º 51/2019, que restituiu às RP9s ao texto da LDO 2020. Apenas na LDO de 2021, o presidente da República vetou o texto, e o Congresso derrubou o veto presidencial, mantendo o texto original. Ou seja, ao que aqui importa, será utilizada a data em que foi aprovada a proposição que restituiu as emendas de relator na LDO 2020 (PLN n.º 51/2019), que é 18/12/2019, gerando a Lei n.º 13.957/2019<sup>14</sup>.

Guardadas algumas variantes do período de crise em que se ocasionou a instituição de normas como as supracitadas, e a despeito da quantidade de MPVs com perda de eficácia durante o período, como se pode ver na Figura 4, a perda de eficácia de uma MPV pode significar diretamente a falta de articulação política ou controle de sua base parlamentar pelo Poder Executivo (Vieira, 2018). Isso foi observado no ano de 2019 (Figura 4), em que o montante de medidas que perderam a eficácia atinge a impressionante marca de 50% do total de propostas apresentadas pelo Poder Executivo naquele ano.

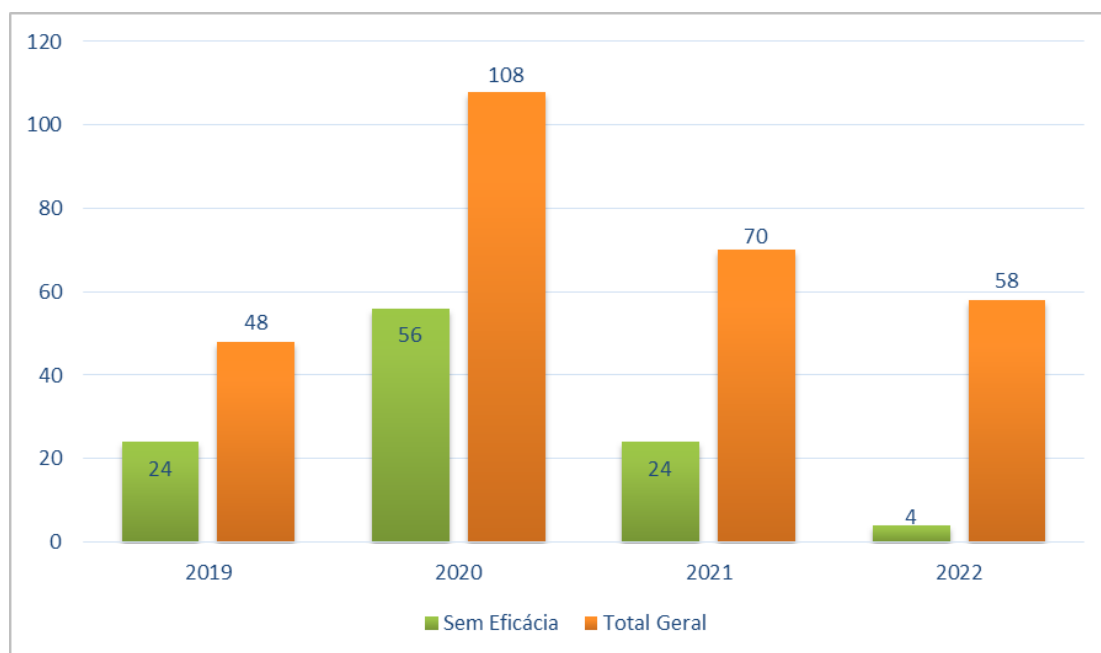
Por sua vez, em 2020, ao ultrapassar a metade das medidas apresentadas, o fenômeno pode ser explicado sobretudo pela maior ação legiferante pelo poder público durante o período da pandemia em questões estreitamente ligadas ao combate à crise, como edições de MPVs de abertura de crédito extraordinário.

A título de comparação, antes da Questão de Ordem n.º 411/2009, que alterou substancialmente o campo de vigência de MPVs, ao passo que decidiu que o sobrestamento de pauta por 45 dias valia apenas para proposições de temática correlata ao disposto por MPVs, a média de sobrestamento de pauta era de 2 MPVs ao ano. Após 2009, esse índice subiu para 8 até 2012 e para 11 casos até 2016. No governo de Jair Bolsonaro (PL/RJ), essa média subiu para 28,5 em um total de 114 MPVs. Com isso, cerca de 40,14% das MPVs editadas pelo presidente da República entre 2019 e 2022 perderam a eficácia, tendo atingido o índice de 50% apenas no primeiro ano de mandato, período considerado, pela literatura correlata, como o mais forte para o Poder Executivo.

