

POLÍTICA PARA JOVENS



Rita de Cássia Biason
Murilo Borsio Bataglia
Gabriel Henrique Bina da Silva
(Organizadores)



INSTITUTO
NÃO ACEITO
CORRUPÇÃO

Atena
Editora
Ano 2021

POLÍTICA PARA JOVENS



Rita de Cássia Biason
Murilo Borsio Bataglia
Gabriel Henrique Bina da Silva
(Organizadores)



INSTITUTO
NÃO ACEITO
CORRUPÇÃO

Atena
Editora
Ano 2021

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Natália Sandrini de Azevedo

Daphynny Pamplona

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2021 Os autores

Copyright da edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Diagramação: Natália Sandrini de Azevedo
Correção: Maiara Ferreira
Indexação: Gabriel Motomu Teshima
Revisão: Os autores
Organizadores: Rita de Cássia Biason
Murilo Borsio Bataglia
Gabriel Henrique Bina da Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Políticas para jovens / Organizadores Rita de Cássia Biason, Murilo Borsio Bataglia, Gabriel Henrique Bina da Silva. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-658-1

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.581210511>

1. Política. 2. Jovens. 3. Sistema eleitoral. I. Biason, Rita de Cássia (Organizadora). II. Bataglia, Murilo Borsio (Organizador). III. Silva, Gabriel Henrique Bina da (Organizador). IV. Título.

CDD 320

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access, desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

FOMENTO



Agradecimentos à Pró-Reitoria de Extensão Universitária, Proex/ UNESP, pelo financiamento do projeto ao longo de 10 anos e ao Instituto não Aceito Corrupção (INAC) pelo apoio financeiro a esta publicação.

APRESENTAÇÃO

A polarização política é uma característica marcante do cenário político brasileiro atual. De acordo com o Instituto Ipsos, em pesquisa divulgada em 2019¹, o país superava a média global de divisão ideológica da população, com 32% dos entrevistados expressando que não acreditavam ser válido nem sequer tentar conversar com quem possua visões políticas que divergem das suas. Trata-se de um cenário alarmante, agravado por crises político-institucionais impulsionadas pela condenação de importantes figuras públicas por crimes de corrupção, por mudanças drásticas no controle dos poderes executivos a partir da suspensão de mandatos de representantes eleitos em vários níveis da federação, entre outros processos observados nos últimos anos. Tal polarização também se refletiu nos últimos pleitos eleitorais, com um aumento exponencial no número de incidentes violentos contra candidatos. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), somente no ano de 2020, 263 casos desse tipo foram registrados².

Nesse contexto de crescente animosidade na esfera pública, iniciativas educativas como o “Projeto Política para Jovens”, vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção, se tornam cada vez mais essenciais. Criado em 2010 por estudantes da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP/Campus de Franca, São Paulo, e orientado pela Professora Doutora Rita de Cássia Biason, o objetivo do projeto foi, desde os seus primórdios, democratizar o debate sobre a política brasileira e promover a conscientização cidadã. Ao oferecerem aulas sobre política e cidadania à estudantes de ensino médio da rede pública na região, seus participantes não só preenchem uma lacuna na formação desses alunos, mas propiciam aos jovens a oportunidade de realizar uma reflexão que, muitas vezes, parece distante das suas realidades.

Tendo, como ponto de partida, uma abordagem apartidária, ao mesmo tempo em que preservava a defesa da democracia entre seus pilares, o projeto se expandiu gradativamente a mais escolas na região de Franca e passou a atuar na Fundação C.A.S.A. (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente). Atualmente, estima-se que mais de 3000 jovens tenham participado de alguma das classes promovidas pelo projeto durante os seus quase dez anos de existência.

Com uma metodologia ativa, o grupo incentiva a participação dos estudantes em aula através de debates e dinâmicas que simulam processos políticos, como a criação de partidos e a realização de eleições. Por estar vinculado também a um grupo de estudos, os membros do projeto produzem e atualizam frequentemente um material didático, que é entregue aos

1. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/04/14/radicalismo-politico-no-brasil-supera-media-global.htm>. Acesso em: 27 fev. 2021.

2. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-vio-lencia-contra-candidatos-em-2020>. Acesso em: 27 fev. 2021.

participantes das aulas em forma de apostila. Este livro, “Políticas para jovens”, originou-se daquele rico material apostilar, voltado para atender às necessidades das aulas de educação cidadã que possui como público-alvo os estudantes de ensino médio.

No primeiro capítulo, é apresentada a história da política brasileira, com especial atenção ao período de redemocratização iniciado em 1985, com o fim da ditadura militar. Em seguida, discorre-se no segundo capítulo sobre o poder executivo e o seu funcionamento nos níveis municipal, estadual e federal. A terceira seção do livro, por sua vez, trata das especificidades do poder legislativo, incluindo, por exemplo, a estrutura bicameral no âmbito federal, formada pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. O quarto capítulo do livro apresenta o poder judiciário, detalhando os diversos órgãos que compõem a sua estrutura no Brasil. Logo depois, os partidos políticos são o tema principal do quinto capítulo, que destaca o histórico do desenvolvimento dessas organizações no país e os obstáculos que muitas delas enfrentam na política nacional. Por fim, o último capítulo do livro discute o sistema eleitoral brasileiro, desde a sua evolução histórica até as características que diferem os sistemas eleitorais majoritários e proporcionais.

É importante ressaltar que os textos que fazem parte deste livro não só contêm as reflexões pertinentes de seus autores, mas também representam todo o conteúdo acumulado durante os anos de existência do “Projeto Política para Jovens”. Trata-se de um material que é resultado da colaboração deixada por muitos dos membros que dele participaram e que também foi construído a partir da troca com os estudantes que acompanharam as suas aulas.

Pessoalmente, participei do projeto durante os meus quatro anos de graduação, entre 2012 e 2015, e pude vivenciar em primeira mão o caráter colaborativo que ele possui, bem como o seu potencial transformador. Através das aulas de cidadania, ao despertar o interesse dos jovens pela política, o projeto, por muitas vezes, permite que os próprios estudantes levantem discussões inovadoras e promovam os conhecimentos adquiridos com colegas e familiares em suas comunidades.

Por fim, cabe destacar que a juventude possui um grande potencial para a política, que, muitas vezes, só precisa ser incentivado. De acordo com uma pesquisa divulgada pelo Datafolha em agosto de 2018, 29% dos jovens de 16 a 25 anos declararam possuir algum interesse em disputar eleições ou em assumir cargos governamentais, um percentual que decresce gradativamente conforme a faixa etária aumenta³. Ainda que seja verdade que houve uma queda no número de votantes entre 16 e 18 anos nas eleições de 2020⁴, os dados ainda indicam que, caso incentivada, a participação política de jovens pode se tornar mais expressiva.

3. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/jovens-tem-mais-interesse-em-atuar-na-politica-mostra-pesquisa.shtml>. Acesso em: 1 mar. 2021.

4. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/11/11/participacao-de-jovens-nas-eleicoes-deste-ano-se-ra-menor>. Acesso em: 1 mar. 2021.

Em um contexto de crescente polarização, como o vivenciado pelo país atualmente, iniciativas como o “Projeto Política para Jovens” possuem um papel de extrema relevância, pois seguem na direção oposta dessa tendência, ao incentivarem o diálogo aberto sobre a política e promoverem o interesse dos jovens pela temática. Em médio e longo prazo, essas iniciativas podem ser catalisadoras de mudanças em contextos locais e fortalecerem a democracia, ao desmistificarem a noção de que os aspectos políticos estão distantes da realidade da população, usando, enquanto principal estratégia, a difusão do conhecimento.

Sendo assim, espero que os leitores, a partir do contato com todo o conhecimento ofertado pelo grupo e sistematizado neste livro, consigam também passar por esse processo transformador, que muitas vezes é observado entre os participantes das aulas do “Projeto Política Para Jovens”. Dessa maneira, terão também o potencial de se tornarem catalisadores de mudanças significativas, ainda que pequenas, em seus cotidianos.

Paulo Henrique Ribeiro Neto

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

HISTÓRIA DA POLÍTICA BRASILEIRA

Eloá Iara Miras Massaro

Murilo Borsio Bataglia

Rita de Cássia Biason

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.581210511>

CAPÍTULO 2..... 24

PODER EXECUTIVO

Isabella Greco

Victória Cosme Corrêa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5812105112>

CAPÍTULO 3..... 39

O PODER LEGISLATIVO

Lara Papesso

Letícia Rodrigues Bernardino

Rafael Varollo Perlati

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5812105113>

CAPÍTULO 4..... 68

PODER JUDICIÁRIO

Giovana Galvão Boesso

Iara Gonçalves

Lucas Wellington dos Santos Lopes

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5812105114>

CAPÍTULO 5..... 85

PARTIDOS POLÍTICOS

Bruna Carbone

João Marcelo Weibel Bovo

Pedro Cabrini Marangoni

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5812105115>

CAPÍTULO 6..... 99

SISTEMA ELEITORAL

Gabriel Henrique Bina da Silva

João Pedro Cezário Ribeiro

Mariana Delgado Britez Rigacci

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5812105116>

REFERÊNCIAS	118
SOBRE OS AUTORES E AUTORAS.....	133
SOBRE OS ORGANIZADORES	135

CAPÍTULO 3

O PODER LEGISLATIVO

Data de aceite: 12/07/2021

Lara Papesso

Letícia Rodrigues Bernardino

Rafael Varollo Perlati

INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo assume funções em conjunto aos outros dois poderes, Executivo e Judiciário, na organização da política brasileira¹. Esse Poder tem como principais tarefas a criação de leis e a fiscalização do Executivo, sendo que sua atuação é dividida em três esferas: a União (Federal), o Estado e o Município.

Cada área é responsável por comandar as decisões de seu local de atuação, por exemplo: no âmbito da União, o Congresso Nacional gerencia as leis de todo o país; no plano estadual, as Assembleias Legislativas têm essa função para cada estado; e por fim, as Câmaras Municipais definem as leis para cada cidade.

Neste capítulo, o desenvolvimento será para entender as responsabilidades dos senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores, que são os que compõem o Poder Legislativo de cada nível.

