

## **A Estrutura de Poder da Câmara dos Deputados do Brasil em análise**

Juliano Machado Pires

[juliano.pires@camara.leg.br](mailto:juliano.pires@camara.leg.br)

Câmara dos Deputados

EJE 5: Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos

Trabalho preparado para apresentação no X Congresso Latino-americano de Ciência Política, da Associação Latino-americana de Ciências Políticas (ALACIP), em Coordenação com a Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado em colaboração com o Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), 31 de julho, 1, 2 e 3 de agosto de 2019.

## **Resumo**

Este texto é baseado em capítulo de tese de doutorado defendida junto ao IESP- UERJ. Ele aborda a estrutura de poder da Câmara dos Deputados brasileira. A metodologia empregada foi o estudo da legislação e da história de cada um dos órgãos internos de poder com a apresentação de casos envolvendo o equilíbrio de poder entre ocupantes desses postos. Não foi encontrado nenhum estudo anterior que a tenha observado o conjunto da estrutura. Assim, o objetivo deste estudo é apresentar detalhadamente a estrutura e sua história para permitir um melhor entendimento do Legislativo brasileiro.

## **Introdução e Referencial teórico**

O desenvolvimento dos estudos legislativos no Brasil se deu últimas décadas de modo desigual com dezenas de estudos tratando de certos aspectos do funcionamento do Poder Legislativo (SANTOS, 2002; MÜLLER, 2005) e votações em Plenário (FIGEIREDO & LIMONGI, 1999) e especialmente quanto às relações entre os poderes Executivo e Legislativo (PEREIRA & MUELLER, 2000; SANTOS, 2003; CRUZ, 2009); enquanto pouquíssimos trabalhos tratam de questões relacionadas especificamente a lideranças políticas, à hierarquia interna, enfim à estrutura de poder de qualquer uma das duas casas que compõem o Congresso Nacional (CN) (MÜLLER, 2005, p.377). No caso específico da estrutura de poder encontrada na Câmara dos Deputados (CD) não foi encontrado nenhum trabalho acadêmico anterior a Pires (2018) que a tenha observado em seu conjunto. Existem estudos que tratam isoladamente de seu presidente (VIEIRA, 2009), da organização e comando das comissões permanentes (SANTOS & RENNÓ, 2004; BRUSCO, 2006), de sua fragmentação partidária (GOMES, 2016) e algumas monografias no âmbito do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara (CEFOR), que abordaram as funções das lideranças de um modo geral (ABREU JR, 2009), o caso particular da liderança do Governo na Casa (LEMES, 2012) e o Colégio de Líderes (FIGUEIREDO, 2012). Especificamente quanto à Mesa Diretora, órgão do qual o presidente da Câmara dos Deputados (PCD) faz parte, não foi encontrado na pesquisa prévia nenhum trabalho acadêmico no qual ela tenha tido destaque como objeto de estudo, não apenas no campo da Ciência Política, mas mesmo em estudos

históricos. Mesmo entre publicações estrangeiras, Jenny e Müller (1995) foi o único texto encontrado a tratar do tema, no caso com um balanço das Mesas encontradas nos países que integravam a União Europeia. Ao focar nas lideranças parlamentares, este artigo também se insere no estudo do comportamento das elites, uma vez que os integrantes desse grupo são os parlamentares que concentram o poder de agenda e de veto nas decisões legislativas.

Os poderes dos deputados que ocupam essas funções foram em geral conferidos ou pela Constituição Federal (CF) de 1988, ou pelo Regimento Interno (RI) de 1989 ou por revisões ocorridas posteriormente nos dois textos (PEREIRA & MUELLER, 2000; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2004; BRAGA, SATHLER & MIRANDA, 2016, p.470). De acordo com a literatura acadêmica sobre o tema, a Carta e o Regimento teriam modificado o balanço de poder na Câmara, ampliando os poderes das lideranças em detrimento da massa dos demais parlamentares (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995, 1999, 2002 e 2004; SANTOS, 2002 e 2003). Assim, este texto analisa a estrutura e o histórico do que pode ser chamado de três pilares ou vértices da estrutura hierárquica da Câmara. O primeiro desses pilares é formado pelos cargos que compõem a Mesa Diretora (PCD, 1ª e 2ª Vice-Presidências, 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Secretarias), excluindo-se os quatro suplentes da Mesa Diretora, sem funções específicas. Ainda que as atribuições e poderes do presidente sejam enormemente superiores às dos demais titulares da Mesa, cada um deles é regimentalmente eleito pelo conjunto dos deputados, alguns frequentemente recebendo votações muito superiores às obtidas pelo PCD, valendo lembrar que existem também as prerrogativas que competem ao coletivo da Mesa, caso em que, ao menos em tese, o presidente tem direito a apenas um dos sete votos previstos. Além disso, todos os titulares da Mesa têm amplos gabinetes e direito à livre nomeação de funcionários para cargos de confiança. O segundo grande pilar é formado pelas lideranças, que se reúnem no Colégio de Líderes, órgão oficializado pelo RI (1989, p.32). O Colégio reúne as lideranças, que podem ser de duas naturezas: partidárias, com um representante para cada legenda com ao menos cinco deputados, e as que chamaremos institucionais, no caso as de Governo; Minoria; Maioria; e Oposição. Para cada líder existe um número regimental de vice-líderes que exercem as funções do líder em sua ausência. Os vice-líderes, no entanto, não são eleitos por seus pares, mas, sim, escolhidos pelo líder, e não têm poder para definir a distribuição dos cargos na estrutura funcional da Câmara a que a liderança tem

direito. A estrutura de poder é completada pelo terceiro pilar, composto pelas comissões. Conforme o RI (1989, p.36-53), elas podem ser permanentes ou temporárias, podendo as últimas serem especiais, de inquérito ou externas. Focamos aqui nas permanentes, únicas que permitem a parlamentares a nomeação de funcionários. De fato, as comissões também possuem mesas diretoras, porém, optou-se por focar apenas o presidente delas, uma vez que, ao contrário do que acontece no caso da Mesa Diretora da Câmara, os presidentes são os únicos responsáveis pela nomeação para cargos de confiança no âmbito delas.

Para Braga et al. (2016, p.471-3), a estabilidade é um traço importante da CD. Os autores observam que a permanência, mais do que a mudança é característica da organização da Casa e que sua atual configuração é basicamente a mesma desde 1831. Para eles, esse fato aponta na direção de uma dinâmica do processo político brasileiro que pareceria isolar a CD dos freios externos, “criando um contexto de baixo *accountability* e transigência com atividades governamentais”. Eles acrescentam que, em um país com “clientelismo e patrimonialismo endêmico”, faz sentido a existência de um órgão com formato estável, que apenas aumenta suas dimensões ao longo do tempo. Isso seria inclusive “algo coerente com uma dinâmica de baixa resposta democrática, insulamento burocrático, clientelismo e patrimonialismo”. North (1990, p.6-10) e Negretto (2006) salientam a força das instituições quando elas já se encontram em funcionamento, por um processo de *path-dependence*, o que pode ser exemplificado pelo fato de que “devido aos custos de informação e aprendizado inerentes às mudanças institucionais, esse tipo de mudança é infrequente e, quando ocorre, incremental” (NEGRETTO, 2006, p.424).