A despeito da exacerbada ação legiferante do Poder Executivo na edição de MPVs ano após ano desde 1988, houve, em contraponto a isso, alto índice de propostas com perda de

<sup>14</sup> Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/140045>.

Figura 4 – Medidas provisórias de 2019 a 2022



Fonte: Elaboração própria (2023), com base em dados e informações do Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados e do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

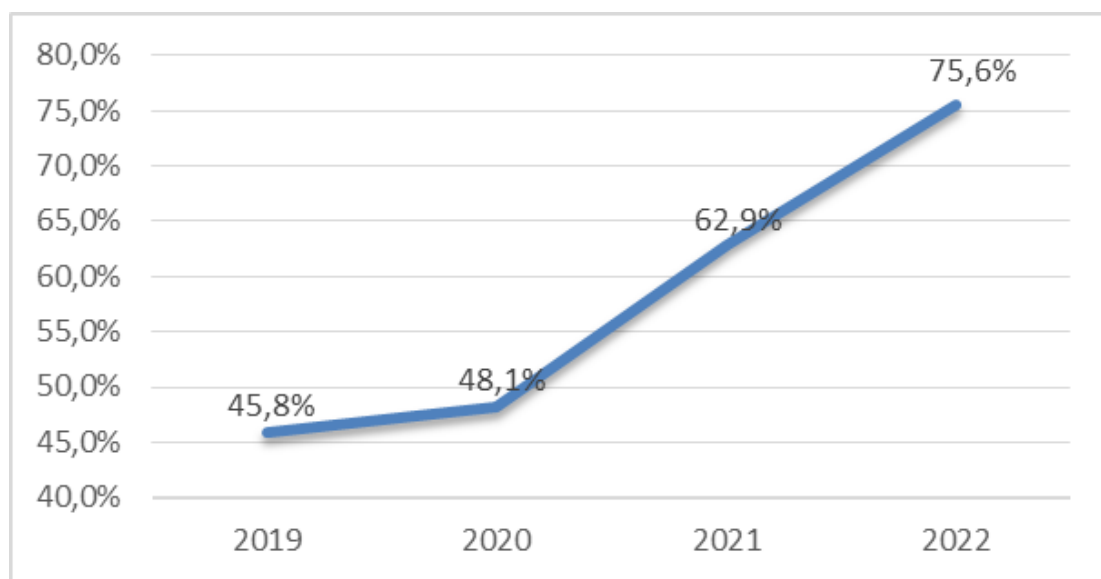
eficácia durante a 56.<sup>a</sup> Legislatura, que pode ser um sintoma de sua baixa articulação política com o Congresso Nacional (Vieira, 2018). No que se pode ver durante o período analisado, houve um aumento deliberado na porcentagem de aprovação de propostas de interesse do governo, ano após ano, em especial das MPVs. Como se pode notar na Figura 5, a porcentagem de aprovação de MPVs pela Câmara dos Deputados passou de 45,8% em 2019 para 75,6% em 2022 em relação ao total de medidas apresentadas pelo Poder Executivo.

Se, por sua vez, se compara apenas o período que antecedeu a aprovação da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados com o imediatamente posterior, pode se observar também um aumento do índice de aprovação de MPVs de 45,9% para 68%, respectivamente, como mostrado na Figura 6. Ao fim e ao cabo, isso significa um percentual de aumento de 27% de aprovação de medidas provisórias no período analisado, após a aprovação da referida Resolução. Quando se compara ainda esses dados com os mostrados alhures (Figura 4), que denotaram uma quantidade expressiva de perda de eficácia de medidas provisórias nos 2 primeiros anos (2019-2020) seguida de uma redução profunda no último biênio da Legislatura, tal porcentagem torna-se ainda mais significativa.

