



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

GESSICA BATISTA DE FREITAS

**Três décadas de mudanças institucionais: como parlamentares alteraram as
regras do processo decisório brasileiro pós-1988?**

CAMPINAS

2023

GESSICA BATISTA DE FREITAS

Três décadas de mudanças institucionais: como parlamentares alteraram as regras do processo decisório brasileiro pós-1988?

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientadora: Andréa Marcondes de Freitas

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA GESSICA BATISTA DE FREITAS E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. ANDRÉA MARCONDES DE FREITAS.

CAMPINAS

2023

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

D362t De Freitas, Gessica, 1998-
Três décadas de mudanças institucionais : como parlamentares alteraram as regras do processo decisório brasileiro pós-1988? / Gessica Batista de Freitas. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Andréa Marcondes de Freitas.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Instituições políticas. 2. Poder legislativo. I. Freitas, Andréa Marcondes de, 1978-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: Three decades of institutional change : how did parliamentarians change the rules of the post-1988 Brazilian decision-making process?

Palavras-chave em inglês:

Political institutions

Legislative power

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestra em Ciência Política

Banca examinadora:

Andréa Marcondes de Freitas [Orientador]

Acir dos Santos Almeida

Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Data de defesa: 01-08-2023

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-3303-6793>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1648994265552088>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pela Professora Doutora e pelos Professores Doutores a seguir descrita (os), em sessão pública realizada em 01/08/2023, considerou a candidata Gessica Batista de Freitas aprovada.

Prof.^a Dr.^a Andréa Marcondes de Freitas

Prof. Dr. Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Prof. Dr. Acir dos Santos Almeida

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros se encontra no Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses (SIGA) e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) do IFCH-Unicamp.

Campinas, 2023.

AGRADECIMENTOS

Ainda que minha trajetória acadêmica anterior ao mestrado tenha sido bastante “comum”, se podemos dizer assim – ingressar na graduação, realizar iniciação científica, participar de grupos de estudos etc. –, iniciar este mestrado quando eu iniciei, tornou a experiência bastante fora do convencional. Cursei a maior parte de minhas disciplinas de maneira virtual, o que comprometeu enormemente a experiência, a despeito do grande esforço dos professores. As bolsas de pesquisa foram profundamente afetadas pelos cortes realizados em razão da crise sanitária e demandas da saúde, situação agravada pelo desmonte da educação e da ciência operados pelo governo vigente até então. Durante os primeiros sete meses de meu mestrado não tive bolsa, até setembro de 2021 quando recebi o primeiro pagamento da bolsa Capes, 1500 reais de uma bolsa que até então já estava há 10 anos sem reajuste. Alguns de meus colegas de sala não tiveram esta mesma “sorte”. Já se arrastava, há mais de um ano, um isolamento social devastador, que tornou o fazer científico ainda mais solitário.

Em resumo, pouco contribuía para que eu permanecesse no caminho que me trouxe até aqui. Minha permanência tem a ver, em parte, com meu amor pela ciência, pela política, e pela Ciência Política. Contudo, esta parte foi condição necessária, mas não suficiente. Esta pesquisa não existiria não fosse o apoio e o incentivo daqueles que estiverem comigo, de uma forma ou de outra, durante essa trajetória. Saliento as dificuldades para fazer jus à importância que tiveram, e espero que estes agradecimentos, que agora virão em sua forma mais tradicional, possam, de alguma maneira, retribuir o apoio. Certamente deixarei de fora pessoas fundamentais, ou não descreverei à altura a importância daqueles que menciono, e por isso, desde já, me desculpo.

Em primeiro lugar, agradeço às instituições que fizeram parte de minha formação enquanto cientista política institucionalista: À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), pelo financiamento desta pesquisa (Processo nº 2021/00948-0) e de minhas duas pesquisas de Iniciação Científica anteriores (Processos número 2017/14423-1; 2019/01847-3 e 2021/00948-0); À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil-CAPES, código de financiamento 001), Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP); À Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), com ênfase especial para seus maravilhosos funcionários; e aos Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP), Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), por todo o apoio institucional e pelas experiências como

pesquisadora assistente. À ANPOCS um agradecimento especial por ter me proporcionado a oportunidade de trabalhar com a incrível Mariana Chaguri.

Depois, agradeço aos meus pais, que renunciaram a tanto para que eu e meus irmãos pudéssemos ser sempre mais. Ainda que depois de tantos anos eles ainda perguntem o que faz um cientista social, eles sempre fizeram de tudo para me apoiar material e imaterialmente nesse caminho, desde o momento da escolha do curso, em 2016, quando me apoiaram a seguir o coração, até este ano, quando apoiaram minha mudança para outro país para cursar o doutorado. Pai, mãe, nenhum parágrafo jamais será suficiente para agradecer o que fizeram, fazem e farão por mim nesta vida. Vivo para merecer todo esse amor. Agradeço ao meu irmão, por ser meu primeiro modelo de cientista, por me apresentar a Unicamp, e por sempre ouvir sobre minhas pesquisas com entusiasmo. À minha irmã, por ser a pessoa que torce por mim em cada etapa, por ser minha confidente, por me ensinar tanto, por demonstrar tão abertamente seu orgulho. Saber que você se espelha em mim de alguma forma sempre me motivou a ser melhor.

Agradeço, também, às amigas e amigos que não participaram diretamente da minha vida acadêmica, mas que sempre foram a casa para onde eu podia voltar quando as coisas ficavam difíceis do lado de cá. O Hector, um irmão de vida que vou levar para sempre, o Pedro Mello, a pessoa mais inspiradora que conheço, Isabela, uma verdadeira mulher-maravilha, Bruno, que sempre faz a vida parecer leve, Gabe, que me faz rir como ninguém, Matheus, com quem literalmente partilhei a casa durante boa parte dessa jornada, e que tornou a rotina mais fácil nos dias ruins e nos bons, e sem me estender descrevendo cada um deles, porque nenhuma linha fará jus ao que são, agradeço também à Bruna, Pedrinho, Marcela, Ana Carolina e Giulia, por serem as melhores pessoas que conheci.

Na Ciência Política, agradeço à minha orientadora, Andréa, por me acolher desde o primeiro semestre e me guiar nos últimos 6 anos, sempre se preocupando com mais que apenas a minha pesquisa. Obrigada por enxergar meu potencial e dar a base necessária para que eu pudesse empregá-lo na direção certa. Minha ida ao doutorado nos Estados Unidos é concretização disso e tem muito de você. Agradeço ao professor Oswaldo, com quem aprendi muito nas aulas em que ministrou, mas especialmente nas 54 vezes (como ele gosta de brincar) em que fui monitora PAD e PED de suas disciplinas. Obrigada também pelos trabalhos de assistente de pesquisa que realizei sob sua coordenação, foram fundamentais para minha formação enquanto pesquisadora, e obrigada pela participação em minha banca de defesa. À professora Rachel, pelos ótimos comentários ao meu projeto de pesquisa e pelas introduções e elogios feitos para que eu pudesse conhecer o professor

Scott Mainwaring, que colaborou enormemente para o meu aceite na universidade de Notre Dame.

Estendo os agradecimentos aos professores Fernando Limongi e Acir Almeida, cujos trabalhos acompanho e admiro há tantos anos, pelas contribuições decisivas para o andamento desta pesquisa durante a banca de qualificação e defesa; e às professoras e professores da Unicamp que foram fundamentais para minha formação. Sou grata ao professor Glauco Peres da Silva, da USP, por ministrar talvez a disciplina de mestrado mais importante para minha pesquisa mais diretamente, da qual participei como aluna especial. Por ler meu trabalho, pelas ótimas sugestões, pelas inúmeras cartas de recomendação que escreveu e enviou neste percurso de aplicar para o doutorado nos Estados Unidos. Este mesmo agradecimento também precisa ser estendido ao professor Limongi e à professora Andréa Freitas.

Agradeço imensamente aos amigos da academia que partilharam das dores e das conquistas tão de perto, em especial os amigos dos Grupo de Estudos em Política Brasileira (PolBras) e Grupos de Estudos Legislativos. Minha participação nestes grupos foi realmente um divisor de águas para minha construção enquanto pesquisadora, e fizeram parte disto muitos nomes, alguns dos quais gostaria de enfatizar. Em primeiro lugar, a Monize, que quando ingressei no grupo era nossa grande chefona, sempre oferecendo um modelo exemplar do que é ser uma excelente pesquisadora e pessoa, competente, talentosa, e de uma ética sem igual. Ao Henrique, por tantas gírias e ditados emprestados, pelos desabafos acadêmicos, pelas cervejas, e por alguns dos melhores comentários que meus trabalhos já receberam. Sempre procurei seguir seus largos passos, e não é para menos que te levaram até Harvard. Você é gigante.

A Beatriz, bia, minha colega de múltiplos projetos. Obrigada por ser minha confidente acadêmica. Você tem um coração enorme, e te ter por perto é uma sorte de qualquer um. Espero poder continuar trabalhando com você por muito tempo! O Danilo, que sempre foi um grande mentor, que me ajudou infinitamente no processo de aplicação para o doutorado nos Estados Unidos, e que sempre foi um excelente colega de trabalho. O Vitor, que sempre foi como um segundo orientador para mim. Nunca canso de dizer como sua ajuda, apoio e dedicação foram fundamentais para minha trajetória. Tenho verdadeiro orgulho da pessoa que você é, do professor que se tornou, e das suas conquistas, porque se tem uma pessoa nesse mundo que as merece, é você! Obrigada por tudo, pelos trabalhos conjuntos, pelas incansáveis leituras de meus projetos de pesquisa, artigos, capítulos, relatórios finais. Não há como retribuir por tudo isso.

E, para finalizar os agradecimentos aos cientistas políticos da minha vida, não poderia faltar o Otávio, ele que me viu crescer, literalmente. Tavinho, são mais de 10 anos de amizade, e você esteve comigo em cada fase. Discutir política com você no parquinho de madeira na adolescência foi outro desses momentos definidores para que eu estivesse aqui. Mais do que um excelente pesquisador, competente, esforçado, inteligente, você é uma pessoa incrível. Espero que nenhuma distância afete essa amizade inabalável, e que eu possa sempre acompanhar seu incontável número de conquistas, pois tenho plena certeza de que elas virão.

Por fim, agradeço ao meu maior companheiro, Túlio, que embora não seja da Ciência Política, é com certeza a pessoa que mais me escuta falar dela. Que embora não seja amigo de infância, me conhece como ninguém. Que embora não seja da academia, acompanhou cada etapa do meu mestrado, me incentivando como podia. Meu bem, sem você nada disso teria sido possível. Obrigada por me apoiar incondicionalmente, por torcer por mim, celebrar minhas vitórias, encorajar meus próximos passos, ainda que eles me levem pra longe de você, como esse doutorado irá fazer. Apesar de você não poder me acompanhar agora, sei que estará comigo para enfrentar todas as novas dificuldades, e eu contarei os dias para que você possa fazer parte dessa minha nova fase presencialmente. Você é a pessoa com o maior coração que eu conheço, e sua bondade me inspira a ser uma pessoa melhor todos os dias.

Esta trajetória continua.

“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.”

North, 1990, p.3.

RESUMO

Ainda que haja um consenso, na literatura institucionalista, quanto à identificação das instituições como condicionantes de certos padrões de comportamento, possuímos, ainda, compreensão insuficiente das causas e efeitos de suas mudanças, especialmente quando elas são provocadas pelos próprios atores políticos internos a elas. O Congresso com frequência discute e altera as regras relativas à sua própria organização, seu funcionamento e seu processo de tomada de decisão, e faz isso através das resoluções internas, matérias privativas do Congresso Nacional ou de cada uma de suas casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, a depender do regimento que altera. De 1989 até 2018, última legislatura completa, as casas legislativas aprovaram 152 resoluções que fazem referência a alterações em seu funcionamento e organização, mas nada sabemos sobre os objetivos destas mudanças. De que maneira os parlamentares alteraram suas instituições? O que motivou essa mudança? É possível que elas tenham sido operadas estrategicamente para que os parlamentares alcançassem seus interesses? A mudança endógena é um instrumento carregado de implicações nos arranjos de poder, e pode ser mobilizada estrategicamente pelos indivíduos ou coalizões que por ele disputam. Por isto, compreender os múltiplos interesses dos parlamentares que sustentam as escolhas sobre as instituições legislativas é fundamental para explicar a política de mudança institucional nos congressos (Schickler, 2001). A partir da análise dessas resoluções aprovadas, esta pesquisa busca contribuir para uma melhor compreensão das instituições legislativas brasileiras, de como condicionam padrões de comportamento, e, mais que isso, de como podem ser modificadas pelos próprios atores cujos comportamentos podem condicionar. Nossa hipótese é que Senadores e Deputados propuseram e aprovaram essas mudanças estrategicamente, visando ampliar seu poder legislativo, e que as mudanças então geradas pela aprovação das resoluções, gradualmente possibilitaram uma alteração nos padrões de funcionamento do processo decisório brasileiro. A pesquisa utiliza dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e dos sites da Câmara de Deputados e Senado Federal.

Palavras-Chave: Mudança Institucional; Legislativo; Processo Decisório.

ABSTRACT

Although there is a consensus in the institutionalist literature regarding identifying institutions as conditions for certain patterns of behavior, we are still insufficient in understanding the causes and effects of their mutations, especially when caused by their own internal political actors. Congress often discusses and changes the rules relating to its own organization, its functioning, and its decision-making process, and it does so through internal resolutions, matters exclusive to the National Congress or each of its houses, the Chamber of Deputies, and the Federal Senate. From 1989 to 2018, the last full legislature, the legislative houses approved 152 resolutions that refer to changes in its functioning and organization. How did these parliamentarians alter their institutions? What prompted this change? Could it be operated strategically for a greater reach of parliamentary interests? If endogenous change is an instrument loaded with implications for power arrangements and can be strategically mobilized by individuals or coalitions in dispute for it, understanding the multiple interests of parliamentarians that support choices about legislative institutions is fundamental to explaining the policy of institutional change in Congresses (Schickler, 2001). Based on the analysis of these approved resolutions, this research can contribute to a better understanding of Brazilian legislative institutions, how they condition patterns of behavior, and, more than that, how they can be modified by the very actors whose behaviors they can condition. Our hypothesis is that Senators and Deputies strategically proposed and approved these changes, aiming to expand their legislative power and that the changes then generated by the approval of resolutions gradually enabled a change in the functioning standards of the Brazilian decision-making process. The research uses data from CEBRAP's Legislative Database and the Chamber of Deputies and Federal Senate websites.

Keywords: Institutional Change; Legislative; Brazilian decision-making process.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD – Câmara dos Deputados

CN – Congresso Nacional

ER – Escolha Racional

IH – Institucionalismo Histórico

PL – Projeto de Lei Ordinária

PT - Partido dos Trabalhadores

PRC – Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados

PRS – Projeto de Resolução do Senado

RI – Resolução Interna

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RIS – Regimento Interno do Senado

STF - Supremo Tribunal Federal

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Categorias de alteração e explicação	45
Tabela 2: Instituições a serem modificadas por projetos de resolução apresentados em ambas as casas legislativas (1989-2018)	48
Tabela 3: Categorias de alteração dos projetos de resolução apresentados em ambas as casas legislativas (1989-2018)	49
Tabela 4: Instituições modificadas por projetos de resolução aprovados em ambas as casas legislativas (1989-2018)	54
Tabela 5: Categorias de alteração dos projetos de resolução aprovados em ambas as casas legislativas (1989-2018)	56
Tabela 6: Descrição e distribuição das categorias de justificativa	74
Tabela 7: PRS sobre aprovação conclusiva aprovados entre 1989 e 2018	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Cruzamento de categorias de instituição e de modificação dos projetos de resolução apresentados	51
Figura 2: Cruzamento de categorias de instituição e de modificação dos projetos de resolução aprovados	59
Figura 3: Palavras mais frequentes nas justificativas das resoluções aprovadas em ambas as casas legislativas (1989-2018)	69
Figura 4: Associação das palavras presentes nas justificativas dos projetos de resolução aprovados	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Porcentagem de Projetos de Lei (PL) aprovados por Poder de origem (1989 – 2018)	36
Gráfico 2: Porcentagem de Projetos de Lei aprovados por decisão terminativa (1989 – 2018)	37
Gráfico 3: Frequência relativa do termo “Constituição” nas justificativas de projetos de resolução por ano	70
Gráfico 4: Frequência relativa dos termos “Urgente” e “Urgência” nas justificativas dos projetos de resolução por ano	71
Gráfico 5: Frequência relativa dos termos “Cultura”, “Mulher(res)” e “Deficiência” nas justificativas dos projetos de resolução por ano	72
Gráfico 6: Frequência relativa dos termos “Cargo”, e “Cargos” nas justificativas dos projetos de resolução por ano	72
Gráfico 7: Número de comissões temáticas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1989-2018)	88

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1: MUDANÇA E ESTABILIDADE INSTITUCIONAL.....	24
1.1. O neoinstitucionalismo e o pilar da estabilidade.....	24
1.2. Mudança institucional e suas variações.....	29
CAPÍTULO 2: LEGISLATIVO BRASILEIRO PÓS-88.....	33
2.1. A superação da dicotomia Executivo forte, Legislativo fraco, no processo legislativo brasileiro.....	34
2.2. As comissões temáticas como lócus de decisão.....	38
CAPÍTULO 3. METODOLOGIA.....	43
CAPÍTULO 4: Três décadas de mudanças institucionais: projetos de resolução propostos e aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.....	48
4.1. O que buscavam alterar?.....	48
4.2. O que alteraram efetivamente?.....	54
4.3. Discussão teórica.....	61
CAPÍTULO 5: A CAUSA DOS EFEITOS: Motivação parlamentar para proposição de Projetos de Resolução.....	66
5.1. Análise das justificativas.....	66
5.2. Discussão Teórica.....	80
CAPÍTULO 6: O EFEITO DAS CAUSAS: Apreciação conclusiva das comissões.....	83
CONCLUSÕES.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97
ANEXOS.....	101

INTRODUÇÃO

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade. Atores políticos as criam para resolver conflitos, facilitando a coordenação do processo decisório. Em outras palavras, as instituições resolvem dilemas da ação coletiva ao moldar o conjunto de escolhas dos indivíduos. Isso significa que as regras do jogo político moldam as estratégias disponíveis, de modo que influenciam diretamente o andamento e o resultado das políticas (North, 1990). Embora essas ideias sejam bastante consensuais na literatura institucionalista, as regras não devem ser mal interpretadas como camisas de força. Se são criadas por homens, também podem ser modificadas pelos mesmos, e entender como e por que os agentes políticos modificam as instituições constitui um quebra-cabeça ainda mal resolvido (Hall e Taylor, 1996; Greif e Laitin, 2004). A mudança institucional continua sendo tema espinhoso para o neoinstitucionalismo, especialmente quando se dá de maneira endógena, ou seja, quando a mudança é realizada no interior da instituição pelos seus membros (Mahoney e Thelen, 2010).