Alterações institucionais, no entanto, ocorrem conforme North (1990, p.83-9) reconhece. São situações em que o que ele chama de “equilíbrio institucional” deixa de existir e mudanças incrementais ocorrem. Rosenthal (1996, p.169) vai além ao considerar mudanças algo endêmico para as instituições políticas, sobretudo para Legislativos. Além de *path-dependence*, Negretto (2006, p.424) acrescenta que uma segunda possível explicação para mudanças institucionais está na ideia de “difusão, contágio ou imitação”. Analisando mudanças em sistemas eleitorais, ele observou que em determinados momentos históricos ou em certas regiões, países se sentem tentados a seguir casos de mudanças institucionais aparentemente exitosas. O contexto em que a CF e o RI foram promulgados foi, por exemplo, o mesmo de uma série de processos de redemocratização vistos na América Latina ao longo da década

de 1980 (COLLIER & MAHONEY, 1997). No caso da CD, esse processo se deu entre 1988 e 1989 por meio dos líderes partidários que, após terem se destacado na parte final da Assembleia Nacional Constituinte, impuseram a institucionalização de um novo órgão legislativo: o Colégio de Líderes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001, p.46; SANTOS & RENNÓ, 2004, p.57; MÜLLER, 2005; LEMES, 2012, p.27; FIGUEIREDO, 2012, p.11-2; BRAGA ET AL., 2016). Nosso argumento aqui é de que as consequências de sua criação impactaram progressivamente a distribuição interna de poder, especialmente com relação a lideranças e comissões, em um processo que também pode ser observado como sendo de *path dependence*.

### **Os pilares da estrutura de poder**

Considera-se a data de instalação da primeira assembleia constituinte, 3 de maio de 1823, como o início dos trabalhos do legislativo no Brasil. A CD propriamente dita se reúne desde 6 de maio de 1826 e vários aspectos da atual estrutura de poder remontam já a esse período histórico. Dos atuais três vértices do poder interno, dois estão presentes desde o início: uma Mesa Diretora e comissões temáticas. Enquanto as lideranças viriam a ser formalizadas apenas no Pós-Guerra (SILVA NETO, 2003, p.112-5; BRUSCO, p.11-13). Na mesma linha, como apontam Braga et al. (2016, p.471), a Casa jamais passou por um processo “orgânico e significativo de mudança da sua organização”. Os autores assinalam que a configuração organizacional encontrada em 1831 é, de um modo geral, a mesma atual. Eles argumentam que se trata de um processo de institucionalização pela via normativo-tradicional, pelo qual a institucionalização se dá por meio da consolidação de práticas centenárias, ou seja, lentamente, “por meio de avanços e recuos e pela afirmação de precedentes”. Esse seria então um tipo de institucionalização distinto daquele ocorrido na Casa dos Representantes ou na Câmara dos Comuns.

Para Braga et al. (2016, p.462-71), a CD sofre um “controle vertical”, com um “pequeno colegiado supremo em seu topo”. O que acarretaria uma tensão permanente no Poder Legislativo, “a princípio constituído por uma igualdade horizontal de todos os parlamentares, porém, sujeita a uma configuração vertical que quer centralizar procedimentos e decisões”. Eles acrescentam que a Casa teria uma proporção de aproximadamente 30 empregados por deputado. O que seria superior

aos padrões globais, mas que, ao mesmo tempo, seguiria uma distribuição bastante assimétrica de acordo com a hierarquia interna de poder.

### **As comissões permanentes e seus presidentes**

Em 1885, em sua tese de doutorado em Ciência Política, Woodrow Wilson (1962, p.69 apud MARTIN, 2014, p.352) escreveu que o “Congresso em sessão é o Congresso em exibição pública, enquanto o Congresso nas salas das comissões é o Congresso trabalhando”. A importância desses colegiados é reforçada por Olson e Crowther (1998, p.2), segundo os quais para “entender as comissões legislativas é essencial avaliar o papel que os legislativos exercem nos sistemas políticos democráticos”.

As comissões podem ser definidas como “uma subunidade da casa legislativa composta por legisladores e desfrutando de certa autoridade delegada, sendo uma forma comum de organização legislativa” (MARTIN, 2014, p.352). De fato, virtualmente nenhum legislativo em países democráticos deixa de ter ao menos uma comissão. Martin afirma, inclusive, que a visão predominante é de que um sistema forte de comissões seria uma condição necessária, se não suficiente, para uma casa legislativa operar eficientemente.

As comissões permanentes da Câmara são colegiados dedicados cada um a um tema ou agrupamento de temas específico, cujos integrantes são indicados anualmente, porém podendo ser a qualquer tempo removidos pelos líderes partidários. Elas são definidas por Braga et al. (2016, p.473) como “órgãos especializados, permanentes e, em alguma medida, autônomos”. Esse colegiado de parlamentares é comandado por uma mesa diretora da comissão, composta por um presidente e três vice-presidentes. Apenas deputados titulares do colegiado podem integrar a mesa dele. Os critérios para se decidir a ordem entre os três vices são, em primeiro lugar, pertencer ao mesmo partido do presidente e em seguida a ordem de votação obtida por cada candidato (RI Art.39). O presidente e os vices são eleitos para mandatos anuais pelos colegas de comissão, costumando essa eleição ser,

contudo, apenas proforma<sup>1</sup>, uma vez que a divisão das presidências de comissões terá sido previamente decidida pelo Colégio de Líderes.

Em tese, as mesas das comissões seriam eleitas logo no início do ano legislativo, em fevereiro. Na prática, contudo, os acordos necessários para a instalação das comissões podem levar meses para serem concluídos (PIRES, 2018, p.63-4). Esses adiamentos na instalação de comissões, apesar de defendidos por parte das lideranças, terminam sendo um fator enfraquecedor para os colegiados e, conseqüentemente para seus presidentes em comparação com os outros dois pilares institucionais aqui analisados, uma vez que o funcionamento dos colegiados, em anos recentes, tem sido tratado como algo sem urgência pelos outros dois órgãos da estrutura de poder.

Os integrantes das mesas diretoras das comissões são impedidos de buscar reeleição para o mesmo posto no período imediatamente seguinte. A prática é proibida, ainda que exista divergência quanto ao ano em que a proibição se deu<sup>2</sup>, e a única exceção se dá quando o ano seguinte já é o início da legislatura seguinte. Nesse caso, assim como também ocorre com a Mesa Diretora, não se considera a recondução como reeleição. Apesar da prática não ser exclusiva do País e ainda que objetivando “pulverizar as oportunidades de acesso às posições de comando”, considera-se que a restrição às reeleições também acaba enfraquecendo esses mesmos postos com a perda de expertise, ao mesmo tempo em que torna o comando de comissões um “recurso menos escasso” nas mãos dos líderes (BRAGA ET AL., 2016, p.475; SANTOS & RENNÓ, 2004, p.57).