Não obstante isso, deve-se levar em conta que, durante o período analisado, houve a publicação pelas Mesas do Congresso Nacional do Ato Conjunto n.º 1/2020, que dispôs sobre regime extraordinário de tramitação de MPVs durante o período de calamidade pública (Nascimento, 2020). A despeito de esse Ato não ter impactado o decurso do plano de vigência da norma, este agiu diretamente sobre o plano de tramitação legislativa, alterando-o significativamente, sobretudo na redução deliberada dos prazos.

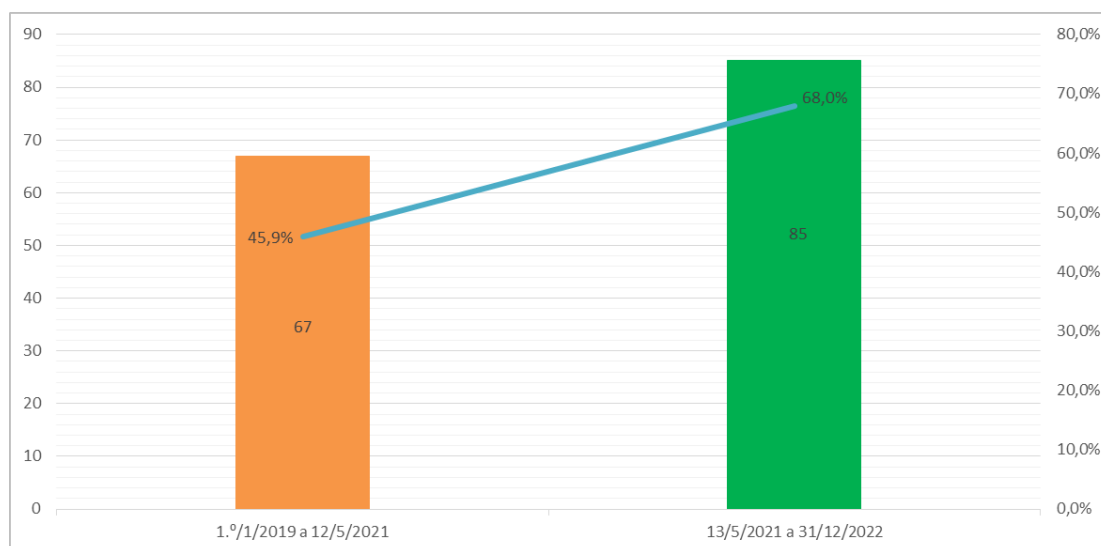
A título de exemplo, os parlamentares que, antes de sua publicação tinham seis dias para apresentação de emendas às MPVs, na tramitação em regime extraordinário, dispunham de apenas dois dias úteis para a apresentação de emendas perante a comissão mista. De acordo com o Ato, após isso, a Câmara dos Deputados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

Figura 5 – Porcentagem de medidas provisórias aprovadas em relação ao total anual de 2019 a 2022



Fonte: Elaboração própria (2023), com base em dados e informações do Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados e do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

Figura 6 – Porcentagem de medidas provisórias aprovadas antes e depois da aprovação da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração própria (2023), com base em dados e informações do Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados e do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

MPVs nos limites do decurso do prazo constitucional de 120 dias.

Além disso, ao retirar excepcionalmente a capacidade da comissão mista de emitir parecer sobre a proposição, transferindo para o Plenário sua competência — inclusive sobre seus pareceres sobre relevância e urgência e adequação financeira e orçamentária, de acordo com o art. 62 da CF —, houve uma aceleração de sua tramitação, ao passo que dispôs sobre mecanismo já considerado inconstitucional pela Suprema Corte: a dispensa da análise da comissão mista sobre MPVs em favor de um único relator designado em plenário<sup>15</sup>. Na inexistência de comissões mistas para análise da proposta, retirou-se o poderio das mãos dos líderes partidários, ao passo que a escolha do relator pelo presidente da Câmara concentrou, ainda mais, poder nas mãos deste.

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

Se é do presidente da Câmara a atribuição de indicar a relatoria em Plenário de MPVs sem parecer, ao passo que se concentrou no Plenário sua discussão e deliberação, houve relevante aumento do poderio dos líderes e do presidente da Casa sobre o processo deliberativo. Isso realça ainda mais o poder de agenda do Poder Executivo sobre matérias de sua autoria na Casa (Vieira, 2011), o que, no limite, pode ter sido imprescindível no índice de aprovação da agenda governamental no parlamento.