Isto porque mudanças institucionais desafiam um pilar muito importante no neoinstitucionalismo, qual seja: a estabilidade. Instituições permitem a previsibilidade na ação coletiva justamente em razão da expectativa de sua durabilidade ou permanência no tempo, ou seja, permitiriam suportar não apenas a estabilidade das decisões, uma vez que moldam o comportamento, como também o próprio resultado da escolha de agentes políticos (Shepsle, 1986; Limongi, 1994; Peres, 2008). Ainda que não haja uma definição única de instituições, quase todas as tratam como características relativamente duradouras da vida política, que não podem ser alteradas fácil ou instantaneamente (Mahoney e Thelen, 2010).

Soma-se a isto, o fato que os institucionalistas da escolha racional compreendem as instituições como *self-enforcing*, ou seja, consideram que as instituições se “auto reforçam” por promoverem aos atores envolvidos um equilíbrio no qual não há incentivos suficientes para que se desviem da resposta esperada, ou seja, um equilíbrio que tende a ser reproduzido, porque os atores são avessos aos riscos que implica a mudança. Com isto, e para dar conta de explicar a ocorrência de mudanças institucionais observadas na realidade empírica, as teorias explicativas mais comuns do campo neoinstitucionalista (Hall e Taylor, 1996; Greif e Laitin, 2004) recorreram aos choques exógenos como variáveis explicativas das mudanças institucionais.

O institucionalismo histórico, por sua vez, adota uma perspectiva diferente. Para essa corrente, as instituições são legados políticos de lutas históricas concretas, e quando os teóricos dessa corrente se propõem explicar a mudança, frequentemente chamam a atenção para “conjunturas críticas”, breves fases de fluxo institucional, causados especialmente por grandes choques também exógenos, durante os quais uma mudança mais dramática é possível porque os agentes institucionais envolvidos têm mais poder decisório e mais espaço de ação (Capoccia, 2015, p.147).

Em suma, as correntes do institucionalismo fornecem respostas para o que sustenta as instituições ao longo do tempo, bem como relatos de casos em que choques exógenos provocaram mudanças institucionais, mas nenhuma delas foi capaz de fornecer um modelo geral de mudança que possa compreender fontes de mudança tanto exógenas quanto endógenas (Mahoney e Thelen, 2010). Contudo, a mudança institucional endógena está posta na realidade empírica. Agentes políticos frequentemente modificam as instituições em que atuam, e se desejamos ser capazes de compreender e explicar corretamente os fenômenos políticos, as mudanças institucionais endógenas devem ser trazidas para o foco de explicação nas Ciências Sociais e Política. Precisamos compreender como e por que atores políticos modificam suas instituições, e esta compreensão perpassa pela construção de um modelo teórico e empiricamente aplicável que compreenda, ao mesmo tempo, a estabilidade e a mudança endógena.

Se isto constitui ainda um problema para a literatura internacional, que há décadas busca compreender o impacto das instituições e suas mudanças na vida política, para o caso brasileiro esse problema é ampliado porque a discussão sobre o fenômeno político da mudança institucional é praticamente inexistente na literatura nacional, o que pode ser demonstrado a partir de uma simples busca em algumas das principais plataformas de trabalhos científicos. Em trabalho recente em que realizei uma revisão sistemática sobre as produções acerca do tema da mudança institucional endógena, demonstro que desde 1988 até o ano de 2021, nas bases de pesquisa Web of Science, Scopus Elsevier e Scielo, foi possível encontrar apenas um único trabalho científico escrito em língua portuguesa sobre mudanças institucionais endógenas, um texto teórico de Rezende (2012), que não traz uma análise empírica sobre o caso brasileiro (de Freitas e Reis Pereira, 2022).

Buscando preencher esta lacuna, o que proponho com esta pesquisa é um cruzamento teórico de alguns dos principais pressupostos do institucionalismo histórico e da escolha racional, aplicados para a análise empírica do Legislativo brasileiro. Embora as instituições sejam inerentes à estrutura organizacional da comunidade política e cooperem para a coordenação da ação coletiva, elas não dividem o poder de forma igualitária entre os

agentes políticos, de forma que existem profundas assimetrias de poder associadas ao seu funcionamento e desenvolvimento (Hall e Taylor, 2003). Do institucionalismo histórico, por um lado, empresto a ideia de que é justamente essa assimetria que configura o motor básico para a mudança institucional, uma vez que se traduziria em uma constante insatisfação por parte dos atores políticos para os quais a balança do poder não pende.

Por outro lado, empresto do institucionalismo da escolha racional o pressuposto da racionalidade, que assume que os indivíduos são racionais e auto interessados, e quando confrontados com a necessidade de escolher dentre opções, realizarão um cálculo de custo-benefício e escolherão sempre aquela que fica em primeiro lugar em seu ranking de preferência (Downs, 1957). Assim, na medida em que buscam perseguir seus diversos objetivos políticos, os atores políticos acabam por moldar seu comportamento e as próprias instituições, se estas representarem obstáculos para a perseguição desses objetivos. Em outras palavras, o desenvolvimento institucional deriva das interações e tensões entre diversas preferências concorrentes de atores políticos que, ao persegui-las, acabam por impulsionar os processos de mudança.

Através desse cruzamento teórico, foi possível formular a hipótese teórica central deste trabalho: Agentes políticos (racionais e auto interessados) utilizam mudanças institucionais endógenas como estratégias para alcançar suas preferências políticas nas arenas institucionais em que atuam. Considero como agentes políticos os parlamentares do Congresso, não individualmente, mas enquanto coletivo mobilizador das mudanças institucionais em cada uma das casas legislativas a que pertencem. Ao promoverem essas mudanças, buscam pender a balança de poder em seu favor através das estratégias disponíveis, o que inclui a modificação das regras quando estas forem percebidas como obstáculos para seus objetivos.

Fortalecer a capacidade, o poder e o prestígio de sua casa ou do Congresso como um todo é um dos principais interesses coletivos que podem motivar o desenho de instituições legislativas, conforme afirma a literatura (Schickler, 2001). Assim, traduzindo esta hipótese teórica para a hipótese empírica que pretendo demonstrar: parlamentares aprovam Resoluções Internas¹ para ampliar o alcance de suas preferências no Congresso brasileiro². Isto pode ocorrer principalmente de duas formas: buscam favorecer o Poder Legislativo, conseqüentemente fortalecendo seu papel enquanto parlamentares e sua

¹ Resoluções Internas (RI) são matérias de competência privativa do Congresso Nacional ou de cada uma de suas casas, que visam a alterar seus Regimentos Internos, e, portanto, aspectos de seu funcionamento.

² Aqui, é claro, não se pretende afirmar que a alteração via aprovação de resoluções internas é a única forma de mudança institucional que afeta as instituições legislativas brasileiras. Mas pretende inferir sobre a importância deste tipo de mudança institucional para o processo decisório e sobre a intenção parlamentar de promovê-la.

capacidade de produzir políticas públicas; ou buscam mudar as regras de maneira a garantir ou ampliar direitos, favorecendo-os no conflito com os demais parlamentares, demais Poderes ou com esferas da sociedade civil.

Em outras palavras, ao longo das três décadas do processo legislativo brasileiro pós redemocratização, senadores e deputados, por diversas vezes, formaram as coalizões necessárias para alavancar mudanças nos regimentos internos das casas às quais pertencem, com o objetivo de construir novos arranjos institucionais que fortaleçam os poderes positivos de suas casas, dando-lhes maiores capacidades de produzir políticas públicas. Estes novos arranjos institucionais foram construídos através da aprovação de resoluções internas, maneira pela qual o Congresso discute e altera as regras relativas à sua própria organização, funcionamento, seu processo de tomada de decisão e seu sistema de comissões.

De 1989 a 2018, mais de três mil projetos de resolução foram aprovados nas casas do Congresso Nacional. Embora nem todos façam referência a alterações no funcionamento e organização desses órgãos - uma vez que as Resoluções do Senado (RS) também podem dispor sobre operações de créditos internos e externos, e que em ambas as casas essas resoluções também possam prestar homenagens, entre outros similares que não afetam o processo decisório - um número expressivo dessas resoluções o faz. Retirando as resoluções que não compõe o objeto desta pesquisa, restaram 152 resoluções aprovadas em ambas as casas legislativas, entre 1989 e 2018, que fazem referência a alterações no funcionamento e organização dos órgãos legislativos. Isto significa, em outras palavras, que nas últimas três décadas parlamentares brasileiros alteraram, em maior ou menor grau, a instituição que rege suas casas legislativas ao menos 152 vezes, através das resoluções.

Nesse mesmo período, o padrão de aprovação de projetos de lei (PL) no Brasil se alterou. Especialmente na última década, se observa uma mudança significativa nos padrões de aprovação de PL's, com o aumento no número de aprovações de projetos de lei de origem do Legislativo, junto do crescente aumento do número de projetos aprovados por tramitação terminativa (ou conclusiva), que ocorre quando uma comissão permanente toma a decisão final sobre a matéria em lugar do plenário da casa na qual ela deveria ser votada.³ É possível que esses acontecimentos estejam relacionados? Ou seja, é possível que

³ O poder terminativo, ou conclusivo, ocorre quando, em vez de ser uma mera recomendação, a votação da comissão passa a ter caráter decisório. Em casos de decisões de caráter terminativo, a decisão da comissão, assim como a do plenário, pode ser de aprovar, rejeitar ou emendar o projeto. Depois de votado pela comissão, o projeto não é enviado ao plenário, mas segue para a outra casa (se foi iniciado ou modificado na casa à qual a comissão pertence), para a sanção presidencial (se já havia sido aprovado pela outra casa) ou para o arquivo (se foi rejeitado pela comissão).

essas alterações nos padrões de aprovação dos projetos de lei sejam resultado, ainda que em parte, das mudanças institucionais promovidas pelos parlamentares brasileiros através das resoluções?

Partindo da definição de North (1990) de instituições e de organizações, e adaptando a teoria de Schickler (2001), que se coloca no exercício de pensar o papel dos atores políticos para a mudança institucional, busco testar as hipóteses: *1) A mudança institucional endógena foi utilizada como estratégia para o alcance de preferências políticas dos deputados e senadores; e 2) O aumento do número de projetos aprovados por tramitação terminativa, entre 1989 e 2018 é, ainda que em parte, consequência das mudanças institucionais promovidas pelos parlamentares brasileiros através das resoluções.*

É importante aqui salientar a profunda diferença entre as hipóteses. Enquanto a primeira diz respeito à intencionalidade declarada dos parlamentares, que será averiguada por este trabalho a partir da análise das justificativas anexadas aos projetos, a segunda diz respeito ao efeito das alterações. Duas ênfases se fazem necessárias. Em primeiro lugar, a diferença entre intencionalidade real e intencionalidade declarada. É bastante difícil que tenhamos acesso às intenções genuínas e pessoais dos parlamentares, temos acesso apenas aquilo que eles dizem intencionar, por isto, este trabalho não pretende fazer inferências acerca da intenção real dos parlamentares ao proporem as resoluções, e sim sua intencionalidade declarada, e as duas não necessariamente são coincidentes. Em segundo lugar, ainda que os parlamentares tenham de fato utilizado as resoluções como estratégia para ampliar o poder legislativo do Congresso, não necessariamente este foi o resultado de sua aprovação. Dessa forma, é preciso que as hipóteses sejam analisadas de maneira separada.

A partir da análise das mudanças institucionais que ocorreram nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nas três décadas pós redemocratização, e buscando compreender 1) o que justifica suas proposições; 2) o que elas buscam alterar efetivamente; e 3) se são responsáveis pelo crescimento no número de aprovações conclusivas e pelo fortalecimento do Poder legislativo, este trabalho pretende apresentar uma contribuição inédita para a produção sobre mudanças institucionais no Brasil.

Para tanto o trabalho está organizado da seguinte forma: no capítulo 1 trarei a definição de instituição que utilizo com base para este trabalho, bem como traçarei a discussão feita pelo institucionalismo histórico e pelo institucionalismo da escolha racional acerca da estabilidade e da mudança institucional, pontuando, para cada uma das correntes,

seus pressupostos, suas dificuldades, e como lidam com a inserção do tempo enquanto variável na equação que explica fenômenos políticos. Depois, aprofundarei o debate sobre a mudança institucional a partir da contraposição entre mudanças endógenas *versus* exógenas e rápidas *versus* graduais, destacando suas particularidades, e argumentando pela necessidade de observação das mudanças endógenas e graduais, o tipo de mudança analisado por esta pesquisa.

No capítulo 2 trarei uma revisão bibliográfica sobre o Legislativo brasileiro e a evolução dos estudos sobre a força do Legislativo no processo decisório, que com o passar dos anos superou a dicotomia executivos fortes e legislativos fracos, comumente associada aos sistemas presidencialistas. Também serão demonstradas as alterações dos padrões de aprovação de leis do Legislativo brasileiro das últimas três décadas a que este trabalho se refere. Por fim, discutirei a importância das comissões como locus de decisão no processo legislativo.

No capítulo 3 apresentarei os materiais e métodos utilizados para realização da pesquisa, no capítulo 4 analisarei as alterações propostas e aprovadas pelos projetos de resoluções, discutindo-as à luz da teoria institucionalista. No capítulo 5 discutirei a motivação parlamentar para proposição de Projetos de Resolução, o que permitirá inferir a intencionalidade dos parlamentares em relação às resoluções como estratégias para ampliação de poder. No capítulo 6 verificarei se as alterações promovidas pela aprovação das resoluções foram responsáveis pela ampliação da apreciação conclusiva das comissões, e, por fim, apresento algumas das principais conclusões desta pesquisa.

CAPÍTULO 1: MUDANÇA E ESTABILIDADE INSTITUCIONAL

1.1. O neoinstitucionalismo e o pilar da estabilidade

A definição e especificação de nossos conceitos constitui o estágio inicial e crucial do processo de pesquisa em que as ideias e hipóteses iniciais são traduzidas na prática real (Sartori, 1970; Sartori, 1984; Mair, 2008). Este trabalho parte da definição de Douglas North (1990), segundo o qual as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições concebidas humanamente que moldam a interação humana. Para ele, as instituições reduzem a incerteza ao fornecer uma estrutura para a vida cotidiana, limitando o conjunto de escolhas dos indivíduos, estabelecendo proibições e permissões. Por isso, uma parte essencial do funcionamento das instituições é o custo de apurar as violações e a severidade da punição, ou, no limite, como estabelece seu *enforcement*⁴. As instituições podem ser formais, como as regras que os seres humanos elaboram e usualmente registram, ou informais, como convenções e códigos de comportamento. Apenas as regras formais são objeto deste trabalho.