No estudo sobre institucionalização na CD, Braga et al. (2016, p.475) observam que Polsby estabelece uma relação entre número de colegiados e concentração de poder em seu estudo sobre a Casa dos Representantes norte-americana. De fato, Polsby (2008, p.231) observou que “em 1946 o número de comissões permanentes foi reduzido de 48 para 19 e desde então o número alterou-se para no máximo 20”. De fato, entre 1971 e 2017 houve apenas uma adição, havendo hoje um total de 21 comitês (PIRES, 2018, p.64). No caso da CD, Braga et al. (2016, p.473) encontraram 99 diferentes nomes de comissões citados nos regimentos internos que a Casa teve

---

<sup>1</sup> Foi encontrado um único caso em que quase houve uma disputa por presidência de comissão entre filiados a diferentes partidos, ainda que de um mesmo bloco. Ver Pires (2018, p.62).

<sup>2</sup> Santos & Rennó (2004, p.56) apontam que a proibição ocorreu em revisão do RI realizada em 1994, enquanto Braga et al. (2016, p.475) afirmam que ela remonta a 1972.

entre 1926 e 2014<sup>3</sup>. Eles se depararam a junções e separações de temas ao longo das décadas, o que atribuem ao “contexto social” de cada época, mas apontam que a inflação no número de comissões é um fenômeno recente na história da CD.

Segundo pesquisa de Brusco (2006, p. 121-22,168,181), o número de comissões permanentes da Câmara havia sido definido em 12 colegiados no RI de 1920, o último a vigorar durante a República Velha, tendo esse número sido elevado para 13, voltado a 12 e depois ampliado para 14 durante o curto período democrático da Era Vargas<sup>4</sup>. O Regimento Interno de 1947, que adaptou as regras de funcionamento da Casa à CF de 1946, manteve o número de 14 comissões permanentes e, dois anos depois, um novo RI determinou que esse número retornasse a 12 colegiados. Ainda no período democrático, houve um novo RI em 1955, enquanto durante o Regime Militar houve um RI em 1972 e outro em 1978 (BRUSCO, 2006, pp.119, 138 e 208).

O período entre 1945 e 1964 pode ser considerado o período democrático em que as comissões teriam sido mais fortes, ao mesmo tempo em que teria sido uma época em que as lideranças tiveram menos força. Assim, seria um período de maior influência do parlamentar comum, inclusive em questões orçamentárias, e, talvez em consequência disso, de uma menor disciplina partidária. Tudo isso aliado ao menor número de colegiados e aos mandatos mais longos para presidentes de comissões, já que não havia restrição para recondução das mesas de colegiados, fazia com que a escolha dos seus presidentes fosse uma tarefa mais complexa para os líderes do que é na atualidade (SANTOS & RENNÓ, 2004, p.51-64).

Outra diferença entre os dois períodos democráticos tem relação com a tramitação do Orçamento. No período entre 1946 e 1964, ainda que coubesse ao Executivo enviar a proposta orçamentária do ano seguinte, uma cláusula permitia à uma comissão iniciar o processo caso o Executivo falhasse em apresentar a proposta no período previsto (SANTOS & RENNÓ, 2004, p.58). A CF de 1988, contudo, estabeleceu os projetos de natureza orçamentária como exclusivos do Executivo, diminuindo o poder de barganha dos congressistas nessas questões, uma vez que não existe mais o risco de uma proposta alternativa ser apresentada no caso de o Executivo descumprir os prazos previstos para o envio das propostas. Outra alteração

---

<sup>3</sup> Os anos dos regimentos foram 1826; 1831, revisado em 1874; 1899; 1904; 1915; 1921; 1928; 1946; 1949; 1972; e 1989, com revisões até 2014.

<sup>4</sup> Entre 1934 e 1936, houve um RI diferente a cada ano.

diz respeito à criação do colegiado previsto pela Carta (Art.166) e chamado oficialmente Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Composta por 30 deputados, 10 senadores e igual número de suplentes, com mais uma vaga para bancadas minoritárias de cada Casa. A Resolução do CN nº1 de 2006 proíbe a recondução no ano seguinte não apenas da mesa da comissão, mas de qualquer deputado que tenha integrado o colegiado no ano anterior. Segundo relato de funcionário da CD que acompanha a comissão desde a época, a medida não foi tomada por preocupações democratizantes relativas à rotatividade, mas, sim, relacionadas à corrupção, acreditando-se que a permanência dos mesmos parlamentares continuamente poderia favorecer más-práticas.

Efeitos paradoxais também foram sentidos pelas comissões permanentes da CD após a promulgação da CF de 1988 e do RI de 1989. Se, por um lado, o RI instituiu o Colégio de Líderes como força capaz de anular boa parte dos poderes atribuídos às comissões, por outro a criação do regime conclusivo de tramitação permitiu que projetos passassem a ser apreciados sem necessidade de passar pelo Plenário, desde que não seja apresentado recurso assinado por um décimo dos deputados solicitando que tal proposta seja submetida ao pleno (CF Art.58 e 132).

Regimentalmente as comissões se dividem em permanentes e temporárias. As primeiras são as de caráter técnico-legislativo ou especializado, que integram a estrutura institucional da CD e participam como agentes para produção legislativa, com o citado poder conclusivo, além de acompanhar programas governamentais e fiscalizar a União quanto ao orçamento em seus respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Enquanto as temporárias são aquelas criadas para tratar de um determinado assunto, sendo extintas ao final da legislatura ou até antes, ao alcançarem seu fim ou expirado o prazo de duração pré-estabelecido (RI Art.22).

O preenchimento das vagas nas comissões deve seguir, tanto quanto possível, a proporção dos tamanhos das bancadas dos partidos ou blocos (CF Art.58). A exceção fica por conta da presença de um membro da minoria, que deve sempre ocorrer ainda que pela proporcionalidade o lugar não lhe coubesse (RI Art.23). O número de membros de cada comissão é fixado no início da legislatura por ato da Mesa Diretora, ouvido o Colégio de Líderes e respeitando a um limite máximo e mínimo que atualmente são de 66 e 17 deputados (RI Art. 25). Conforme estabeleceu a resolução nº34 de 2005, o deputado que mudar de partido perde automaticamente o direito à vaga da legenda em determinada comissão, inclusive quando se tratar de

vaga eletiva, como assento na mesa diretora da comissão. Essa regra, também válida para a Mesa Diretora, não se aplica, contudo, para os casos de troca partidária dentro de um mesmo bloco.

Uma das circunstâncias que requer a instalação de comissões especiais ocorre quando uma proposta abrange a competência de mais de três comissões quanto ao mérito. Nesse caso, ela pode ser criada por iniciativa do PCD, a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada e ao menos metade dos membros titulares deverão ter origem nas comissões permanentes por onde ela deixará de passar (RI Art. 34). A existência desse tipo de comissão capaz de substituir as permanentes e com quase metade dos integrantes sem relação com os colegiados originais, junto com o fato de projetos em regime de urgência poderem ser levados direto ao Plenário estão entre os argumentos levantados por Braga et al.(2016, p.474-5) para discordar classificação de Pereira e Mueller (2000) para quem as comissões da CD na atualidade seriam *gatekeepers* de suas áreas temáticas. “Apesar de elas participarem da apreciação dos temas, a exclusividade delas pode ser evitada pela submissão direta da proposta ao Plenário”, comentam. Isso pode ocorrer por requisição dos líderes, mas também ocorre quando o tempo previsto para apreciação de matérias se esgota, como em geral ocorre com propostas em regime de urgência do Executivo. Como Santos e Rennó (2004, p.51-2; 57) e Müller (2005, p.376) argumentam, essas prerrogativas acabam esvaziando o poder de decisão das comissões.

