

Revisando as Regras: Adaptações e Alcances do Processo Decisório Legislativo em Tempos de Pandemia

Reviewing Rules: Adaptations and Reaches of the Decision-Making Legislative Process in Pandemic Times

RAFAEL SILVEIRA E SILVA¹

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, São Paulo, Brasil.

RESUMO: Este artigo pretende analisar o ambiente institucional formado a partir das recentes alterações nas regras regimentais do processo legislativo decorrentes da pandemia do vírus Covid-19, com a implantação do sistema deliberativo remoto em ambas as Casas Legislativas do Congresso. É justamente em cenários extremos como esses que se torna premente a construção de soluções que resguardem o funcionamento das instituições para continuar atendendo suas funções. No entanto, a rapidez das mudanças pede reflexão. Parte-se do princípio de que as regras foram adaptadas para manter a centralização decisória nas mãos dos Presidentes da Câmara e do Senado, bem como das lideranças, e que esse aspecto privilegiaria partidos mais fortes e abriria espaços para aprovação de agendas da Presidência da República. O resultado da pesquisa demonstra que, embora o efeito de centralização decisória seja de traços marcantes das regras regimentais do Legislativo e que a adaptação para o sistema remoto não tenha alterado essa trajetória, a dinâmica dos trabalhos do Congresso foi caracterizada pelo equilíbrio entre os partidos, um bicameralismo ativo e, com isso, confirmaram que, mesmo em uma situação de exceção, o Poder Legislativo pode ser capaz de protagonizar a produção normativa para mitigar os efeitos da pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: Processo legislativo; sistema deliberativo remoto; regras regimentais; relação entre os poderes.

ABSTRACT: This article intends to analyze the institutional environment formed from the recent changes in the regulatory rules of the legislative process resulting from the pandemic of the Covid-19 virus, with the implementation of the remote deliberative system in both Legislative Houses of Congress. It is precisely in extreme scenarios such as these that the construction of solutions that safeguard the functioning of institutions is urgent to continue serving their functions. However, the speed of changes requires reflection. It is assumed that the rules were adapted to maintain

1 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0001-7014-6935>>.

centralized decision-making in the hands of the Presidents of the Chamber and the Senate, as well as the leaders, and that this aspect would favor stronger parties and open spaces for approval of the Presidency of the Republic's agendas. The result of the research demonstrates that, although the effect of centralized decision-making are striking features of the legislative rules of the Legislative and that the adaptation to the remote system has not changed this trajectory, the dynamics of the work of Congress was characterized by the balance between the parties, a active bicameralism and, with this, confirmed that even in an exceptional situation, the Legislative Branch may be able to lead the normative production to mitigate the effects of the pandemic.

KEYWORDS: Legislative process; remote deliberative system; regimental rules; relationship between the powers.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Desenvolvimento institucional e condições estruturantes; 2 Coordenação do funcionamento das Casas Legislativas: motivações para a centralização decisória; 3 Mudanças no processo legislativo provocadas pela pandemia do novo coronavírus; 3.1 Criação dos sistemas de deliberação remota; 3.2 Seções remotas em ritos especiais: medidas provisórias e matérias orçamentárias; 4 Processo legislativo remoto: resultados no novo ambiente deliberativo; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

As regras são uma característica das instituições políticas. Elas direcionam as negociações e a distribuição de poder e de autoridade. Estruturam o comportamento dos atores orientados e estabelecem parâmetros para interação estratégica. Regras, em outras palavras, definem o escopo de ações permitidas. Como fonte de restrição, elas fazem parte das estruturas reguladoras, normativas e cognitivas que moldam as decisões.

No jargão jurisprudencial, essas regras fazem parte dos atos *interna corporis*, pois envolvem assuntos que dizem respeito à economia interna da vida parlamentar, com a formação da lei. Mas a definição dessa característica ainda é passível de controvérsia e discussões, quase sempre demandando a possibilidade extraordinária do controle jurisdicional, para assegurar ao parlamentar o direito de elaborar atos estatais compatíveis com os princípios constitucionais.

Mas, abstraindo o controle de constitucionalidade, regras de decisão podem fornecer margens de manobra para a ação dos atores políticos. Considere, por exemplo, as regras do jogo de xadrez, onde um conjunto de regras fixas e claramente delineadas gera uma variedade cada vez maior de movimentos de abertura, ataques, defesas e lances finais. É a multiplicação de regras que governam o movimento de peças diferentes que dão ao xadrez seu caráter dinâmico quando comparado com um jogo simples,

como damas. Em outras palavras, a própria estrutura de regras fornece o escopo para a habilidade ou criatividade individual como o jogo se desenrola.

O exemplo do xadrez é sugestivo; no entanto, existe uma distinção importante a ser traçada entre política e xadrez: as regras formais dos “jogos” políticos podem apresentar um perfil ambíguo e, na sua modulação ou interpretação, existe uma forte assimetria entre os jogadores. Mesmo sabendo das limitações e da necessidade de constantes revisões das regras, nem sempre tal característica é suficiente para assegurar o convite democrático do dissenso e da contestação na sua aplicação.

Dessa forma, o desenvolvimento institucional dos processos decisórios no Poder Legislativo que, em tese, poderia demonstrar essa capacidade transformadora, dependendo das características de determinado sistema político, podem mostrar um grau significativo de resiliência e uma trajetória fortemente atrelada ao papel da alocação de poder e de autoridade. Streeck e Thelen (2005) indicam que as instituições políticas são objeto de contínuas estratégias que consubstanciam tentativas de obter vantagem interpretando ou redirecionando instituições em perseguição de seus objetivos ou subvertendo ou contornando regras que colidem com seus interesses.

No âmbito do processo legislativo, embora exista sempre a tutela do controle de constitucionalidade, pode-se dizer que existem alguns “guardiões” da aplicação da norma deliberativa e, em se tratando do nosso País, essa função é predominantemente reservada às Mesas Diretoras das Casas Legislativas. Nesse sentido, ao conceber alguns atores como agentes com tamanha autoridade, mesmo que informal, e que operam com poucas restrições institucionais, corre-se o risco de perder de vista as próprias instituições.

Nossa perspectiva é a de que as regras do processo legislativo, colocadas por meio dos regimentos amplamente controlados pelas Mesas Diretoras das Casas, exercem uma força centrípeta poderosa e assimétrica, podendo colocar em xeque o equilíbrio democrático nas decisões do Poder Legislativo. Neste artigo, pretende-se analisar essa perspectiva por meio da potencialização dos eventos gerados pela pandemia, que provocaram mudanças no processo deliberativo, com vistas a evitar a paralisia do Congresso Nacional por meio da criação do sistema de deliberação remota (SDR). Nosso argumento é o de que as mudanças nas regras, mesmo em momentos de catástrofe, são idealizadas não apenas para manter os trabalhos, mas, principalmente, para assegurar o predomínio do controle da agenda pelos Presidentes das Casas, o que pode evidenciar que o desenvolvimento ins-

titucional do Congresso está fortemente condicionado à centralização das decisões.

O objetivo deste artigo, então, é testar o alcance e os efeitos de mudanças de regras operadas por um efeito exógeno, como a pandemia do novo coronavírus, e avaliar a operação das regras do processo legislativo no processo decisório e dos resultados dele advindos. A centralização decisória, em um primeiro momento, superaria a necessidade de amplo debate democrático no estado de emergência derivado da pandemia. Mas será que o sistema se sustenta com tanta assimetria? Os procedimentos deliberativos, ainda que amplamente dirigidos, estariam isentos do respeito ao pluralismo partidário do Congresso? E, por fim, em meio a um processo deliberativo atípico, que tipo de agendas de políticas conseguem alcançar *status* legal no arcabouço normativo?

Nas seções seguintes, serão analisados apontamentos teóricos sobre o desenvolvimento institucional e elementos condicionantes para a manutenção do perfil de certas regras. Em seguida, serão apresentados argumentos que explicam a centralização decisória no Legislativo, de forma a discutir como esse aspecto poderia ser observado em momentos de gravidade. A partir daí, o artigo vai descrever e analisar as mudanças regimentais que estabeleceram o sistema de deliberação remota (SDR) no Congresso e, na sequência, trará informações do que aconteceu na prática a partir dessas mudanças.

1 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CONDIÇÕES ESTRUTURANTES

Quando se tratam de regras de decisão no Poder Legislativo, bem como suas adaptações ao longo do tempo, a ênfase à forma pela qual prévios arranjos institucionais podem conduzir ou constranger esforços posteriores que conduzam à inovação institucional torna-se relevante. Daí surge a perspectiva tratada nesta pesquisa sobre “desenvolvimento institucional”, por meio da qual se sustenta a possibilidade de verificar, por meio de arranjos institucionais estabelecidos, condições estruturantes, tanto para sua manutenção quanto para sua revisão (Pierson, 2004). Segundo Cavalcante e Silva (2012, p.43), “no estudo das instituições, mais que enfatizar os fatores da resistência ou da mudança, *stricto sensu*, torna-se relevante dar atenção à maneira pela qual prévios arranjos institucionais podem conduzir ou constranger posteriores esforços relativamente à inovação”.