A vantagem da definição de North é que ele constrói um *framework* teórico de instituições que se pretende ser mais geral, em que a estabilidade das instituições são um atributo delas, e não características intrínsecas a elas. Isso permite incorporar mais facilmente as mudanças institucionais às teorias sobre instituições, o que é fundamental para North uma vez que, para ele, as mudanças institucionais são a chave para a compreensão da mudança histórica por moldarem a forma como as sociedades evoluem ao longo do tempo (1990, p.1). Sendo a mudança institucional endógena o objeto principal desta pesquisa, é preciso que se parta de uma definição de instituição que incorpore a mudança conceitualmente. Por isto a definição de North foi escolhida como a mais adequada para este trabalho⁵.

Mas para além de definir as instituições, é preciso compreender como os agentes políticos interagem com elas, pois é justamente nesta interação que reside a base teórica para o entendimento da mudança institucional. Entendendo esse postulado de forma mais empírica, podemos dizer que, para este trabalho, é justamente na interação entre senadores e deputados e seus Regimentos Internos (instituições) que ocorre a mudança institucional

⁴ O *enforcement* é a forma pelas quais as instituições buscam se reforçar, garantindo que suas regras sejam seguidas. Isso pode incluir incentivos para o cumprimento ou punição para descumprimento da regra, entre outras possibilidades, que passam inclusive pela coerção social. Para muitos autores, a falta de *enforcement* está diretamente relacionada com o descumprimento (*noncompliance*) (Brinks, Levitsky e Murillo, 2019).

⁵ North também traz em sua teoria uma diferenciação entre instituições e organizações. Neste trabalho, a interação entre elas não será investigada, pois o foco residirá apenas na relação agente-instituição. Contudo, incluir as organizações constitui um segundo passo para a melhor compreensão do fenômeno.

sobre a qual me interessa. Neste caso, senadores e deputados são agentes da mudança institucional endógena ao proporem alterações de seus regimentos via resoluções⁶.

Mas as diferentes correntes do neoinstitucionalismo lidam de maneira diferenciada com este tipo de interação agente-instituição. Assim como não existe uma definição única de instituição, também o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Embora todas as três versões do neoinstitucionalismo proponham contribuições importantes acerca do funcionamento das instituições e de como impactam no comportamento dos atores, para este trabalho apenas o institucionalismo histórico e da escolha racional serão utilizados como base teórica. Isto porque os teóricos do institucionalismo sociológico tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que a utilizada para este trabalho, incluindo não só as regras ou procedimentos formais, mas também sistemas de símbolos, esquemas cognitivos, convenções informais não codificadas e roteiros coletivos que regulam o comportamento humano (Mahoney e Thelen, 2010). Podemos dizer, de certa forma, que esse enfoque tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições” (Hall e Taylor, 1996), e esta definição tornaria muito difícil a observação empírica da intenção parlamentar ao produzir mudanças institucionais endógenas, e especialmente de seu efeito na produção legislativa.

Já as correntes que partem do institucionalismo histórico e da escolha racional, por outro lado, compreendem as instituições de forma mais semelhante à proposta por este trabalho, e, além disso, têm muito a oferecer teórica e metodologicamente para a construção das hipóteses de pesquisa aqui propostas. Embora cada uma delas possua importantes limitações, estas buscarão ser, em parte, sanadas a partir do cruzamento das abordagens, como já feito antes por autores como Pierson (2000), Greif e Laitin (2004) e Hall (2010). Uma das principais diferenças entre cada uma delas apresenta-se na ênfase dada pela escolha racional às funções de coordenação das instituições (gerando ou mantendo equilíbrios) versus a ênfase do institucionalismo histórico em como as instituições emergem e são atravessadas por processos temporais concretos (Thelen, 1999).

Os institucionalistas históricos veem as instituições como legados políticos de lutas históricas concretas, e enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Para eles, a organização institucional da comunidade política e se dá de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento

⁶ É importante mencionar, contudo, que esta interação que se dá no contexto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com seus regimentos internos não ocorre no vácuo, ou seja, ela também sofre influência de outras interações entre organizações e instituições, como os partidos políticos, o sistema eleitoral, e a própria Constituição. Embora investigar essas outras interações não seja foco deste trabalho, por diversas vezes algumas dessas influências serão mencionadas em seu desenvolvimento.

de outros. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, persistem porque são *path-dependents*⁷, e porque na política, a busca por mudanças encontra dois obstáculos principais: os horizontes de tempo curtos para os atores políticos (em razão da dinâmica eleitoral) e o forte viés do *status quo* associado às regras de decisão que regem a maioria das instituições políticas (uma vez que as regras formais são projetadas para serem difíceis de serem alteradas) (Pierson, 2000).

Assim, quando se colocam a explicar a mudança, os estudiosos do institucionalismo histórico frequentemente chamam a atenção para “conjunturas críticas”, breves fases de fluxo institucional, causados especialmente por grandes choques externos, durante os quais uma mudança mais dramática é possível porque os agentes institucionais envolvidos têm mais poder decisório e mais espaço de ação (Capoccia, 2015, p.147).

Os institucionalistas da escolha racional, por outro lado, compreendem as instituições como *self-enforcing*, ou seja, consideram que as instituições se “auto reforçam” por promoverem aos atores envolvidos um equilíbrio no qual não há incentivos suficientes para que se desviem da resposta esperada. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque perderiam mais ao evitá-los do que ao aderir a eles (Hall e Taylor, 1996). Os frutos dessa abordagem analítica são muitos, especialmente por nos ajudar a compreender por que regras institucionalizadas são características tão saliente das sociedades. Ou seja, seus modelos são capazes de explicar por que os indivíduos usualmente não desenvolvem comportamentos distintos para si, e o faz através da compreensão da complexidade da tomada de decisão em situações estratégicas (Greif e Laitin, 2004, pg.636).

Mas conforme observado por Hall e Taylor (1996, pg. 953), o caráter de ‘equilíbrio’ da abordagem da escolha racional envolve seus analistas em uma contradição, pois uma vez que nenhum indivíduo teria incentivo para desviar-se, a conclusão inevitável para esses autores é que as mudanças nas instituições deveriam ter uma origem exógena (Greif e Laitin, 2004), o que ajudou a configurar a lacuna destacada por este projeto. Ambas as correntes fornecem respostas para o que sustenta as instituições ao longo do tempo, e procuram explicar as mudanças institucionais quando provocadas por choques exógenos, mas nenhuma delas foi capaz de fornecer um modelo geral de mudança que possa compreender fontes de mudança tanto exógenas quanto endógenas (Mahoney e Thelen, 2010).

⁷ O conceito de *path dependence*, ou dependência da trajetória, diz respeito a processos dinâmicos envolvendo feedback positivo (ou *self-reinforcement*), em que cada passo em uma direção particular torna mais difícil reverter o curso, porque o custo de trocar aumenta cada vez mais. São processos temporais em que a sequência dos acontecimentos importa. Eventos iniciais podem importar muito mais do que os posteriores e portando diferentes sequencias podem produzir diferentes resultados (Pierson, 2000).

Se a mudança institucional endógena está posta na realidade política empírica, precisamos compreender como e por que atores políticos modificam suas instituições, e esta compreensão perpassa pela construção de um modelo teórico e empiricamente aplicável que compreenda, ao mesmo tempo, a estabilidade e a mudança endógena. Embora as instituições reduzam a incerteza ao estabelecer uma estrutura estável para a interação humana, sua estabilidade não contradiz o fato de que elas se alteram. As instituições evoluem e assim continuamente alteram as escolhas disponíveis (North, 1990), e embora isto represente uma dificuldade analítica e conceitual para o neoinstitucionalismo, esquivar-se de tal análise tem ocasionado uma importante lacuna no campo.

Apesar da frequente associação entre instituições e estabilidade na literatura institucionalista, a maioria das instituições está em constante estado de fluxo. Nesse sentido, é importante diferenciar a *estase institucional* da *persistência institucional*. A estase institucional, como defendem Acemoglu, Egorov e Sonin (2020), é o tipo mais simples da estabilidade ou persistência institucional. É um equilíbrio institucional imutável, o mesmo arranjo institucional inicial repetido várias vezes, sem nenhuma alteração, principalmente porque grupos que são empoderados pelas instituições atuais se beneficiam dessas instituições e, assim, usam seu poder para mantê-las, reproduzindo no processo seu próprio poder sobre as instituições futuras. Em outras palavras, a estase institucional é a mesma instituição, existindo ininterruptamente sem qualquer alteração.

Por outro lado, quando dizemos que determinada instituição é e possui efeito duradouro, não estamos falando necessariamente de uma instituição estática. Uma instituição não precisa existir exatamente da mesma maneira desde sua criação, para que possa ser considerada persistente. Na realidade, a maior parte da persistência institucional na América Latina não assume essa forma (Acemoglu, Egorov e Sonin, 2020). Uma instituição pode sofrer mudanças e ainda persistir, de forma muito mais variada do que a estase institucional.

As instituições determinam a distribuição do poder político na sociedade, e isto gera uma preferência indireta sobre elas: indivíduos preferem arranjos institucionais que ampliem a capacidade de seu grupo tanto nas escolhas políticas quanto nas decisões sobre futuros arranjos institucionais. Se este não é o caso, ou seja, se os arranjos institucionais vigentes não favorecem o grupo, é possível que uma mudança institucional seja desejável. Sua concretização, contudo, requer alguma confiança e coordenação entre os grupos, especialmente confiança de que ninguém tentará “sequestrar” o processo. Em outras palavras, indivíduos ou grupos podem garantir a mudança institucional se puderem

construir uma coalizão suficientemente poderosa para apoiá-la (Acemoglu, Egorov e Sonin, 2020).

Em contraste com a estase institucional, a maior parte da persistência institucional não envolve falta de mudança, mas a possibilidade de as instituições iniciais moldarem como essa mudança ocorre ou de os indivíduos serem capazes de formar coalizões que resolvam os problemas de coordenação e constituam as maiorias necessárias para mudança institucional. É desta maneira que entendemos os regimentos internos objeto desta pesquisa, não como uma instituição estática, mas uma instituição que persiste, que continuamente constrange o comportamento parlamentares, mas que ao mesmo tempo é alterada por eles. Os regimentos moldam a mudança, pois definem, em seu próprio texto, as maneiras pelas quais ela pode ocorrer. E os parlamentares constituem os agentes (racional – escolha racional) que, ao formarem maiorias, alteram a instituição para o maior alcance de suas preferências (pois as mudanças institucionais possuem efeitos distributivos – institucionalismo histórico).

Isto significa que o desenvolvimento institucional deriva das interações e tensões entre diversas preferências concorrentes de atores políticos que, ao persegui-las, acabam por impulsionar os processos de mudança. Deriva da interação agente-instituição. Em outras palavras, o motor para a mudança institucional seriam justamente as assimetrias de poder que os agentes políticos buscam reparar ao alterarem suas instituições. Para o caso brasileiro analisado por esta pesquisa, a assimetria que os parlamentares buscam corrigir é a centralização do poder de agenda legislativa no Poder Executivo. Conforme discutiremos na seção a seguir, até meados dos anos 2000, a maior parte dos projetos de lei aprovados eram originários do Poder Executivo. Este equilíbrio mudou. Por quê? Poderia isto ter sido consequência de um processo de fortalecimento do Poder Legislativo através das resoluções internas?

Conforme afirmamos acima, fortalecer a capacidade, o poder e o prestígio de sua casa ou do Congresso como um todo é um dos principais interesses coletivos que podem motivar o desenho de instituições legislativas (Schickler, 2001). Assim, a primeira hipótese deste trabalho é que ao longo das três décadas do processo legislativo brasileiro pós redemocratização, senadores e deputados⁸, por diversas vezes, formaram as coalizões necessárias para alavancar mudanças nos regimentos internos das casas às quais pertencem, com o objetivo de construir novos arranjos institucionais que fortaleçam os

⁸ É importante salientar, mais uma vez, que ao formarem coalizões e aprovarem resoluções, senadores e deputados estão agindo enquanto agentes coletivos, e é desta maneira que são entendidos neste trabalho. Os obstáculos colocados a ação desses atores passam pelo poder da instituição que participam. Os senadores ficam mais poderosos se o Senado é poderoso, e por isso a ação coletiva se justifica.

poderes positivos de suas casas, dando-lhes maior capacidade de produzir políticas públicas. Estas mudanças se deram de forma endógena e gradual, e o que isto significa será destrinchado na sessão a seguir.

1.2. Mudança institucional e suas variações

Conforme vinha argumentando, a mudança institucional é majoritariamente explicada na literatura institucionalista a partir de choque exógenos. No institucionalismo histórico, a abordagem mais difundida é a de um “equilíbrio pontuado”, ou seja, um modelo dual de dependência de trajetória e conjunturas críticas, em que fases mais longas de estabilidade institucional são interrompidas por breves momentos de fluxo institucional em que mudanças repentinas são possíveis. Essas conjunturas críticas são rotineiramente definidas como momentos breves no tempo, em que grandes mudanças acontecem em períodos condensados (Gerschewski, 2020). No institucionalismo da escolha racional, no qual as instituições são consideradas *self-enforcing*, a análise da mudança institucional se concentrou principalmente na dinâmica que se seguiu às mudanças ambientais. Isto é, mudanças em parâmetros exógenos às instituições em estudo levam à mudança institucional por torná-las não mais a melhor resposta para os problemas de coordenação que têm por função resolver.

Alguns exemplos de choques exógenos comumente trabalhados pela literatura como causadores de mudanças institucionais são rupturas democráticas, ditaduras, guerras, revoluções, crises econômicas ou quedas de governos políticos (Goldstone, 1998; Mahoney, 2000; Acemoglu and Robinson, 2006; Falletti, 2010; Lee, 2019). Estes períodos de contingência eliminam ou atenuam as restrições usuais, abrindo espaço para reconfigurações institucionais radicais. Outro fator importante é que as mudanças exógenas estão comumente associadas a ideia de choques, grandes e abruptos acontecimentos que possibilitam que a mudança institucional ocorra de forma rápida, quase como um "colapso" de um conjunto de instituições e sua substituição por outro (Mahoney and Thelen, 2010). Este tipo de mudança, portanto, é possibilitada pela alteração do meio externo às instituições, e sem este choque, não ocorreria.

Contra esse pano de fundo, desenvolveu-se uma poderosa linha de crítica. Em vez de pensar em choques exógenos como explicadores da mudança institucional, alguns autores passaram se concentrar mais em formas endógenas e graduais de mudança (Greif e Laitin 2004; Streeck e Thelen 2005; Mahoney e Thelen, 2010; Gerschewski, 2020). Para estes

autores, não está claro se esses episódios de turbulência institucional representados pelos choques exógenos captam as formas mais comuns pelas quais as instituições políticas mudam ao longo do tempo, e sugerem que mudanças importantes geralmente ocorrem de forma incremental e por meio de ajustes marginais no complexo das regras, mas que podem, no entanto, se acumular em transformações institucionais significativas (North, 1990; Mahoney e Thelen, 2010).

Embora menos dramáticas do que as transformações abruptas, essas mudanças lentas e graduais podem ser igualmente importantes para a padronização do comportamento humano e para a definição de resultados políticos substantivos (Thelen and Mahoney, 2010). Elas ocorrem durante décadas, as vezes até séculos, e são usualmente realizadas de dentro para fora, pelos atores internos às instituições, não em razão de uma drástica alteração do meio, mas a partir de suas próprias motivações e estratégias. É preciso reconhecer que as próprias instituições formais são socialmente determinadas, o que significa que não são mais do que regras e as próprias regras são o produto de decisões sociais (Riker, 1980). Em outras palavras, as instituições não devem ser mal interpretadas como camisas de força. Elas definem o que é o comportamento legitimamente esperado, mas deixam espaço para manobra e alteração, que os agentes de mudança podem usar gradualmente (Gerschewski, 2020).

Estes agentes constituem os motores necessários para explicar a mudança endógena, pois possuem espaço de ação dentro de uma instituição, sendo capazes de substituir e modificar gradativamente o arranjo institucional em que atuam. Desta forma, uma mudança institucional endógena é uma mudança nas crenças e ocorre quando o comportamento associado não é mais auto impositivo, levando os indivíduos a agirem de forma diferente da resposta esperada (Greif and Laitin, 2004). Nesse sentido, é importante destacar que a mudança endógena e gradual é um instrumento carregados de implicações nos arranjos de poder. Indivíduos ou coalizões em disputa pelo poder as mobilizam estrategicamente, e é justamente nos múltiplos interesses dos parlamentares que sustentam as escolhas sobre as instituições legislativas que se encontram as respostas para a explicação da política de mudança institucional nos congressos.

Membros das instituições legislativas possuem diversos objetivos eleitorais, políticos e de poder, que buscam perseguir à medida em que definem as regras e procedimentos do Congresso, o sistema de comissões e os instrumentos de liderança, e isto acaba por moldar o comportamento e as instituições legislativas (Schickler, 2001). Isto significa que a mudança institucional pode ser utilizada estrategicamente por parlamentares, o que sustenta a primeira hipótese deste trabalho, de que atores políticos utilizam mudanças

institucionais graduais e endógenas, como estratégia para ampliar seu poder, alcançar suas preferências e favorecer sua participação no processo legislativo.