Braga et al. lembram também que não existe exclusividade na análise para aquela comissão mais alinhada a um tema, mas, sim, uma passagem obrigatória por todos colegiados que tenham alguma relação com o assunto da proposição. Eles também argumentam que a designação dos assentos em uma comissão no Brasil não seguiria critérios universalistas, já que os assentos são distribuídos seguindo uma proporção semelhante ao número de deputados que cada partido possui na Casa. Do mesmo modo, as presidências também são distribuídas entre os partidos por uma fórmula regimental baseada no tamanho das bancadas. Para eles, isso demonstra que a preocupação seria maior com a proporcionalidade do que com expertise ou com o fortalecimento institucional das comissões (BRAGA, ET AL., 2016, p.474-5), até porque qual seria o interesse de um governo em fortalecer comissões distribuídas a parlamentares da oposição.

Para se entender a configuração atual das comissões permanentes, vale retornar a 1989, quando o sistema de comissões foi todo reestruturado. O próprio RI

transformou a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social na atual Comissão de Seguridade Social e Família e acrescentou “Minorias” à já existente Comissão de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente. Pode-se considerar, contudo, que a tendência de criação de novos colegiados começou com o advento da Comissão de Direitos Humanos, em 1995. Em 1996, foi a vez de ser criada a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional que começou a funcionar no ano seguinte. Passados cinco anos, veio a Comissão de Legislação Participativa. A ela se seguiu a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, criada em 2002. A partir desse momento, passou-se a abrir exceções para a antiga regra de que um deputado não poderia integrar mais de uma comissão permanente, passando-se, na prática, a se ter dois níveis de comissões quanto às exigências de exclusividade: as cumulativas e as não-cumulativas.

A Resolução nº20 de 2004 provocou a maior reestruturação das comissões desde 1989, alterando nomes, áreas de atuação e ampliando seu número, passando a partir daquele momento a somarem 20. Já na atual década, houve, em 2013, o desmembramento da Comissão de Educação e Cultura em dois colegiados e, já na 55ª legislatura, a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2015, seguida no ano seguinte pelas duas mais recentes criações: as comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e a de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. No caso dessas duas últimas, além de tratarem de assuntos mais restritos e antes englobados pelo colegiado de Direitos Humanos, no caso da Comissão da Mulher, por exemplo, sua criação se deu explicitamente sem a prerrogativa de apreciar assuntos relacionados a área trabalhista feminina ou a questões reprodutivas (LOURENÇO & NASCIMENTO, 2016 apud PIRES, 2018, p.70).

Quando se discute formas de tornar o processo legislativo mais inclusivo ou especializado, a discussão geralmente passa por fortalecer as comissões. Santos (2002, p.239) questiona “por que reduzem o poder das comissões de controlar a agenda legislativa se é nelas que as oportunidades de participação são maiores?” As medidas propostas, no entanto, costumam girar mais em torno de mudanças regimentais como a ampliação da duração dos mandatos dos integrantes das mesas das comissões, equiparando aos do Senado, onde são bienais, e o estabelecimento de mandatos fixos para os integrantes das comissões, sem possibilidade de remoção pelo líder (FIGUEIREDO, 2012, p.20). Fala-se também em métodos racionais para a distribuição de relatorias. Costuma-se, contudo, ignorar um enxugamento no número

de comissões como o realizado pela Casa dos Representantes no pós-guerra (POLSBY, 2008), talvez por não se considerar uma possibilidade minimamente verosímil, uma vez que a CD tem caminhado no sentido oposto.

Mesmo com essas movimentações que parecem enfraquecê-las, as comissões permanecem com prerrogativas regimentais e constitucionais que, como descrito por Santos e Rennó (2004, p.51) as colocam em posição superior àquela geralmente gozada por suas equivalentes europeias. Entre essas prerrogativas eles citam o poder conclusivo. Do mesmo modo, o posto de presidente de comissão permanece sendo um dos três tipos de função de destaque para os deputados. Para Santos e Rennó (2003, p.54), ser presidente de comissão oferece algumas vantagens aos parlamentares como mais espaço na cobertura dos veículos de mídia, uma consequente maior visibilidade e um, também consequente, maior *name recognition*. Na mesma linha, Braga et al. (2016, p.475) acrescentam que existe disputa para integrar comissões por representarem “oportunidades e recursos” para a carreira política. Os autores lembram os, já citados, cargos de livre nomeação, cujos ocupantes são indicados pelos presidentes de comissões e que seriam “um importante recurso de poder no Brasil”, sobretudo por razões clientelistas.

### **Mesa Diretora**

Apesar de ser a parte mais antiga da estrutura de poder da CD, a Mesa Diretora é de longe o órgão do tripé institucional menos abordado em estudos prévios. A exceção se dá para os estudos exclusivamente sobre o PCD, seu integrante mais importante e objeto de diversas abordagens inclusive comparativas. No caso da estrutura coletiva, no entanto, talvez por não encontrar equivalente entre os objetos de estudo norte-americanos, é basicamente inexistente sua abordagem em estudos acadêmicos.

Como já abordado, considera-se que a estrutura de poder dentro da CD permanece praticamente imutável há quase dois séculos, tendo a Mesa, com atribuições “definidas e hierarquizadas”, sido sempre o principal órgão de governança da Casa. Eles chamam atenção para o fato de essa estabilidade ser ainda mais marcante quando se leva em conta as várias rupturas institucionais pelas quais o País passou nesses dois séculos. De fato, existem registros da existência de mesas diretoras da CD desde a primeiríssima legislatura do Legislativo brasileiro. A primeira

Mesa foi eleita em 8 de maio de 1826 e desde então sua existência esteve prevista por todos os regimentos internos, a começar pelo primeiro, datado do mesmo mês. Em sua primeira formação, a Mesa contava com presidente, um vice-presidente e quatro secretários, além de dois suplentes. Esse padrão prosseguiu até 1864, quando a Mesa passou a contar com três vice-presidentes, tendo essa nova estrutura permanecido até a Proclamação da República. A partir de 1891, as mesas passaram a contar com os dois vice-presidentes atuais e após a Revolução de 1930 foram acrescentados o terceiro e o quarto suplentes, chegando-se ao padrão até hoje encontrado (BRASIL, 1983, p.21,187-299,303-354; LEMES, 2012, p.19).

Além dos casos da União Europeia da década de 1990 listados por Jenny e Müller (1995, p.351-6), a existência de Mesas, em geral com mais de um vice-presidente, também é uma característica de outros legislativos europeus e latino-americanos (PIRES, 2018, p.73). Desse modo, o que a princípio poderia parecer ser uma particularidade nacional, por ser diferente da simplicidade norte-americana, com apenas o *speaker*, na câmara baixa, e dois presidentes (o pro-tempore e o vice-presidente da República), no caso do Senado, passa longe de ser algo excepcional.