Tomando como base de análise o primeiro ano de mandato do presidente Jair Bolsonaro (PL/RJ), antes da aproximação com os partidos políticos chamados de “Centrão” e o advento das RP9s, que lhe conferiram uma base mais estável na Câmara, era notório o baixo índice de aprovação de sua agenda legislativa na Casa. Após os fatos que se sucederam, com especial ênfase para o apoio do presidente da Câmara, Arthur Lira (PP/AL), principal líder do bloco político suprapartidário em questão e fiador direto das alterações ora promovidas nas regras internas do processo decisório como a Resolução n.º 21/2021, houve um aumento expressivo na aprovação da agenda parlamentar do Poder Executivo.

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

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

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

Dada a irremediabilidade da representação na contemporaneidade e a incongruência de seu próprio conceito, o ponto de inflexão ressurge no debate posto na Ciência Política de como torná-la a mais democrática possível (Miguel, 2005; Urbinati, 2006; Vitullo, 2009; Feres Júnior; Pogrebinschi, 2010). Quando se olha por esse prisma, as possibilidades são diversas e infinitas na teoria política.

15 ADI n.º 4.029, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 8/3/2012, publicado em 27/6/2012.

Se, em Urbinati (2006) e outros teóricos políticos, o caminho para se pensar a representação passa, necessariamente, pelo seu aprofundamento, inclusive na possibilidade de inclusão de mecanismos participativos (Miguel, 2005; Feres Júnior; Pogrebinski, 2010 *apud* Vieira, 2018), segundo Vieira (2018, p. 39, grifo nosso), quando se pensa a democracia endógena ao parlamento, entre

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

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

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

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

Decerto, a legitimidade das decisões do parlamento é uma tônica sempre presente no debate sobre representação e governo representativo. Assim, o processo legislativo deve perseguir princípios que lhe trazem legitimidade, que podem ser exemplificados em sete princípios basilares: i) a ideia de legislação; ii) *a duty of care* (o dever de cuidado); iii) o princípio da representação; iv) o respeito à discordância; v) o princípio da deliberação responsiva; vi) o princípio da formalidade legislativa; e vii) igualdade política e decisão da maioria (Waldron, 2016 *apud* Soares; Santos, 2019). Tendo por base tais princípios, pode-se afirmar que a redução deliberada da participação minoritária no processo interno de tomada de decisões a partir da extinção de mecanismos obstrucionistas vai diretamente contra alguns princípios basilares do processo legislativo, dentre eles o princípio do respeito à discordância (que pressupõe, assim como o princípio da representação, diversidade na representação de interesses), que permitam não apenas a expressão pública do pluralismo de ideias, mas a garantia da estrutura e da possibilidade de atuação política minoritária e de oposição no parlamento. Por sua vez, o princípio da igualdade política e da decisão da maioria, que, por si só, pressupõe um tratamento igualitário entre os representantes, foi, com a instituição da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados, ferido

frontalmente<sup>16</sup>.

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

Tudo isso é de imprescindível importância para se alcançar o ideal de “representação por *advocacy*”, em que o dissenso é condição primordial para a construção de uma representação política cooperativa com toda a sociedade, que não se apresenta de forma estática, mas móvel e em construção, troca e movimento constante com a sociedade civil, contribuindo diretamente no processo de construção de políticas públicas e fortalecendo a democracia (Urbinati, 2010 *apud* Soares; Santos, 2019).

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

Se é o parlamento a “Casa do Povo”, o conteúdo, bem como o processo de tomada de suas decisões, interessa sobremaneira para o restante da sociedade, bem como o fruto de suas ações deve ser o mais democrático possível. Dessa forma, pode-se afirmar, inclusive, que o desequilíbrio de forças dentro do parlamento age sobre a *accountability* dos governantes, além de acentuar os sintomas da crise de representatividade<sup>17</sup>. Se, por sua vez, resume-se a crise da democracia a um fenômeno amplo que está calcado, sobretudo, na quebra do vínculo entre governantes e governados (Miguel, 2005; Santos; Castro; Hoffmann, 2021), a alteração de regras de procedimento legislativo que agem diretamente sobre o desequilíbrio de forças dentro da assembleia, concentrando maior poder de agenda e veto nas mãos de alguns indivíduos e grupos, influi diretamente sobre a democracia das decisões do parlamento (Vieira, 2018) e pode, em algum grau, agravar ainda mais a crise de representatividade que assola o Brasil e o mundo hodiernamente.