O que procuro, então, com este trabalho, é inserir o tempo como uma variável na equação que explica os fenômenos políticos, olhando para três décadas de mudanças endógenas e graduais realizadas por atores políticos auto interessados. Busco pensar a mudança endógena e gradual através da análise das resoluções propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e investigar se a alteração nos padrões de aprovação de leis observadas nas últimas décadas (mais discutidas no capítulo a seguir), foi resultado/efeito, ainda que parcialmente, das mudanças institucionais aprovadas via resoluções.

É importante frisar que embora existam variados tipos de mudanças institucionais endógenas apontados pela literatura (Mahoney e Thelen, 2010), como a reinterpretção das mudanças existentes por parte dos atores, sem que elas sejam formalmente alteradas, neste trabalho apenas a alteração formal das regras está sendo analisada. Ou seja, é objeto desta pesquisa apenas mudanças que seguiram o rito institucional pré-definido para sua ocorrência, ou, em outras palavras, mudanças nas regras a partir das regras. Mais concretamente, mudanças de regimento operadas via resoluções internas.

Além disso, não quero dizer, ao afirmar que estudarei mudanças formais endógenas e graduais, que mudanças podem ser puramente endógenas, e que ao promovê-las, atores políticos não recebem nenhuma influência exógena. Parlamentares estão sob a ação de infinitas instituições, não apenas as do Legislativo, mas as partidárias, eleitorais, informais, culturais, entre outras. Mas a literatura neoinstitucionalista tem demonstrado que as regras internas de uma instituição são explicativas do comportamento médio dos atores cuja ação está constringida por elas (Figueiredo e Limongi, 1999). Isto significa que se poucos parlamentares sofrem mais com a influência de outra instituição externa, esse dado não é forte o suficiente para revelar tal influência. Existe um interesse institucional que permite falar no Congresso como um corpo coletivo, cujos comportamentos podem ser previstos, em grande medida, em razão do constringimento que sofrem das regras. As regras incidem sobre todos os atores, e para alterá-las, precisam formar maiorias, o que passa pela formação de coalizões. Formada a coalizão, os interesses individuais passam a ser coletivos, uma vez que todas as decisões legislativas são tomadas por maiorias e que não é razoável supor que um agente racional e auto interessado vá agir contra seu interesse.

É considerando que a influência que recebem das instituições legislativas tem alguma predominância no comportamento parlamentar, embora não seja única, que pretendo abordar o conceito de mudança endógena. Constringidos pelas instituições legislativas e

motivados pelas aberturas para mudança que elas oferecem, parlamentares buscam promover, estrategicamente, alterações que lhes aproximem de suas preferências. Ao longo de três décadas pós redemocratização, senadores e deputados aprovaram resoluções que alteraram, por vezes marginalmente, seus regimentos internos, ou seja, as regras que lhes constroem. Por que isto aconteceu e de que forma isto alterou o processo decisório? Responder esta pergunta é trazer as mudanças endógenas e graduais para o centro de reflexão dos estudos institucionalistas.

CAPÍTULO 2: LEGISLATIVO BRASILEIRO PÓS-88

No capítulo anterior apresentamos como as mudanças institucionais endógenas são pouco estudadas e a importância de se compreender como ocorrem e quais suas consequências. Este trabalho permite avançar nessa agenda de pesquisa a partir do estudo do caso brasileiro. O caso brasileiro é interessante porque podemos observar mudanças no padrão de aprovação das leis ordinárias, especialmente na última década, sem que tenham ocorrido, no entanto, mudanças drásticas nas regras que o regulam. O equilíbrio assinalado pela literatura de estudos legislativos que tem como foco o Brasil aponta para uma forte centralização dos trabalhos Legislativos. Esta centralização seria fruto do uso dos poderes legislativos do Presidente, em coordenação com os líderes partidários no Legislativo, e resultaria em um cenário no qual o Poder Executivo é capaz de aprovar legislação com altas taxas de sucesso e dominância, ou, em outras palavras, um cenário no qual os esforços do Poder Legislativo parecem estar mais dedicados a aprovação da agenda do Poder Executivo, do que a uma agenda dos parlamentares ou as agendas dos parlamentares.

Este, de fato, foi o cenário vigente na aprovação de leis ordinárias no Brasil, até meados dos anos 2000. A partir daí, contudo, houve uma alteração nos padrões de aprovação de leis, com um aumento expressivo no número de projetos originários do próprio Poder Legislativo sendo aprovados, bem como o aumento no número de projetos de lei aprovados por decisões terminativas das comissões temáticas das casas legislativas. Não se sabe, ao certo, o que gerou esta mudança, embora algumas pesquisas, como abordaremos a seguir, descartem algumas das possíveis explicações exógenas. O que se sabe, no entanto, é que houve uma mudança no equilíbrio anteriormente estabelecido, com os parlamentares agora parecendo focar mais na aprovação de seus próprios projetos, em sua própria agenda.

O que este trabalho pretende é analisar essa quebra de equilíbrio à luz da teoria sobre mudanças institucionais endógenas, propondo como hipótese que os parlamentares tenham buscado estrategicamente mudar a balança de poder em favor das propostas, alterando o equilíbrio anteriormente observado pela literatura, através das mudanças institucionais, justamente para aumentar sua capacidade de tomar decisões sobre seus próprios projetos. Assim, o caso brasileiro se mostra interessante para aplicação da teoria sobre mudanças institucionais endógenas e suas capacidades de afetar arranjos de poder nas arenas políticas.

2.1. A superação da dicotomia Executivo forte, Legislativo fraco, no processo legislativo brasileiro

Conforme explicitado acima, o equilíbrio político vigente, até meados dos anos 2000 no Brasil, baseava-se em uma governabilidade assegurada a despeito do Legislativo, por meio da sua neutralização, especialmente em razão dos altos poderes legislativos do Presidente. Estes garantiriam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, como também quando o serão. Isto implicaria na capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes (Figueiredo e Limongi, 1999). Assim se encontrava a cooperação Executivo-Legislativo no Brasil.

O Legislativo tendia a ser visto como um amontoado de parlamentares lutando por recursos escassos, cujas demandas são contornadas por um presidente que se ampara em seus poderes constitucionais e nos recursos que controla (Freitas, 2016). Dessa forma, a literatura acerca do processo legislativo brasileiro o tinha como um espaço de produção legal centralizado pelo Executivo e Colégio de Líderes. A preponderância legislativa do Executivo decorreria diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda quanto ao seu *timing* e conteúdo, especialmente em razão da exclusividade de iniciativa de matérias orçamentárias, do poder de editar medidas provisórias com força de lei e da faculdade de solicitar urgência para os seus projetos (Figueiredo e Limongi, 1999).

Esta conclusão parecia irrefutável quando se observava os dados de aprovação de leis à época. O presidente aprovava a maioria das propostas que enviava ao Legislativo (ou seja, possuía altas taxas de sucesso) e a maioria das leis aprovadas eram oriundas de projetos iniciados pelo Executivo (ou seja, possuía altas taxas de dominância) (Figueiredo e Limongi, 1999). A influência dos poderes constitucionais adotados pela Constituição de 1988 neste cenário também ficavam bastante claras quando se comparava a taxa de dominância legislativa dos presidentes nos dois regimes democráticos: de 1946 a 1963, a parcela das leis promulgadas que teve origem no Executivo foi de 29,5%, enquanto de 1989 a 2007, foi de 78,5% (Almeida, 2018).

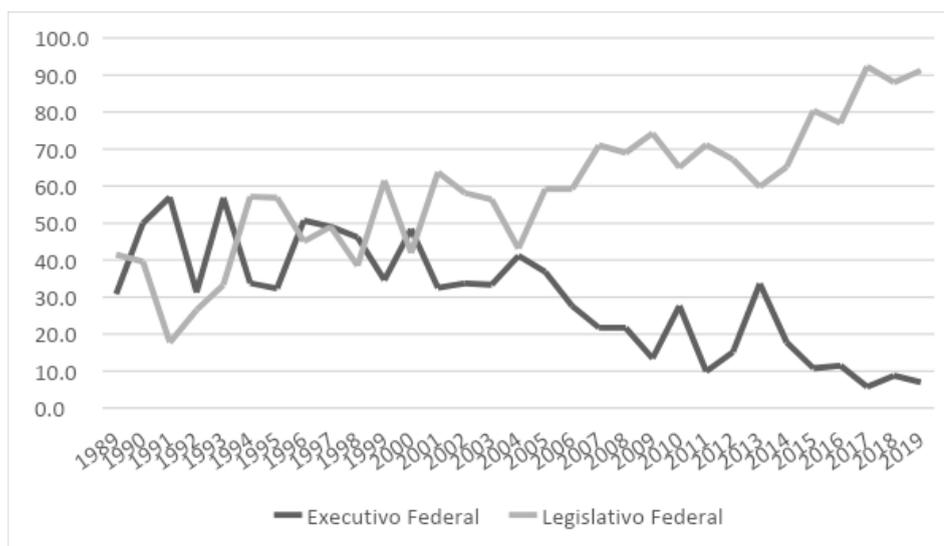
Este alto nível de dominância presidencial suscitou preocupações acerca da autonomia e relevância do Congresso. No centro do debate político e institucional estavam

o dispositivo da medida provisória (MP) e a prerrogativa de urgência, no caso, urgência constitucional e urgência urgentíssima. As MPs, que embora originalmente previstas para situações extraordinárias, eram utilizadas de maneira intensa pelos presidentes para legislar sobre temas diversos, prática considerada por muitos autores como cerceadora das prerrogativas do Congresso. A crítica residia principalmente no fato de que as MPs aumentam o custo dos parlamentares para rejeitar ou alterar as políticas propostas pelo governo, em razão de sua força imediata de lei, além de impor um curto prazo para sua deliberação, excluindo do rito de tramitação as comissões parlamentares técnicas, não permitindo, portanto, o adequado exame da matéria (Almeida, 2018).

A urgência constitucional, por sua vez, permite ao Presidente da República forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos. Ao solicitar urgência para apreciação de matéria apresentada, o presidente estabelece prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria em cada uma das casas, o que na prática impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, “engavetar” as propostas presidenciais. Já urgência urgentíssima, permite que os líderes direcionem os trabalhos legislativos para o plenário, que assim, passou a se constituir no principal *locus* decisório, neutralizando as comissões e as forças centrífugas e descentralizantes contidas nesse princípio organizacional (Figueiredo e Limongi, 1999).

Juntas, as prerrogativas de apresentação de MP's e as urgências colaboraram enormemente para o estabelecimento do padrão de aprovação de leis vigente até meados dos anos 2000, marcado por enorme centralização do processo decisório legislativo nas mãos do presidente e do Colégio de Líderes, e por altos níveis de dominância presidencial. A partir de meados dos anos 2000, contudo, nota-se uma variação substantiva nos níveis de dominância presidencial, com o Legislativo assumindo protagonismo inédito na aprovação de leis, como pode ser observado no gráfico 1 a seguir.

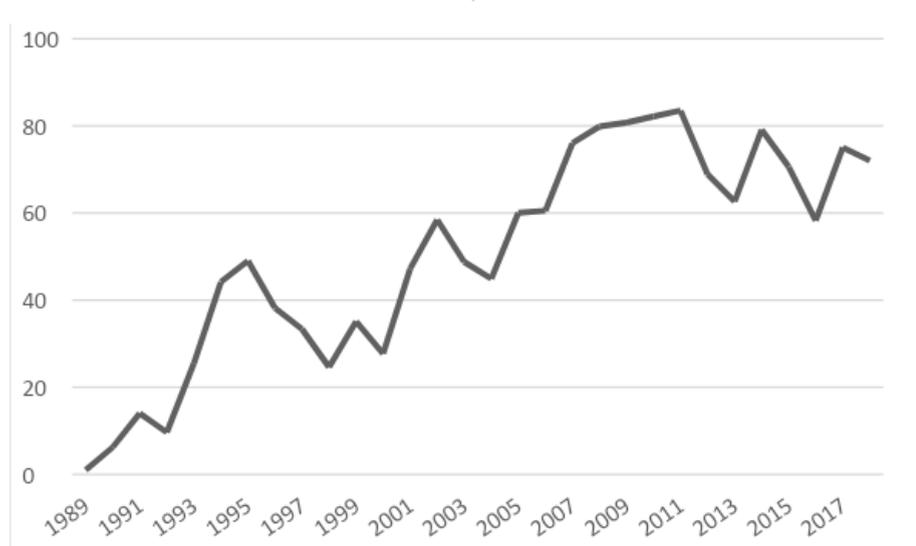
Gráfico 1: Porcentagem de Projetos de Lei (PL) aprovados por Poder de origem (1989 – 2018)



Autoria própria. Fonte: Banco de Dados Legislativo do CEBRAP.

Desde 2005 a produção própria do Congresso passou a superar sistematicamente a originada da Presidência quando observamos os projetos de lei ordinária, e tanto a magnitude quanto a duração das mudanças são significativas. Ainda que esses dados não levem em conta implicações substantivas, principalmente em termos do conteúdo das leis, eles indicam variações potencialmente importantes no poder legislativo do congresso. Isto leva a alguns importantes questionamentos, entre eles, e a que se deve o maior protagonismo legislativo do Congresso, a partir de meados dos anos 2000. Este dado mostra uma mudança nos padrões de comportamento do sistema político e pede, portanto, uma explicação.

Outro dado que chama a atenção é o crescimento sistemático, desde a redemocratização, no número de projetos de lei aprovado por decisões terminativas (ou conclusivas) nas comissões do Congresso, como pode ser visualizado no gráfico 2 a seguir. Isto também levanta questões acerca do fortalecimento do sistema de comissões das casas legislativas, e põe em xeque a ideia anteriormente predominante na literatura nacional de que as comissões eram desimportantes para o processo decisório por conta da possibilidade do pedido de urgência e da ação do Colégio de Líderes.



Autoria Própria. Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Algumas dessas questões, especialmente as referentes à alteração nos padrões de dominância legislativa, foram adereçadas por Almeida (2018), cujo trabalho pertence a uma tradição de estudos que procuram explicar a influência legislativa do Executivo com base nos interesses e escolhas dos parlamentares, com ênfase para aquelas relativas às instituições que estruturam o processo decisório (Cox, 1987; Huber, 1996). Seguindo esta lógica, o autor elenca seis hipóteses causais da dominância presidencial⁹, que se baseiam em lógicas distintas para a delegação de poder ao presidente. Suas hipóteses buscam testar a variação da dominância presidencial a partir de diversos fatores exógenos às instituições legislativas, como a divergência ideológica entre o Executivo e o mediano do plenário, o tamanho do apoio popular do Presidente, entre outros.

A conclusão do autor é que aparentemente os mecanismos por meio dos quais as preferências dos deputados afetaram a dominância presidencial são, em primeiro lugar, a diminuição da delegação de poderes de agenda por parte do Executivo, e em segundo lugar a participação legislativa, com o aumento do incentivo dos deputados para produzir leis próprias. Assim, os resultados encontrados pelo autor são consistentes com a hipótese geral de que a taxa de dominância do presidente é condicionada pelas preferências parlamentares, mas no que tange às hipóteses mais específicas, que buscaram associar as variações na taxa de dominância com aspectos mais diretos das preferências parlamentares, o autor encontrou explicações apenas parciais, o que pede explicações complementares.

⁹ Embora Almeida (2018) trabalhe com a dominância presidencial abarcando mais do que apenas projetos de lei, neste trabalho apenas a diferença nos padrões de aprovação destes será analisada. Contudo, para a forma como o autor define e calcula dominância presidencial, os padrões de aprovação dos projetos de lei constituem o maior peso no computo, de maneira que é possível dialogar aqui com os achados do autor.

Em outras palavras, o autor demonstra que as mudanças das preferências parlamentares tiveram parte na quebra do equilíbrio previamente posto, com o aumento das aprovações dos projetos de lei originários do Legislativo, mas não conclui sobre qual o mecanismo direto utilizado para isso, ou seja, o que de fato possibilitou aos parlamentares obter uma ação ativa na formação da agenda, com a inclusão de seus próprios projetos. É isto justamente que este trabalho pretende, sugerir um novo mecanismo através do qual os parlamentares puderam articular suas preferências, qual seja: Mudanças institucionais operacionalizadas via alteração dos regimentos das casas legislativas.