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

A primeira esfera de organização do Legislativo brasileiro é a unidade mais local, ou seja, ou municípios. Cada unidade municipal tem competências próprias e um governo autônomo, segundo a divisão federalista, sendo que algumas decisões e ações, por parte de cada cidade, possuem relação com o Estado através da Constituição. Tal autonomia municipal é garantida na Constituição brasileira de 1988, como define o Artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Considerando-se essa situação, o autor Hely Lopes Meirelles explora algumas questões sobre essa autonomia dos municípios. Segundo ele, existem alguns pontos como o poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria), o poder de autogoverno (eleição do prefeito, vice e vereador), o poder de auto-legislação (elaboração de leis municipais) e o poder de autoadministração (administração própria nos serviços locais prestados e no ato de legislar sobre tributos e rendas). É necessário analisar esses tópicos a fim de entender melhor a organização do Poder Legislativo nos municípios.

O primeiro ponto é a questão da auto-

1. Para melhor compreensão do Poder Legislativo como um todo, indica-se o Vídeo “Entenda o papel do Poder Legislativo”, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Up7WSIJTEdc>.

organização, que corresponde à competência de elaborar sua própria lei orgânica (em uma linguagem que possibilita melhor compreensão, a lei orgânica seria uma espécie de “Constituição do município”), que é responsável por organizar os órgãos administrativos e delimitar as funções legislativas. A junção, dessas leis, determina as regulamentações de cada cidade e é definida no artigo 29 da Constituição Federal, em que tais leis orgânicas são votadas em dois turnos e precisam de pelo menos dois terços dos membros da Câmara Municipal para aprovação. (CÂMARA, 2018).

O segundo aspecto da autonomia municipal é exposto por meio do auto legislação, que tem relação com algumas competências que a Constituição Federal demanda do município. Dentre elas estão: a legislação sobre assuntos de interesse local, suplementação da legislação federal e estadual, instituição e arrecadação de tributos de sua competência, organização e prestação de serviços fundamentais à localidade como transporte coletivo, educação infantil e fundamental, saúde e a proteção do patrimônio histórico-cultural, com foco na legislação estadual e federal.

Depois de expostas essas questões, é importante ressaltar que o âmbito municipal do federalismo possui obrigações nas localidades, refletindo nas ações, nos interesses de cada município, considerando qual área necessita mais atenção. Entretanto, esses interesses municipais têm relação com as outras esferas, ou seja, algumas das decisões tomadas nas áreas federais e estaduais possuem reflexos diretos nas cidades, ocorrendo uma igualdade nas propostas, mas que muda apenas o grau de aplicação de acordo com cada esfera.

Por exemplo, se o Congresso Nacional decide que todas as obras públicas paradas há mais de 5 anos devem ser fiscalizadas, a Câmara Municipal pode fazer uma lei que acompanhe a lei nacional. Dessa maneira, a lei municipal, propõe, assim como a nacional, que tais obras sejam fiscalizadas, e na cidade, o poder Executivo irá acatar a nova lei.

Além dessas obrigações, os municípios possuem um órgão legislativo próprio, que são as Câmaras Municipais. Tal casa é composta pelos vereadores², os responsáveis por seguir todas as funções citadas acima, e que para serem eleitos seguem o sistema de representação proporcional e partidária³. Segundo a Constituição Federal, no artigo 29, em um município que possui entre mais quatro milhões e até cinco milhões de habitantes, o número máximo de vereadores é quarenta e sete, enquanto em uma cidade de até quinze

2. Para melhor compreensão das atribuições de um vereador eleito, indica-se o vídeo “Função do Vereador e da Câmara Municipal”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qCUMowwNj6w>.

3. Para escolher os deputados e vereadores, segue-se o sistema proporcional, que funciona diferente da eleição de presidente, governador, senadores e prefeitos. No sistema proporcional, para a escolha dos eleitos, é necessário ver quais partidos ou coligações alcançaram o número mínimo de votos, definido pelo quociente eleitoral. Quociente eleitoral é a soma do número de votos válidos (votos para o partido mais nominais, excluindo os nulos e brancos) dividido pelo número de cadeiras de vereadores. Se o partido alcança esse número, observa-se qual candidato dentro do partido ou coligação recebeu mais votos, e dessa maneira, é eleito. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Como funciona o sistema proporcional*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 05 jan. 2021.

mil habitantes, o número máximo é de nove vereadores.⁴

Seguindo essa linha, a Câmara Municipal é um órgão independente baseado em suas próprias regras e normas de funcionamento, utilizando-se das leis estabelecidas pela Constituição Federal, Estadual e pela Lei Orgânica do Município que coordenam a ação dos vereadores no papel de legisladores. Essa casa possui quatro funções principais: legislativa, fiscalizadora, julgadora e administrativa.

A primeira função, legislativa, consiste em elaborar leis que são de responsabilidade do Município, discutindo e votando os projetos apresentados e, posteriormente, transformando-os em leis para o auxílio na organização da comunidade. A Câmara não tem autorização para legislar sobre assuntos que são de aptidão da União e do Estado. Por exemplo, se na avenida principal de uma cidade X, existe um buraco há meses para ser arrumado, a Câmara Municipal pode votar uma lei, que determina que os buracos das avenidas devem ser preenchidos em um prazo de 6 dias. Dessa forma, o poder Executivo deve seguir a lei aprovada pela Câmara e arrumar o buraco no prazo indicado.

Outro papel desse órgão é o de fiscalizar a Administração Municipal, o qual se dá através do requerimento de informações do Executivo, principalmente pelo prefeito. A Câmara é responsável, assim, por demandar informações sobre contas do prefeito nas atividades administrativas, convocação para adquirir informações sobre assuntos da administração e através desses dados, realizar apontamentos, por meio de denúncias e discursos, das falhas e omissões por parte da prefeitura.

A atribuição julgadora da Câmara consiste na obrigação de julgar o prefeito, o vice-prefeito e os próprios vereadores, por infrações no âmbito político-administrativo. Esses julgamentos não envolvem crimes comuns, mas os que se referem a questões administrativas, e dessa forma, podem culminar inclusive em perdas de mandatos.

Uma última finalidade é a administrativa, que utiliza de seu quadro de servidores, os quais trabalham para manter o funcionamento de todos os setores internos. As questões de compras de materiais, contas, Regimento Interno para elaboração do funcionamento da Câmara em Plenário e Comissões, além dos planos de cargos e salários próprios.

Com o objetivo de que a Câmara Municipal, assim como os outros órgãos administrativos do Município, cumpra com as responsabilidades referentes, criou-se um sistema de controle interno e externo com o objetivo de supervisionar as ações nesses âmbitos. A Câmara Municipal, nesse sentido, fiscaliza as ações do Poder Executivo, como apontado anteriormente, enquanto o próprio Poder Executivo também possui seu controle interno. A Câmara conta com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou do Município, ou Tribunal, ou Conselho de Conta dos Municípios para exercer essa função.

4. Art. 29, CF.

O PODER LEGISLATIVO ESTADUAL

A segunda esfera do federalismo, por sua vez, diz respeito ao âmbito estadual, ponte entre os domínios da União e do Município. O Poder Legislativo nessa área concentra-se na Assembleia Legislativa, composta por deputados estaduais; no Distrito Federal, a Câmara Legislativa assume esse papel, tendo como representantes os deputados distritais. (PLENUS, 2019; BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Sendo assim, esses representantes estaduais são escolhidos pela população e assumem um mandato com duração de quatro anos. Para serem eleitos, estar entre os mais votados não é o suficiente. Nesse momento, entra em ação o “sistema proporcional de voto”, que funciona do seguinte modo: somam-se todos os votos válidos em candidatos e partidos e, depois, divide-se esse número, pelo número disponível de cadeiras em cada estado específico. Cria-se, então, o quociente eleitoral. Em seguida, determina-se o quociente partidário, que consiste na soma de todos os votos que determinado partido recebeu e posterior divisão sobre o quociente eleitoral. Desse modo, o resultado dessa conta resulta em quantos deputados cada partido/coligação tem direito (nesse momento, sim, os mais votados do partido são eleitos) (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o número de deputados estaduais nas Assembleia Legislativas equivalerá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados. Ainda, é definido que essa regra vale apenas para estados com até doze representantes federais. Para os estados que possuem mais de 12, valerá a regra de o triplo do máximo (36 cadeiras), acrescida da diferença entre o número real de deputados federais e 12 (limite do texto constitucional). Por exemplo, caso um estado tenha oito representantes federais, terá 24 representantes estaduais. O triplo, todavia, se tiver 15 no Congresso Nacional, terão as 36 cadeiras (12x3) + 3 (15-12), totalizando 39 assentos. (artigo 27, CF).

As principais funções dos deputados estaduais são propor, discutir e votar projetos de leis relativas ao estado, sempre respeitando a Constituição Federal e a Constituição Estadual. Desse modo, o processo comum de aprovação de uma lei se dá pela passagem do projeto diante das diversas áreas da Assembleia Legislativa. Além dessas obrigações, o deputado estadual deve, também, fiscalizar os procedimentos exercidos pelo governo, inspecionando as decisões e ações do governador, principalmente a aprovação das contas anuais, apresentadas pelo governo, após o parecer exposto pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Além de a Assembleia Legislativa ser composta pelos deputados estaduais, há uma associação de funcionários que garantem aos legisladores a possibilidade de exercer suas funções. Sendo eles os servidores efetivos, ingressos através de concurso público, e os contratados, auxiliares que são empregados por um determinado período para ajudarem

no funcionamento da casa. A Assembleia é dividida em duas secretarias: a Geral de Administração (organização do cotidiano do edifício até distribuição dos funcionários nos departamentos) e a Geral Parlamentar (encarregada de resolver as questões dos deputados e ao processo legislativo) (BERNARDES, 2016).

As ações parlamentares são guiadas pela Mesa Diretora da Assembleia, força máxima dentro da organização, eleita pelos deputados a cada dois anos, formada pelo presidente e vice da Assembleia Legislativa e quatro secretários. A partir da eleição dessa mesa, forma-se, internamente, uma diretoria executiva, composta pelo presidente e dois secretários, que são os responsáveis pela tomada de decisões.