Assim, os primeiros passos em um processo de institucionalização podem restringir as opções disponíveis em um momento posterior, notando

que algumas influências relevantes no desenvolvimento institucional são apenas perceptíveis quando o período de observação for longo e, portanto, são dificilmente capturados em análises mais focalizadas. Trata-se do fenômeno da dependência da trajetória (*path dependence*), que descreve o viés criado no curso de um fenômeno em um momento inicial sobre seu desenvolvimento futuro. O conceito foi formulado para explicar porque algumas instituições adquirem “resiliência” ao longo do tempo, tais como a forte centralização do processo legislativo, por exemplo (Melo, 2002).

A dependência da trajetória envolve dinâmicas de autorreforço ou de retroalimentação (*positive feedback*) em um sistema político. Uma vez estabelecida uma trajetória, tais dinâmicas tornam difícil uma possibilidade de reversão ou de mudanças. Desse modo, a retroalimentação revela como os custos de mudar de uma alternativa para outra aumentarão ao longo do tempo em certos contextos sociais (Pierson, 2004).

Arthur (1994) utiliza a ideia de retornos crescentes, retirada dos usos da tecnologia e da economia, para compreender como os processos de retroalimentação operam no mundo social. Retornos crescentes é uma expressão indicativa de que atores sociais possuem grandes incentivos para escolher certas alternativas e permanecer com elas em um caminho específico, a partir de inícios indicativos tomados nessa direção. Arthur assim caracteriza a utilização da tecnologia com retornos crescentes que bem ilustram fatores de retroalimentação, tais como:

- a) Complexidade das organizações, que incentivam os indivíduos a identificar e permanecer com a mesma opção;
- b) Efeitos de aprendizagem: com a repetição, as experiências fazem com que os indivíduos balizem as inovações e atividades futuras relacionadas aos mesmos produtos;
- c) Efeitos de coordenação: uma tecnologia se torna mais atrativa quando mais popular ela se torna;
- d) Expectativas adaptativas: projeções sobre padrões futuros de uso agregado levam indivíduos a adaptar as ações para realizar suas expectativas.

North (1990) aplicou os argumentos de retornos crescentes a questões de emergência ou condicionamento institucional. Para Calmon e Silva (2006, p. 3):

Em contextos de interdependência social complexa, novas instituições impõem altos custos estruturais e produzem consideráveis efeitos de aprendi-

zagem, de coordenação e expectativas adaptativas. Uma vez estabelecidas, as instituições gerarão tipicamente incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento, ou seja, são difíceis de mudar e produzem efeitos tremendos nas possibilidades de crescimento econômico. Indivíduos e organizações adaptam-se às instituições existentes.

North (1990) traça um paralelo entre as características da apropriação de tecnologias e a política, levantando alguns aspectos sobre a prevalência dos processos de retroalimentação. Primeiramente, a política tem natureza *coletiva* e as consequências das ações individuais dependem das ações dos outros, ou seja, criar condições favoráveis à ação coletiva e à coordenação é a principal questão da vida política. Outro aspecto levantado pelo autor é o de que a política se baseia mais na autoridade do que na troca, indicando sua ubiquidade com restrições institucionais. Ligada a esse aspecto, as assimetrias de poder também são fontes de autorreforço. Agentes políticos podem utilizar sua autoridade para mudar ou adaptar as regras do jogo para aumentar seu poder. A retroalimentação ao longo do tempo pode, simultaneamente, aumentar as assimetrias e, paradoxalmente, tornar as relações de poder menos visíveis. O último aspecto levantado por Douglass North é a complexidade da política, pois envolve a busca de uma ampla variedade de objetivos, tornando difícil determinar quais elementos nesse sistema complexo são responsáveis por resultados negativos e que tipo de ajustes levariam a resultados melhores. Os três aspectos relacionados *supra* podem gerar um desenvolvimento institucional com características de dependência da trajetória.

O caminho dessa dependência também pode ser observado por algumas causas mais específicas, causas de resistência institucional. Nesse sentido, Pierson (2004) aponta três delas que estão fortemente vinculadas à possível dependência de trajetória calcada da centralização decisória no Poder Legislativo.

A primeira, citada pelo referido autor, são os *problemas de coordenação*. Parte-se do pressuposto de que as instituições, aqui visualizadas na forma das regras, existem para resolver o problema da coordenação entre os diversos atores, conduzindo as expectativas acerca do comportamento entre uns e outros. Tendo em vista os atores políticos coordenarem suas ações pelas instituições, logo, elas são vistas como uma situação de equilíbrio, tirando, assim, os incentivos para alterar esse padrão de comportamento. Ademais, quanto há múltiplos atores envolvidos, maior resistência haverá para qualquer possibilidade de revisão. Significa dizer que um arranjo ins-

titucional estabelece um mecanismo de coordenação que isola o sistema político de iniciativas de revisão, dada a dificuldade inerente de coordenar-se em torno de múltiplas alternativas. Desse modo, verificam-se duas formas de expressão do problema: a coordenação estabelecida pelas regras vigentes e a inviabilidade de coordenação para revisar ou modificar essas mesmas regras.

Outra causa selecionada por Pierson (2004) são os diversos *pontos de veto*, ou seja, indivíduos ou atores coletivos que têm poder de interromper ou de anular uma decisão em favor dos próprios interesses. O incremento no número de pontos de veto ou de agentes de veto, denominados de *veto players* (Tsebelis, 2002), proporciona uma elevação no nível de estabilidade de uma política, tendo em vista o elevado incremento exigido na coordenação entre os agentes. Pierson ressalta, no entanto, que o número de pontos de veto é menos relevante do que a análise da estrutura do processo decisório em que eles estão inseridos. Em outras palavras, o conjunto de regras que ditam o modo de escolha dos responsáveis pelas decisões e a forma como as decisões públicas são tomadas são relevantes.

O terceiro elemento causador da trajetória de dependência é o custo de transação político, ou seja, o “preço” a ser pago na negociação dos interesses em conflito, bem como aquele relativo à organização e articulação dos interessados, com vistas à consecução de seus objetivos comuns (Bruna, 2003). Arranjos institucionais incentivam indivíduos e organizações a adaptarem-se, tornando qualquer tentativa de reversão ou revisão menos atrativa, dadas as expectativas de que tais regras sejam mantidas (Pierson, 2004). Nesse caso, adaptação significa “investimento” em certos “ativos políticos”, fazendo com que os atores sociais compreendam que mudanças institucionais implicam elevação de custos, elevando o risco do seu investimento (recursos de poder, de influência, entre outros). Essa dinâmica favorece a persistência institucional.

Por meio da noção de custos de transação compreende-se o modo pelo qual alguns agentes podem controlar poderes desproporcionais relativamente à sua representatividade, moldando as instituições a seus próprios interesses. A distribuição desigual de custos e de benefícios das mudanças empreendidas, bem como a assimetria entre esses grupos na distribuição de informações podem ser causas que identifiquem essa supremacia.

Mas será que é viável compreender o desenvolvimento institucional como um traço de determinismo? Embora o conceito de dependência da

trajetória reforce um pouco essa ideia, sempre haverá espaços para mudanças, ainda que condicionadas aos diversos fatores condicionantes do meio institucional. Recorreremos novamente a Pierson (2004) para resgatar um conjunto de circunstâncias que podem estimular mudanças institucionais.

Existem eventos críticos que podem testar a estabilidade das regras, momentos específicos por meio dos quais ocorrem oportunidades de reformas, seguidos, posteriormente, por novos e longos períodos de estabilidade. Tais eventos estabelecem novos caminhos ou trajetórias para arranjos institucionais que impõem também novos fatores de resistência à alteração.

Outra circunstância pode ser descrita pela ação de grupos marginalizados ou alijados do processo decisório amparado pelo arranjo institucional vigente e que, portanto, têm maiores interesses em fomentar revisões que permitam a mudança dessa condição. Há também a possibilidade de haver atritos e disputas entre atores políticos que usufruem das regras, criando condições de dinamizar movimentos de mudança que permaneceriam latentes na ausência dessas fricções.

Por fim, podem surgir os “empreendedores”, ou seja, agentes que são capazes de controlar a agenda do grupo que é responsável pelas principais decisões, rompendo com o *status quo* em favor de outra lógica. Eles podem mobilizar e organizar a ação coletiva de grupos excluídos, colaborando para a mudança da agenda política e alçando uma questão localizada a um patamar de maior visibilidade.