Regimentalmente, a Mesa Diretora se caracteriza por ser o órgão responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara (RI Art.14). Carneiro, Santos e Netto (2016, p.131-4) dividem as competências dela em três grupos: administrativas, constitucionais e legislativas. Administrativamente, ela dirige todos os serviços e toma as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos. Ela também é instância máxima que decide, em grau de recurso, questões sobre o ordenamento jurídico de pessoal e os serviços administrativos da Casa. Quantos às competências constitucionais, são elas: compor alternadamente a Mesa do Congresso Nacional (CF Art.57)<sup>5</sup>; promulgar, junto com a Mesa do Senado, as emendas à Constituição (CF Art.60); propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) (CF Art.103); apreciar e encaminhar pedido de informação por escrito a ministro de Estado (CF Art.50); e declarar perda de mandato de deputado nos casos de ausência a 1/3 das sessões ordinárias de uma sessão legislativa (ano parlamentar), perda ou suspensão dos direitos políticos e quando decretado pela Justiça Eleitoral (CF Art. 55).

---

<sup>5</sup> Da parte do Senado, presidente (PSF), 2º vice-presidente, 2º e 4º secretários compõem a Mesa do Congresso, enquanto a Câmara é representada pelo 1º vice-presidente e pelos 1º e 3º secretários.

Formalmente, a Mesa é composta por dois elementos: a Presidência, formada pelo PCD e dois vices; e a Secretaria, com os quatro secretários, contanto ainda com quatro suplentes de secretário, que geralmente não são considerados como membros dela. Os sete titulares da Mesa não podem acumular as funções de liderança nem integrar comissão permanente, especial ou CPI (RI Art.14). Esses membros podem ser eleitos por maioria absoluta de votos na primeira votação ou por maioria simples se for necessário a realização de uma segunda votação. A presença exigida é da maioria absoluta dos deputados (RI Art.7), o que atualmente equivale a 257 parlamentares. Note-se que, com base nas questões de ordem nº10.266, de 1997, e nº545, de 2006, a maioria absoluta exigida para se vencer em primeiro turno é de votos e não da composição total da Câmara (CARNEIRO ET AL., 2016, p.109-13). Assim, em teoria, um parlamentar poderia até se eleger para um posto da Mesa em primeiro turno com 129 votos, caso apenas 257 deputados estiverem presentes.

Existem algumas previsões regimentais de atividades exclusivas de certos membros da Mesa. Cargo privativo de brasileiro nato (CF Art.12), o PCD é o representante da CD quando ela se pronuncia coletivamente e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem. Suas atribuições são tratadas no Art.17 do RI. Aos vice-presidentes cabe substituir o presidente quando este estiver ausente, cabendo inclusive transmissão oficial do ofício quando a ausência de Brasília for superior a 48 horas. Entre os secretários, o 1º teve desde os primórdios prerrogativas especiais. De fato, já os primeiros regimentos internos (1826 e 1831) atribuíam ao ocupante do posto a função de ser o parlamentar responsável pela comunicação oficial da Casa com a Coroa e o Senado. (LEMES, 2012, p.19-20). Atualmente, o RI (Art.19) reserva ao 1º secretário a função de superintender os serviços administrativos da Câmara entre outras. Outro membro da Mesa com função regimental exclusiva (RI Art. 80) é o 2º secretário, a quem cabe ler a ata da sessão anterior.

Excluindo-se as previsões já apresentadas, o atual regimento determina que é a própria Mesa que define quais serão as atribuições de cada um de seus integrantes (RI Art.14). Durante duas décadas, a divisão de tarefas não especificadas pelo RI ou pela CF foi regida pelo Ato da Mesa nº66 de 1993 até ele ter sido substituído pelo Ato da Mesa nº95 de 2013. Quase todas as funções foram mantidas de um ato para o outro, tendo a principal diferença aparecido nas atribuições do 2º Vice-Presidência. O ato mais recente retirou dele a função de corregedor parlamentar, que passou a ser exercida por um parlamentar nomeado pelo PCD para um mandato de dois anos.

Conforme noticiado na época, a mudança foi um pedido do partido do novo ocupante do cargo (PIRES, 2018, p.76-7). A função de corregedor, anterior à instalação do Conselho de Ética e responsável por avaliar possíveis quebras de decoro é considerada constrangedora para muitos deputados. Assim, pelo ato, a atribuição básica da 2ª Vice passou a ser a de analisar os requerimentos de reembolso de despesas médico-hospitalares. Uma função que já lhe cabia, mas pela qual o cargo nunca havia ficado conhecido.

Para os demais postos da Mesa, o ato estabelece as seguintes atribuições: 4ª Secretaria - função de supervisionar as habitações parlamentares, que abrange basicamente a distribuição dos imóveis funcionais e o encaminhamento dos pedidos de auxílio moradia, devendo cada deputado optar por um ou outro benefício; 3ª Secretaria - autoriza viagens a serviço, e examina licenças concedidas e justificativa para as faltas de deputados, que, se não forem abonadas, podem repercutir na remuneração e até em uma improvável perda de mandato por ausências; 2ª Secretaria - é responsável pela emissão dos passaportes diplomáticos dos deputados, além de gerenciar medalhas, diplomas, condecorações e prêmios concedidos regularmente pela CD; 1ª Secretaria – o ato redundava com a previsão regimental de superintender os serviços administrativos; e 1ª Vice-Presidência – analisar requerimentos de informação. Pela listagem apresentada, a 1ª Vice parece ser a função menos atarefada. Cabe lembrar, no entanto, que seu ocupante é quem com mais frequência substitui o PCD. Isso ocorreu, por exemplo, em 2010 com a eleição de Michel Temer (PMDB-SP) para a Vice-Presidência da República, ficando Marco Maia (PT-RS) em seu lugar e aproveitando o cargo como trampolim para PCD no biênio seguinte<sup>6</sup>. Conforme citado, outra função do 1º vice é substituir o PSF nas sessões conjuntas e demais questões relativas ao CN. Isso significa na prática que haverá tarefas para o 1º vice em caso de ausência ou afastamento de qualquer um dos dois presidentes.

A Constituição de 1988 estabelece que os mandatos dos integrantes das Mesas da CD e do Senado são bienais (CF Art.57). Enquanto no RI, as eleições para a Mesa Diretora são reguladas no Capítulo 3. Entre as regras estabelecidas está a vedação de os ocupantes prévios se recandidatarem aos postos anteriormente

---

<sup>6</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/191854-MARCO-MAIA-SERA-O-CANDIDATO-DO-PT-A-PRESIDENCIA-DA-CAMARA.html>

ocupados para o período imediatamente subsequente, ressalvando-se a já citada exceção para os mandatos que se iniciarem na legislatura seguinte (RI Art.5) e também a decisão do atual PCD, Rodrigo Maia, para questão de ordem sobre a candidatura à reeleição de integrante da Mesa eleito para complementar mandato iniciado por outro deputado. Decisão essa que foi considerada questão de interesse exclusivo da CD (interna corporis) pelo ministro Celso de Melo, do STF<sup>7</sup>. Outro ponto importante quanto às reeleições está no fato da vedação à reeleição valer apenas para a mesmo posto. Para qualquer outro posto não se considera como recondução, o que explica os casos de deputados que permaneceram membros da Mesa por vários mandatos, especialmente Inocêncio Oliveira (16 anos de Mesa) e Severino Cavalcanti (quase nove anos).