Além dessa mesa, há um colegiado composto pelos líderes das bancadas partidárias e guiado pelo presidente da Assembleia. Similarmente à União, o colegiado é encarregado de definir toda semana a agenda da casa, incluindo nela as pautas de votação plenária dos projetos por meio de acordos debatidos entre a Maioria (base parlamentar do governo) e a Minoria (oposição).⁵

Nesse cenário, os deputados estão inseridos em discussões sobre diversos projetos que tramitam na Assembleia em duas instâncias. Inicialmente, nas comissões permanentes, formadas por deputados que analisam os projetos que possuem algum vínculo com o estado (saúde, educação cultura, direito do consumidor, economia, transporte, entre outros), espaço para o debate prévio das proposições para, posteriormente, serem votadas.⁶

Além dessas, existem outras comissões para assuntos mais específicos, tais como: a de Constituição e Justiça, que examina se o projeto está condizente, no caso da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, com a legislação paulista e brasileira; a comissão de Redação, que elabora o texto final de cada projeto aprovado; também há o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que trata de possíveis desvios de conduta dentro da Assembleia. As comissões são compostas pelas indicações dos líderes de cada bancada partidária, distribuídas entre tais de acordo com a relevância numérica de cada bancada, tendo comissões com membros efetivos e com suplentes equivalentes.

Após essa passagem por todas as instâncias anteriores, o projeto de lei com suas modificações ou não é levado ao Plenário da Assembleia para discussão. Após novos debates, ocorrerá uma votação em situação definitiva para cada projeto. Para que esse seja aprovado na votação final, é preciso que receba um certo mínimo de votos, conforme sua natureza. Como por exemplo, Emendas à Constituição Estadual têm de atingir o voto favorável de três quintos dos membros da Assembleia, em dois turnos de votação⁷.

5. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Entenda o processo legislativo*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

6. *Ibidem*.

7. Ver, por exemplo, o art. 22, da Constituição Estadual de São Paulo. SÃO PAULO. *Constituição estadual*, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

As leis complementares e a deliberação (normalmente com relação a estruturação do Estado) sobre a manutenção de veto do governador a propositura, entre outros assuntos incomuns, precisam obter a maioria absoluta da Assembleia, ou seja, 50% mais um de seus membros. Tais votações são possíveis apenas se o quórum próprio das leis ordinárias for alcançado.

Para além das comissões permanentes, os deputados também operam através da instalação de comissões parlamentares de inquérito, que auxilia na investigação sobre denúncias de irregularidades ocorridas no Estado seja pela administração pública estadual, ou por particulares, que influenciam no interesse público. Se faz necessário para a apresentação de uma CPI à presidência da Assembleia, que pelo menos trinta e dois deputados se coloquem a favor da realização do pedido, por meio da assinatura. Posteriormente, o presidente da Casa é responsável por instalar até cinco CPIs, de acordo com a ordem cronológica de apresentação ou por deliberação do Colégio de Líderes. O estabelecimento de uma sexta CPI depende da aprovação da maioria absoluta do Plenário, juntamente com a assinatura de um terço dos deputados.

Dessa forma, a esfera estadual do Federalismo brasileiro possui similaridades com a organização do Legislativo da União, em relação à configuração da Casa Legislativa, a Mesa Diretora, Plenários e comissões. Simultaneamente, a Assembleia Legislativa possui singularidades, principalmente pela abordagem necessária ao nível estadual e suas demandas.

O PODER LEGISLATIVO FEDERAL



1. Congresso Nacional, a sede do Poder Legislativo Federal. Fonte: Jonas Pereira/Agência Senado.⁸

8. SENADO FEDERAL. Flickr, 2016. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/49143546@>

O Poder Legislativo brasileiro, em seu nível federal, encontra-se fundado na estrutura bicameral, ou seja, em duas casas, compostas por um lado, pela Câmara dos Deputados, como primeira competência de deliberação sobre determinado assunto, e, por outro, pelo Senado Federal, como um segundo ente de planejamento e ponderação das resoluções tomadas pela casa do povo.

Dessa forma, o Poder Legislativo, por si só, se encarrega de conferir uma dupla avaliação sobre os assuntos por ele tratados. À medida em que os temas que ali passam são observados, quando em regime regular de votação, em primeiro lugar pelos 513 deputados eleitos na Câmara dos Deputados, e, em seguida, pelos 81 senadores, também escolhidos pela população, que compõem o Senado Federal.

Além disso, o poder que se incumba de propor as leis também age como um modelo de “freio e contrapeso” (IGNACIO, 2020), consagrado na clássica obra “O Espírito das Leis”, do Filósofo Montesquieu, em relação aos dois outros poderes, sendo eles: o Executivo, responsável pela administração pública e o Judiciário, aquele que irá avaliar a legalidade das decisões e dos atos efetuados pelos outros poderes.

O Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) não é a única organização responsável por produzir os projetos legislativos. Nesse assunto, o poder Executivo, que tem como líder o próprio Presidente da República eleito, também têm direito de escrever “leis”, a partir das chamadas “Medidas Provisórias”, por exemplo.

Disso resulta que o poder responsável essencialmente por administrar o governo e transformar em práticas, as promessas que fez em campanha, também se tornasse - historicamente - o segundo maior autor de projetos de lei (JULIÃO, 2018).

Nesse sentido, é muito importante que se saibam as diferenças de cada um dos poderes e qual é o limite em que cada uma dessas autoridades pode propor as leis que irão reger o nosso país.

Primeiramente, deve-se entender que o Poder Executivo, como dito anteriormente, também edita regulamentos. Entretanto, para que não haja nenhum abuso, o traçado da nova lei deverá ser aprovado pelo Poder Legislativo, preservando a igualdade entre as instâncias. Caso isso não ocorra, o Presidente poderá incorrer em crime de responsabilidade e até ser destituído do seu cargo.

A iniciativa de legislar dos administradores ocorre, por exemplo, através dos Projetos de Leis Orçamentárias, que são documentos propostos exclusivamente pelo Poder Executivo, e que se subdividem em três, explicados a seguir.

O Plano Plurianual (PPA) corresponde à primeira forma de tornar pública não só a estratégia de gastos, mas de fato, a prioridade de investimentos, objetivos e metas a que a autoridade administrativa pretende privilegiar nos programas governamentais que colocará

em prática nos próximos quatro anos, prazo máximo do Plano. A premissa maior do PPA é o equilíbrio dos gastos durante a legislatura⁹ daquele que foi eleito.

Em adição ao PPA, existe a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou “LDO”, que atua no mesmo sentido do plano anterior e deverá estabelecer as metas e prioridades do governo no uso de sua atribuição econômica pública. Entretanto, a LDO se estabelece sob um lapso de tempo notoriamente menor que o PPA, além de tratar de um freio aos gastos públicos, à medida que propõe para a aprovação pelo legislativo as regras e limites das despesas de cada poder, indicando o montante de recursos para cada atribuição, bem como a ordem em que se darão os gastos. Soma-se a isso o controle entre o tamanho da receita em relação às despesas, com a qual a Lei de Diretrizes deverá se equilibrar.

Dentro do rol de planejamento orçamentário que será proposto na próxima legislatura, temos o Projeto de Lei Orçamentária Anual, ou simplesmente “LOA”, que tem como objetivo o planejamento de quanto e onde a administração pública poderá gastar o Orçamento da União no próximo ano, ou seja, quanto do dinheiro arrecadado pelo governo será investido nas iniciativas que buscará implementar em 1 ano, além de ter que indicar quais atividades serão essas.

Veja-se que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são proporcionais, respectivamente, a 4, 2 e 1 ano, demonstrando a importância que se dá ao controle de gastos durante o período a que o eleito comandará a nação, e a especificidade da aplicação dos recursos adquiridos pelo governo, que deverão estar discriminados um a um, nas cartas orçamentárias anuais.

Dada a grande importância dessas propostas, caberá ao Poder Legislativo, por sua vez, o papel de aprovar as contas públicas apresentadas, analisando se o Poder Executivo atuou de forma indispensavelmente técnica na elaboração dos projetos relatados acima.

Ao Judiciário ainda cabem as chamadas “Ações de Formulação Legal”, a partir da análise jurídica em relação aos documentos oficiais expedidos pelos outros poderes, verificando se, legalmente, uma decisão tomada pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo possui o devido alicerce na Constituição Federal, e, portanto, são lícitas.

Dessa forma, esse terceiro poder atua como equilíbrio institucional dos demais, de maneira a sempre revisar se os vereditos dos outros dois estão dentro da legalidade e se correspondem ao que preconiza a Constituição da República de 1988.

Além dos três poderes, há ainda a possibilidade de abertura de uma proposta de tramitação de uma lei por iniciativa da sociedade em geral. Como exemplo, temos a Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, que torna

9. O termo legislatura, em essência, corresponde ao período de duração de quatro anos que vai da posse dos parlamentares, no dia 1º de fevereiro do ano seguinte à eleição parlamentar, até a posse dos eleitos na eleição subsequente. Congresso Nacional. Glossário de Termos legislativos. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo>. Acesso em: 30 de agosto de 2020.

inelegível por 8 anos, para cargos eletivos, os candidatos que tenham sido condenados por crime eleitoral ou de outra modalidade, desde que tais ofensas tenham ocorrido no decorrer de um mandato anterior.

Para que essas propostas sejam encaminhadas no Congresso Nacional, entretanto, a Constituição Federal exige o número mínimo de assinaturas de 0,1% da população eleitoral de todo o país, distribuídas por, pelo menos, cinco unidades federativas, ou seja, que sejam vindos de no mínimo 05 (cinco) estados diferentes, e ainda, que 0,3% dos eleitores de cada um desses estados tenham assinado a proposta (art. 61, §2º, CF88).

Para exemplificar as obrigações que são exigidas, toma-se como experiência o caso da “Lei da Ficha Limpa”, que surgiu em 2010, após a coleta de mais de 1,6 milhão de assinaturas. À época, o balanço divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 2010 evidenciava que o Brasil contava com cerca de 135.804.433 votantes e para que fosse submetida à apreciação legislativa, a proposta popular deveria ter cerca de 1 milhão e 359 mil assinaturas de, pelo menos, 05 estados diferentes. Sendo assim, com o apoio de 1.6 milhão de pessoas de mais de 05 estados distintos da federação, a proposta superou em cerca de 240 mil assinaturas, o necessário para o prosseguimento da discussão, que efetivamente se transformou em lei.

Feito esse breve apanhado de exemplos pelos quais o Poder Executivo, o Judiciário ou ainda pela iniciativa popular se permite a elaboração de documentos que poderão se tornar leis, é necessário que se tenha em mente que a Constituição atribuiu ao Poder Legislativo, composto pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União, a principal função de elaborar as leis ou reformulá-las, além de fiscalizar as finanças e o orçamento da Administração, cuja responsabilidade é do Poder Executivo.