Ou seja, em um contexto em que os cidadãos são atingidos por um descrédito generalizado nas instituições (Miguel, 2005), o enfraquecimento da capacidade responsiva de seus representantes para com eles (para uma explicação simplista do que é *accountability*) agirá fortemente sobre a crise de representação (Kinzo, 1980). Por sua vez, se toda ideia de representação está ligada intimamente à noção de autorização (Kinzo, 1980), como se pode assegurar a efetividade da vontade popular pelo voto a partir da eficácia do exercício da representação parlamentar? É nesse sentido que o desequilíbrio de forças dentro do parlamento, impulsionado notadamente pelas regras que regem o processo decisório, age diretamente contra o princípio

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

17 Faz-se importante pontuar que, não abandonando a teoria crítica (Vitullo, 2009), a representação tem seus benefícios inegáveis na contemporaneidade e representa o melhor modelo conhecido já experimentado (Urbinati, 2006; Castells, 2018). No entanto, carece de aperfeiçoamentos que não passam pela negação e rejeição à lógica de partidos e da própria representação, mas da utilização de mecanismos participativos que a aperfeiçoem (Urbinati, 2006) dentro e fora do parlamento. A crise de representação, ou o sentimento generalizado de insatisfação com o *establishment*, faz parte de um fenômeno mais amplo e profundo que atinge diversas esferas da vida cotidiana, tem raízes profundas na sociedade e na economia, está longe de acabar e não tem, no horizonte próximo, nenhum vestígio de sua conclusão (Przeworski, 2020; Santos; Castro; Hoffmann, 2021).

basilar de *one man, one vote*, conferindo a cada parlamentar pesos diferentes no processo de tomada de decisões (Nascimento, 2020; Soares; Santos, 2019).

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

## 4 Conclusões e considerações finais

Em vista de todo o exposto, pode-se chegar à conclusão de que as engrenagens do processo legislativo não são claras para os próprios parlamentares, quiçá para o restante da sociedade. A falta de inteligibilidade do sistema, se associada à excessiva concentração de poder nas mãos dos líderes partidários e da Presidência da Câmara dos Deputados, em detrimento da ação política minoritária ou individual parlamentar, afetam diretamente o controle social, bem como o nível democrático das decisões internas ao parlamento (Vieira, 2018; Nascimento, 2020). Dito de outra forma, o enfraquecimento da ação individual parlamentar ou mesmo a impossibilidade de alteração e influência sobre o resultado das políticas finais colocam em xeque o nível democrático das decisões tomadas pela Câmara dos Deputados (Vieira, 2018; Soares, 2021; Soares; Santos, 2019).

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

Entretanto, em um contexto de presidencialismo de coalizão, cabe ressaltar que, associado a isso, o simbolismo da adoção do SDR pelas Casas Legislativas com intensa rapidez logo nos primeiros dias de pandemia foi um divisor de águas do protagonismo do parlamento que iniciou um novo capítulo no debate da Ciência Política em que o Congresso Nacional assume uma nova dinâmica institucional no processo de formação de políticas públicas no Brasil, não mais relegado a seguir meramente a agenda parlamentar ditada pela Presidência da República (Almeida, 2018; Batista; Santos, 2021)<sup>18</sup>. Por sua vez, considerando um contexto de crise da democracia e da queda na confiança da população nas instituições democráticas, especialmente em um momento de ascensão de líderes populistas de extrema direita que desafiam valores republicanos, isso se torna ainda mais positivo (Assumpção, 2021).