2 COORDENAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DAS CASAS LEGISLATIVAS: MOTIVAÇÕES PARA A CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA

Na literatura sobre estudos legislativos encontramos um excelente debate sobre o poder indutor da centralização decisória na construção das regras do processo legislativo. Shepsle e Weingast (1981) propuseram uma linha teórica denominada *structure-induced equilibrium* ou equilíbrio induzido pelas estruturas. Na visão dos autores, como as instituições são capazes de promover estabilidade, ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda ou ao produzir mecanismos que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos parlamentares. Esse raciocínio se associa à institucionalização de regras como elemento de coordenação das ações legislativas por meio da concretização de acordos mais críveis e

longevos. Isso evitaria custosas e repetitivas negociações com a chegada de um novo ator no processo.

O argumento de que a centralização do processo decisório constitui reação natural a um arranjo eleitoral que tende a exacerbar o individualismo político também é frequente na literatura. Desse modo, a centralização funciona como contraponto racional aos incentivos presentes na arena eleitoral. No Brasil, os incentivos eleitorais gerados pelo sistema proporcional de lista aberta poderiam reduzir a cooperação individual relativamente às lideranças partidárias (Samuels, 2000; Mainwaring, 2001; Ames, 2003). Desse modo, principalmente com dinâmicas eleitorais que incentivam estratégias individualistas ao modo de exercer a representação, seria muito relevante dotar o processo legislativo de eficácia.

Pereira e Mueller (2000) defendem que o equilíbrio induzido pelas estruturas seria moldado a partir de mecanismos de restrição das atividades dos parlamentares e pelas atribuições institucionais do controle do processo legislativo nas mãos dos líderes partidários. Desse modo, cabe às lideranças partidárias administrar suas bancadas, de tal maneira que fique assegurado o vigor do partido nos sucessivos pleitos eleitorais.

A dinâmica centralizadora e descentralizadora do poder no sistema político brasileiro incentivou Pereira e Mueller (2003) a argumentarem que os partidos políticos brasileiros são fortes na arena legislativa e, simultaneamente, fracos na arena eleitoral. A partir dessa ótica, no interior do Legislativo, os partidos políticos, por meio de suas lideranças, tornam-se peças-chave no processo legislativo, que tem como atores principais no processo legislativo os Presidentes das Casas. Eles coordenariam a negociação e influenciam o conteúdo programático dessas decisões (Rennó, 2006). Daí a relevância da parceria que deve ser bem construída pelo Presidente da República com esses atores políticos.

A força partidária da arena legislativa é bem desenvolvida pela proposta teórica de Cox e McCubbins (1993, 1995). Os autores primeiramente ressaltam que os objetivos parlamentares são (i) a aprovação de projetos relevantes, (ii) uma posição hierárquica relevante dentro da estrutura decisória do Legislativo e (iii) uma condição de participante privilegiado de uma coalizão majoritária da Casa. Esses três aspectos demandam a construção de uma reputação dos partidos a partir dos registros de suas realizações no processo de formação e discussão de leis, partindo-se da premissa de que o ato de legislar demanda esforço coletivo que seja capaz de superar problemas de coordenação e de cooperação.

Para Cox e McCubbins (1993, 1995), o controle da agenda é a chave para a influência do partido majoritário sobre o processo legislativo. Mas os autores argumentam que o poder de agenda nas legislaturas é assimétrico entre os pares, mesmo levando-se em consideração de o voto ter um peso igual para todos os parlamentares. A agenda, então, seria “cartelizada” com base nas regras e nos procedimentos, seja por meio dos regimentos das Casas Legislativa, seja por critérios definidos no interior dos partidos, bem como na ocupação de cargos na Casa Legislativa. Na dinâmica partidária intracongressual, torna-se, portanto, mais evidente a interação entre a estrutura institucional da Casa Legislativa e os atores que ocupam os postos-chave.

Como operadores desse complexo mecanismo, as lideranças partidárias seriam as soluções de articulação do problema da ação coletiva, de tal modo que o partido majoritário procure ajustar o processo legislativo que assegure seu domínio no controle da agenda. Desse modo, os projetos apresentados pelos membros da maioria seriam privilegiados e, fazendo valer o poder de agenda “positivo”, ou seja, a capacidade de levar projetos de lei até a aprovação. Por outro lado, haveria o exercício do poder de veto sobre as propostas originadas nos partidos minoritários, processo no qual a coalizão majoritária exerceria seu poder de agenda “negativo”.

Embora os partidos brasileiros não tenham identidade programática suficiente para influenciar os projetos apresentados, eles conseguem exercer pelo menos o papel de filtros e selecionadores das agendas, tanto por intermédio de uma coordenação governamental quanto da coordenação das lideranças no processo legislativo. E, sem dúvida, estão atentos a isso, embora os interesses do exercício do poder corram simultaneamente nessas mesmas agendas. E é nesse argumento que se encontra a explicação pragmática adicional à lógica da organização e da coordenação para a existência da centralização decisória: o exercício e o controle do poder de agenda dentro do Legislativo por meio da ocupação dos cargos de controle dos partidos e nas Mesas Diretoras.

Tanto no caso brasileiro quanto em diversos legislativos de outros países democráticos, toda a lógica de dominância legislativa é fortemente consolidada quando há ocupação de postos de relevância dentro da própria Casa Legislativa. Assim, cabe ressaltar o elo totalmente orgânico entre a colocação dentro das esferas de poder e a centralização decisória, indicando que os termos de negociação no âmbito do processo legislativo, de total interesse do Presidente da República e da sociedade civil, não podem pres-

cindir da organização interna e do equilíbrio de poder interno aos partidos políticos.

No campo das interpretações jurídicas, dois temas dialogam com os postos relevantes no Congresso Nacional, ambos disciplinados pelo art. 58 da Constituição. O primeiro é o princípio da proporcionalidade, estabelecido no § 1º do referido artigo, segundo o qual a representação dos partidos políticos e dos blocos parlamentares na Casa Legislativa deve ser reproduzida proporcionalmente, tanto quanto possível, na composição da Mesa Diretora e nas comissões. Tal princípio também irradia por outros órgãos colegiados fracionários que integram cada Casa Legislativa. No entanto, nossa jurisprudência tem interpretado que a proporcionalidade deve ser buscada, mas não significa valor absoluto, nem direito matematicamente assegurado, evitando-se a apreciação judicial por ser considerada matéria *interna corporis*. Mormente, o argumento jurisprudencial se assenta no fato de que a escolha ou eleição de membros dos colegiados evidencia articulação de partidos e parlamentares, desde que respeitadas normas regimentais, implicando movimentos estratégicos para indicação dos representantes que concorrem aos cargos do órgão². Desse modo, a ocupação dos cargos pode superar a proporcionalidade numérica, conforme os termos de negociação entre diferentes grupos, colocando atores políticos cujos partidos não sejam numericamente maiores que os demais.

O outro princípio é derivado do § 2º, inciso I, do art. 58 da Constituição, cuja construção jurisprudencial o associa a outro dispositivo, o art. 97, inciso XI. Trata-se do “princípio geral da reserva de Plenário”, associado ao controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário³. No âmbito do Legislativo, nada há conexão com o controle, mas, nas palavras do Ministro Celso de Melo⁴,

[...] que sempre se presume, só pode ser derogado, em caráter de absoluta excepcionalidade, nas situações previstas pelo texto constitucional. O novo direito constitucional positivo admite, é certo, a possibilidade de se afastar a incidência desse princípio sempre que, na forma do regimento – e não de qualquer outro ato normativo –, se outorgar às comissões das Casas Legis-

2 Para mais detalhes, ver MS 22.183-6, Min. Maurício Corrêa, DJ 05.04.1995.

3 Sempre que houver arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo elaborado pelo Poder Público, apenas com o voto da maioria absoluta da totalidade dos membros do órgão competente, e não pela maioria dos presentes, poderá ser declarada a inconstitucionalidade do ato objeto da arguição.

4 ADI 652-MC, DJ 02.04.1993.

lativas, em razão da matéria de sua competência, a prerrogativa de discutir, votar e decidir as proposições legislativas.

O princípio da reserva de Plenário associa-se fortemente à centralização decisória, pois evita que outros atores políticos, além da Mesa e das lideranças, ganhem significado em vários tipos normativos, tais com os presidentes de comissões parlamentares. A divisão de funções temáticas perde relevância e a capacidade de designar Relatores, ou seja, quem assumirá a instrução dos processos e quais itens farão parte das pautas focaliza-se nas Presidências. Em última instância, define-se qual e quando uma agenda será votada, exercendo a função de *agenda setter* e no processo legislativo, bem como quem cuidará, no mérito, dessas agendas⁵. Nesse sentido, é importante destacar que a boa relação com os líderes partidários e, obviamente, com os Presidentes da Câmara e do Senado, fornece elementos propulsores das carreiras políticas de vários parlamentares, seja perante a opinião pública, ou mesmo no interior das máquinas partidárias.