Nesse sentido, sob o sistema bicameral que será explicado a seguir, o Brasil conferiu à Câmara dos Deputados, o ponto de partida das propostas legislativas que levam os temas de importância nacional a se transformarem em leis, a partir da formulação das propostas pelos deputados eleitos. Ao Senado Federal, no que lhe diz respeito, compete o direito de revisar os resultados das votações realizadas na Câmara dos Deputados e enviar as propostas finalizadas para promulgação ao Presidente.

Deve-se observar ainda, que cada uma dessas casas legislativas possui competências privativas, isto é, atribuições únicas que apenas a elas são conferidas, sem a possibilidade de interferência da outra. As competências privativas da Câmara dos Deputados (art. 51 da Constituição Federal) e do Senado Federal (art. 52 da Constituição Federal), serão abordadas a seguir.

A CÂMARA DOS DEPUTADOS

Analisaremos agora o funcionamento do Poder Legislativo por meio da observação detalhada das suas casas, ou seja, da análise do papel dos 513 deputados que compõem a Câmara dos Deputados e dos 81 senadores que fazem parte do Senado Federal, para a organização bicameral institucional.

Ainda que numericamente distinto, o sistema brasileiro é considerado balanceado e estável. Quer dizer, quando se leva em conta a distribuição dos poderes entre as duas instituições que a integram há uma considerada paridade de poder, pois, enquanto à Câmara dos Deputados foi atribuída a competência do controle dos gastos realizados pelo Executivo em sua administração, e a decisão sobre a instauração do processo de destituição do Presidente da República, o mais alto escalão da figura de Poder da democracia, ao Senado foi conferida a autoridade de julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União, e o próprio Presidente no que se refere aos crimes de responsabilidade¹⁰.

Inicia-se, a partir de agora, o estudo de cada um desses entes legislativos começando pela maior de suas casas, ou seja, pela Câmara dos Deputados. Descrita pelo art. 45 da Constituição Federal como o espaço composto pelos representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, Território e no Distrito Federal.

Para que nenhum Estado fique sem seu representante, em contraponto a outro que poderia inflar a Câmara com seus parlamentares devido ao grande número populacional nessa região federativa, o próprio art. 45, em conjunto à Lei Complementar nº 78 de 1993 determinou que nenhum Estado membro da Federação terá menos de 08 deputados federais, assim como nenhum Estado, por mais populoso seja, terá mais que 70 deputados federais.¹¹

De maneira a exemplificar essa disposição entre as 27 unidades federativas, segue abaixo a tabela que enumera a quantidade de deputados federais eleitos em cada região para a 56ª legislatura, referente ao pleito disputado em 2018, e que tem o tempo de duração iniciado em 1 de fevereiro de 2019 e término em 31 de janeiro de 2023.¹²

10. A lei nº 1.079 promulgada em 1950 definiu os crimes de responsabilidade em seu artigo 4º como sendo os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e contra I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país; V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89). O referido dispositivo também regulamentou os passos a serem seguidos para o regular processo de impedimento.

11. BRASIL. *Lei Complementar nº 78* de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º da Constituição Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1993/lei-complementar-78-30-dezembro-1993-364976-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 24. set. 2020.

12. BRASIL. *Papel e história da Câmara. Número de deputados por estado. 56ª Legislatura – 2ª Sessão Legislativa Ordinária*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 22 de set. 2020.

NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO

Acre	8	Paraíba	12
Alagoas	9	Pernambuco	25
Amazonas	8	Piauí	10
Amapá	8	Paraná	30
Bahia	39	Rio de Janeiro	46
Ceará	22	Rio Grande do Norte	8
Distrito Federal	8	Rondônia	8
Espírito Santo	10	Roraima	8
Goiás	17	Rio Grande do Sul	31
Maranhão	18	Santa Catarina	16
Minas Gerais	53	Sergipe	8
Mato Grosso do Sul	8	São Paulo	70
Mato Grosso	8	Tocantins	8
Pará	17		

2. Número de Deputados por Estado.¹³

A MESA DIRETORA E O COLÉGIO DE LÍDERES

De início, deve-se visualizar a estrutura e sistematização daquela que é responsável, em tramitação normal, por dar abertura à tramitação dos projetos de lei, isto é, a Câmara dos Deputados. Ela tem como principais órgãos de destaque a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes.

A Mesa Diretora exerce, como o próprio nome diz, as funções de direção da casa nos aspectos legislativos e administrativos. O artigo 7º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) delimitou o mandato da Mesa em 2 anos, impedindo também a possibilidade de reeleição direta.

Está disposto no texto que sua composição se complementa por 4 secretários, 2 Vice-Presidentes e 1 Presidente, sendo este último o 3º da linha sucessória da Presidência

13. BRASIL. *Papel e história da Câmara. Número de deputados por estado. 56ª Legislatura – 2ª Sessão Legislativa Ordinária*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 22 set. 2020.

da República, e, assim sendo, antecede a ele na fila somente o Presidente e Vice-presidente eleitos pelo voto popular.

Isso significa na prática que, na ausência do Presidente da República e do seu Vice, o Presidente da Mesa Diretora assume interinamente o cargo máximo do Poder Executivo, enquanto durar o seu mandato (não superior a 2 anos), ou até a data em que acabar a legislatura em questão.

Historicamente, a assunção das atribuições do Presidente da República se verifica, a título de exemplo, nos casos em que a figura do Presidente está em viagens oficiais, e na impossibilidade física de atuação de seu Vice.

No quadro mais recente, quando deflagrado o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff e chamado o então vice-presidente Michel Temer ao exercício do mandato presidencial. Nos momentos em que este estivera fora do Brasil, os congressistas que foram Presidentes da Câmara Waldir Maranhão e, posteriormente, Rodrigo Maia exerceram o papel de Presidentes por alguns períodos.

Entretanto, por três vezes na história, os Presidentes da Câmara dos deputados assumiram efetivamente a Presidência da República dada a ausência dos mandatários escolhidos pelo povo. Foram eles: Carlos Luz em 1955, em que ocupou a cadeira de Presidente por apenas três dias após o afastamento do Vice-Presidente à época, bem como os líderes da Câmara Café Filho e Ranieri Mazzilli, em 1961 e 1964, nos momentos da intensa movimentação política que antecederam o golpe militar de abril de 1964.

Após o breve contexto histórico sobre a importância da escolha do Presidente da Mesa Diretora pela Câmara dos Deputados, serão discutidas a partir de agora as principais funções deste enquanto órgão máximo administrativo da maior casa legislativa do país.

Como primeira atribuição de plena relevância dos escolhidos para a Mesa, observa-se que compete ao Presidente o controle da agenda legislativa da casa, podendo convocar as sessões da Câmara ou suspendê-las quando julgar conveniente. Cabe ao presidente da Mesa Diretora também o papel de organizar a agenda mensal do que será discutido e votado pelos deputados, sobretudo de acordo com a conveniência das pautas e o grau de urgência a que ele ou seu grupo partidário atribui a elas.

A dimensão dessa autoridade verifica-se ao se analisar que os assuntos que a Mesa Diretora tem maior interesse em aprovar, normalmente serão colocados no início da agenda mensal, enquanto os que não são estimados pelos comandantes da casa e sua equipe de apoio, serão inseridos ao final da programação, e, por vezes, sequer trazidos à votação. Os temas polêmicos tendem a tomar as sessões por vários dias ou semanas, até que seja efetivamente esgotado o assunto e dado prosseguimento para a avaliação de um novo tema na lista.

Para que o Presidente da Câmara, portanto, tenha conhecimento da importância

dada a determinados assuntos pelos 513 parlamentares e demais forças de pressão (como grupos religiosos sobre os temas que lhe interessam, agronegócio, setores da indústria entre outros) que confiam a seus representantes eleitos da Casa as propostas que querem que sejam discutidas, o líder da Câmara dos Deputados ouve principalmente o Colégio de Líderes, para que depois tome, diariamente, suas decisões a respeito dos assuntos que serão pautados pela Câmara de Deputados nas sessões parlamentares.

O Colégio de Líderes corresponde ao segundo órgão de maior importância na vida política da Casa do povo. Responsável pela negociação política entre os representantes dos grupos mais influentes na Câmara, é composto pelos líderes da Maioria e da Minoria, os chefes de cada um dos partidos políticos eleitos e os comandantes dos superblocos parlamentares. Leia-se, portanto, os porta-vozes das bancadas parlamentares “temáticas”, como a bancada ruralista, a bancada evangélica, a da bala, a bancada ambientalista, a dos direitos humanos e outras.

Quanto ao Líder da Minoria, especificamente, deve-se ter em mente que apesar de considerada como tal para fins de nomenclatura, ele possui ativo papel na discussão dos temas que são pautados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, possuindo de uma relativa igualdade de poderes aos demais atores parlamentares exemplificados anteriormente, como será visto em seguida.

Feita a conciliação entre os principais interesses a serem colocados nas sessões deliberativas da casa, o Presidente da Câmara então designa a ordem do dia, que se trata de uma lista em que organiza a distribuição em que os assuntos serão colocados para discussão ao longo do trabalho dos parlamentares naquela sessão.

É importante perceber que a ordem de pauta dos temas também possui suma importância para os deputados quando se quer discutir um assunto de grande interesse legislativo ou até popular. O conteúdo pode ser colocado tanto no início de uma sessão, para ser discutido e votado com agilidade, como para o final de uma pauta, o que pode atrasar o andamento de um assunto, tendo em vista que, como assinalado anteriormente, o tempo que é despendido para o debate sobre cada tema do dia por vezes ultrapassa o período médio que havia sido designado. Estrategicamente, há ainda a possibilidade de ser colocado um assunto para ser votado ao final da pauta diária, de forma a contar com menos deputados que “resistiram” até a madrugada, por exemplo, e com isso, ser menos discutido e votado com celeridade por apenas os que restaram na Câmara naquele momento.

É importante perceber ainda que, para se ter uma certa gerência sobre a extensão do debate pela Câmara durante a sessão deliberativa, a Mesa Diretora tem a prerrogativa de conceder a palavra aos deputados, controlar o tempo das intervenções dos parlamentares, e até lhes aplicar censura verbal, quando necessário.