As vagas são distribuídas proporcionalmente entre os partidos ou blocos, existindo, contudo, a possibilidade regimental de se estabelecer chapas abrangendo todos os cargos (RI, Art.8). Não foram encontrados registros de eleição por chapas para a CD nas últimas décadas. Quando um grupo de partidos querem excluir outro que teria direito a uma vaga pela proporcionalidade, eles o fazem pela formação de blocos. Isso foi feito, por exemplo, com relação ao PT em 2015 e 2017 (PIRES, 2018, p.79). Definida a vaga de um partido ou bloco, além de um candidato oficial da bancada, qualquer deputado integrante desse partido ou bloco pode se candidatar. A divisão dos assentos que caberão a cada legenda é feita pelos líderes, ficando assegurada uma vaga para a Minoria. O mesmo artigo (8º do RI) estabelece que se deve realizar eleições para preencher as vagas surgidas até 30 de setembro do último ano do mandato (cerca de quatro meses antes do fim deste), tendo o caso mais recente disso ocorrido em 2016, quando Eduardo Cunha renunciou à Presidência da CD em 7 de junho de 2016, pouco menos de oito meses para o fim do mandato<sup>8</sup>. Desde a promulgação da Resolução nº34 de 2005, o mesmo artigo do regimento também estabelece a perda do cargo para o integrante que trocar de partido ao longo do seu mandato na Mesa. Esse entendimento, contudo, foi atenuado pela Questão de Ordem nº168, de 2016, pela qual a troca de um partido por outro que faz parte do mesmo bloco não representa alteração na proporcionalidade da representação.

---

<sup>7</sup> Fonte: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/02/01/celso-de-mello-mantem-candidatura-rodrico-maia-a-presidencia-da-camara.htm> Acessado em 08/03/2018.

<sup>8</sup> Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/512039-CUNHA-RENUNCIA-A-PRESIDENCIA-DA-CAMARA.html>

Como visto no parágrafo anterior, a previsão de candidaturas avulsas existe apenas para parlamentares daquele partido ou bloco para os qual a vaga foi alocada. Para PCD, no entanto, são admitidas candidaturas de qualquer partido mesmo que isso contrarie o texto regimental. Essa justificativa se baseia em costume, iniciado em 1993, quando o então PCD Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) autorizou que candidatos de dois partidos diferentes, e que não formavam bloco, registrassem candidaturas (PIRES, 2018, p.80). Conforme Vieira (2009, p.41-5) explica, a decisão se deu devido a “entendimentos divergentes acerca da data de aferição dos quantitativos das bancadas para efeito da divisão proporcional dos lugares na Mesa”. No caso, o PMDB havia sido o partido a eleger mais deputados, mas o PFL contava com a maior bancada à época da eleição. Desde a abertura desse precedente, houve apenas duas eleições sem disputa entre candidatos de partidos diferentes, no caso as eleições de 1999 e 2003, quando Michel Temer (PMDB-SP) e João Paulo Cunha (PT-SP) foram respectivamente eleitos como candidatos únicos. Enquanto, em 2005 um candidato avulso - Severino Cavalcanti (PP-PE), pela primeira vez se elegeu presidente.

Mesmo com todos os poderes que possui, existem casos em que o presidente, ao entrar em conflito com outras forças da estrutura de poder interna, é forçado a recuar. Isso ocorreu, por exemplo, em 2009, quando o então PCD Michel Temer teve por duas vezes que retirar propostas de apreciação em Plenário que ele decidiu incluir na pauta sem a anuência dos líderes. Um caso anterior de conflito interno teria se dado em 28 de outubro de 1966, uma semana após a invasão do CN pelas forças armadas. Na ocasião, o PCD Aducto Cardoso (Arena-GB) foi voto vencido, prevalecendo a tese de que as cassações deveriam ser referendadas (BRASIL, 1983, p.379; OLIVEIRA & HOLANDA, 2009, p.196-97 apud PIRES, 2018, p.80).

## **As Lideranças e o Colégio de Líderes**

Oficialmente o mais recente vértice do tripé da estrutura de poder, os líderes são representantes escolhidos por seus colegas de partido para tomar decisões internas práticas que afetem seus colegas de legenda, e principalmente para representar a agremiação perante o Poder Executivo e as instituições internas que compõem a CD. Em outra definição, eles são “representantes dos partidos indicados por seus liderados (partido ou bloco parlamentar) para exercerem as funções indicadas no RI” (Lemes, 2012, p.24). Como argumenta Cruz (2009, p.9), “o processo

legislativo centraliza nos líderes dos partidos um grande poder de decisão no que se refere às matérias que serão consideradas prioritárias para apreciação. Os parlamentares tendem a seguir a orientação dos líderes de seus partidos na hora da votação”. Na mesma linha, Abreu Jr. (2009, p.16) considera os líderes, junto com os presidentes de partidos, como aqueles que centralizam as pressões e demandas coletivas da bancada em sua relação com o Executivo, funcionando como um “elo” entre deputados e governo, “que de outra forma teria que negociar individualmente com cada parlamentar”. Essa visão das lideranças como intermediários já havia sido apresentada por Santos e Rennó (2004, p.55-6, 62). “O líder informa sua bancada sobre as prioridades do Executivo leva informação ao presidente de possíveis reações congressuais para essas propostas assim como desejos benefícios clientelistas em troca de apoio ao programa do Executivo”<sup>9</sup>, explicam.

Segundo Gomes (2016, p.79), além das funções citadas, o fato de ocupar uma liderança aumenta a exposição do parlamentar “e conseqüentemente, o espaço de mídia, principalmente na mídia interna, que reproduz e retransmite os debates no plenário e nas comissões em tempo real”. A autora acrescenta que a importância dos líderes se tornou tamanha ao longo das últimas décadas e o posto cada vez mais disputado dentro das agremiações que alguns partidos têm dividido os mandatos “em períodos cada vez menores, para conciliar diferentes candidatos a líderes em uma mesma sessão legislativa (ano)” (GOMES, 2016, p.16).

Essa é a realidade atual da instituição, mas diferentemente da Mesa Diretora e das comissões temáticas, a concentração de poderes nas mãos dos líderes é algo ainda mais recente que a institucionalização dessa função de poder. Durante o Império e a República Velha, as lideranças não costumavam ser oficialmente reconhecidas nem eram necessariamente representantes de partidos (FIGUEIREDO, 2012, p.7-8). As primeiras menções oficiais aos líderes foram feitas no RI da Assembleia Constituinte de 1946 e no RI do ano seguinte (Resolução nº10 de 1947). Assim, líderes oficializados e partidos políticos com estrutura nacionais entram juntos no universo da Câmara.

Entre 1946 e 1964, os líderes eram eleitos pela maioria de sua bancada para mandatos bienais (SANTOS E RENNÓ, 2003, p.56). Atualmente, no entanto, os partidos têm mais liberdade quanto a isso. A oficialização da escolha do líder é feita

---

<sup>9</sup> Tradução do autor.

por documento com a assinatura da maioria absoluta dos deputados do partido e isso tanto pode ser feito uma vez por legislatura como também a qualquer momento se essa maioria se alterar (RI Art.9). Isso geralmente ocorre quando existem diferentes alas do partido disputando a liderança (CARNEIRO ET AL., 2016, p.117), como foi o caso do PSB em 2017<sup>10</sup> e do PMDB em 2006, quando a questão foi judicializada<sup>11</sup>.