Desse modo, no caso brasileiro, a cartelização das agendas pelos partidos acaba por ser uma realidade muito intermediada pelos Presidentes das Casas Legislativas e da República, os quais usam de forma ampla e também disputam poderes de agenda. Os termos da negociação entre os poderes é que determinará se a relação entre eles será de cooperação ou de conflito.

Conclui-se que a ocupação de postos-chave no Poder Legislativo, especialmente os das Presidências das casas, e o decorrente poder de operação da agenda marcado pela centralização decisória são elementos de autorreforço contra mudanças nas regras regimentais. Por serem minuciosos e complexos, os regimentos incentivam a existência de seus “guardiães”, que são as Mesas Diretoras e a própria prática ao longo dos anos gera “efeitos de aprendizagem políticos”, pois estimulam a compreensão e a especialização dos parlamentares ao longo do tempo, adaptando suas estratégias para garantir que suas expectativas se realizem. Qualquer tentativa que altere esse quadro terá nas Mesas Diretoras o grande ponto de veto, elevando sobremaneira os custos de transação políticos para ações dessa natureza. Significa também dizer que muitas alterações regimentais são meros ajustes para a manutenção desse *status quo*.

5 Na ocupação de *agenda setter*, os Presidentes das casas podem designar parlamentares de diferentes partidos nas relatorias, que assumem papel relevante, destacando-se na articulação sobre as matérias em debate, bem como na tradução dessa articulação em textos que garantem consistência política e técnica às leis produzidas. Esses parlamentares seriam os *agenda holders* (Silva e Araújo, 2013).

3 MUDANÇAS NO PROCESSO LEGISLATIVO PROVOCADAS PELA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

As regras do processo legislativo devem propiciar um exercício deliberativo amplo e orientado pela qualidade na construção de uma legislação, certificando a sociedade de que foi a melhor decisão para operar positivamente sobre a realidade. No Brasil, a missão de debater e deliberar proposições legislativas é amplamente desafiadora, uma vez que nossa agenda legislativa é, por tradições da nossa política, muito mais vasta quantitativa e qualitativamente. Além disso, nosso sistema político confere ao Presidente da República ampla iniciativa legislativa, o que resulta em uma sempre assoberbada pauta de atividades no Parlamento.

Portanto, para compreender as opções adotadas na arena política, é fundamental saber como e quem molda as regras de tramitação de proposições no Congresso, pois elas podem incentivar ou constranger certas estratégias, gerando um *hall* de possibilidades que determinam o relacionamento entre os Poderes. Esse aspecto ganha uma dimensão mais crucial no caso de situações efetivamente emergenciais, onde o cenário deliberativo deve ser garantido pautado por muita racionalidade, pragmatismo e, por isso, ser disciplinado por regras que diminuam ao máximo qualquer traço de ilegitimidade e predomínio de interesses específicos.

A seguir, faremos uma análise das mudanças das regras no processo legislativo oriundas a partir do surgimento da pandemia e que redundaram, pela primeira vez, em um sistema deliberativo remoto no Congresso Nacional.

3.1 CRIAÇÃO DOS SISTEMAS DE DELIBERAÇÃO REMOTA

A rápida e crescente transmissão da Covid-19 pelo mundo, especialmente a partir de fevereiro de 2020, assim como o número de mortes, fizeram com que a Organização Mundial da Saúde definisse a doença como pandemia. O problema rapidamente chegou aos parlamentares, muitos dos quais foram inclusive acometidos pela doença, levantando a necessidade de ajustar a tramitação de proposições, de modo a evitar riscos maiores de contaminação para todos os envolvidos no processo legislativo. Esse elemento exógeno obrigou a rápida adaptação das regras do processo legislativo às contingências do momento.

Em um trabalho articulado, Câmara e Senado atuaram celeremente para instaurar as devidas alterações para o efetiva atividade parlamentar. Assim, de forma sincronizada, mas obedecendo seus próprios ritos, no dia

17 de março de 2020, foi instituído o Ato da Comissão Diretora nº 7, do Senado Federal, e a aprovada a Resolução nº 14, da Câmara dos Deputados. Ambos normativos estabeleceram um sistema de deliberação remota (SDR), cada qual permitindo votação, discussão e apreciação de matérias por meio de solução tecnológica que dispensa a presença física dos parlamentares nas dependências das Casas Legislativas. Apesar da sintonia e do mesmo *timing*, há algumas idiosincrasias que definem as diferentes práticas mantidas por cada Casa Legislativa.

O Senado Federal optou por implementar o SDR por meio de Ato da Comissão Diretora, órgão que dirige aquela Casa, formado pelo Presidente, Primeiro e Segundo Vice-Presidentes e quatro Secretários e respectivos suplentes. Nele são destacadas as funções do Presidente e do Vice, que comandam frequentemente as reuniões de Plenário. Portanto, não foi submetida à deliberação dos demais membros do Senado. Por sua vez, a Câmara optou por aprovar uma Resolução, cuja iniciativa foi da Mesa Diretora, que também cumpre o papel de Comissão Diretora, tal como no Senado. Não obstante essa diferença, a apresentação da proposição que deu origem à Resolução (PRC 11, de 2020) e sua respectiva aprovação ocorreram no mesmo dia.

Aparentemente, o Presidente da Câmara procurou compartilhar com os líderes a decisão, cuja aquiescência ficou marcada ao aprovar o regime de urgência para a aprovação da resolução. No entanto, ambas as formas de criação de um SDR já são reflexo do elevado protagonismo dos presidentes das Casas. Ademais, *não houve nenhum questionamento formal* das alterações por parte dos parlamentares. Adiante, veremos mais alguns aspectos que ressaltam a relevância das Presidências.

Ainda no que tange às diferenças entre esses dois normativos, chama a atenção que o Ato do Senado amplia as situações de utilização do seu SDR para quaisquer situações emergenciais de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores do Congresso Nacional. A Resolução da Câmara faz referência ao uso do SDR exclusivamente durante a emergência de saúde pública relacionada ao coronavírus. Nesse sentido, parece que a medida do Senado procura adquirir um traço mais intertemporal, oferecendo maior margem de funcionamento para outros tipos de situação emergencial. Se, por um lado, a Câmara tenha de gastar um esforço normativo para implementar o SDR para situações parecidas; por outro, a norma do Senado pode deixar margem para uso em situações que

são indevidamente caracterizadas como emergenciais. Nesse caso, caberá aos parlamentares acompanhar de perto algum tipo de abuso.

As modificações regimentais que criaram os SDR tiveram ampla colaboração das equipes técnicas das duas Casas. Muitas das soluções oferecidas visaram à urgência em manter o Legislativo funcionando, de tal modo a proporcionar exequibilidade das reuniões deliberativas. Obviamente, dezenas de equipes de servidores operam, mantêm, assessoram e registram todas as reuniões deliberativas. A complexidade das reuniões normais teve de ser devidamente traduzida e adaptada pelos servidores do Legislativo às condições impostas pela pandemia.

Ambos os sistemas contemplam procedimentos detalhados de segurança e de garantia de individualização das participações, das manifestações e dos votos, permitindo o acesso tanto por meio de dispositivos móveis quanto por computadores pessoais. Também permitem a gravação das reuniões e a ampla transmissão pelos canais de comunicação social de cada Casa Legislativa. Importante ressaltar que as reuniões deliberativas no Senado são totalmente remotas e operadas por uma sala de comando onde ficam geralmente o Presidente, o Secretário-Geral da Mesa e alguns assessores técnicos. Na Câmara dos Deputados as reuniões são operadas do próprio Plenário, permitindo-se a presença de parlamentares no recinto, obedecendo-se com rigor as recomendações para evitar o contágio da doença, e o uso de microfones apenas aos líderes presentes.

Não obstante, as soluções técnicas e regimentais terminaram por reforçar ainda mais a autoridade e o protagonismo dos Presidentes da Câmara e do Senado, bem como dos demais integrantes das Comissões Diretoras⁶, repartindo responsabilidades na decisão das pautas de deliberação com as lideranças partidárias. Além disso, a determinação para simplificação do sistema partiu obviamente das Presidências das Casas Legislativas.