A necessidade da mediação pelo Presidente da Mesa para que o instrumento da

palavra não seja usado somente como um freio da votação, ou para alterar o curso da sessão parlamentar, se demonstra quando verificados casos como o emblemático discurso do senador americano Ted Cruz em 2013, nos Estados Unidos. Naquela ocasião, o parlamentar proferiu uma fala à tribuna que durou cerca de 21 horas e 19 minutos, como forma de impedir o encerramento de uma votação, e conseqüentemente protestar contra a reforma do sistema de saúde implementado pelos congressistas aliados à Barack Obama nos Estados Unidos (G1, 2013). Antevendo situações como essa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite ao Presidente da casa censurar determinada fala que ultrapasse os limites do razoável.

Além disso, em se tratado do Colégio de Líderes, verifica-se que essa organização foi criada como um grupo que reúne os representantes da Maioria, da Minoria, dos Partidos com quórum mínimo e os escolhidos pelos “Blocos Parlamentares” (bloco da agropecuária, bloco religioso da Câmara e outros). Deve-se lembrar que, embora os líderes dos Partidos Políticos e dos grandes Blocos Parlamentares participem das sessões do Colégio de Líderes, o art. 20, § 1º da RICD determina que eles não possuem direito a voto, podendo apenas contribuir para a discussão com o Presidente da Câmara.

O dever dessa organização de autoridades influentes à Casa se mostra na atuação para solução de conflitos interpartidários, por meio da discussão entre o Líder da Maioria e da Minoria sobre a melhor forma para coordenação dos trabalhos que estão sendo realizados pela Câmara e, a resolução pacífica acerca das sessões que ainda deverão ocorrer, exercendo sua influência sobre o Presidente da Mesa Diretora, que é o responsável por organizar as votações e as ordens do dia, por exemplo.

Além disso, deve-se ressaltar que para a participação no Colégio de Líderes por um Partido ou grupo parlamentar, associação que forma a maioria ou minoria, é necessário ter pelo menos cinco deputados eleitos que formem um grupo unido e documentado (FIGUEIREDO, 2012).

A importância do Colégio de Líderes também se revela quando os seus integrantes utilizam os poderes que lhes são atribuídos por fazer parte desse seletivo grupo. Os líderes podem fazer uso da palavra durante as sessões, participar pessoalmente, ou por meio de qualquer Vice, dos trabalhos de quaisquer comissões que bem desejar, mesmo que não seja membro e ainda que sem direito a voto. Essa possibilidade permite aos líderes partidários realizarem certa pressão aos parlamentares votantes de uma comissão, assim como essas autoridades podem indicar membros para comporem as comissões e substituí-los quando julgarem necessário e a qualquer momento.

Podem ainda pedir a verificação do andamento de determinada votação, solicitar a urgência na tramitação de algum tema em específico que lhes sejam caros, e ainda pedir o encerramento dos debates sobre um assunto tratado, para que seja colocado em votação em seguida. Verifica-se, portanto, que os líderes possuem poderes que os deputados

individualmente eleitos pelo povo não dispõem.

É importante ressaltar, por fim, que mesmo gozando de amplo acesso às comissões que permeiam a Câmara dos Deputados e instrumentos para frear ou acelerar uma votação, os líderes e os vice-líderes dos grupos parlamentares que compõem o Colégio de Líderes não podem integrar a Mesa Diretora, visto que estão impedidos taxativamente pelo art. 9º, §5º do RICD.

AS COMISSÕES PARLAMENTARES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além dos principais órgãos de coordenação e administração da Câmara dos Deputados, sustentados, em síntese, pela Mesa Diretora e pelo Colégio de Líderes, existem outros dois instrumentos essencialmente técnicos e especializados, responsáveis por analisar com profundidade e fazer apontamentos esclarecedores sobre os temas que lhes são conduzidos, como: as Comissões Permanentes e as Comissões Temporárias ou também chamadas de Comissões Especiais.

As Comissões Permanentes são responsáveis por apreciar os assuntos que são submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, por meio de pareceres técnicos. Também devem acompanhar os planos e programas governamentais referentes às matérias dessa Comissão e fiscalizar não somente se os projetos estão sendo cumpridos de forma harmoniosa dentro da legalidade, mas também se a utilização do orçamento da União na aplicação da matéria ocorreu dentro da normalidade.

Existem atualmente no Congresso 25 Comissões Parlamentares Permanentes, tais como: a Comissão da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); a Comissão de Cultura; a Comissão de Defesa do Consumidor; a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; a Comissão de Desenvolvimento Urbano; a Comissão dos Direitos da Mulher; Comissão dos Direitos da Pessoa Idosa; Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Comissão dos Direitos Humanos e Minorias; Comissão de Educação; Comissão do Esporte; Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; Comissão de Integração Nacional, Des. Regional e Amazônia; Comissão de Legislação Participativa; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Minas e Energia; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Comissão de Seguridade Social e Família; Comissão de Trabalho e Serviço Público; Comissão de Turismo e Comissão de Viação e Transportes (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021b).

Exemplificando a atividade de uma Comissão Permanente, toma-se como amostra a Comissão da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que,

presidida em 2019 pelo deputado Fausto Pinato (à época eleito pelo PP/SP), discutiu e aprovou pareceres sobre projetos de incentivo à produção local de alimentos, regras de rastreabilidade de vegetais frescos, estratégias para incremento da produção e comercialização do leite, e diversos outros temas, através de audiências públicas com autoridades convidadas, seminários, mesas redondas e outros. Esses projetos, após passarem por essa comissão, posteriormente foram levados ao plenário para serem votados pelos 513 deputados, mas, nesse momento, com o parecer técnico da comissão, orientando pela aceitação ou declínio acerca de cada uma das propostas elencadas acima.

A seguir, verificam-se exemplos das atividades conduzidas pela Comissão Parlamentar Permanente da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural no ano de 2019, retiradas do relatório final da primeira sessão legislativa da 56ª legislatura, disponibilizado no Website da Câmara dos Deputados¹⁴.



3. Reuniões realizadas na Comissão Permanente de Agricultura em 2019. ¹⁵

As Comissões Especiais, por sua vez, têm caráter transitório e são criadas exclusivamente para analisar e dar pareceres sobre alguma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), ou projetos que envolvam matérias de mais de três comissões de

14. BRASIL. COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL. *Comissão de Agricultura na primeira sessão legislativa da 56ª legislatura*. Tabela Pag. 7. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/relatorios-de-atividades/release-de-2019>. Acesso em: 17 set. 2020.

15. BRASIL. COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL. *Comissão de Agricultura na primeira sessão legislativa da 56ª legislatura*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/relatorios-de-atividades/release-de-2019>. Acesso em: 17. set. 2020.

mérito (Permanentes), o que exige a criação de uma grande Comissão Temporária que englobe todos os assuntos das permanentes em conjunto.

A Comissão Especial é aquela a ser criada quando houver denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, ou também a requerimento dos deputados eleitos, por meio da comprovação de 1/3 das assinaturas destes, o que corresponde a cerca de 171 rubricas dos parlamentares da Casa. Quando desejam que seja investigado algum fato de ampla relevância nacional que esteja movimentando o Congresso e a própria opinião pública. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021a.).

Essa modalidade de Comissão investigativa é chamada de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou “CPI”. Historicamente, algumas CPIs chegaram ao conhecimento popular, como a CPI do Banestado em 2003 envolvendo a evasão de cerca de 150 bilhões de reais ao exterior por deputados federais, a CPI dos Correios em 2005 e a conhecida CPI do “Mensalão” deflagrada também no ano de 2005, além de tantas outras que surgiram após a redemocratização de 1988 (DESIDÉRIO, 2015).

No ano de 2020, contabilizaram-se mais de 42 Comissões Temporárias com prazo em aberto, e conseqüentemente em fase de deliberação e relatoria sobre os mais variados temas. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021a).

Sabe-se ainda, que no referido ano estava aberta 1(uma) Comissão Parlamentar de Inquérito, correspondente à “CPI do Derramamento no Nordeste”, designada para avaliar, em parceria com Universidades Federais e órgãos ambientais, os elementos que resultaram no desastre ambiental do derramamento de cinco mil toneladas de óleo em municípios de mais de nove estados nordestinos, que ocorreu em 30 de agosto de 2019. A referida CPI também pretende observar as conseqüências ambientais e jurídicas provenientes dessa catástrofe.

A criação, dessas comissões, pode ser de iniciativa do Presidente da Câmara dos Deputados ou pelos próprios deputados em conjunto, como também por solicitação dos Líderes Partidários. Isto é, a CPI pode iniciar a pedido dos representantes escolhidos por uma sigla para representá-la na Câmara (líder partidário), que de certa maneira representam todos os deputados eleitos por esse partido, respeitando o limite de sua coletividade parlamentar.

As Comissões Parlamentares Temporárias também podem ser criadas a requerimento dos Presidentes das Comissões Permanentes, que, nesse caso, deverão indicar o número de membros para a nova comissão, em que, pelo menos metade deles deve pertencer às Comissões Permanentes que possuem relação com a matéria que será tratada pelo novo grupo provisório. Deverá ser avaliado se o trabalho do parlamentar na Comissão Temporária não prejudicará a sua participação na Comissão Permanente da qual originalmente ele faz parte.

Como exemplo dessas Comissões Especiais (temporárias), está a Comissão Especial PL 3515/15 que trata do superendividamento do consumidor. Embora se vincule à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, também se relaciona com a Comissão de Finanças e Tributação, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, Ciência, Cultura e Tecnologia, Comunicação e Informática, dentre outras.¹⁶

Entretanto, de acordo com o Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados - CEDI¹⁷, dentre as 66 comissões especiais criadas entre 2003 e 2007, quase metade delas (cerca de 25) tiveram caráter inconclusivo, e dessa forma, encerrado o prazo estabelecido para seu funcionamento, foram finalizadas sem um parecer estruturado sobre a temática que estava sendo discutida.

Com isso, verifica-se que muitas Comissões Temporárias que são formuladas para orientarem tecnicamente os deputados sobre determinados assuntos, terminam inacabadas, sem que apresentem um relatório relevante.