O que propomos, nesse sentido, é o acréscimo de elementos à teoria dos estudos legislativos que tem Brasil como foco. Defendemos que ainda que tenha havido mudança nas preferências dos atores, é preciso considerar quais ferramentas estavam à disposição dos mesmos para que eles transformassem suas preferências em ação. Nossa hipótese é que a mudança das preferências parlamentares motivou mudanças institucionais endógenas, que foram utilizadas estrategicamente por esses parlamentares e, como resultado, geraram alteração nos padrões. Através dessas mudanças institucionais os parlamentares assumem um papel mais proativo na formação da agenda, participando da decisão de quando e quais projetos serão apreciados, e garantindo maior espaço para seus próprios projetos de maneira inédita no pós-redemocratização. Para isso, os parlamentares buscaram fortalecer seu poder através do fortalecimento do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo.

Para verificar esta hipótese, este trabalho visa compreender de que maneira parlamentares buscaram alterar o funcionamento e organização das casas legislativas, através da proposição de projetos de resolução interna, quais dessas alterações foram entendidas como demandas coletivas, impulsionando a formação de coalizões para sua aprovação, e qual foi a intencionalidade declarada dos parlamentares por detrás destas proposições. Ao responder essas perguntas, este trabalho apresenta uma contribuição inédita para a teoria sobre mudanças institucionais e para os estudos legislativos sobre Brasil.

2.2. As comissões temáticas como lócus de decisão

“Como se sabe, um Congresso é forte quando tem comissões fortes”
(Jutahy Magalhães, 1991, Diário Oficial do Senado¹⁰)

¹⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6108?sequencia=9>

A dicotomia clássica que propõem que Legislativos centralizados têm sistemas de comissões fracas era a imagem predominante que se tinha sobre o Congresso brasileiro até pouco tempo, e esta dicotomia teve efeitos sobre a análise deste sistema político. Uma vez que Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que o processo legislativo era centralizado no Executivo e nos líderes partidários, através da concentração de poderes de agenda, constatou-se a pouca autonomia das comissões no Brasil. Essa baixa autonomia seria reflexo da possibilidade de pedido de urgência, que permite a remoção de um projeto da comissão sem que essa o tenha apreciado. Isto significa que embora as comissões possuam prerrogativas regimentais, elas não teriam poder negativo, ou seja, poder de impedir que um projeto prossiga sua tramitação. Isso se soma ao fato de que as matérias que seguem a rota ordinária de tramitação, para as quais a urgência não foi solicitada, possuíam baixa probabilidade de se tornarem leis (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 3).

Em outras palavras, fatores exógenos às comissões definiriam todos os resultados legislativos independentemente dos parlamentares se reunirem nestes órgãos (Figueiredo e Limongi, 1999), e nesse sentido, supunha-se que as comissões temáticas importavam pouco para o funcionamento do processo legislativo. Pesquisas recentes, contudo, passaram a analisar o papel das comissões sob uma nova perspectiva (Freitas, 2016; Santos e Almeida, 2011; Vasquez, 2020). Esses estudos, apesar de divergirem na perspectiva da qual partem, convergem ao atestar a importância das comissões temáticas no processo legislativo.

Santos e Almeida (2011) demonstram que a maioria dos pedidos de urgência são aprovados por consenso, ou seja, com ao menos 95% dos votos favoráveis. Isto evidencia que os membros das comissões entrariam em acordo sobre a urgência para acelerar a aprovação de um projeto já discutido e sobre o qual já se atingiu um acordo em relação ao conteúdo substantivo dos mesmos (Santos e Almeida, 2011, p. 52–53). Desse modo, ainda que o procedimento da urgência tenha papel proeminente no Legislativo brasileiro, por ser aprovado consensualmente, todos os partidos, inclusive os da oposição, concordam com o teor da matéria alvo deste procedimento, já discutida nas comissões.

Freitas (2016), por outro lado, observa que o número de alterações que as comissões temáticas realizam nos projetos do Executivo é significativo, demonstrando sua importância para o processo decisório. Estas alterações ocorrem mesmo em projetos com tempo reduzido de tramitação, como Medidas Provisórias (MPV) ou projetos com pedido de urgência, e são majoritariamente realizadas pelos relatores, atores responsáveis por escrutinar as matérias submetidas às comissões. Através destas modificações, o Legislativo adiciona, suprime e/ ou, modifica o conteúdo do projeto original e, portanto, a

autora demonstra que a urgência não retira poder positivo das comissões no Legislativo, pois 45% dos projetos foram deliberados no interior destas, mesmo com o pedido de urgência realizado (Freitas, 2016, p. 78). Em suma, é possível inferir que as comissões são locus privilegiado de deliberação dos projetos, e desconsiderar as atuações delas no processo legislativo impossibilita uma visão mais completa do sistema político brasileiro.

Já Vasquez (2020) busca demonstrar a importância das comissões para o Legislativo brasileiro a partir de suas características estruturais, do recrutamento de deputados e da atuação legislativa. Ao fazê-lo, o autor procura ratificar a relevância do sistema de comissões no Brasil e demonstrar que esta relevância ocorre por atuarem coletivamente, e não apenas em função dos poderes do presidente da comissão ou do relator, ainda que o trabalho nestes órgãos seja coordenado por tais atores. Seu argumento central é que o sistema de comissões brasileiro possui características institucionais que incentivam a especialização de seus membros e sua participação no processo legislativo, o que forneceria instrumentos adequados para que sua atuação fosse efetiva e eficiente.

Trabalhos como estes tem demonstrado a importância das comissões temáticas como espaços de decisão do processo legislativo brasileiro, mas existe, ainda, mais um indicador desta importância que é necessário mencionar: o crescente número de aprovações conclusivas das comissões nas últimas décadas. Conforme já explicitado, o poder terminativo, ou conclusivo, ocorre quando a votação da comissão passa a ter caráter decisório sobre uma matéria, sem a necessidade de ser passada pelo plenário. Quando isto ocorre, o processo legislativo ordinário das Casas confere papel central ao sistema de comissões permanentes (Almeida, 2018).

É claro que existem, como também mencionados, dispositivos extraordinários que permitem a uma maioria dos deputados transferir prematuramente a deliberação e decisão final para o plenário, como a urgência. E uma vez que as comissões permanentes são as arenas que oferecem maior oportunidade de influência aos partidos minoritários e aos deputados individualmente, é razoável supor que o governo prefira que a deliberação das suas proposições ocorra diretamente no plenário, diminuindo seus custos de negociação (Almeida, 2018). Mesmo assim, e como já demonstrado no gráfico 2 da seção anterior, o número de aprovações conclusivas tem crescido sistematicamente nos últimos anos. Freitas e Junqueira (2016) também demonstram que o uso da urgência tem sido paulatinamente substituído pelo poder terminativo. Mas o que explica essa mudança?

Para as autoras, o crescimento das aprovações por poder terminativo não significa um fortalecimento das comissões. Ao contrário, as autoras acreditam que o poder terminativo está sendo utilizado como alternativa a um plenário sobrecarregado em razão

da mudança na tramitação das medidas provisórias que ocorre em setembro de 2001 (Freitas e Junqueira, 2016). Embora as autoras tragam apenas ideias preliminares em seu trabalho, o argumento é que o tempo para deliberação e aprovação de um projeto no plenário do Legislativo, que já era restrito, se tornou ainda mais restrito a partir de 2001. Isto porque se antes as medidas provisórias podiam ser reeditadas infinitamente, sem que fosse necessário ao Legislativo se manifestar, depois de 2001 passam a ter que ser votadas em plenário em um prazo máximo de 120 dias (60 dias, prorrogáveis por mais 60), o que progressivamente ocupa o tempo do plenário, restringindo o tempo para outros projetos. Com isto a urgência perderia aos poucos sua efetividade (pois o plenário estaria sobrecarregado) e o poder terminativo passaria a ser a maneira mais rápida de aprovar um projeto.

Para Almeida (2016) essas transformações refletem uma mudança institucional, que aproxima o modelo de organização legislativa centralizado em um modelo que dispersa poder de agenda. Com relação ao pedido de urgência, o autor demonstra que em projetos de iniciativas presidencial há redução no uso de urgência solicitada antes de concluídos todos os pareceres de mérito das comissões, com uma forte tendência temporal após 2002. Já no caso das leis de iniciativa parlamentar, aquela redução ocorreu de forma gradual ao longo do período, sem diferença significativa entre antes e depois de 2002. Quanto ao crescimento no uso do poder conclusivo das comissões, o autor demonstra que houve um aumento para as iniciativas presidenciais, mas no caso das iniciativas parlamentares, o crescimento ocorreu de maneira gradual, ao longo dos anos. Desta forma, o autor coloca em xeque a ideia de que alteração na tramitação de medidas provisórias de 2001 tenha sido a responsável pela alteração no número de aprovações conclusivas, ao menos para os projetos de iniciativa parlamentar.

No lugar dela, o autor busca elaborar o que chama de uma “explicação tentativa” para as mudanças legislativas observadas no pós-1988, com base na literatura teórica sobre organização legislativa. Para Almeida (2016), as evidências sugerem que o controle da agenda legislativa passou progressivamente da liderança do governo (o Executivo) para as comissões permanentes (o Congresso), e isto se daria por conta de uma associação entre diversos fatores exógenos às comissões e o crescimento do protagonismo legislativo dos congressistas. Em trabalho posterior, contudo, o próprio autor demonstrou que existem evidências fracas em favor das hipóteses colocadas para explicar a diminuição da dominância presidencial e no conseqüente crescimento do protagonismo do Congresso no processo legislativo brasileiro (Almeida, 2018).

Com isto, os dois trabalhos (Freitas e Junqueira, 2016 e Almeida, 2016), oferecem hipóteses de certa forma concorrentes para a explicação do crescimento das aprovações conclusivas, e trazem apenas considerações teóricas à estas hipóteses, sem comprovação empírica. O problema permanece, então, em aberto. A partir disto, levanto uma hipótese alternativa para sua explicação, a partir da perspectiva da alteração das regras, a segunda hipótese deste trabalho: O aumento do número de projetos aprovados por tramitação terminativa, entre 1989 e 2018 é, ao menos em parte, consequência das mudanças institucionais promovidas pelos parlamentares brasileiros através das resoluções.

Uma vez que os trabalhos anteriores propuseram variáveis explicativas que não pareceram, ainda que preliminarmente, responder as perguntas colocadas, proponho uma alternativa que perpassa por variáveis endógenas e pela capacidade de agência dos atores políticos. Trago a mudança institucional para o centro da explicação, como mecanismo utilizado estrategicamente para o alcance de preferências parlamentares, e proponho que o aumento no número de aprovações terminativas seja resultado dessas alterações, ainda que não intencionalmente. A verificação desta hipótese passará pela análise de todos os projetos de resolução aprovados entre 1989 e 2018 e que alteraram aspectos do funcionamento e organização das casas legislativas, com ênfase para os que alteraram diretamente regras para apreciação terminativa. Uma vez que as resoluções internas configuram mudanças das regras do jogo legislativo ou, mais especificamente, da forma como o processo legislativo é organizado, esta hipótese, se se comprovada, trará mais uma evidência acerta do impacto da mudança institucional no processo legislativo brasileiro.

CAPÍTULO 3. METODOLOGIA

"Não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de Regimento parlamentar e a lei sob sua expressão de ato legislativo... Espécies de um só gênero, entre si, não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram e na esfera onde têm de operar; porque a lei é o Regimento da Nação decretada pelo seu corpo de legisladores, e o Regimento a lei de cada um dos ramos da legislatura por ele mesmo ditado..." (Ruy Barbosa, declaração em sessão do Senado, 1912, apud Senador Cid Sabóia de Carvalho, Diário do Senado Federal, 1990¹¹)

O objeto de análise deste trabalho são os projetos de resolução da Câmara e do Senado, meio pelo qual parlamentares provocam mudanças institucionais endógenas nas casas legislativas federais brasileiras. Esses projetos podem ser propostos por um parlamentar, um conjunto de parlamentares ou por uma representação institucional, como uma comissão ou a Mesa Diretora da casa. Mas mesmo quando são propostos por um único parlamentar, a intencionalidade por detrás de sua proposição é considerada aqui coletiva. Pois como sabemos propor um projeto envolve apenas o esforço e vontade de um único parlamentar, mas sua aprovação é necessariamente uma manifestação coletiva do Legislativo. Isto porque, colocar sua análise em marcha, levar o projeto para a pauta e aprová-lo, exige a formação de diferentes maiorias, em especial, exige acordo entre os líderes partidários e a presidência da casa.

Parto, então, do princípio de que um projeto só é colocado em pauta quando Mesa e o Colégio de Líderes o percebem como importante. E só é aprovado, quando se forma uma maioria, sejam nas comissões ou no plenário, em torno do tema. Dessa forma, para que tais projetos sejam debatidos e/ou aprovados, é preciso que sejam formadas coalizões legislativas, e é justamente este processo que permite compreender o interesse por detrás dos projetos como um interesse coletivo.

Os dados utilizados foram coletados dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou através de solicitação direta ao Serviço de Informação ao Cidadão da página do Senado. Foram coletados os projetos de resolução da Câmara (PRC) e do Senado (PRS) apresentados entre os anos de 1989 e 2018¹². Esta busca resultou em 2071 projetos de resolução da Câmara (PRC) e 2709 projetos de resolução do Senado (PRS) apresentados. Muitas delas, contudo, não dizem respeito diretamente ao funcionamento das casas e do processo decisório. Conforme explicitarei na introdução, para além da autorização de créditos e declaração de inconstitucionalidade de leis, que são atribuições privativas dos

¹¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/5896?sequencia=7>

¹² Não foram analisados, nesta pesquisa, projetos de resolução do Congresso Nacional.

Senadores, ambas as casas ainda utilizam das resoluções para declarar perda de mandato de parlamentares, renomear espaços físicos das casas, declarar sessões solenes ou homenagens, entre outras ações que não parecem influenciar de forma substantiva no funcionamento da instituição ou sua produção legislativa. Por isto, alguns filtros foram aplicados a esses projetos aprovados.

Para identificar e selecionar corretamente quais projetos seriam analisados nessa pesquisa, ou seja, apenas aqueles que alteravam aspectos do funcionamento das casas legislativas, as resoluções foram primeiramente categorizadas entre as que propõem mudanças que efetivamente poderiam acarretar alterações no processo decisório, e aquelas que não o fariam. Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo qualitativa e manual através da leitura das ementas e dos inteiros teores dos projetos. No caso das resoluções do Senado, todas as resoluções que versavam sobre autorização de operações de crédito internos e externos foram excluídas do banco, bem como aquelas que definiam a suspensão de leis por inconstitucionalidade.

Depois, para ambas as casas, foram excluídos todos os projetos que 1) declaravam perda de mandato de parlamentares; 2) Determinavam denominação de espaços físicos das casas; 3) Versavam sobre sessões solenes, homenagens, comendas ou prêmios; 4) Determinavam a criação de grupos parlamentares entre países; 5) Tratavam de remuneração e reorganização de cargos comissionados não relacionados ao poder de agenda, entre outros¹³ que traziam alterações mais específicas que não são citadas pela literatura como prováveis influenciadores do processo decisório no legislativo (Cox, 1987; North, 1990; Strom, 1990; Binder, 1995, Schickler, 2000).

Ao final desta seleção, restaram 918 PRC's e 406 PRS's, totalizando 1.324 projetos *apresentados* relacionados com a temática objeto desta pesquisa. Desses, 152 foram aprovados, sendo 71 do Senado (PRS's) e 81 da Câmara (PRC's). Para os 1.324 projetos *apresentados*, foi aplicada uma nova análise de conteúdo a partir da leitura da ementa e texto (inteiros teores), a partir da qual foi possível perceber algumas alterações mais frequentes, o que resultou em uma categorização dupla das alterações¹⁴. Por um lado, os PR's foram categorizados quanto ao local ou instituição específica à qual se voltava a alteração, que poderiam ser: Comissões, Lideranças, Mesa Diretora, Tramitação Geral e Plenário e Outros órgãos e instituições do Congresso. Por outro, foram também

¹³ Alguns exemplos são a criação de programas sociais para atendimento de residentes do Distrito Federal, como o Programa Pró-Idoso no âmbito da Câmara dos Deputados, a obrigatoriedade de tradução simultânea para LIBRAS das audiências públicas na TV Câmara, proibição do uso privativo de elevadores e disposições sobre o estágio-visita do Senado.