A primeira grande mudança do processo legislativo operado por meio dos SDRs foi a suspensão das reuniões das Comissões e a transferência de todas as deliberações para o Plenário. De forma concreta, no tocante a matérias realmente relevantes e relativas ao estado de emergência, adotam-se regimes de urgência, suprimindo sua passagem pelas comissões e sendo

6 Deve-se enfatizar que, no Senado Federal, o próprio Presidente, Davi Alcolumbre, foi acometido pela doença do Covid-19, fazendo com que o vice, Senador Antonio Anastasia, tivesse de assumir boa parte da gestão do recém-inaugurado SDR no Senado.

apreciada diretamente em Plenário. Aqui observamos com clareza uma interpretação prática de aplicação do princípio da reserva de Plenário ao Poder Legislativo. Se, no Judiciário, a importância do controle de constitucionalidade pede uma decisão colegiada, no Congresso a percepção do que é relevante e urgente guia a aplicação do princípio. Em outras palavras: em um cenário de catástrofe, as pautas escolhidas para votação são relevantes e urgentes, então, estariam afetas ao Plenário e não passariam pelas comissões⁷.

Existe um forte viés pragmático em relação à exequibilidade do sistema. Porém, esse recorte para facilitar o processo de deliberação evidencia o protagonismo do Plenário e, consequentemente, o papel dos Presidentes das Casas, dos membros das Mesas e dos líderes. Cargos que são também muito disputados, como as Presidências das Comissões Permanentes, acabam aliadas da coordenação das decisões temáticas. Parlamentares que não ocupam as lideranças têm de fazer um esforço redobrado para manter perceptível o exercício da sua representação. Ambas as situações não apenas são desfavoráveis pelas regras, mas, principalmente, por terem de se alinhar fortemente aos comandos das lideranças e das pautas escolhidas por esses em conjunto com os Presidentes. De fato, regras que desfavorecem a deliberação e reforçam a centralização das decisões em virtude das urgências, por mais racionais que sejam, acentuam diferentes pesos e medidas dentro do Legislativo.

A Resolução da Câmara, quase sempre mais explícita relativamente ao caráter regimental da urgência, deixa ainda mais evidente que as matérias que constem nas pautas escolhidas pelo Colégio de Líderes⁸, ou mediante requerimento⁹, terão um processo de deliberação que não permite retirada de pauta, adiamento da discussão ou votação, de discussão ou votação parcelada ou por determinado processo, nem de destaque simples ou quebra de interstício para pedido de verificação de votação simbólica.

7 Ver manifestação do Secretário Geral da Mesa do Senado Federal em *Orientações para implantação e operação do sistema de deliberação remota*, p. 6 (Disponível em: <<https://bit.ly/2PgW9Ds>>).

8 Colegiado formado pelos líderes da maioria, da minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Trata-se de uma figura regimental da Câmara e que não existe formalmente no Senado, embora nessa Casa haja a tradição de consulta permanente do Presidente com os líderes partidários.

9 Também as matérias que contem com a manifestação favorável de líderes que representem 2/3 (dois terços) dos membros da Casa e das Lideranças do Governo, da maioria, da minoria e da oposição poderão, mediante requerimento.

Resumindo: o caráter de urgência e de relevância das proposições, que impõe mais rigidez, rapidez e muita disciplina na discussão, é predominantemente definido pelos líderes e pelo Presidente, o que implica a construção de uma forte relação de barganha e de fidelidade por parte dos demais parlamentares. Para arrematar, como de praxe nas discussões em Plenário, os SDRs disponibilizam a orientação de bancada para consulta dos parlamentares votantes durante todo o processo de votação. As proposições do Poder Executivo acabam sendo igualmente privilegiadas nos SDRs, participando de forma frequente das pautas de discussão e de votação (*vide* as medidas provisórias, por exemplo).

A segunda grande alteração regimental é a determinação de que o tema seja único para cada sessão. Trata-se de uma decisão coerente e que permite a concentração de esforços do Congresso em torno do problema emergencial, evitando o crônico desafio das agendas múltiplas e concomitantes que o Legislativo brasileiro comumente enfrenta. A razão prática para isso é que se permite aos parlamentares se conectarem aos sistemas no horário de discussão das matérias específicas do seu interesse, minimizando problemas de conexão, o prolongamento desnecessário da sessão ou mesmo que se confunda inscrição para debater diferentes itens da pauta. Também elimina o risco de requerimentos de inversão de pauta ou de inclusão/exclusão de itens da pauta. Não obstante, para os líderes e para as Mesas diretoras, tal regra não passa de mera orientação para organizar os trabalhos, uma vez que existe forte discricionariedade para se estabelecer o que seria “tema único”. No caso, tal tema abarcaria as proposições que tivessem condição de serem votadas em uma mesma seção remota.

Pressupõe-se, no Senado, que haja pertinência temática ao problema de caráter emergencial, nos termos do ato. Na Câmara, para manter a coerência interna da sua resolução, indica que as sessões operadas pelo SDR “deverão ser apreciadas *preferencialmente* matérias relacionadas à emergência de saúde pública internacional referente ao coronavírus” (grifo nosso). A expressão “preferencialmente” deixa escapar que poderá haver exceções. E, normalmente, tais exceções são destinadas a algumas pautas do Poder Executivo, uma vez que é frequente o rigor do Legislativo em relação às suas próprias pautas. Essa dinâmica de maior complacência ao Executivo cabe tanto à Câmara quanto ao Senado.

Por fim, para manter a objetividade das SDRs, não são permitidos os tradicionais discursos parlamentares, conhecidos mormente por períodos de

“expediente” ou “pinga-fogo”. Menos recursos ainda para os parlamentares que não ocupam cargos no Legislativo ou não são líderes.

3.2 SEÇÕES REMOTAS EM RITOS ESPECIAIS: MEDIDAS PROVISÓRIAS E MATÉRIAS ORÇAMENTÁRIAS

Na esteira da implementação bem-sucedida das SDRs, Câmara e Senado tinham de resolver duas questões relevantes: (i) a tramitação das medidas provisórias (MPs), que demandam a criação de comissões mistas para sua deliberação inicial, conforme o art. 62, § 9º, da Constituição Federal; e (ii) as matérias orçamentárias, que são debatidas na Comissão Mista de Orçamento do Congresso. Desse modo, dois Atos Conjuntos das Mesas da Câmara e do Senado foram publicados.

O Ato nº 1, de 2020, dispõe sobre o regime de tramitação das medidas provisórias durante a pandemia. A principal modificação imposta refere-se à suspensão da deliberação da Comissão Mista. Nesse caso, enquanto perdurar a pandemia, o parecer que seria votado nessa Comissão será proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, por parlamentar designado na forma regimental.

Fato merecedor de registro ocorreu em 24 de março de 2020, quando a Advocacia-Geral da União ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal (ADPF 663), pedindo a suspensão dos prazos, argumentando que a crise do coronavírus poderia prejudicar a tramitação das matérias. No julgamento dessa ADPF, em 27 de março de 2020, o Relator, Senhor Ministro Alexandre de Moraes, rejeitou o pedido. No entanto, concedeu medida cautelar *ad referendum* do Plenário do STF, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos arts. 2º e 37, *caput*, e reconheceu a constitucionalidade do regime jurídico instituído pelo Ato Conjunto nº 1, de 2020, tendo em vista sua excepcionalidade.

Por ironia das circunstâncias, retorna-se à antiga prática, totalmente informal e declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029, que as Casas Legislativas nacionais cumprissem com o referido texto constitucional que, expressamente, determina a instalação de comissão mista. Como frisou à época o Supremo, não se trata de uma mera exigência regimental, mas sim de uma regra prevista na própria Constituição.

Parece-nos que a solução técnica mais rapidamente viável reafirmou a predominância dos Plenários em detrimento do debate nas Comissões,

no caso, as mistas. Por um lado, compreende-se que viabilizar reuniões remotas simultâneas para várias comissões mistas poderia gerar um caos e uma longa desorganização do debate, tendo em vista as restrições humanas de coordenação dos processos políticos e técnico-legislativos. Por outro, retoma-se a lógica tratada neste estudo de absoluta predominância dos Presidentes das Casas, das lideranças partidárias e da figura alçada para a relatoria da medida provisória, que centralizaria todo o processo no mérito. Ademais, volta-se ao indesejável desequilíbrio bicameral, tendo em vista as MPs sempre iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados, amplificando não apenas a prerrogativa de essa Casa Legislativa de dar a palavra final sobre a matéria, mas, também, de deter o monopólio das relatorias.

O tom da urgência ficou ainda mais evidente com os prazos estipulados: (i) dois dias úteis para apresentação de emendas; (ii) deliberação da Câmara até o 9º dia de vigência da medida provisória e do Senado, até o 14º dia de vigência; (iii) por fim, havendo modificações no Senado, a Câmara teria dois dias úteis para deliberar. Observando a norma em si, verifica-se que não há precedentes, muito menos explicações convincentes de que prazos de análise tão céleres se justifiquem.