Para melhor compreensão do regime de trabalho no interior das comissões, deve-se ter ciência que, inicialmente, há a escolha, pelo Presidente da Mesa Diretora, ou seja, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, de um Relator para essa comissão, que tem especificamente a metade do tempo delimitado para o término da própria comissão para que emita seu parecer, indicando o seu voto pela aprovação de determinada matéria ou pela rejeição da mesma.

Em seguida, os demais membros dessa comissão podem aprovar integralmente o texto do Relator, fazendo com que o relatório final dela seja o próprio parecer do Relator. Por outro lado, podem os demais membros sugerirem mudanças no documento.

Nesse caso o relator deverá reformular o texto e apresentar novamente aos demais membros da comissão dentro do período estabelecido para os trabalhos. Após a aprovação do novo conteúdo, pelos membros da comissão, ele se torna o parecer da mesma, devendo em seguida ser levado para a votação em plenário para deliberação pelos demais deputados da Câmara dos Deputados, de acordo com a ordem do dia, acompanhando a marcha dos temas priorizados.¹⁸

16. COMISSÃO ESPECIAL PARA O PL 3515/15 - SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR. PROJETO DE LEI Nº 3.515. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. [S. l.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-3515-15-superendividamento-do-consumidor/otros-documentos/parecer-do-relator-apresentado-em-06-03-2020>. Acesso em: 22 set. 2020.

17. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *DECOM - DEPARTAMENTO DE COMISSÕES. Estatística Legislativa - Balanço Geral das Atividades das Comissões*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/sesoes-legislativas/sessao-legislativa-2007>. Acesso em: 27 set. 2020.

18. Para fins didáticos, quando tratada da votação de um tema por todos os deputados eleitos, nesse capítulo, será utilizado o termo “em Plenário”, dado que a veiculação midiática das votações parlamentares, em sua ampla maioria, diz respeito às votações que ocorrem em plenário (por todos os 513 deputados) e não às votações dentro das Comissões Parlamentares, que acabam, por vezes, não sendo amplamente divulgadas.

Há ainda, a possibilidade de neutralização estratégica de uma comissão, por meio do Regime de Urgência trazido pelo art. 152 do RICD¹⁹. Com ele há a dispensa de determinadas exigências necessárias, por se tratar de situações como a defesa das liberdades fundamentais e da democracia, casos de calamidade pública, regulamentação de serviços e atividades em ampla expansão no país, dentre outras circunstâncias que exigem ação imediata pela Câmara dos Deputados e justificam, portanto, o pedido de “Regime de Urgência” na tramitação do projeto de lei.

A urgência implica na redução do tempo para exame pela comissão, que passa a ter o prazo máximo de 5 sessões, diferentemente do rito ordinário, em que a comissão tem 40, para deliberação. Em seguida, a pauta é rapidamente incluída na ordem do dia do plenário para imediata discussão, com ou sem parecer final.

Entretanto, para a colocação no Regime de Urgência, o requerimento deve ser composto com a assinatura de 2/3 da Mesa Diretora, ou 1/3 do número integral de Deputados da Câmara (171 parlamentares), podendo ser substituídos pela mesma fração, mas solicitado pelos Líderes dos Partidos. O Regime de Urgência pode ainda ser instituído com a assinatura de 2/3 dos membros da comissão original competente para apreciar essa matéria, quando esta percebe a necessidade de dar imediatismo ao tema tratado.

No ano de 2020, existiam mais de 360 proposições legislativas tramitando em regime de urgência²⁰ sobre os mais diversos assuntos, como por exemplo a PL 57/2020, encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação, em que se busca alterar a Lei n. 8.989/1995 para inserir os motoristas de aplicativos no rol de isentos ao pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de automóveis em prol do transporte de passageiros por aplicativo. Em sua justificativa, da aplicação da urgência, os deputados que assinaram o pedido alegaram a necessidade de regulamentação pelo poder público desse tema visto que o serviço está em plena difusão e em amplo crescimento no país.

O PODER DECISÓRIO

A importância dos dois entes mencionados aqui - Líderes Partidários e os que compõem a Mesa Diretora - na formação e condução dos trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados se verifica a partir da análise sobre a centralização do poder decisório dentro desse poder, no qual os Líderes Partidários são os principais agentes de orientação das propostas que tramitam no Congresso, à medida que controlam a agenda legislativa

19. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.* 21 set. 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

20. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposições tramitando em regime de urgência.* Disponível em: <https://www.camara.leg.br/sileg/propTramitandoRegimeUrgencia.asp>. Acesso em: 19 set. 2020.

mensal, e, portanto, decidem em que momento uma temática de ampla relevância nacional será tratado. A distribuição dos cargos dentro das comissões também é de competência desse grupo de “notáveis” (INÁCIO, 2007).

Além da possibilidade de mobilização de pautas dentro do fluxo do processo legislativo, por meio dos chamados “acordos de liderança”, os Líderes Partidários também são capazes de mobilizar deputados individuais para influenciarem nas decisões legislativas, por meio do chamado efeito de “comportamento disciplinado”. Essa conduta corresponde ao momento em que os líderes dos partidos orientam os deputados da sua legenda a votarem de determinada forma, seguindo a orientação geral.

Àqueles que acatam os pedidos dos líderes na votação, acabam sendo recompensados com a colocação em comissões importantes ou de grandes interesses partidários, que resultam em um destaque para esse deputado na mídia e em seus redutos eleitorais, além de ter como efeito o aumento do capital político desse parlamentar dentro da própria Câmara entre seus pares, visto que será responsável por votar pareceres importantes.

Esse comportamento sistemático e norteado dos parlamentares de uma mesma sigla ou bloco é visto como forma de orientação das lideranças em relação aos seus deputados, em momentos que se busca a aprovação ou rejeição de alguns temas.

Há como exemplo desse comportamento, o que acontece nas votações de recebimento ou afastamento da denúncia de crimes de responsabilidade contra Presidente da República, que é precedido por exaustivas reuniões entre os Líderes Partidários e os deputados eleitos, para que a legenda encaminhe o maior número de votos com um mesmo objetivo.

O comportamento de “conchavos” direcionado por tais lideranças partidárias, às vésperas de importantes votações, também é observado quando há o escrutínio de pareceres por comissões, em que os diretores dos partidos solicitam aos deputados, que votem para a aprovação ou não desses relatórios, de acordo com os interesses da legenda (INÁCIO, 2007, p.211).

Dessa forma, é importante reconhecer que antes de grandes votações que se desenrolaram ao longo da história democrática recente, o papel dos Líderes Partidários sobre as suas bases na busca de acordos parlamentares sempre esteve presente, assim como, pode se dizer, que naturalmente também se configurará nas próximas legislaturas.

Antes de se rechaçar o papel da fidelidade partidária, é importante observá-la como um processo de barganha e de negociação, tanto com o governo, quanto com os demais partidos que compõem o jogo democrático, buscando uma maior destinação das despesas públicas para benefício do ambiente eleitoral de cada deputado.

Isto é, discutir os interesses do Legislativo em relação - e, eventualmente em

conjunto, - ao Executivo pode resultar em proveito à região em que os deputados ganham seus votos, pois, pouco pode o Legislativo agir individualmente sobre as despesas públicas da Administração. O Poder Executivo tem amplos poderes na disposição do lugar em que serão utilizadas as despesas públicas provenientes da arrecadação, cabendo ao Legislativo apenas autorizar o Plano de Orçamento pela Lei Orçamentária Anual (LOA), discriminando eventuais mudanças, apenas em tópicos que anulem outras despesas e não criem novas, o que, dessa forma, torna os deputados, reféns de uma relação amistosa com o Poder Executivo, para receberem verbas em seus redutos eleitorais, cedendo e endurecendo no que podem e no que lhes convém. (PEREIRA; MUELLER, 2002).

É assim que se torna possível o monitoramento dos candidatos na manutenção da fidelidade partidária, à medida que eles podem ser designados para participar de qualquer comissão, possuindo prerrogativa até de auxiliar na conquista da orientação do voto de uma bancada, enquanto o art. 10, inciso VI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, assegura ao Líder dos Partidos e da Maioria, o direito de indicar e substituir, a qualquer tempo, os membros de sua base de apoio que irão compor as comissões, caso considerem necessário.²¹

Os deputados, possuindo opiniões particulares sobre os assuntos que tramitam na casa, por sua vez, devem harmonizá-los com o que pensam os partidos e blocos partidários que fazem parte. Não sendo possível essa conciliação interna, os parlamentares podem se utilizar da possibilidade de mudarem de partido como uma forma de se reposicionarem perante a orientação partidária a que estão submetidos.

Quer dizer, quando os deputados percebem que o direcionamento que lhes é solicitado pelo líder de seu partido ou bloco, para condução de seus trabalhos em prol do partido, contraria o que eles acreditam individualmente, eles podem se desfiliar de um partido e se unirem a outro, desde que apresentem essa “justa causa” para tanto, que está expressamente discriminada no Art. 22-A da Lei nº 9.096/95 que dispõe sobre a criação e regulamentação dos Partidos Políticos.²²

Essa divergência com a diretriz geral do partido gera indisciplina e demanda uma mudança de legenda pelo deputado insatisfeito, permitindo uma realocação em torno de uma nova sigla que melhor o represente. Consequentemente, essa atitude conduz a um rearranjo em torno das coalizões existentes na Câmara, dando a elas certa mobilidade por conta da filiação e desfiliação dos deputados ao longo de suas legislaturas.

Com o que foi apresentado até aqui, percebe-se então que a relação entre os deputados e os partidos, que os representam, se pauta principalmente na sintonia entre as

21. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.* 21 set. 1989. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

22. BRASIL. *Lei n 9.095, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

estratégias individuais do eleito e a orientação do partido a que ele está inserido, no qual, esta última é gerenciada pelo Líder Partidário e o órgão diretor desse partido. Quando há o descontentamento do parlamentar com o programa escolhido pelos “mandachuvras” da legenda, e havendo justo motivo para tanto, há a reconfiguração partidária, em que ele se desfilia da sigla anterior e se vincula àquela que o satisfaça da melhor forma.

DIREITOS PARLAMENTARES E MINORIAS

Por fim, é necessário compreender como operam no jogo político as minorias políticas na Câmara dos Deputados. O art. 13 do Regulamento Interno da Câmara dos Deputados considera que uma minoria é um partido ou bloco parlamentar imediatamente inferior à maioria (maior bancada de representantes) e que expresse posição oposta à dessa maioria em relação ao governo, ou seja, a minoria é o maior bloco parlamentar que seja inferior ao número de componentes da maioria e de opinião diversa a esta, sendo de oposição ou de governo (art. 13, RICD).