O líder de governo por sua vez é uma função bem mais nova. Silva Neto (2003, p.464-8) se refere ao então deputado Tancredo Neves (PSD-MG), após a experiência parlamentarista, como ocupante da “Liderança do Governo João Goulart” em setembro de 1963”. De fato, a primeira referência a uma “liderança do governo” se dá na Resolução nº 71 de 1962, ainda durante a vigência do parlamentarismo. Pelo texto, “a Liderança do Governo é exercida diretamente pelo presidente do Conselho de Ministros ou por um líder escolhido pelo partido ou partidos que o apoiam e que venha a ser como tal credenciado pelo Presidente do Conselho” (LEMES, 2012, p.20). Portanto, não parecia haver uma diferenciação clara entre líder do Governo e o próprio primeiro ministro, sendo, portanto, natural que após o retorno ao presidencialismo, o ex-primeiro ministro Tancredo tenha sido chamado dessa forma.

O contexto em que a figura do líder do governo surgiu foi de multipartidarismo e, com a instituição do bipartidarismo forçado, ela se tornou uma função redundante. Assim, o Regimento de 1972 limitava as lideranças a duas: da Maioria e da Minoria, tendo a Arena sido o partido da maioria ao longo de toda a década (LEMES, 2012, p.23). Nos anos 1980, com as mudanças partidárias ocorridas ao longo da 48ª legislatura (1987-1991), a situação se modificou. Isso porque elas ampliaram a pulverização partidária, fazendo surgir o chamado “presidencialismo de coalisão”<sup>12</sup> e tornando necessário que o presidente voltasse a ter um representante na Câmara preocupado com a pauta presidencial, principalmente quando esta pauta não fosse prioridade do maior partido governista. Uma segunda explicação está no próprio conteúdo da CF de 1988, a qual ampliou os poderes legislativos do presidente da República, agora com prerrogativas como medidas provisórias e pedidos de urgência constitucional. Já em 1995, criou-se a Liderança do Governo no Congresso

---

<sup>10</sup> Fonte: <http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/psb-destitui-lider-governista-na-camara-antes-de-votacao-de-denuncia.html> Acessado em 10/03/2018.

<sup>11</sup> <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/86142.html>

<sup>12</sup> Termo criado por Sérgio Abranches. Como explica Santos (2002, p.237), “a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso.”

(Regimento Comum, Art.4), cujo gabinete, também composto de servidores de carreira e comissionados, fica localizado em espaço cedido pela Câmara.

Atualmente função de líder do Governo na CD é uma das de maior prestígio na Câmara. Arlindo Chinaglia (PT-SP) partiu do posto para se eleger PCD em 2007 e o ocupante do posto recebe deferências como o costume de sentar-se ao lado do PCD nas reuniões do Colégio de Líderes. Talvez por isso, nas décadas seguintes outras lideranças institucionais se seguiram. Durante anos os termos Maioria e Minoria ficaram em desuso. Isso começou a mudar em 2003, quando PSDB e PFL deixaram de ser partidos governistas e reivindicaram a reativação de uma liderança para a Minoria. Pedido atendido pelo então PCD João Paulo Cunha (PT-SP)<sup>13</sup>. Em 2017, quando o PMDB volta a ser o principal partido governista, decide-se por reativar também uma liderança da Maioria. Por fim, em março de 2018, o atual PCD, Rodrigo Maia (DEM-RJ), aceitou reivindicação do PT para se criar a liderança da Oposição. O argumento usado foi de que as lideranças da Minoria e Maioria se contrapõem uma a outra, mas a CD teria ficado sem uma função que se equiparasse à Liderança do Governo<sup>14</sup>.

Um partido ou bloco tem direito a um líder desde que ele represente ao menos 1/100 dos parlamentares da Câmara. O partido com representação inferior a citada não pode contar com uma liderança, mas ainda pode indicar um deputado para fazer uso da palavra em nome da legenda. Além disso, esses partidos menores não têm “direito a instalações físicas dentro da Casa, cargos (servidores comissionados e efetivos), preferência na escolha de comissões, indicação de vice-líderes, os três últimos pré-requisitos proporcionais ao tamanho da bancada”, explica Gomes (2016, p.71-8).

Ao analisar as indicações para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)<sup>15</sup> e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em diferentes momentos históricos (1946-64 e 88-2001), Santos (2002, p.250) argumenta que “as nomeações para as comissões são basicamente uma tarefa do líder”, acrescentando que “em suma, analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido.” Figueiredo e Limongi (2001, p.46-7) acrescentam que, em várias ocasiões, como requerimentos, emendas, pedidos de

---

<sup>13</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/26105-PSDB-APOIA-VOLTA-DA-LIDERANCA-DA-MINORIA.html>

<sup>14</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/554598-JOSE-GUIMARAES-FOI-ESCOLHIDO-LIDER-DA-OPOSICAO-WEVERTON-ROCHA-SERA-LIDER-DA-MINORIA.html>

<sup>15</sup> Atualmente a sigla da comissão é CCJC.

destaques de votação, a assinatura de um líder tem o valor do número de deputados representados por ele.

Já a decisão de formar ou não bloco é do partido e não exclusivamente de seu líder. Para efeitos regimentais, partidos e blocos funcionam de forma semelhante. Assim, os líderes de partidos que formam um bloco perdem suas prerrogativas para aquele que se torna líder do bloco, porém mantendo seu status de líder partidário (RI Art.12).

Os estudos que abordaram o papel das lideranças costumam apontar a criação do Colégio de Líderes como a principal inovação do RI de 1989 quanto à estrutura de poder da CD. Sugerido pelo então deputado Nelson Jobim, o colégio teria surgido das reuniões informais entre líderes realizadas durante os trabalhos da Comissão de Sistematização da Constituinte (FIGUEIREDO&LIMONGI, 1998 e 2001, p.46; LEMES, 2012, p.27; FIGUEIREDO, 2012, p.11-2; SANTOS E RENNÓ, 2004, p.57).

Como é de se esperar, a criação do Colégio não foi de forma alguma um ponto pacífico entre os deputados. Segundo Figueiredo (2012, p.13), “deputados de partidos menores temiam que as duas maiores agremiações partidárias dominassem a Casa, que se formasse uma ditadura dos dois maiores partidos à época: o PMDB e o PFL. Antes, Figueiredo e Limongi (2001, p.46) haviam explicado que “de um lado, a Mesa se bateu pela não-institucionalização do colégio de líderes; de outro lado, pequenos e médios partidos procuraram garantir que as deliberações desse colegiado se dessem por consenso. Ambos os lados foram derrotados por uma aliança entre PFL, PMDB e PSDB”. O trecho demonstra que os integrantes da Mesa Diretora tinham perfeita noção das perdas de poder e prestígio que a institucionalização desse conselho deveria provocar para seus vice-presidentes e secretários, uma vez que da Mesa, apenas o presidente teria assento no Colégio. A regra de votação pelos votos ponderados com base no tamanho das bancadas, no entanto, nunca foi posta em prática. De acordo com Viana (2009), houve poucas tentativas fracassadas de se pôr a cláusula em prática.