¹⁴ A classificação de cada uma das resoluções analisadas de acordo com essa dupla categorização pode ser visualizada no anexo 1 deste texto.

classificados quanto à alteração específica que fizeram, dentre 17 categorias, a serem apresentadas na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Categorias de alteração e explicação

Alteração Específica	Explicação
Criação	Criação de órgãos, como comissões ou outros, como a Secretaria da Mulher, ou criação de novas lideranças.
Profissionalização e transparência	Alteração no quadro administrativo e de pessoal das casas, como quantidade e distribuição dos cargos e funções comissionadas relacionadas com o processo decisório, como assessoria legislativa, revisão e datilografia.
Horário e tempo de sessão	Altera duração, horário de início e fim, e frequência de sessões nas casas.
Composição e representação	Altera limites ou proporcionalidade de composição de órgãos, bem como regras para representações específicas, partidárias, de minorias, entre outros.
Competências e denominação	Altera competências específicas e denominação de órgãos do congresso, como comissões ou outros.
Definições para cargos	Altera ou define critérios para eleição ou designações para cargos, como presidência da Mesa Diretora, comissões ou outros órgãos.
Apresentação de projetos	Altera regras para apresentação de novos projetos a serem avaliados, quanto à autoria de proposição, prazos, tipos específicos de projetos etc.
Votação	Altera ou define regras para formas de votação de propostas ou eleições internas.
Presenças, ausências e quórum	Define obrigatoriedade de presença de figura ou quórum mínimo para trabalhos, bem como consequências e formas de computação de ausências.
Urgência e prazos de tramitação	Altera ou define regras para requerimento de urgência e apreciação de matérias sob este rito de tramitação, bem como prazos para avaliação de matérias em geral.
Arquivamento e desarquivamento	Altera regras para arquivamento e desarquivamento de proposições, como prazos, condições e exceções.
Tempo e uso de fala	Altera ou define regras para comunicação de parlamentares ou lideranças, sua duração e conteúdo.
Ordem dos trabalhos	Define ou altera ordem de despacho, ordem de apreciação de projetos ou etapas de tramitação.
Relatoria	Define ou altera regras para a relatoria de projetos ou designação de relatores

Apreciação conclusiva	Define ou altera regras sobre apreciação conclusiva das comissões temáticas
Cumulatividade	Definir regras sobre a acumulação de cargos ou títulos, especialmente nas comissões temáticas. Define quais órgãos permitem e quais não permitem cumulatividade.
Outros	Alterações específicas que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores.

Elaboração própria.

Buscou-se, com isso, compreender de que forma específica os parlamentares buscaram alterar seus regimentos, bem como quais estratégias mais frequentemente foram utilizadas. As duas categorizações (quanto às instituições e quanto ao tipo de alteração) foram utilizadas de maneira articulada para compreender de modo aprofundado a maneira pela qual os parlamentares brasileiros buscaram empreender mudanças institucionais em suas casas legislativas nas últimas décadas. É importante salientar que para os casos em que um mesmo projeto alterava mais de uma instituição, e/ou de mais de uma maneira, este foi considerado em mais de uma categoria, de modo que a soma das frequências de projetos de resolução em cada uma das categorias é maior do que o número total de projetos. Ou seja, um mesmo projeto pode estar sendo contado para o cálculo de frequência de mais de uma categoria. Para o cálculo de porcentagem, contudo, foi considerado o número absoluto de projetos, ou seja, 1.324 projetos *apresentados* no total, sendo que destes, 152 foram *aprovados*.

Selecionados apenas os projetos de interesse para a pesquisa, passei para as análises das justificativas dos projetos aprovados, anexadas aos mesmos por seus autores no momento da proposição, buscando compreender por que deputados e senadores buscaram alterar seus regimentos internos. Para tal, foram coletados manualmente os textos das justificativas de cada um dos projetos, encontrados junto aos seus projetos nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado. Algumas justificativas não foram encontradas, especialmente de projetos mais antigos ou aqueles propostos pelas Mesas Diretoras. Ao todo, 22 justificativas de resoluções da Câmara dos Deputados não foram encontradas, e 8 justificativas de resoluções do Senado Federal. Isto significa que o corpus de análise das justificativas ficou constituído de 122 documentos.

As 122 justificativas foram analisadas de duas maneiras. Em primeiro lugar, foi utilizado o software R para realizar análise de texto como dado. A utilização do software permitiu a análise quantitativa do texto, gerando estatísticas descritivas e análises de correlação que serão apresentadas no capítulo a seguir. Depois, foi realizada uma análise

de conteúdo qualitativa das justificativas a partir da leitura de cada uma delas por parte da autora, que resultou em uma categorização que buscou sintetizar as principais razões que os parlamentares indicam motivar a proposição das mudanças institucionais analisadas por esta pesquisa. A distribuição das resoluções à luz desta nova categoria de justificativa também será apresentada no capítulo a seguir

Por fim, passei para a análise do possível efeito da aprovação das resoluções na ampliação do número de aprovações terminativas. Para isso, analisei todos os projetos que diziam respeito a esse tema, seus textos e suas justificativas, com ênfase para os três que foram aprovados. Para esses, realizei um estudo de caso aprofundado, buscando verificar que alterações fizeram, e quais poderiam ser os efeitos mais diretos de suas alterações. Utilizei o banco de dados legislativos do CEBRAP, com objetivo de verificar os padrões do processo legislativo, possibilitando a comparação dos padrões com os efeitos das mudanças.

Através da combinação de metodologias busquei entender como as alterações no funcionamento e organização das casas legislativas, operadas via aprovação das resoluções internas, foram articuladas, e verificar se o aumento de aprovação de leis por poder terminativo pode ser, ainda que parcialmente, atribuído a elas.

CAPÍTULO 4: Três décadas de mudanças institucionais: projetos de resolução propostos e aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

4.1. O que buscavam alterar?

Conforme explicitado na seção anterior, os projetos de resolução da Câmara e do Senado propostos entre 1988 e 2018 passaram por uma série de filtros que buscaram capturar apenas aqueles que versavam sobre temas pertinentes ao objeto desta pesquisa, qual seja: modificações no regimento interno das casas que afetassem o processo legislativo. Ao final desse processo, foi possível consolidar um banco de dados com 1.324 projetos *apresentados*. Aos 1.324 projetos foi aplicada uma dupla categorização, feita de maneira manual pela autora. Por um lado, os PR's foram categorizados quanto ao local ou instituição específica à qual se voltava a alteração, que poderiam ser: Comissões, Lideranças, Mesa Diretora, Tramitação Geral e Plenário e Outros órgãos e instituições do Congresso¹⁵. Estas categorias e suas frequências podem ser visualizadas na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Instituições a serem modificadas por projetos de resolução apresentados em ambas as casas legislativas (1989-2018)¹⁶

Instituição Modificada	Projetos apresentados	
	Frequência	Porcentagem
Comissões	635	48,0
Tramitação Geral e Plenário	507	38,3
Mesa Diretora	99	7,5
Lideranças	82	6,2
Outros órgãos e instituições do Congresso	102	7,7

Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Através da Tabela 2 é possível visualizar que parte expressiva dos projetos de resolução apresentados (48% aproximadamente), e a categoria que mais se desejou modificar, dizia respeito a alterações nas comissões da Câmara e do Senado. Em

¹⁵ Como secretarias, procuradorias, corregedorias, e etc.

¹⁶ É importante notar que projetos podem ter sido atribuídos a mais de uma categoria simultaneamente se suas alterações forem direcionadas a mais de uma instituição, ou se mais de um tipo de alteração foi implementada. Em razão disto, as somas das porcentagens de todas as categorias podem ultrapassar 100%, pois estes projetos estariam sendo duplamente contados.

sequência, a categoria Tramitação Geral e o Plenário foi a segunda que mais recebeu atenção dos parlamentares em suas proposições, com 38,3% dos 1.324 projetos buscando alterá-la. Após as alterações nas Comissões e na Tramitação Geral e Plenário, seguem as categorias Mesa Diretora, com 7,5%, Lideranças, com 6,2%, e por fim, Outros órgãos e instituições do Congresso, com 7,7% das proposições apresentadas.

Por outro lado, e conforme explicitado anteriormente, os PR foram também classificados quanto à alteração específica que fizeram, dentre 17 categorias previamente apresentadas (nas páginas 43 e 43), cujas frequências dos total de projetos apresentados pode ser visualizada na Tabela 4 abaixo. Essa segunda categorização buscou evidenciar os aspectos específicos que os parlamentares buscaram alterar com as resoluções em cada uma das instituições.

Tabela 3: Categorias de alteração dos projetos de resolução apresentados em ambas as casas legislativas (1989-2018)

Alteração Específica	Projetos apresentados	
	Frequência	Porcentagem
Criação	242	18,3
Votação	116	8,8
Composição e representação	112	8,5
Horário e tempo de sessão	97	7,3
Competências e denominação	94	7,1
Definições para cargos	93	7,0
Urgência e prazos de tramitação	70	5,3
Tempo e uso de fala	69	5,2
Ordem dos trabalhos	59	4,5
Profissionalização e transparência	49	3,7
Apresentação de projetos	49	3,7
Presenças, ausências e quórum	49	3,7
Relatoria	46	3,5
Arquivamento e desarquivamento	35	2,6
Apreciação conclusiva	29	2,2
Cumulatividade	12	0,9
Outros	77	13,4

Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Comparando os tipos de alteração explicitados na Tabela 4, foi possível perceber que a alteração empregada pelos parlamentares com mais frequência é a de Criação (18,3%). Conforme a explicação da Tabela 1, a categoria Criação trata de criação de órgãos, como comissões ou outros, como a Secretaria da Mulher, ou criação de novas lideranças. Esta categoria de alteração é seguida pela categoria Votação nas casas (8,8%), que majoritariamente alteram ou definem regras de votação de propostas legislativas ou eleições internas. A categoria específica seguinte à essa, com maior porcentagem de

projetos apresentados, é a de Composição e Representação (8,5%), que altera limites ou proporcionalidade de composição de órgãos, bem como regras para representações específicas, partidárias, de minorias, entre outros. Em seguida, vem a categoria de alterações no Horário e Tempo de Sessões legislativas (7,3%), como duração, horário de início e fim, frequência de sessões etc. Este é outro tópico bastante sensível, dado que a literatura demonstra o impacto que este tema possui no processo legislativo e nos direitos parlamentares, como discutiremos mais adiante.

A próxima categoria, de Competências e Denominação (7,1%), merece um destaque. Embora a delimitação de competências pareça ter uma importância um pouco mais óbvia para a apreciação de matérias e formulação de políticas públicas, uma vez que delimita a jurisdição e responsabilidade de cada órgão sobre os diferentes temas das políticas, é preciso também considerar as alterações de denominação dos órgãos para esse processo. Esse tipo de alteração por vezes evidencia um aspecto ou uma temática já tratada pela comissão, mas que não tem recebido a devida atenção. Isso sugere um esforço dos atores em tornar mais precisas e mais bem delimitadas as atividades e funções desempenhadas pelas comissões ou outros órgãos no que tange à produção de políticas públicas. Além disso, colocam em evidência tipos específicos de política pública, demonstrando uma preocupação destacada em certa temática.

Exemplo disso é encontrado no PRC 241/2014, que inclui o tema de “Serviços” na Comissão até então chamada de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Essa alteração demonstra uma preocupação em se destacar o setor de serviços que, principalmente recentemente, tem estado em destaque na discussão sobre desenvolvimento econômico no Brasil, especialmente após as perdas experienciadas pelo setor de serviços após a crise econômica e o crescimento de sua importância na composição no PIB em escala global¹⁷ Nesse sentido, este PRC demonstra que alterações de denominação das comissões tendem a ser mais importante do que inicialmente se imagina, pois podem demonstrar uma busca por expertise por alguma jurisdição que, até então, vinha merecendo menos destaque (Vasquez e de Freitas, 2019).

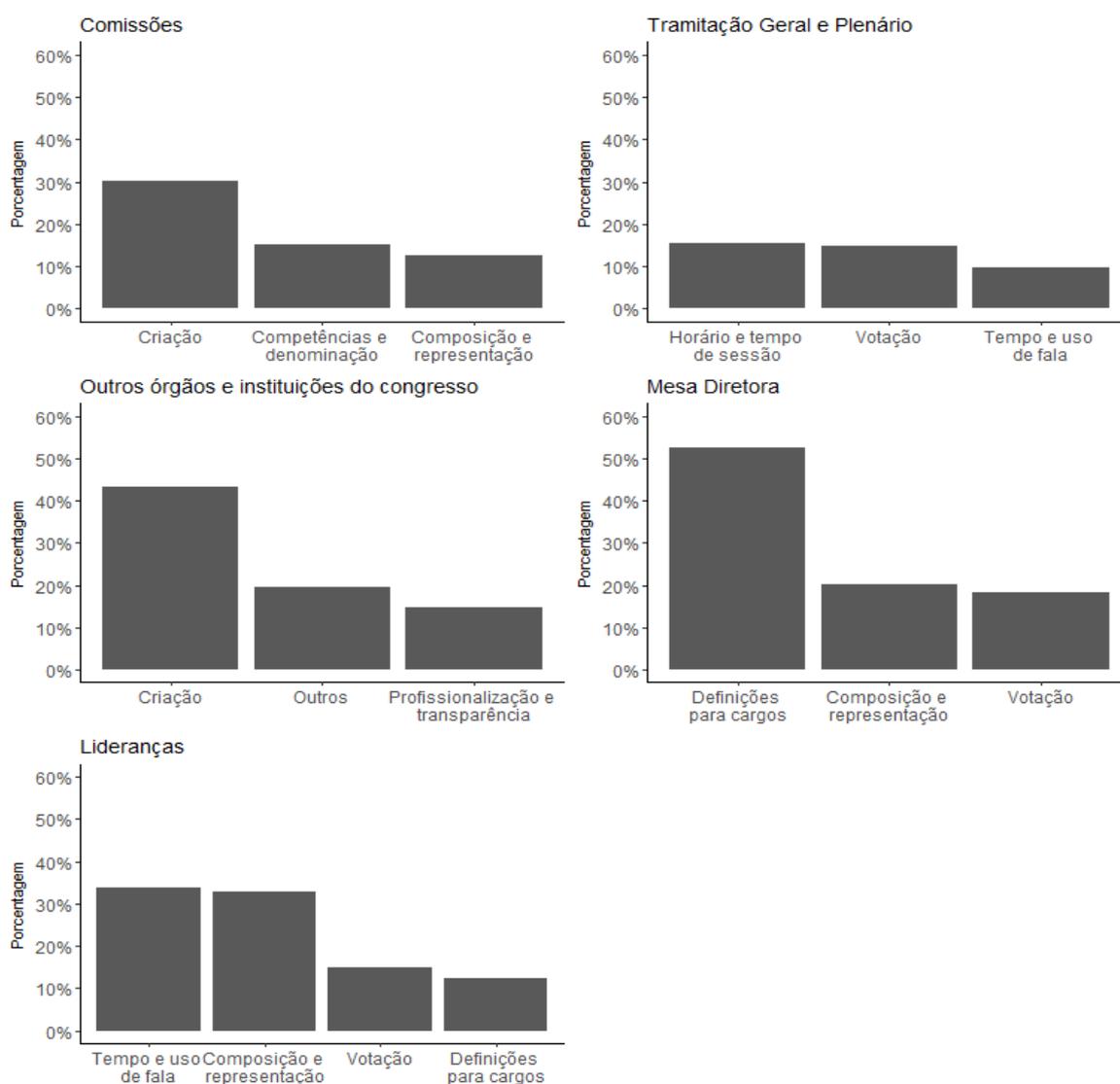
Por fim, a categoria Outros, que congrega 13,4% das resoluções aprovadas versa sobre temáticas variadas que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores. No Anexo 1 apresento alguns projetos com sua categorização. As demais categorias, embora delimitem aspectos considerados importantes pela literatura (Cox, 1987; Strom, 1990; Binder, 1995; Figueiredo e Limongi, 1999; Martin e Vanberg, 2013; Martin, 2014; Freitas, 2016; Vasquez e de Freitas, 2019) para o processo decisório no legislativo e a força de seus

¹⁷ Ver mais em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/td-7.pdf>

órgãos, representam menos de 7% das proposições propostas, o que indica menor preocupação dos parlamentares com as temáticas.

Mas para além da compreensão das instituições alteradas e os principais tipos de alteração, a dupla-categorização pretende permitir uma compreensão mais dinâmica dos projetos apresentados a partir do cruzamento de suas categorias. A figura 1 abaixo apresenta as três categorias de alteração mais frequentes para cada uma das instituições a que os projetos apresentados faziam referência, de modo que é possível compreender o que os parlamentares pretendiam alterar quando propuseram o projeto de resolução.

Figura 1: Cruzamento de categorias de instituição e de modificação dos projetos de resolução apresentados



Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.¹⁸

¹⁸ O gráfico da categoria lideranças apresenta as 4 alterações, ao invés de três, porque no caso das resoluções aprovadas desta categoria, a 3ª e a 4ª categoria de alteração apresentaram a mesma frequência, assim que foram apresentadas também 4 nas apresentadas, para que fosse possível a comparação.

Para as comissões temáticas, é possível perceber que a criação de comissões se sobressai dentre as propostas. Das 635 proposições dessa categoria, 192 (aproximadamente 30,2% delas) se referem a criação de novas comissões. E estes 192 projetos que se referem a criação de comissões (ou seja, que caem nas duas categorias), representam aproximadamente 80% de todos os projetos da categoria Criação (242). Após a alteração de criação, alterações na composição e representação das comissões, como o PRC 115/2012, que define que o limite máximo de membros das comissões fica acrescido de um centésimo do total dos Deputados, foram as mais frequentes, com 15,3% dos projetos apresentados. Em seguida, foram mais frequentes alterações na Competência e Denominação das comissões, que representaram 12,8% dos projetos apresentados. Exemplo de projeto desta categoria é o PRS 1/2005, que inclui entre as competências da Comissão de Desenvolvimento Regional opinar sobre matérias referentes ao turismo.