Dois aspectos chamam a atenção em relação aos prazos. O primeiro é o tom contrastante com as medidas relativas à criação do SDR, marcadas pelo pragmatismo e pela garantia do funcionamento: as regras são inexecutáveis. O que acontece na prática é a permissão para que as emendas sejam apresentadas até algumas horas antes do início das seções remotas, com pautas divulgadas com 24 horas de antecedência. E, mais relevante, o rito estabelecido pelo Ato nº 1, de 2020, tornava o Congresso Nacional refém das iniciativas do Executivo, cuja notória tradição de governar por MPs já faz parte das práticas daquele Poder. Ademais, a operação prática das pautas manteve o poder dos Presidentes das Casas e das lideranças de decidirem o momento da deliberação.

O outro aspecto diz respeito aos temas das MPs. O procedimento sumaríssimo não recairia apenas sobre MPs que versassem sobre temas atinentes à pandemia, mas a toda medida provisória que fizesse referência a qualquer outro tipo de assunto, ferindo o fundamento excepcional que justifique regras de exceção. Aparentemente, o Congresso oferece brechas para acolher casos como esse, basta lembrar que a pertinência temática não é absoluta, sem mencionar a apresentação de vinculações muito tênues que ligariam o tema da proposição com o tema da pandemia. Recordando que o Congresso exerce um controle exigente das propostas dos parlamentares,

mas costuma ser condescendente em relação às propostas do Governo. Raramente o controle temático estabelecido no art. 62 da Constituição para as medidas provisórias é utilizado¹⁰.

Referentemente às matérias orçamentárias, o Ato Conjunto nº 2, de 2020, segue o mesmo encaminhamento dado nas deliberações remotas, ou seja, destituindo a Comissão Mista titular do processo de instrução e transferindo tudo ao Plenário. Os mesmos efeitos negativos sobre o equilíbrio bicameral demonstrados para as MPs também se aplicam à matéria orçamentária. O efeito é menos impactante, pois são apenas duas peças legislativas por ano; importantes do ponto de vista do Estado, sim; mas, partindo da percepção de que a pandemia termine em poucos meses, os prejuízos institucionais seriam atenuados.

Um ponto ainda não resolvido pelos SDRs é a apreciação dos vetos presidenciais, considerando que a Constituição Federal determina que ela ocorra em sessões conjuntas do Congresso Nacional (art. 66, § 4º). Até o momento, nenhum veto presidencial foi avaliado. É outro tema com potencial elevado de prejuízos institucionais para as prerrogativas do Poder Legislativo, que há poucos anos retomou de forma sistemática a deliberação sobre os vetos. O estado de emergência perdura há meses, durante os quais já existe um acúmulo significativo de vetos sem apreciação. Parece que a palavra “remota” para as atuais deliberações tem uma dupla conotação quando se trata de apreciação dos vetos. O prejuízo é óbvio para o Parlamento: a grande maioria das proposições aprovadas foi objeto de vetos parciais ou totais, os quais, sem deliberação, oferecem ampla margem para que o Governo opere com mais desenvoltura suas próprias agendas.

Esse conjunto de modificações ou de adaptações nas regras regimentais foi acatado pelos parlamentares; porém, os descontentamentos se ampliam a cada dia¹¹. Existe uma expectativa de novas adaptações,

10 Entre os controles mais eloquentes realizados pelo Congresso, temos os eventos de devolução de medidas provisórias. São eloquentes e raros. Apenas em quatro oportunidades eles ocorreram após a Constituição de 1988. O mais recente foi o caso da MP 979, de 2020, que dispõe “sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19”. O que livrou o Congresso da sua aceitação foi seu teor flagrantemente oportunista e inconstitucional. Mas não há garantias de que outro assunto estranho não venha a buscar esta brecha conferida pelo Ato Conjunto nº 1.

11 Senadores reclamam de sessão virtual e cresce lobby por volta a Brasília. Para mais detalhes ver: <<https://bit.ly/30jhKww>>.

especialmente para a retomada de algumas comissões temáticas¹². A percepção de controle da transmissão do coronavírus, a restrição de tempo de fala disponível para quem não é líder, dificultando o aprofundamento dos debates em temas polêmicos, e as sessões consideradas muito longas para a permanência com uso de equipamento são também queixas que se multiplicam.

Vejamos na próxima seção como a agenda legislativa foi operada nesse regime de deliberação remoto. Será feito um diagnóstico do perfil das propostas que foram aprovadas, de modo a analisar como a preponderância das Presidências das Casas Legislativas foi exercida e qual o perfil de participação de cada Poder na produção legislativa no período da pandemia.

4 PROCESSO LEGISLATIVO REMOTO: RESULTADOS NO NOVO AMBIENTE DELIBERATIVO

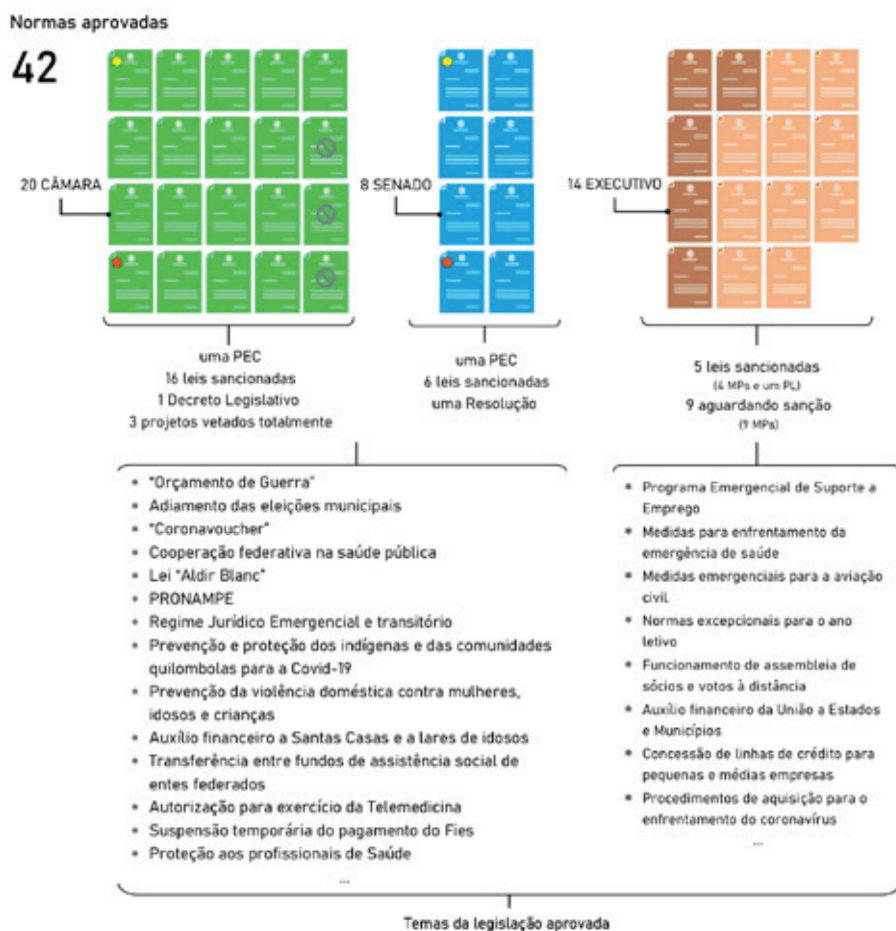
A partir do cenário das adaptações que foram feitas ao processo legislativo e da manutenção da perspectiva centralizadora nas mãos da Mesa Diretora e dos líderes partidários, será importante verificar a repercussão dos resultados dos trabalhos no Congresso ao longo dos últimos meses. Procedemos a uma avaliação desde a implantação dos sistemas de deliberação remota até o mês de julho de 2020.

O primeiro elemento que podemos destacar foi a dificuldade de pertinência temática dos assuntos que foram tratados pelo sistema remoto. Foram detectadas 25 leis que foram sancionadas que não apresentaram pertinência temática com a pandemia, indicando que os SDR foram utilizados para também discutir outras pautas. A princípio, não se trata de uma questão grave, uma vez que outros problemas merecem ser equacionados, independentemente da existência do coronavírus. No entanto, mostra as limitações de mudanças nas regras realizadas de maneira abrupta e que, por isso, demandam ajustes, ainda que informalmente. E tal informalidade, no Congresso, quase sempre é operada pelas Mesas diretoras.

Relativamente à agenda de combate e solução de problemas gerados pela Covid-19, as atividades legislativas foram bastante significativas. Foram aprovadas 42 normas jurídicas e outras 31 já foram aprovadas em pelo menos uma das Casas Legislativas. Na Figura 1, a seguir, temos um resumo do cenário do processo legislativo operado pelos SDRs.

12 Comissão da reforma tributária retoma trabalhos; Guedes será ouvido na quarta. Disponível em: <<https://bit.ly/2PfmIzy>>.

**FIGURA 1 – RESULTADO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS NO CONGRESSO NACIONAL
(MARÇO A JULHO DE 2020)**



Fonte: Elaboração própria.