O art. 8º do RICD também assegura a Minoria a possibilidade de se ligar forçadamente à Mesa Diretora, ao Colégio de Líderes e às Comissões Parlamentares, a partir da participação de um de seus membros, mesmo que, caso fosse aplicada a regra de proporcionalidade, não lhe caberia esse lugar.

Essa opção legal demonstra que os legisladores incentivaram a pluralidade de atuação dos diversos grupos de parlamentares de situação e oposição nas deliberações da Casa, seja por meio da pressão da Maioria ocupante do maior número dos entes distribuídos nos órgãos da Câmara por efetiva proporcionalidade, ou ainda pela possibilidade da Minoria influenciar as decisões e acompanhar de perto as ações das comissões pela sua posição garantida no regimento interno, como prova da pluralidade democrática que deve ter o sistema legislativo brasileiro.

Em relação ao grupo da Minoria, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) determina que os poderes se concentram nas mãos do seu Líder de Bancada, que possui as mesmas prerrogativas dadas ao Líder da Maioria. Ele pode, portanto, de igual forma convocar ministros para esclarecimentos, propor audiências públicas sobre determinada comissão que tenha interesse, participar de comissões sem a necessidade de indicação pelas lideranças e se utilizar de diversas outras prerrogativas que lhes confere o poder de influenciar as decisões na casa do povo, em defesa da chamada Minoria parlamentar (RICD).

Pelo exposto, em relação à Câmara dos Deputados e suas atribuições, percebe-se que os parlamentares sozinhos possuem pouco domínio do jogo político da elaboração das leis e da fiscalização no que lhes compete. Sendo assim, as forças partidárias e lideranças dos blocos atuam em uma espécie de “xadrez eleitoral”, em que devem, por vezes, aliar

os seus interesses com os de outros grupos da casa legislativa para que possam obter o quórum desejado para aprovarem ou desaprovarem projetos de lei, relatórios, pareceres, contas públicas e outros documentos que surgem no Congresso Nacional.

Os tópicos anteriores também buscaram realizar um breve apanhado sobre o funcionamento das comissões técnicas que antecedem as votações que são divulgadas nos jornais e na mídia em geral, as chamadas “Sessões em plenário”. Tem-se por finalidade, ainda, indicar os papéis da Maioria, Minoria, dos Líderes Partidários e de Bloco, tal qual o dos deputados que compõem a Mesa Diretora na escolha dos temas de ampla relevância e sua priorização no cenário de votação.

Dando seguimento ao estudo do Poder Legislativo em seus diversos âmbitos, será analisado a seguir o Senado Federal no contexto da elaboração das leis que irão integrar o ordenamento jurídico e administrativo brasileiro.

O SENADO FEDERAL

O Senado Federal é formado por 81 senadores, fixados três representantes para cada estado e Distrito Federal. Com mandatos de oito anos, um terço (1/3) da Casa é renovado em uma eleição, os outros dois terços (2/3) são renovados na seguinte, seguindo o calendário eleitoral de quatro anos como o da Câmara dos Deputados. Quanto às regras eleitorais as Casas divergem: enquanto deputados são eleitos pelo sistema proporcional, senadores são eleitos pelo sistema majoritário.

ATRIBUIÇÕES

A Constituição Federal de 1988 confere ao Senado Federal certas atribuições de caráter privativo, ou seja, a tramitação de determinadas matérias é iniciada e finalizada dentro do próprio Senado, sem necessidade de apreciação da Câmara dos Deputados. São estas atribuições: o processo e julgamento de autoridades públicas (Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União) nos crimes de responsabilidade; aprovações de embaixadores, magistrados, Ministros do STF, do TCU e dos tribunais superiores indicados pelo Presidente da República, de presidente e diretores do Banco Central, de Procurador-Geral da República e de Advogado-Geral e Defensor-Geral da União; e decisões sobre operações financeiras nas dimensões fiscais e tributárias dos entes federativos e a suspensão, total ou parcial, de leis declaradas inconstitucionais pelo STF²³.

23. BRASIL. SENADO FEDERAL. *As atribuições privativas do Senado Federal*. 1997. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/10/10/as-atribuicoes-privativas-do-senado-federal>. Acesso em: 07 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNA

Além das prerrogativas privativas, cada casa legislativa possui autonomia para decidir sobre seu regimento interno. O texto do Regimento Interno do Senado Federal deve ser consolidado a cada quatro anos, incorporando as modificações da última legislatura. É nele que se encontra o funcionamento administrativo, a composição da Mesa Diretora e das comissões, as regras de sessão etc. Segundo este documento, o Senado deve ser dirigido pela Mesa Diretora, composta por presidente, primeiro e segundo vice-presidentes, quatro secretários e seus suplentes (acionados no caso de impedimento do secretário), buscando sempre assegurar a participação proporcional partidária ou dos blocos parlamentares. A escolha da ocupação desses cargos é feita a cada dois anos, por votação secreta nos primeiros dias da legislatura em sessão preparatória, na qual deve estar presente a maioria dos senadores. São eleitos os que receberem a maioria dos votos (MERELES, 2017).

Em 02 de fevereiro de 2019, Davi Alcolumbre (DEM) foi eleito presidente do Senado pelo voto de 42 senadores, um a mais que a maioria absoluta, para cumprir o mandato até janeiro de 2021. Esta eleição foi marcada por polêmicas que nos ajudam a entender a organização do Senado e sua Mesa Diretora: a primeira sessão de votação, que ocorreu no dia 1º de fevereiro, foi presidida pelo próprio Davi Alcolumbre, por ser o único senador reeleito da Mesa Diretora precedente. Nesta sessão, foi decidido pelo voto aberto e, ao fim, aparecerem 82 ou invés de 81 cédulas de votação. Sendo assim, a sessão foi anulada e remarcada para o dia seguinte. Porém, o então presidente do STF, Dias Toffoli, determinou que o voto fosse fechado, como prevê o regimento interno do Senado, e que a sessão fosse presidida por José Maranhão (MDB), o senador mais velho da Casa, pois Alcolumbre era candidato, o que representava choque de interesses (GLOBO, 2019). Dessa forma, fica evidente que os senadores têm liberdade de flexibilizar o Regimento Interno, mas são freados de acordo com o entendimento do Judiciário.

ÓRGÃOS COLEGIADOS

Para exercer suas atribuições o Senado também conta com órgãos colegiados, que nada mais são do que grupos organizados para discutir e tomar decisões acerca de determinadas matérias. Sua composição deve expressar a maior representatividade possível de partidos. Os principais órgãos colegiados são os Plenários e as Comissões.

O Plenário é a mais alta instância deliberativa no Senado. Seus encontros levam o nome de sessões, que podem ser de três tipos: deliberativas, não deliberativas ou especiais. As sessões deliberativas podem ser ordinárias ou extraordinárias para votar determinada matéria. Quando ordinária, a sessão se inicia com a leitura de propostas e expedientes e os discursos dos senadores. Em seguida, tem espaço discussões e votação sobre as proposições agendadas previamente, chamadas ordem do dia. A extraordinária

é convocada pelo presidente da Mesa Diretora, com apoio dos líderes dos blocos ou dos partidos, diante de seu julgamento de urgência do tema. As sessões não deliberativas abrem espaço para discursos, leitura de proposições de interesse parlamentar e comunicados. As sessões especiais acontecem, em comemoração ou homenagem, em dias que não haja ordem do dia.

As comissões dentro do Senado Federal funcionam de acordo com as mesmas regras que as da Câmara dos Deputados.²⁴

CONSULTORIA LEGISLATIVA

As Consultorias Legislativas são órgãos de suporte à institucionalidade do Congresso Nacional, servindo como referência técnica apartidária, secreta e centralizada. É uma equipe, de concursados, que trabalha no assessoramento especializado das funções legislativas e fiscalizadoras dos parlamentares, da Mesa Diretora e das comissões (SARUE; DOLANDELI, 2016).

No Senado Federal, a consultoria legislativa é feita pela CONLEG, órgão de assessoramento. A distribuição de seus membros é feita em quatro núcleos temáticos (direito, social, economia e discurso), divididos em 22 áreas de conhecimento. O exercício dos consultores, dentro de suas especialidades, gira em torno do desenvolvimento de estudos para o aprimoramento da atividade legislativa. As pesquisas oferecem proposições legislativas sobre propostas de emendas constitucionais e propostas de lei, relatórios de avaliação de políticas públicas, pronunciamentos feitos em Plenário, notas informativas sobre temas relevantes, sumário de medidas provisórias e tudo que for demanda de senadores e senadoras.

Além dos núcleos temáticos, existe o núcleo de suporte (técnico e gerencial), de acompanhamento parlamentar e de estudos e pesquisas (para a prospecção de assuntos que possam vir a ser demanda)²⁵. Todos os documentos produzidos devem estar em conformidade com a Constituição e estão disponíveis ao acesso público no portal eletrônico do Senado.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC)

A Constituição Federal de 1988 é a lei suprema de garantia dos direitos fundamentais da população e do ordenamento político do país. Tudo o que é feito em território brasileiro deve estar de acordo com esta Carta Política Programática. Entretanto, o Poder Legislativo

24. BRASIL. SENADO FEDERAL. *Sobre o Senado. Atividade. Funcionamento*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/documentos/sobre-o-senado/atividade/funcionamento>. Acesso em: 07 jan. 2021.

25. BRASIL. SENADO FEDERAL. *Relatório Anual 2011*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/SF/OAS/CONLEG/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-anual-de-gestao-2011>. Acesso em: 07 jan. 2021.

apoiado em pelo menos um terço das casas, o presidente da República e as Assembleias Legislativas (em um conjunto mínimo de cinquenta por cento das unidades federativas) dispõem de um recurso que permite alterar determinados pontos do texto, a chamada Proposta de Emenda Constitucional (PEC)²⁶.

Para que uma PEC seja aprovada, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deve apreciá-la a pedido do presidente do Congresso Nacional. Esse órgão examina as dimensões formais e materiais da proposta e encarrega uma comissão temporária da análise de admissibilidade da matéria. Caso seja aprovada, a proposta segue para apreciação em plenário. A PEC deve ser discutida e votada em dois turnos em ambas as casas legislativas.