Contudo, quando se olha para a totalidade de alterações de regras do processo decisório durante o período em que se chamou de processo legislativo de emergência, pode-se afirmar que os mecanismos aprovados pelo Plenário da Câmara, em especial a Resolução n.º 21/2021, aprofundados no contexto da utilização do SDR durante a pandemia de covid-19, poderão enfraquecer diretamente o poderio da oposição e a qualidade do debate legislativo, bem como da representação política<sup>19</sup>. Historicamente, o RICD — ou qualquer outro regimento interno — é um mecanismo de proteção de minorias legislativas contra a força da maioria do momento (Soa-

<sup>18</sup> Com especiais ressalvas ao maior equilíbrio de forças instituído pela EC n.º 32/2001, que fora decisiva na maior independência do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, na formação de sua agenda (Vieira, 2018).

<sup>19</sup> Seja na queda do regime militar, nos dois *impeachments* presidenciais recentes ou nas eleições de 2018, o que a história e a literatura apontam é que, durante crises graves (e econômicas) os valores democráticos são postos de lado; no interior do parlamento, isso não seria diferente (Levitsky; Ziblatt, 2018; Santos; Castro; Hoffmann, 2021; Aliaga; Ázara, 2022).

res; Santos, 2019). Alterá-lo no curso do processo político sem o devido debate necessário e com novas regras já valendo a partir da publicação do ato, desconfigura a própria lógica do sistema proporcional e atenua o poder político minoritário, enfraquecendo a qualidade da representação e da democracia em si (Mello, 2022).

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

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

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

Quanto aos objetivos principais do presente trabalho, como se pôde ver com os dados apontados alhures, a expressiva aprovação de medidas provisórias no período analisado, mesmo que em um período de crise e após diversas MPVs não terem sido aprovadas pelo parlamento, denota um novo jogo de forças pelo parlamento, onde o Poder Executivo saiu favorecido em seu poder de agenda e um momento em que a Câmara dos Deputados precisou agir em um “processo legislativo das crises” (Nascimento, 2020, p. 389).

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

Nesse contexto, o próprio direito de minorias políticas é cerceado, ao passo em que se perde a qualidade da representação política, tão essencial e cara à lógica inerente do sistema de representação proporcional e das democracias liberais representativas (Mello, 2022). Então, é imprescindível pensar em mecanismos de engenharia institucional e reformas das regras que regem o processo decisório para reforçar, e não atenuar, o poder das minorias, realçando o caráter de proporcionalidade do parlamento e aprofundando a democracia (Vieira, 2018).



## Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988. Citada 3 vezes nas páginas 34, 47 e 54.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2153754](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2153754). Acesso em: 10 abr. 2023. Citada 1 vez na página 46.
- ALIAGA, Luciana; ÁZARA, Hélio. O autoritarismo brasileiro entre Césares e Napoleões. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 22, p. 1–10, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.41413>. Acesso em: 30 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- ALMEIDA, Acir. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.bdt.uerj.br/handle/1/12377>. Acesso em: 21 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- ALVES, Douglas Souza. **A cláusula de desempenho na emenda constitucional n.º 97, de 2017: uma análise do impacto da alteração das regras eleitorais para a representação político-partidária**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27503>. Acesso em: 20 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- ASSUMPCÃO, San Romanelli. Considerações normativas sobre o congresso remoto. In: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 129–138. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 26 abr. 2023. Citada 2 vezes nas páginas 38 e 55.
- BARBOSA, Leonardo Martins; GERSHON, Débora. A agenda remota. In: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 81–96. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 26 abr. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 34, 37, 48 e 56.
- BATISTA, Cristiane; SANTOS, Fabiano. Primeiros passos. In: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 21–38. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 28 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n.º 123, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Resolução n.º 14, de 2020, que institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-publicacaooriginal-160171-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 mar. 2023. Citada 2 vezes na página 37.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 14, p. 255–295, maio/ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220141410>. Acesso em: 19 mar. 2023. Citada 3 vezes nas páginas 39 e 44.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Citada 1 vez na página 54.
- FARIA, Vanessa Pimentel de. **Repercussão da Questão de Ordem n.º 411/09 na atividade legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados**. 2017. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/47792262-6b08-49ec-9279-9eff23271224>. Acesso em: 4 mar. 2023. Citada 4 vezes na página 47.
- FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Citada 2 vezes na página 52.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. Citada 1 vez na página 47.
- GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. Citada 1 vez na página 47.

- HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010**. Brasília, DF: Ipea, 2014. (Texto para Discussão 1957). Citada 1 vez na página 44.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980. Citada 2 vezes na página 54.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1993. (Pesquisas, n.º 1). Citada 1 vez na página 39.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Citada 1 vez na página 55.
- MELLO, Luiz Fernando Bandeira de. A deliberação remota no parlamento e o futuro da democracia representativa. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; FONSECA, Reynaldo Soares da; MOURA GONET BRANCO, Pedro Henrique de; VELLOSO, João Carlos Banhos; FONSECA, Gabriel Campos Soares da (coord.) **Eleições e democracia na era digital**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 497–510. (Coleção IDP). Citada 6 vezes nas páginas 34, 36, 38 e 56.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25–38, nov. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>. Acesso em: 17 mar. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 52, 54 e 55.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19. *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.) **Transformações do direito administrativo: direito público e regulação em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 353–394. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/30230>. Acesso em: 22 mar. 2023. Citada 23 vezes nas páginas 34, 36, 37, 38, 50, 52, 55 e 56.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. 13 táticas parlamentares para aprovação das leis. **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano 33, n. 670, p. 54–82, jun./jul. 2021. Disponível em: <https://www.editorabonijuris.com.br/revista/revista-bonijuris/670/>. Acesso em: 17 mar. 2023. Citada 2 vezes na página 34.
- NICOLAU, Jairo. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral do Brasil. *In*: RENNÓ, Lúcio R.; MULHOLLAND, Timothy (org.) **Reforma política em questão**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 129–142. Citada 1 vez na página 39.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45–67, jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>. Acesso em: 17 mar. 2023. Citada 2 vezes na página 47.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Acesso em: 27 mar. 2023. Citada 1 vez na página 44.
- PITKIN, Hanna. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967. Citada 1 vez na página 52.
- PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. Citada 1 vez na página 54.
- SANTOS, Everton Rodrigo; CASTRO, Henrique Carlos de O. de; HOFFMANN, Fábio. A democracia brasileira e seus inimigos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 127–138, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e73472>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e73472>. Acesso em: 22 abr. 2023. Citada 7 vezes nas páginas 34, 38, 48, 54 e 55.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. *In*: HERMANN, Klaus; MORAES, Filomeno (ed.) **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 19–38. Citada 2 vezes nas páginas 34 e 39.
- SANTOS, Fabiano; GERSHON, Débora. Os regimentos remotos. *In*: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 39–52. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 26 abr. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 37, 38 e 56.
- SOARES, Fabiana de Menezes. **Polifonia e tecnologia no processo legislativo**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/polifonia-e-tecnologia-no-processo-legislativo-26052021?amp>. Acesso em: 6 mar. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 44, 53 e 55.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Flávia Pessoa. A incorporação do dissenso no processo legislativo e seu papel na justificação da lei: condições para a advocacy parlamentar. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (org.) **Estudos em Legística**. Florianópolis: Ed. Tribo da Ilha, 2019. p. 238–287. Citada 12 vezes nas páginas 44, 53, 54, 55 e 56.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multilateralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89–117, 1995. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34\\_06.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34_06.pdf). Acesso em: 30 mar. 2023. Citada 1 vez na página 46.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Citada 2 vezes na página 46.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191–228, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 30 mar. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 52, 53 e 54.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo. *In*: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João (org.) **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 93–120. Citada 12 vezes nas páginas 36, 37, 44, 45, 46, 47 e 52.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/12481>. Acesso em: 22 abr. 2023. Citada 31 vezes nas páginas 35, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55 e 56.

VILLAS BÔAS, Fernanda Litvin; MARTINS, Leila Chalub; SOARES NETO, Joaquim José. Contribuições da Theory-Driven Evaluation para avaliação do Pibid. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 70–102, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5852>. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5852>. Acesso em: 24 abr. 2023. Citada 1 vez na página 35.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?: elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 2, p. 271–301, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1641>. Acesso em: 30 mar. 2023. Citada 2 vezes nas páginas 52 e 54.

### Contribuições dos autores

**Douglas Souza Alves**: Administração do projeto, Análise formal, Conceituação, Curadoria de dados, Escrita – primeira redação, Escrita – revisão e edição, Investigação, Metodologia; **Fabiana de Menezes Soares**: Metodologia, Investigação.