Dentro deste quadro bastante prolífico, sem entrarmos no mérito das emendas constitucionais, leis e demais normas produzidas, ganha muito destaque a produção do Congresso Nacional, responsável pela iniciativa de 28 normas, ou seja, 67% do total aprovado. E esse aspecto ganha mais relevo tendo em vista a tradição de produção legislativa brasileira que confere ao Poder Executivo uma média história de iniciativa de mais de 80% de todas as leis. E poderia ser ainda mais se o Presidente da República não tivesse vetado totalmente 3 projetos de lei aprovados que foram originados na Câmara dos Deputados.

Também chama a atenção que a participação do Poder Executivo somente chegou a esse número tendo em vista o uso maciço de medidas provisórias para legislar (treze das quatorze propostas apresentadas). Tal estratégia ainda penalizada pelo Congresso, que rejeitou uma medida provisória, prejudicou por perda de eficácia outras seis e, como já foi mencionado, devolveu mais uma. E quase todas as propostas do Governo sofreram emendas e ajustes do Congresso. Embora recentemente tem-se levantado a questão do protagonismo do Legislativo¹³, o desafio imposto pela pandemia pode também ser visto como um interessante teste para comprovar esse movimento recente. Esse quadro mostra que, na atualidade, o Congresso vem exigindo muito mais capacidade de negociação da Presidência da República, que, por sua vez, mostra debilidades não apenas na gestão atual, como nas duas últimas. E os números mostram os dois lados da moeda: dificuldades de aprovação de projetos do Executivo e desenvoltura na agenda do Legislativo.

Observando o perfil dos temas aprovados em lei, nota-se, novamente, o destaque para o Legislativo, cuja pauta aprovada apresenta uma variedade de abordagens mais rica do que o Executivo. Não se trata de menosprezar a importância das iniciativas do Governo Federal, mas apenas ressaltar a maior permeabilidade do Congresso a uma pluralidade de temas. Ademais, como foi mencionado, os parlamentares participaram ativamente de modificações nos projetos do governo, resultando em um esforço que dificilmente pode ser desprezado. No Quadro 1, temos a lista de projetos do Governo que foram aprovados com informações que refletem o nível de interesse dos parlamentares.

Observa-se um número significativo de emendas apresentadas; porém, não se ignora que muitas delas apresentam conteúdo semelhante. Não obstante, o índice de atratividade e a aceitação formulados por Silva e Araújo (2013) são razões que nos ajudam a ver com mais aproximação esse trabalho. A *atratividade* corresponde à simples razão entre a quantidade de emendas apresentadas e a quantidade de dispositivos do texto do projeto. Seu resultado retorna um nível aproximado do interesse despertado pela MP e também mostra o grau de desafio do Relator para lidar com as demandas

13 Os Presidentes da Câmara e do Senado inclusive manifestaram-se nesse sentido. Para mais detalhes, ver: Davi Alcolumbre destaca protagonismo do Parlamento em 2019 (Disponível em: <<https://bit.ly/39J2tsh>>. Acesso em: 20 jun. 2020). E também: Maia destaca protagonismo do Legislativo e espera aprovação da reforma tributária (Disponível em: <<https://bit.ly/2XdImNS>>. Acesso em: 20 jun. 2020).

existentes. E a *aceitação* é o resultado do trabalho do Relator, pois é a razão percentual entre a quantidade de emendas aceitas e o total de emendas. Ela representa o grau de atendimento das demandas dos parlamentares.

Dessa forma, mesmo sob um regime especial de deliberação remota, a média de atratividade indicou a apresentação de emendas que representam 9 vezes o número de dispositivos. Já a razão de aceitação apresentou média de 28%, indicando que os Relatores tiveram disposição para incluir uma massa importante de modificações no texto do Governo. Um caso que chamou atenção foi o da flexibilização do ano letivo (MPV 934, de 2020), em que configurou um número 41 vezes de emendas maior do que a dimensão do texto da proposta, com um nível de aceitação de 30%.

QUADRO 1 – PARTICIPAÇÃO DOS PARLAMENTARES NA APROVAÇÃO DE PROJETOS DO GOVERNO

Projetos (de 2020)	Resumo	Nº de dispositivos (A)	Emendas apresentadas (B)	Atratividade (B/A)	Emendas aceitas (C)	Aceitação (C/B)
MP 932	Alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos	18	120	6,7	45	38%
MP 936	Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	117	1033	8,8	335	32%
PL 23	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus	46	12	0,3	7	58%
MP 944	Programa Emergencial de Suporte a Empregos	63	283	4,5	60	21%
MP 930	Tributação de investimentos de sociedade controlada domiciliada no exterior e proteção legal aos integrantes do Banco Central	28	43	1,5	5	12%
MP 925	Medidas emergenciais para a aviação civil brasileira	5	109	21,8	29	27%
MP 931	Funcionamento das assembleias de sócios e votação a distância	26	57	2,2	29	51%
MP 934	Normas excepcionais sobre a duração do ano letivo	6	248	41,3	74	30%
MP 926	Procedimentos para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus	45	130	2,9	11	8%

Projetos (de 2020)	Resumo	Nº de dispositivos (A)	Emendas apresentadas (B)	Atratividade (B/A)	Emendas aceitas (C)	Aceitação (C/B)
MP 938	Cria auxílio financeiro da União aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em decorrência da pandemia de Covid-19	14	55	3,9	12	22%
MP 986	Prevê prazo para estados e o Distrito Federal devolverem à União recursos não usados de repasses vinculados à Lei Aldir Blanc	5	70	14,0	3	4%
MP 975	Cria programa emergencial de crédito para pequenas e médias empresas	71	183	2,6	74	40%
MP 944	Concede uma linha de crédito especial para pequenas e médias empresas pagarem a folha de salários durante a emergência decorrente do coronavírus	63	283	4,5	47	17%

Obs.: Não incluímos a MPV 942, de 2020, por ser uma proposição de créditos extraordinários, cuja temática tradicionalmente chama pouca atenção dos parlamentares.

Fonte: Elaboração própria.

Existem, ainda, 32 projetos que estão sendo debatidos no Legislativo Federal relativos a situações decorrentes da pandemia, e que já foram aprovados em uma das casas: 20 são de origem de Deputados e 11, de Senadores.

O Congresso também foi capaz de aprovar duas reformas constitucionais nesse curto período por meio do SDR. Embora tal colocação não possa servir *a priori* como ponto positivo¹⁴, é relevante notar a mobilização das Presidências das Casas para engajar os parlamentares nesse tipo de iniciativa. Uma delas, do “orçamento de guerra”, que foi encabeçada pelo próprio Presidente da Câmara, constituiu a criação de um regime extraordinário justamente para dar condições institucionais e segurança jurídica ao Poder Executivo, contemplando várias válvulas de escape necessárias para um período de exceção. A outra PEC, originada no Senado Federal, foi fruto de um debate em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral, que reivindicou a realização de uma eleição com segurança em meio a uma pandemia. Nas discussões, fugiu-se à possibilidade de postergação dos mandatos que se en-

14 Pelo lado da necessidade de aprofundamento do debate e da deliberação, por exemplo.

cerram em 2020 para o pleito de 2022, mantendo prioritariamente a questão de acomodação das necessidades de saúde com o exercício do voto¹⁵.

Outro aspecto interessante é a avaliação da relação bicameral durante o uso dos sistemas remotos de votação. Uma visão preliminar colocaria em dúvida a capacidade de exercício das casas revisoras (Câmara é revisora das propostas dos Senado). Para tanto, existe um mecanismo de solução de desacordos relativamente aos textos legislativos entre as casas do Congresso amplamente utilizado no mundo, chamado *navette*¹⁶. O Brasil prevê, constitucionalmente, esse sistema quando um projeto de lei passa de uma Casa a outra até que se chegue a um acordo (no caso das PECs) ou até que a casa iniciadora avalie as contribuições da casa revisora.

Nesse sentido, os resultados apontam que, de um total de 50 projetos, cuja votação já foi concluída no Congresso, 20 proposições sofreram o mecanismo *navette*, ou seja, 40% delas foram modificadas pela casa revisora. O Senado Federal confirmou sua função revisora relativamente à Câmara, concentrando 15 projetos revisados ou 38% de todos as proposições já deliberadas. Levando-se em consideração os cenários de urgência e um processo deliberativo remoto, isso é um fato expressivo.

O ponto negativo na relação bicameral referente a esse período foi a total ausência de deliberação dos vetos presidenciais. A análise feita previamente, de que a ausência de adaptações nas regras para a análise dos vetos resguardaria o Presidente da República, de certo modo se concretizou. Além dos três vetos totais, o Poder Executivo vetou parcialmente 16 outros projetos aprovados pelo Congresso, significando 53% do total de normas jurídicas já editadas nesse período.