Fora do artigo citado, o Colégio também aparece em outros trechos do RI. Sua principal função regimental é auxiliar o PCD na elaboração da pauta de votações do Plenário (RI Art.17). Assim, vale lembrar que a palavra final permanece sendo do PCD. Isso é importante ressaltar uma vez que, ainda que a maior parte dos presidentes tenha atuado na busca de consensos, houve casos como o de Luís Eduardo Magalhães (1995-1997) que elaboraram todas as pautas da gestão

individualmente (VIEIRA, 2009). Ainda assim, como Figueiredo (2012, p.30) aponta, “são poucos e incontroversos os projetos cuja discussão e aprovação em Plenário não foram definidas por deliberação prévia do Colégio de Líderes, o que demonstra a ampla concentração de poderes conduzida por esse órgão”.

Além do próprio Colégio, Santos (2002, p.243-4) destaca também outros dois instrumentos ligados aos líderes e chamados por ele “instituições fundamentais responsáveis pela organização do processo decisório na Câmara atualmente [que] não existiam no período 1946-64”. São eles: restrições ao direito dos deputados de fazer emendas em Plenário, algo que não havia antes de 1964; e a prática de encaminhamento de voto pelos líderes, também desconhecida no passado. Em decorrência dessa importância, o ex-deputado Miro Teixeira (REDE-RJ), ex-líder do PDT, chegou a afirmar que o deputado comum havia se tornado “um apertador de botão”. “O deputado entra no plenário e pergunta: o que vai ser votado? E logo em seguida: Como é que nós votamos? Sim ou não? [...] Ele fica ali apertando botão do sim, não, abstenção, porque o líder diz no microfone a posição do partido e o deputado vota”, disse Miro em seminário (Viana, 1994, p.33 apud Figueiredo, 2012, p.16-7). Nesse sentido, o próprio Nelson Jobim, em entrevista, reconheceu que a instituição é elitista e que a capacidade decisória e a representatividade de um parlamento acabam sendo questões conflitantes (FIGUEIREDO, 2012, p.18).

## **Conclusões**

Dos 535 deputados que até maio de 2018 tinham assumido titularidade de mandato ao longo da 55ª Legislatura, 168 exerceram, em algum ponto da legislatura, funções em um dos três alicerces da estrutura de poder da Câmara dos Deputados. Conforme explicado neste texto, esse número de postos vem aumentando ao longo dos anos com a inflação do número de comissões permanentes, que saltou de 15 para 25 desde a promulgação do RI de 1989, e do número de lideranças tanto partidárias quanto institucionais. Essa maior facilidade de acesso não tornou, contudo, esses postos menos cobiçados não apenas pelo poder político e constitucional concentrado, mas também por fatores menos óbvios como mais espaço na cobertura dos veículos de mídia.

Assim, este texto partiu da análise da continuidade e estabilidade das instituições políticas apontadas por diversos autores (NORTH, 1990, p.6-10;

NEGRETTO, 2006) para analisar o caso específico da Câmara dos Deputados, com suas já seculares instituições dentro da instituição, como é o caso da Mesa Diretora e de algumas comissões. Mudanças institucionais, entretanto, eventualmente ocorrem e isso foi o que se verificou no final da década de 1980, quando os parlamentares brasileiros aprovaram uma nova Constituição e um Regimento Interno que modificou o equilíbrio interno de poder, com o fortalecimento da presença do Executivo, com uma liderança para o Governo, e a criação do Colégio de Líderes, sendo este último uma mudança redistributiva do poder (TSEBELIS, 1990) que iniciou um processo de fortalecimento dos líderes em detrimento das comissões, processo esse ainda em curso. Essas mudanças tiveram profundo impacto na estrutura de poder interna da Câmara, que deixou de ter duas forças (Mesa e comissões), para se tornar um tripé, com a incorporação das lideranças como terceiro vértice de poder.

### **Referências bibliográficas**

ABREU JR, D. A. (2009) As Lideranças Partidárias na Câmara dos Deputados. (Monografia). CEFOR.

BRAGA, R. J. SATHLER, A. R. MIRANDA, R. C. R. (2016) The Institutionalisation of the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, 22(4), 460-483.

BRASIL. (1983) Mesas da Câmara dos Deputados, 1826-1982: composição e relação de membros. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL (1988) Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL (1989) Regimento Interno. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL (2019) Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br>

BRUSCO, D. E. (2006) Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004. Brasília: Câmara dos Deputados.

CARNEIRO, A. SANTOS, L. C. A., NETTO, M. G. N. (2016) Curso de Regimento Interno. Brasília : Câmara dos Deputados.

COMMITTEES. US House of Representatives. <https://www.house.gov/committees>

CRUZ, M. R. (2009) Legislativo Transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo (Dissertação de mestrado). IUPERJ.

FIGUEIREDO, A. C. LIMONGI, F. (1999) Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, A. C. LIMONGI, F. (2001) Executivo e Legislativo na Nova Ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, A. C. LIMONGI, F. (2004) Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. *Revista Plenarium*, 1, 41-56.

FIGUEIREDO, J. B. (2012) O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução. *E-Legis*, 8, 6-33.

GOMES, A. L. H. T. G. (2016) Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos (Tese de doutorado). UFG.

JENNY, M. MÜLLER, W. C. (1995) Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority? In: DÖRING, H.(Ed.). *Parliaments and Majority rule in Western Europe*. Campus Verlag.

LEMES, R. A. G. (2012) A Atuação Política da Liderança do Governo na Câmara dos Deputados (Monografia). CEFOR.

MARTIN, S. (2014) Committees. In: MARTIN, S. SAALFELD, T. STRØM. K. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press.

MÜLLER, G. (2005) Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *DADOS*, 48(1), 371-394.

NEGRETTO, G. L. (2006) Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America. *The Journal of Politics*, 68(2), 421-433.

NORTH, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OLSON, D. M. CROWTHER, W. E. (1998) Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization. University of North Carolina Greensboro.

PEREIRA, C. MUELLER, B. (2000) Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS, 15(43), 45-68.

PIRES, J. M. (2018) No topo da cúpula: a elite parlamentar da Câmara dos Deputados: estrutura de poder e carreiras (Tese de doutorado). IESP-UERJ.

POLSBY, N. W. (2008) A Institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Rev. Sociol. Polít., 16(30), 221-251.

ROSENTHAL, A. (1996) State Legislative Development: Observations from Three Perspectives. Legislative Studies Quarterly, 21(2), 169-198.

SANTOS, F. (2012) Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. DADOS, 45(2), 237-264.

SANTOS, F. (2003) O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SANTOS, F. RENNÓ, L. (2004) The Selection of Committee Leadership in The Brazilian Chamber of Deputies. The Journal of Legislative Studies, 10(1), 50-70.

SILVA N., C. P. (2003) A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembléias Nacionais Constituintes do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados.

STRØM, K. (1997) Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies. Journal of Legislative Studies, 3, 155-173.

TSEBELIS G. (1990) Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley: University of California Press.

VIEIRA, F. S. (2009) Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo (Dissertação de mestrado). IUPERJ.