Igualmente às comissões, as alterações propostas a Outros órgãos e instituições do congresso concentram-se em criação, com aproximadamente 43,1% dos projetos apresentados voltados a este tipo de proposição. Isto é bastante sintomático da criação de diversos novos órgãos de representação e proteção no âmbito das casas, como a Ouvidoria Permanente da Câmara dos Deputados (PRC 118/1997), o Conselho Público de Comunicação (PRC 198/2009), o Conselho de Avaliação das Políticas Tributárias (PRS 10/2018), entre outros.

Por se tratar de uma categoria que abriga instituições e órgãos diversos pertencentes as casas legislativas, estes também possuem estruturas e regras diversas, o que demanda alterações específicas singulares e não necessariamente correspondentes às categorias de alteração criadas por este trabalho. Isso explica a frequência da categoria de alteração “Outros”, que aparece logo em seguida a alterações de criação, correspondendo a 19,6% das alterações propostas a outros órgãos e instituições do congresso. Por fim, a terceira alteração mais frequente a esta categoria são alterações de profissionalização e transparência, que alteram o quadro administrativo e de pessoal das casas, como quantidade e distribuição dos cargos e funções comissionadas relacionadas com o processo decisório, como assessoria legislativa, revisão e datilografia.

As proposições de alteração à Mesa Diretora concentram-se principalmente em alteração nas definições para os cargos da mesa (52,5%), como presidência, vice-presidência, secretários etc. Exemplo de projeto desta dupla-categorização é o PRC 266/2005, que exige um mínimo de 10% (dez por cento) de assinatura para apoio ao registro individual de candidato ao cargo de Presidente da Câmara dos Deputados, ou

mesmo o PRC 2018/2001, que dispõe sobre as atribuições dos Suplentes de Secretário. Após as alterações nas definições para os cargos, as que mais frequentemente alteram as Mesas Diretoras das casas são as alterações de composição e representação (20,2%), como o PRC 56/2003, que dispõe sobre os efeitos da mudança de partido na composição e direção dos órgãos da Casa, e alterações nas regras de votação para a eleição de membros da Mesa (18,2%).

As alterações propostas às Lideranças das casas concentram-se em alterações no tempo e uso que líderes e vice-líderes podem fazer da fala em sessões legislativas (34%)¹⁹, e em sua Composição e Representação (33%)²⁰, categoria que representa alterações no número de líderes, e quais grupos de parlamentares podem obter um representante oficial no Colégio. Isso inclui lideranças partidárias, de bancada, da maioria e da minoria, e líderes do governo. Somados, esses dois tipos de alteração concentram 67% das propostas de alteração para as Lideranças. Mais marginalmente encontram-se mudanças nas regras de votação para eleição de lideranças, e definições para seus cargos (com 15,1% e 12,3%, respectivamente).

Por fim, para a Tramitação Geral e Plenário das casas as propostas de alteração foram um pouco mais diversas e mais bem distribuídas. A mais frequente delas, a alteração no horário e tempo das sessões legislativas, não chega a 16% das alterações que alteram essa instituição. Exemplo de projeto deste tipo é o PRC 11/2007, que aumenta a duração das sessões ordinárias para seis horas, iniciando-se às treze horas. As alterações nas regras gerais de votação vêm logo em seguida, com 15%, e depois alterações no tempo disponível e nas regras para o uso da fala por parte dos parlamentares nas sessões (9,9%). Exemplos de projetos que buscam promover alterações deste tipo são, respectivamente, o PRC 152/2001, que extingue o voto secreto na Câmara dos Deputados, e o PRC 15/1991, que reduz o tempo de cada orador de 30 para 20 minutos durante o grande expediente.

Em suma, pode-se dizer que proporcionalmente ao número total de projetos de resolução propostos (1.324), as alterações mais frequentes foram as de criação de comissões (com 192 projetos apresentados, correspondendo a 14,5% do total), alterações nas competências e denominação, e composição e representação das comissões (97 e 81 projetos apresentados, correspondendo a 7,3% e 6,1% do total, respectivamente), e alterações no horário e duração das sessões legislativas no plenário ou outros espaços das casas (78 projetos apresentados, correspondendo a 5,9% do total). Dessa forma, a

¹⁹ Por exemplo o PRC 161/1993, que autoriza o vice-líder, mediante ofício, fazer comunicações de liderança usando a prerrogativa do líder.

²⁰ Como o PRC 257/2017, que institui critérios de substituição de membros das Comissões pelos líderes das bancadas partidárias.

dupla-categorização empregada permitiu compreender as formas mais frequentemente buscadas pelos parlamentares para alterar de maneira geral os regimentos de suas casas legislativas e quais instituições buscam alterar, ao mesmo tempo que permite perceber como diferentes alterações são mais ou menos comuns para as variadas instituições e órgãos que delas fazem parte.

Contudo, é importante lembrar que proposições apresentadas não necessariamente se convertem em alterações realizadas. Conforme já demonstrado anteriormente, dos 1.324 projetos propostos no período analisado, apenas 152 foram aprovados. Isso significa que embora existisse um interesse individual ou mesmo coletivo de alguns parlamentares ao proporem essas alterações, não foi possível formar as coalizões necessárias para que essas alterações fossem colocadas em pauta, apreciadas e aprovadas. Dessa forma, a presente seção é capaz de expressar apenas as formas pelas quais os parlamentares tentaram alterar seus regimentos, e não como efetivamente o fizeram. É para a análise desta segunda que a seção seguinte se dedica.

4.2. O que alteraram efetivamente?

Conforme supracitado, dos 1.324 projetos de resolução apresentados pelos parlamentares e que faziam referência a modificações no regimento interno das casas que afetassem o processo legislativo, apenas 152 foram aprovados. Estes também foram duplamente categorizados, quanto à instituição que buscavam alterar e quanto à forma específica pela qual buscavam promover esta alteração. A tabela 4 a seguir apresenta a distribuição dos projetos aprovados dentre as instituições alteradas, bem como a taxa de sucesso de aprovação para cada categoria. Em outras palavras apresenta, por um lado, a porcentagem de projetos aprovados de cada categoria com relação ao total de aprovados, e, por outro, a porcentagem de projetos aprovados de cada categoria com relação a quantidade total de projetos *apresentados* em cada categoria, ou seja, de todos os apresentados da categoria, quantos foram efetivamente aprovados.

Tabela 4: Instituições modificadas por projetos de resolução aprovados em ambas as casas legislativas (1989-2018)

Instituição Modificada	Projetos aprovados		Taxa de sucesso
	Frequência	Porcentagem	Porcentagem
Comissões	62	40,8	9,8
Tramitação Geral e Plenário	55	36,2	10,8

Outros órgãos e instituições do Congresso	29	19,1	28,4
Lideranças	17	11,2	20,7
Mesa Diretora	9	5,9	9,1

Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A partir da tabela 4 é possível perceber que, assim como no caso dos projetos apresentados, para os projetos aprovados as comissões permanecem sendo as mais alteradas, com aproximadamente, 40,8% de todas as resoluções aprovadas alterando-as. Contudo, é possível analisar uma grande diferença na porcentagem de projetos propostos e os efetivamente aprovados que tinham as comissões como principal instituição alterada. Essa diferença significa que embora quase 50% (635) dos projetos de resolução propostos visassem alterações nas comissões das casas, como demonstrado na tabela 2, foi possível formar coalizão para aprovação de apenas 4,7% (62) deles. Em outras palavras, parlamentares propõe mais projetos de resolução para alterar comissões do que os aprovam, proporcionalmente.

Isto é observado na coluna taxa de sucesso dentro de cada categoria, ou seja, na proporção do que é aprovado sobre o total proposto para cada uma das categorias estabelecidas neste trabalho. Embora as alterações sobre comissões sejam as mais propostas e mais aprovadas, os projetos com a temática não possuem a maior taxa de sucesso, ou seja, o número de resoluções aprovadas é grande pois o número de proposições com a temática é grande, mas proporcionalmente, apenas 9,8% dessas proposições é aprovada. Isso significa que existe um grande interesse individual dos parlamentares em alterar as comissões, mas esse interesse não se traduz em formação de maiorias e decisões coletivas tão facilmente quanto os projetos sobre Outros órgãos e instituições do congresso e Lideranças o fazem.

A categoria Tramitação Geral e Plenário é a segunda mais frequente, constituindo 36,2% das alterações propostas pelas resoluções aprovadas. Mas assim como a categoria comissões, alterações na tramitação geral e plenário das casas não estão entre aqueles que possuem a maior taxa de sucesso, com apenas 10,8% das propostas dessa categoria aprovadas. Novamente, a alta porcentagem de aprovação se deve a alta porcentagem de proposição de projetos de resolução com o tema, mas foi possível formar coalizões para a aprovação de apenas 10% delas.

Após as alterações nas Comissões e na Tramitação Geral e Plenário, seguem as categorias “Outros órgãos e instituições do Congresso”, com 19,1% das aprovadas e “Lideranças”, com 11,2% das aprovadas. Para ambas as categorias, a maior porcentagem de aprovadas com a temática em relação às proposições totais, proporcionalmente, demonstra o interesse coletivo do congresso em aprovar medidas que alteram essas instâncias institucionais, o que se reflete em suas altas taxas de sucesso. Ainda que as categorias estejam entre as com menores números de proposições (totalizando 7,7% e 6,2% das proposições totais, respectivamente, e conforme mostrou a tabela 2), as categorias são as que possuem as maiores taxas de sucesso (28,4% e 20,7% respectivamente).

Uma possível explicação para a alta taxa de sucesso dos projetos que alteram Outros órgãos e instituições do Congresso, é que estes projetos usualmente não fazem alterações diretas nas regras do processo decisório em si, por exemplo alterando regras para proposição, apreciação, votação e arquivamento de leis, embora o influenciem muito indiretamente. Este tipo de projeto usualmente cria ou altera instituições paralelas que resguardam o processo decisório e seus parlamentares, como secretarias, ouvidorias, corregedorias etc., e por isso pode ser que haja menos conflito ao redor de suas modificações. Maiores análises seriam necessárias para comprovar tal hipótese, contudo. “Mesa Diretora” é a menos aprovada e com a menor taxa de sucesso, sendo alterada por apenas 6% dos projetos aprovados aproximadamente.

Por outro lado, e conforme realizado na sessão anterior para a análise do total de proposições apresentadas, as resoluções aprovadas também foram categorizadas e avaliadas de acordo com as alterações específicas que buscaram implementar às instituições há pouco mencionadas. As resoluções foram classificadas de acordo com as 17 categorias previamente apresentadas (nas páginas 43 e 43), e sua distribuição pode ser visualizada na Tabela 5 abaixo. Buscou-se, com isso, evidenciar os aspectos específicos que os parlamentares efetivamente alteraram com a aprovação das resoluções em cada uma das instituições.

Tabela 5: Categorias de alteração dos projetos de resolução aprovados em ambas as casas legislativas (1989-2018)

Alteração Específica	Projetos aprovados		Taxa de sucesso
	Frequência	Porcentagem	Porcentagem
Criação	41	27,0	16,9
Profissionalização e transparência	27	17,8	55,1
Composição e representação	20	13,2	17,9
Outros	19	12,5	10,7
Horário e tempo de sessão	15	9,9	15,5

Competências e denominação	13	8,6	13,8
Definições para cargos	11	7,2	11,8
Tempo e uso de fala	7	4,6	10,1
Ordem dos trabalhos	7	4,6	11,9
Votação	6	3,9	5,2
Urgência e prazos de tramitação	5	3,3	7,1
Apresentação de projetos	5	3,3	10,2
Presenças, ausências e quórum	4	2,6	8,2
Arquivamento e desarquivamento	3	2,0	8,6
Apreciação conclusiva	3	2,0	10,3
Cumulatividade	3	2,0	25,0
Relatoria	2	1,3	4,3

Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Assim como no caso das propostas apresentadas, a categoria de criação permanece sendo a mais frequente dentre os tipos de alteração para as proposições aprovadas. Das 152 resoluções aprovadas, 27% delas versavam sobre esse tipo de alteração, seja criação de Comissões, de outros órgãos do Congresso, ou criação de cargos de representação²¹. Sua taxa de sucesso, contudo, não é a mais alta (16,9%), o que indica que a categoria de criação é mais uma das que alcançaram altos números de aprovação porque já se encontravam dentre as categorias mais numerosas dentre as proposições.

Por outro lado, as alterações de profissionalização e transparência, que para as propostas *apresentadas* não se encontrava nem entre os 10 tipos de alterações mais frequentes, são o segundo tipo de alteração mais frequente dentre as aprovadas. Isto é em parte explicado pela alta taxa de sucesso desta segunda categoria, que tem 55,1% de seus projetos aprovados. Ou seja, de todos os projetos propostos que buscavam alterar aspectos de profissionalização e transparência das casas, mais da metade foi aprovado, o que indica algum consenso com relação a importância das alterações, facilitando a formação das coalizões necessárias para aprovação.

Estes projetos tratam principalmente da reorganização do quadro de funcionários das casas, bem como criação e extinção de cargos, alguns deles muito importantes para o pleno funcionamento do processo decisório, como assessores legislativos, técnicos em datilografia, revisão e arquivo. Este tipo de alteração também pode possuir impacto orçamentário, embora isto não seja uma regra. Boa parte dos projetos transforma cargos vagos em outros cargos de mesmo nível técnico, ou prevê a transformação assim que vagarem, de maneira a não impactar no orçamento da casa, ao mesmo tempo em que

²¹ Alguns exemplos desta categoria são os projetos PRC 167/2009, que cria a Procuradoria Especial da Mulher, o PRC 20/2011, que cria a Comissão Permanente de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, ou o PRC 146/2016, que cria mais vice-líderes do governo. A classificação de todos os projetos pode ser visualizada no Anexo 1.

otimiza o trabalho direcionando pessoal para as áreas de maior demanda. Sua taxa de sucesso, contudo, se destaca, sendo mais que duas vezes maior do que a segunda alteração mais frequente, a de cumulatividade²². Nesse sentido, ênfase deve ser dada para a análise das justificativas das resoluções que promoverem esse tipo de alteração, de forma a compreender o que justifica uma alteração que possui tamanha concordância entre os membros das casas, o que faremos no capítulo 5 a seguir.

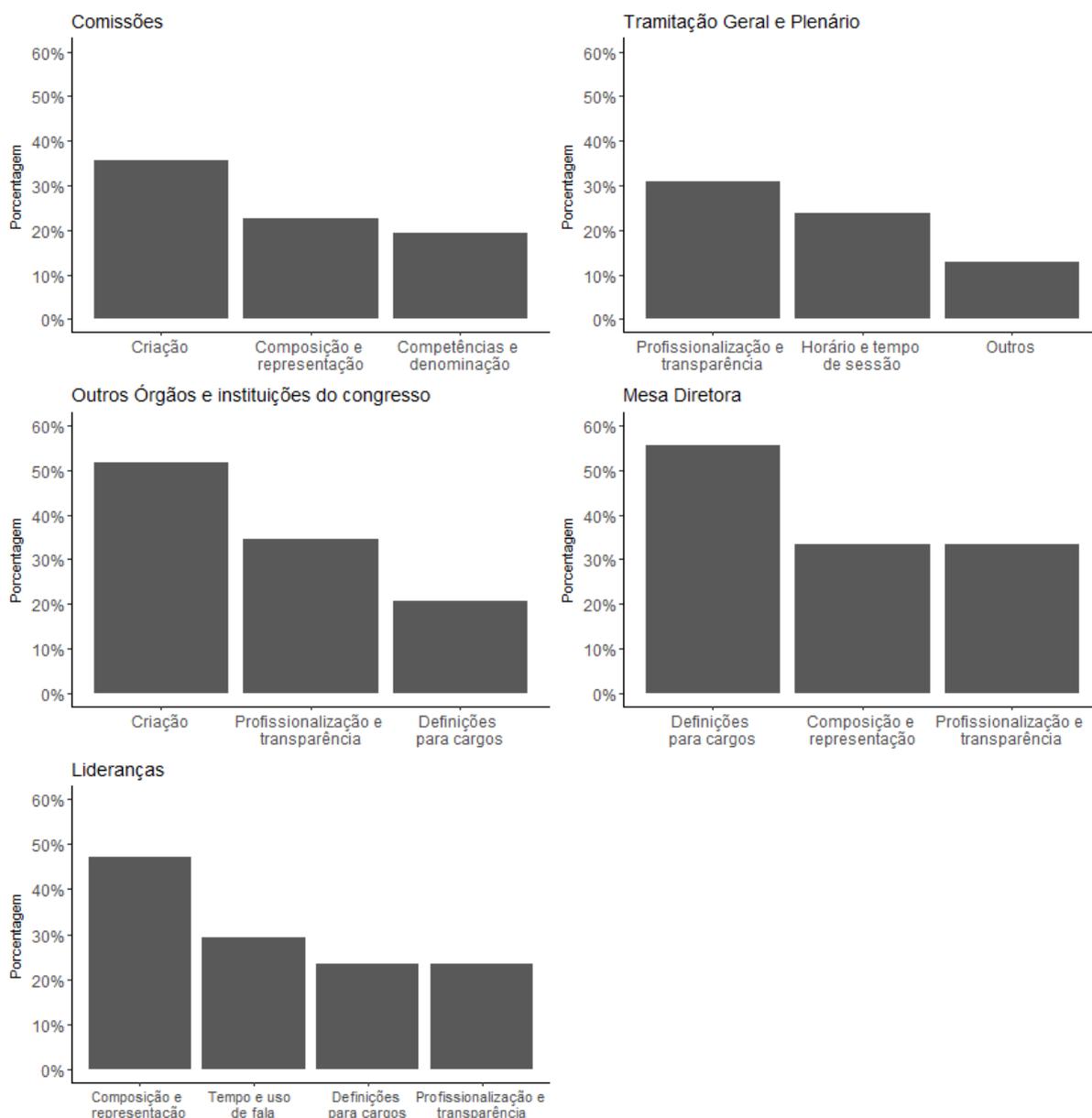
A terceira alteração mais frequente dentre os projetos aprovados foi a de composição e representação, com 13,2% deles alterando limites ou proporcionalidade de composição de órgãos, bem como regras para representações específicas, partidárias, de minorias, entre outras. Esta categoria também possui a terceira maior taxa de sucesso (17,9%), indicando algum consenso sobre sua importância. O mesmo se dá para as alterações de horário e tempo de sessão e competências e denominação, quarta e quinta categorias mais frequentes, que representam 9,9% e 8,6% das aprovadas, respectivamente. Suas taxas de sucesso também se encontram dentre as mais altas.