E como será que foram exercidos, pelos Presidentes da Câmara e do Senado, juntamente com os líderes, os poderes de agenda e de indicação de relatorias? Teria havido o predomínio do chamado “cartel legislativo”? Analisando empiricamente os dados, ficou demonstrado que não houve tal fenômeno. Ao contrário, o que se observou foi uma grande participação de vários parlamentares de mais diferentes agremiações partidárias nas funções de relatoria dos projetos submetidos ao processo deliberativo remoto. Também ficou bem marcado que os projetos não foram selecionados com base na identificação partidária dos autores relativamente aos membros da Mesa.

15 Senadores chegaram a contestar a utilização do sistema remoto para deliberação de PECs. No entanto, o Presidente construiu um acordo para deixar claro que aquela seria a única votação de PECs no sistema. Mas os próprios Senadores, posteriormente, tiveram de abrir uma exceção, no caso do adiamento das eleições.

16 Dos 53 casos estudados por Tsebelis e Money (1997), 52 utilizavam o sistema de *navette*.

A Tabela 2, a seguir, mostra os partidos que participaram diretamente das autorias de projetos e das relatorias na Câmara e no Senado.

TABELA 2 — PARTICIPAÇÃO PARTIDÁRIA NO PROCESSO LEGISLATIVO DAS PROPOSIÇÕES COM ALGUMA DELIBERAÇÃO SOBRE A COVID-19 (EM NÚMEROS ABSOLUTOS)

Partido	Autoria de projetos	Relatores na Câmara	Relatores no Senado
CIDADANIA	0	1	2
DEM	6	5	5
MDB	2	6	6
NOVO	1	0	0
PATRIOTA	0	2	0
PCdoB	3	5	0
PDT	0	2	2
PL	2	4	1
PODEMOS	0	1	4
PP	6	9	1
PROS	0	1	1
PSB	3	2	2
PSC	1	0	0
PSD	1	2	8
PSDB	2	2	1
PSL	0	2	0
PSOL	2	0	0
PT	8	3	5
PTB	0	0	0
PV	2	1	0
REDE	0	2	1
REPUBLICANOS	0	2	0
SOLIDARIEDADE	0	3	0

Fonte: Elaboração própria.

Sabe-se que as deliberações são processos coletivos, mas não se deve ignorar o poder de iniciativa e a escolha de parlamentares para tarefas relevantes como as relatorias em situações de urgência e de exceção, como as que vivemos. A Tabela 2, *supra*, revela uma escolha bem pulverizada entre todos os partidos, inclusive nas tradicionais linhas classificatórias “direita” e “esquerda”. Por exemplo, PSD, PCdoB e PT foram partidos com certo destaque e participantes das três condições expostas na tabela. Do mesmo modo, DEM, MDB, PP e PSD também demonstraram mais participação. No caso do DEM, partido que preside ambas as Casas legislativas, seu destaque não desponta com grande distância relativamente aos demais.

O levantamento de informações, então, revela que, apesar da manutenção do *status quo* concentrador, lideranças e Mesas Diretoras procuraram gerenciar o processo de deliberação remota buscando o equilíbrio e a pluralidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Voltando às indagações inicialmente postas por esta pesquisa, os achados são desafiadores. O efeito exógeno gerado pela pandemia do novo coronavírus provocou alterações nas regras regimentais do processo legislativo; porém, sem ameaçar as relações de dominação e de centralização decisória no Congresso.

Observa-se que toda a lógica de “rateio” do poder dentro do Legislativo passa pela dinâmica partidária. Nesse caso, inicialmente ganham protagonismo sobre as decisões de coordenação e de comando os líderes partidários e, conforme a proporção de suas agremiações, sobressaem entre esses os atores políticos com maior trânsito, influência entre os pares e capacidade negocial, que são os parlamentares que ocupam as cadeiras de comando das Casas Legislativas. Esses é que definem os rumos da governança decisória do Legislativo. Além disso, frequentemente os Presidentes das Casas são os que mais conseguem visualizar as necessidades dos seus pares, o que implica saber reconhecer as diferenças ideológicas e respeitá-las no âmbito do jogo das disputas políticas.

Realmente, a manutenção da centralização ofereceu resultados positivos, especialmente em vista da urgência e da manutenção dos trabalhos parlamentares, superando, pelo menos em curto prazo, o princípio do amplo debate democrático no estado de emergência. *A contrario sensu*, o processo legislativo não apenas se sustentou, como também superou as expectativas. Longe da paralisia, o sistema deliberativo remoto externou ainda mais o recente protagonismo do Congresso.

Se há prejuízos relevantes sobre uma participação mais relevante de um maior contingente de parlamentares, também podemos encontrar nas lideranças elementos de racionalidade, de coordenação e de bom desenvolvimento de um número potencial elevado de demandas que não conseguiriam ser atendidas sob um rito sem coordenação.

Nesse sentido, observando as modificações regimentais que alteraram o funcionamento do Congresso no período da pandemia e implantaram as SDRs, foi possível verificar (i) a reafirmação e potencialização da centra-

lização decisória nas mãos das lideranças partidárias, em especial dos Presidentes das Casas Legislativas; (ii) redução formal do tempo de deliberação, com restrições importantes para uma deliberação efetiva; e (iii) consequente restrição do espaço de influência de quem não ocupa os cargos de dominância do Plenário.

Do ponto de vista da democracia, realmente parece não existir um cenário promissor, mas, como estabeleceu-se nas condições de adaptação do processo legislativo, não será permanente. Como se observou, também não foi algo determinístico no sentido contrário ao respeito da pluralidade e das minorias. O gerenciamento do processo legislativo adaptado acabou demonstrando que houve espaço para um equilíbrio democrático no uso das regras, o que demonstra que a segurança institucional não está necessariamente nos dispositivos e nas letras, mas na disposição e na forma do exercício do poder.

Os procedimentos deliberativos amplamente dirigidos acabaram por respeitar pluralismo do Congresso, abrindo espaço para que vários partidos políticos participassem ativamente na discussão e na introdução de modificações aos projetos. Paradoxalmente, vislumbrou-se que os resultados se respaldaram em dois extremos: alta concentração de poder e coordenação de interesses que favoreçam a diversidade de participação.

Também ao contrário de algumas expectativas, a implantação das SDRs não foi favorável para potencializar a influência do Presidente da República no Congresso, mesmo diante da evidência de que um dos pilares do presidencialismo de coalizão é justamente a centralização decisória. Apenas na ausência de apreciação dos vetos o Executivo ganhou uma margem maior de manobra.

É possível marcar posição de que as adaptações regimentais significaram avanços para manter o Poder Legislativo ativo, opinando sobre soluções para mitigar a situação difícil por que passa nosso País, bem como assegurando o importante contraponto institucional com o Poder Executivo. Não obstante tais resultados, é esperado que, mesmo que perdure por mais tempo a pandemia, outras modificações surjam, tendo em vista o gradativo crescimento de insatisfação dos parlamentares para a volta de reuniões em comissões e que haja a possibilidade mais concreta de votações em sistemas que mesclam presença física e votações remotas. Novas mudanças que dificilmente modificarão o perfil de protagonismo dos Presidentes da Câmara e do Senado, bem como dos líderes partidários, mas que permitirão a reabertura dos canais de exercício da representação para os demais parlamentares.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ARTHUR, W. Brian. *Increasing returns and path dependency in the economy*. Michigan, Ann Arbor: University of Michigan, 1994.

BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CALMON, P. C. P.; SILVA, Rafael Silveira e. A dinâmica institucional da política econômica: o caso do Conselho Monetário Nacional. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (Anpad), São Paulo, 2006. *Resumo dos Trabalhos do Encontro de Administração Pública e Governança (Anpad)*. São Paulo: Anpad, 2006.

CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Rafael Silveira e. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, n. 38, jan./jun. 2012.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

_____. *Setting the Agenda*. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PIERSON, Paul. *Politics In Time: History, Institutions And Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2012.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regs/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2012.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER,

Leonardo; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

SAMUELS, David. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 481-497, 2000.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SHEPSLE, Kenneth; Weingast, Barry. Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice*, n. 37, p. 503-519, 1981.

TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Sobre o autor:

Rafael Silveira e Silva | E-mail: rsilveirasilva@gmail.com

Doutor em Ciência Política. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (1997), Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (1998), Doutorado e Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2013 e 2007, respectivamente). Atuou como Gestor Governamental no Ministério da Previdência, foi Analista do Banco Central na área de Normas do Sistema Financeiro e, atualmente, é Consultor Legislativo do Senado Federal. Áreas de pesquisa: estudos legislativos, análise do processo decisório, análise institucional, comportamento parlamentar e judicialização. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Professor colaborador do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Data de submissão: 31 de julho de 2018.

Data do aceite: 4 de novembro de 2020.