No geral, a Câmara dos Deputados assume a função de casa iniciadora do processo legislativo, sendo a primeira e a última a deliberar sobre iniciativas que venham do Presidente da República, das Assembleias Legislativas ou da própria Casa. Dessa forma, o Senado Federal atua como casa revisora na maioria dos casos, exceto quando for responsável pela iniciativa.

Por fim, é necessário que, para o quórum de deliberação e aprovação três quintos da Câmara e três quintos do Senado, em votação que ocorra em dois turnos, estejam de acordo com a proposta, isto é, 308 deputados e 49 senadores precisam votar a favor da PEC apreciada. O veto presidencial não se aplica, logo que aprovada no Congresso, a publicação e promulgação estará nas mãos da Mesa Diretora da Câmara e do Senado, passando a valer imediatamente (MARTINS, 2015).

Existem, porém, normas que não são passíveis de modificação, as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CF88). A forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e as garantias individuais não podem ser alterados enquanto a Constituição Federal de 1988 estiver em vigência (MARTINS, 2015).

MEDIDAS PROVISÓRIAS (MPS)

O Poder Executivo e o Poder Legislativo se relacionam de diversas formas, como por meio das PECs, dos vetos presidenciais ou das medidas provisórias. Esta última é um dispositivo do Presidente da República que pode alterar a agenda de votações do Legislativo.

O Presidente da República, no exercício do seu cargo, pode se deparar com a necessidade de editar alguma matéria jurídica. Nesse Caso, a Constituição Federal põe à sua disposição o recurso da medida provisória (MP), que tem peso de lei assim que publicada, por um prazo de sessenta dias. Nesse período, a MP deve passar por apreciação

26. BRASIL. SENADO FEDERAL *Emenda Constitucional*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional> Acesso em: 07 jan. 2021.

do Congresso Nacional para assim se tornar lei definitiva. (art. 62, CF88).

A tramitação é a seguinte: quando a iniciativa do Presidente é publicada, passa a ter valor legal e é enviada ao Congresso Nacional. No Legislativo, é formada uma comissão mista - composta por 12 deputados e 12 senadores – para examinar e, possivelmente, editar a proposta. Tal comissão tem, então, 14 dias para submeter a medida ao Plenário da Câmara dos Deputados, que tem outros 14 dias para votá-la e enviá-la ao Senado Federal. Se ao 45º dia de tramitação a matéria não tiver sido votada, ela “tranca” a agenda de votações das casas por seu caráter de urgência. Sendo aprovada sem alterações, a medida provisória é sancionada pelo presidente do Congresso Nacional. Entretanto, diante de modificações no texto original, o projeto volta para a Câmara como projeto de lei de conversão (PLV) e ao final do processo deve passar pela sanção do Presidente da República. Ainda, em caso de rejeição da MP pelo Congresso, ela perde sua eficácia e seus efeitos jurídicos durante a vigência são remediados pelos parlamentares. O mesmo acontece se a tramitação ultrapassar o prazo de 60 dias (ou 120 dias, se houver prorrogação).²⁷

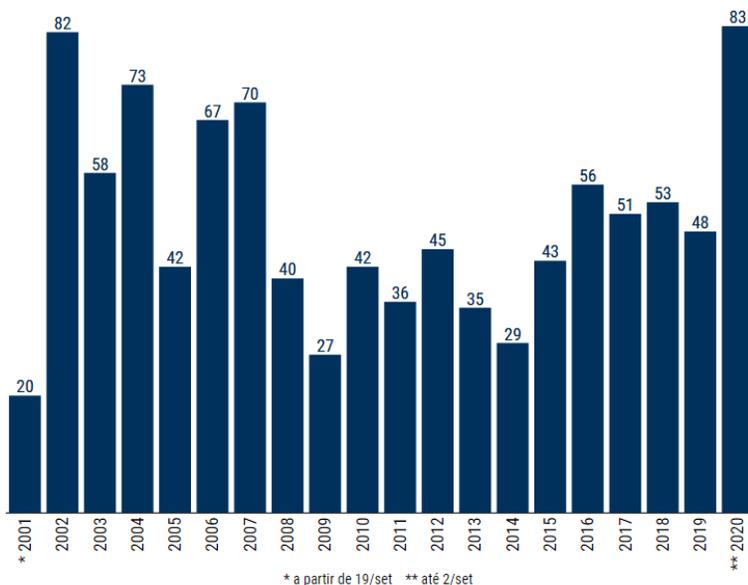
Em 2015, o então presidente do Senado, Renan Calheiros, devolveu ao Executivo a Medida Provisória que reduzia o benefício fiscal de desoneração da folha de pagamentos de alguns setores da economia (MP 669/2015). Calheiros entendeu que tal medida não poderia ser considerada urgente e criticou o uso excessivo de medidas provisórias, afirmando que isso seria uma maneira de deturpar a separação de poderes²⁸. Situações como essa, ilustram bem o peso das MPs na relação entre Legislativo e Executivo e sua necessidade em situações com caráter de urgência.

Importante ressaltar que nem toda matéria pode ser alvo das medidas provisórias. É constitucionalmente vedada a modificação de matérias relacionadas à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; ao direito penal, processual penal e processual civil; à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; aos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; ao que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; e as disciplinadas em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República e as matérias reservadas à lei complementar (BLUME, 2015).

27. CONGRESSO NACIONAL. *Entenda a Tramitação da Medida Provisória*. Disponível em: <https://www.congresso-nacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria> Acesso em: 07 de jan. 2021.

28. BRASIL. SENADO FEDERAL. *Renan anuncia devolução da MP que reduz desoneração da folha de pagamento*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/03/renan-anuncia-devolucao-da-mp-que-reduz-desoneracao-da-folha-de-pagamento> . Acesso em: 07 de jan. 2021.

Medidas Provisórias



4. Quantidade de Medidas Provisórias de 2001 a 2020. ²⁹

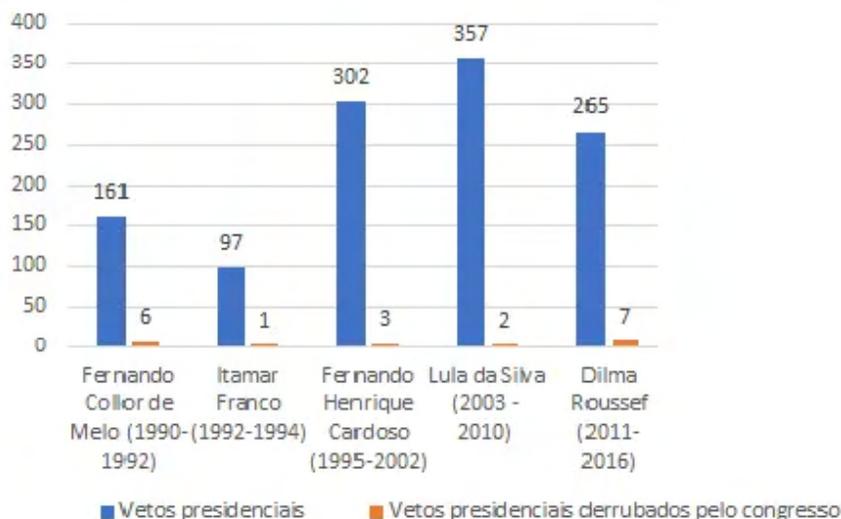
VETOS PRESIDENCIAIS

Os vetos presidenciais são a forma pela qual o poder Executivo manifesta discordância e interfere no poder de aprovação do Legislativo. O veto pode estar relacionado à institucionalidade da matéria (veto jurídico) ou à divergência com os interesses públicos (veto político). Além disso, podem ser parciais, isto é, o presidente veta artigos, parágrafos, itens ou alíneas, ou totais, vetando o texto integral.

Para ser efetivado, o veto deve passar pela aprovação da Câmara e do Senado em um prazo de 30 dias. Em votações nominiais, se mais da metade dos deputados e senadores votarem contra o veto é derrubado e o texto original promulgado pelo Presidente da República³⁰.

29. SENADO FEDERAL. Brasil chega à milésima medida provisória em 20 anos. *Senado Notícias*, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/10/brasil-chega-a-milesima-medida-provisoria-em-20-anos>. Acesso em: 07 jan. 2021.

30. CONGRESSO NACIONAL. *Entenda a tramitação do veto*. Disponível em: <https://www.congresso.nacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>. Acesso em 07 de jan. 2021.



5. Quantidade total de vetos presidenciais e vetos derrubados pelo Congresso Nacional.³¹

Após as informações desenvolvidas neste capítulo, é importante ressaltar o Poder Legislativo como um dos pilares da política brasileira. Os responsáveis por essa função se dividem em esferas para facilitar a organização da legislação do país, entre deputados federais, senadores, deputados estaduais e vereadores. As funções específicas de cada um foram abordadas ao longo do capítulo, mas duas de suas atividades principais devem ser retomadas:

- legislar (criação de leis);
- fiscalizar o Executivo.

A divisão do Poder Legislativo em três âmbitos (o municipal, o estadual e o federal) auxilia aos cidadãos a entenderem cada esfera como responsável por determinadas atividades. Assim, por exemplo, os cidadãos de um município que queiram propor, uma lei, devem recorrer à organização do Legislativo mais próxima, ou seja, a Câmara Municipal.

Entender a função do Poder Legislativo, em consonância com os outros poderes, é essencial para avaliar, fiscalizar e escolher seus membros em todas as esferas. O processo de escolha de cada legislador segue um sistema diferente que o do Executivo e os dois poderes são conjuntamente importantes para o andamento das decisões políticas do Brasil.

31. SANTANA, Luciana. O que dizem os vetos presidenciais derrubados pelo Legislativo durante a pandemia? *Estadão*, 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-que-dizem-os-vetos-presidenciais-derrubados-pelo-legislativo-durante-a-pandemia>. Acesso em: 07 jan. 2021.

POLÍTICA PARA JOVENS



 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 @atenaeditora
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br



INSTITUTO
NÃO ACEITO
CORRUPÇÃO


Ano 2021

POLÍTICA PARA JOVENS



 www.arenaeditora.com.br
 contato@arenaeditora.com.br
 @arenaeditora
 www.facebook.com/arenaeditora.com.br



INSTITUTO
NÃO ACEITO
CORRUPÇÃO


Atena
Editora
Ano 2021