Juntas, essas 5 categorias (criação, profissionalização e transparência, composição e representação, horário e tempo de sessão e competências de denominação) constituem mais de 60% dos projetos aprovados, e por isso representam a maneira pelas quais parlamentares mais frequentemente se empenharam em alterar seus regimentos. Alterações deste tipo constituem ponto sensível para o processo decisório, como já prevê a literatura institucionalista (Cox, 1987; Strom, 1990; Binder, 1995; Martin e Vanberg, 2013, Vasquez e de Freitas, 2019). Por isto, serão discutidas na seção a seguir à luz da teoria institucionalista, demonstrando sua capacidade de impactar profundamente no processo decisório.

Antes, contudo, da discussão teórica dos achados empíricos, resta a análise do cruzamento das categorias. Conforme afirmado anteriormente, a dupla-categorização pretende permitir uma compreensão mais dinâmica dos projetos a partir do cruzamento de suas categorias. A figura 2 abaixo apresenta as três categorias de alteração mais frequentes para cada uma das instituições alteradas pelos projetos aprovados, de modo que é possível compreender as principais maneiras utilizadas pelos parlamentares para alterar cada uma delas.

²² As alterações de cumulatividade são aquelas que definem regras sobre a acumulação de cargos ou títulos, especialmente nas comissões temáticas. Embora a categoria possua uma alta taxa de sucesso, de 25%, é importante destacar que o número de PRs que tratavam de cumulatividade é baixo, apenas 12 propostos, o que facilita a alta taxa de sucesso, pois o valor de 25% foi alcançado com apenas 3 aprovações.

Figura 2: Cruzamento de categorias de instituição e de modificação dos projetos de resolução aprovados



Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em primeiro lugar, dentre as 62 resoluções aprovadas que tratavam de alterações nas comissões, 22 (35,5% aproximadamente) delas tratavam da criação de novas comissões. Isto significa que aproximadamente 14,5% de todas as resoluções aprovadas na Câmara e no Senado desde 1989 (152) tratavam da criação de novas comissões, seja a partir do desmembramento de comissões antigas, ou da criação de novas. Após a criação de comissões, a maneira pelas quais elas são mais alteradas é através de mudanças em sua composição e representação (22,6%), e em suas competências e denominação (19,4%). Todas essas alterações são realizadas em fatores estruturais apontados pela literatura como

como relevante para o funcionamento eficiente de um sistema de comissões (Martin e Vanberg, 2013).

Outro cruzamento de categorias que merece destaque é entre as alterações na Tramitação geral e plenário das casas e suas duas principais categorias de alteração específica. Em primeiro lugar, dos 55 projetos aprovados que buscavam alterar essas instituições, 17 (30,9%) tratavam de alterações na Profissionalização e transparência dos processos. Destaca-se, portanto, a preocupação com uma reorganização do quadro de funcionários, extinção e criação de cargos.

É importante salientar, contudo, o caráter de adaptação da casa para o novo regime democrático. Dessas 17 resoluções, 12 ocorrem até o ano de 1995, com diversas citações em suas justificativas, como exploraremos no capítulo a seguir, a readequações em vista da nova ordem constitucional. As outras 5 ocorrem até o ano de 2004. Ou seja, a alteração de aspectos de profissionalização na Tramitação geral e plenário das casas se concentra em um momento muito inicial pós aprovação da nova constituição. Depois de 2004 este tipo de resolução deixa de ser aprovada. Já a segunda alteração mais frequente aplicada a tramitação geral e plenário das casas são mudanças no horário, frequência e duração de suas sessões (23,6%), como pode ser visualizado na figura 2 acima.

Por fim, e finalizando a análise dos cruzamentos de categorias, dentre as alterações feitas a Outros órgãos e instituições do Congresso, a mais frequente é a criação de órgãos, como secretarias, ouvidorias, assessorias, entre outras. Das 29 resoluções aprovadas que alteram essas instituições, 15 (51,7%) o fazem através da criação de órgãos. Depois, dentre as alterações feitas às Lideranças, a mais frequente é a alterações na composição e representação delas. Das 17 resoluções aprovadas, 8 (47,1%) alteram regras para a composição e representação das lideranças. Por último, dentre as alterações feitas à Mesa Diretora, a mais frequente é alterações em definições para cargos. Dos 9 projetos aprovados em ambas as casas, 5 (55,6%) alteram regras para eleição de cargos da Mesa Diretora e outras regras para atribuição dos mesmos.

Em síntese, pode-se afirmar que proporcionalmente ao número total de projetos aprovados (152), as alterações mais frequentes foram as de criação de comissões (com 22 projetos aprovados, correspondendo a 14,5% do total de aprovados aprox.), alterações de profissionalização e transparência na tramitação geral e plenário das casas (com 17 projetos aprovados, correspondendo a 11,2% do total de aprovados aprox.), e criação de outros órgãos e instituições do congresso (15 projetos aprovados, correspondendo a 9,8% do total de aprovados aprox.).

Assim sendo, a dupla-categorização tornou possível observar de maneira panorâmica as alterações mais frequentes, sobre as quais atingiu-se um consenso suficiente para a formação de coalizões, levando a sua aprovação. Ao mesmo tempo, permitiu perceber como diferentes alterações são mais ou menos comuns para as variadas instituições do congresso e órgãos que delas fazem parte. O que procuro, na sessão seguinte, é discutir esses achados à luz da teoria institucionalista, demonstrando como a literatura já tem demonstrado, há muito, que os fatores estruturais alterados por estas resoluções analisadas impactam profundamente no funcionamento do processo legislativo.

4.3. Discussão teórica

A literatura institucionalista e os estudos legislativos empenharam grandes esforços para compreender quais fatores são indicativos de um processo decisório eficiente e de um sistema de comissões forte. Muitos desses fatores, como argumento a seguir, são objeto dos projetos de resolução analisados, e muitos são efetivamente alterados com a aprovação desses. Dessa forma, os achados empíricos até aqui demonstrados reforçam o argumento de que compreender as maneiras pelas quais os parlamentares tentaram e conseguiram efetivamente alterar as instituições é fundamental para a compreensão do efeito que podem ter no processo decisório e o poder das mudanças institucionais nesse sentido.

O primeiro fator para o qual chamo a atenção, é o número de comissões. A criação de novas comissões foi a alteração mais frequente tanto entre o total de projetos propostos, quanto dentre os aprovados. Este tipo de alteração institucional é muito importante para a produção de políticas públicas pois a quantidade de comissões é um indicativo de grau de especialização política destes órgãos. Afinal, um número baixo de comissões sugere que poucas jurisdições são abarcadas pelo sistema ou que uma ou mais comissões são responsáveis por mais de uma temática. Ambas as situações configuram potenciais déficits de especialização para um sistema que deve ser o mais preparado possível para escrutinizar os projetos que apreciam (Martin e Vanberg, 2013).

Dessa maneira, o aumento no número de comissões temporalmente sugere um ganho de especialização a partir da individualização de certas temáticas que outrora compartilhavam o mesmo órgão e de uma atualização do sistema, ao incorporar novas competências (Vasquez e de Freitas, 2019), além de permitir o desafogamento de projetos com temas não necessariamente correlatos em uma mesma comissão. Como afirma a própria Mesa Diretora, na ocasião em que justifica seu projeto que propõe o

desmembramento da então comissão de Educação e Cultura em duas comissões permanentes, Comissão de Educação e Comissão de Cultura:

“A atual comissão de Educação e Cultura trata de assuntos de elevada complexidade que exigem a especialização dos membros da comissão para tratar de matérias altamente relevantes no mundo atual, sobretudo no Brasil. No entanto, o atual acúmulo de competências da comissão dificulta tal especialização, na medida em que o volume de proposições examinado pelo colegiado não permite que os parlamentares analisem apenas projetos de uma determinada matéria. Com o desmembramento haverá espaço para um debate mais enriquecedor tanto no que tange as matérias relativas à educação quanto as matérias atinentes a cultura, contribuindo para um processo legislativo mais eficaz e dinâmico.” (Mesa Diretora, 2013, Avulso inicial do PRC 166/2013)²³.

Além disso, o protagonismo das comissões como foco de alteração também é importante porque até poucos anos atrás, grande parte da literatura nacional considerava as comissões temáticas como sem importância para o processo legislativo. A possibilidade de pedido de urgência, que permite a retirada de um projeto da comissão sem que esta a considere, levou estudiosos à conclusão de que o sistema de comissão seria pouco autônomo, classificando a produção jurídica no Brasil como um processo centralizado pelo Executivo e Colégio de Líderes (Figueiredo e Limongi, 1999). Pesquisas recentes, no entanto, começaram a analisar o papel das comissões sob uma nova perspectiva (Freitas, 2016; Santos e Almeida, 2011; Vasquez, 2020, de Freitas, 2021), atestando sua importância no processo legislativo. A atenção que os parlamentares dão às comissões na busca por alterar as regras e no número de resoluções aprovadas demonstra que estes atores dão importância a elas no processo legislativo brasileiro.

Outra alteração muito importante é aquela realizada na composição e representação de órgãos, especialmente nas comissões temáticas, que está entre as alterações mais frequentes tanto dentre as propostas, quanto dentre as aprovadas. A literatura tem demonstrado que o total de membros que compõe os órgãos pode impactar diretamente no processo de tomada de decisão. Martin e Vanberg (2013) apontam que comissões muito numerosas, por exemplo, podem gerar problemas de coordenação, ao mesmo tempo que a presença de muitos membros tende a incentivar que políticos atuem como *free-riders*, desencorajando que estes se especializem na jurisdição a qual pertencem. Dessa maneira, e para evitar que muitos ou poucos membros participem da mesma comissão, pode-se limitar, institucionalmente, o total de membros recrutados para cada um destes órgãos (STRØM, 1990, p. 71), como parte das resoluções categorizadas como “composição e representação” o fazem.

²³ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1060666&filename=PRC+166/2013

De forma similar, alterações nas competências e denominação de órgãos também possuem impacto no processo decisório e na aprovação de políticas públicas, e sugerem um esforço dos atores em tornar mais precisas e mais bem delimitadas as atividades e funções desempenhadas pelas comissões ou outros órgãos da casa. Este tipo de alteração usualmente evidencia um aspecto ou uma temática já tratada pela comissão ou pelo órgão, ou incorpora e/ou exclui competências a eles designados, fixando áreas de especialização. Segundo a literatura, órgãos que são institucionalmente responsáveis pelo debate de certos temas têm um processo de deliberação ininterrupto sobre tópicos importantes, aumentando a oportunidade da oposição de expressar suas preferências em uma legislatura, e facilitando o processo decisório (Strøm, 1990). Ou seja, estamos de diante de vasto conjunto de propostas aprovadas que caminham no mesmo sentido, o de aumentar o grau de especialização das comissões legislativas

As alterações no horário e tempo de sessão e no tempo e uso de fala dos parlamentares formam outro conjunto de alterações também destacado pela literatura neoinstitucionalista por tocam em um ponto sensível para o processo legislativo: o tempo. Conforme demonstra Cox (1987, 2009), a escassez no tempo de plenário é um fator de grande influência para a centralização do poder decisório, porque ele é altamente demandado pelos parlamentares para que estes discutam e passem seus projetos de lei, ao mesmo tempo em que ele é necessário para que eles se comuniquem com sua clientela. Em realidade, Cox (1987, 2009) já inclusive demonstrou que as legislaturas democráticas atuais, seus cargos comissionados e privilegiados com poder de agenda, tais como as Mesas Diretores, e os partidos legislativos, são frutos de centralização institucional como resposta à escassez do tempo de plenário.

O tempo de plenário é sempre escasso porque quaisquer tipos de proposições só podem ser aprovados, via de regra, de acordo com moções formalmente declaradas e votadas em sessão plenária. Isto significa que cada proposição deve consumir pelo menos algum tempo plenário, se quiser ter uma chance de promulgação, de forma que o tempo de plenário é condição *sine qua non* da legislação. No entanto, há apenas vinte e quatro horas em um dia e, portanto, o tempo plenário também é limitado, sendo, assim, um recurso escasso. Ao mesmo tempo, existem mais instrumentos para atrasar a legislação na sessão plenária (por exemplo, obstruindo, introduzindo emendas e destaques, e similares) do que para acelerá-lo (Cox, 2009). Em conjunto, essas características levam a um engarrafamento de projetos na ordem do dia.

Porque o tempo do plenário é essencial para a aprovação da legislação e porque o plenário não pode contornar isso simplesmente abdicando de seus poderes, a gestão do

tempo do plenário tem sido o campo de batalha crucial da maioria dos conflitos sobre o processo legislativo em todo o mundo democrático (Cox, 2009). Em outras palavras, para fazer qualquer coisa, os membros devem regular o acesso ao tempo do plenário, e por isso é bastante sintomático que tenhamos encontrado resoluções que buscam regular o tempo em plenário, e que elas sejam a segunda categoria mais frequente de alteração na Tramitação Geral e plenário das casas legislativas e a quarta mais frequente dentre todas as resoluções aprovadas.

Além disso, a literatura tem demonstrado que essas intensas regulagens do tempo em plenário constituem uma disputa de poder que eventualmente levará a direitos de proposição desiguais e a um poder de atraso ou obstrução reduzido. Ou seja, e como argumenta Cox (2009) em uma de suas principais hipóteses teóricas: Legislaturas com grande número de projetos engarrafados, ou o que ele chama de legislaturas “ocupadas”, são desiguais, porque desenvolverão regras que criarão desigualdades no acesso dos membros ao plenário e diminuirão a capacidade dos membros comuns de atrasar ou obstruir a tramitação de projetos. Embora o desenvolvimento dessas regras desiguais possa ocorrer a partir das alterações no horário e tempo de sessões, para o caso brasileiro é mais comum que ele se dê a partir da alteração de regras sobre tempo e uso da palavra, e apresentação de emendas e recursos em plenário. Ainda que o número de projetos que visam alterar tempo e uso da fala de parlamentares não seja alto (4,6% dos aprovados e 5,2% das propostas em geral), as alterações que buscam trazer corroboram a teoria de Cox, na medida em que majoritariamente propõem a concentração da fala na figura dos líderes e vice-líderes, ou nos partidos majoritários.

Por fim, as alterações trazidas pelos projetos de profissionalização e transparência, como mudanças no quadro administrativo e de pessoal das casas, na quantidade e distribuição dos cargos, e na definição e especificação de suas atribuições, constituem fatores que indicam o grau de institucionalização de uma organização (Polsby, 1968). Segundo a literatura, devem ser criadas e mantidas organizações especializadas para a atividade política, caso o contrário o sistema político tende a ser instável e incapaz de atender às demandas ou proteger os interesses de seus grupos constituintes. Para isso, as organizações devem ser institucionalizadas, ou seja, possuir um conjunto de regras (instituições) que as guiem durante esse processo, através do constrangimento dos atores.

Ainda segundo a literatura, uma das principais características de organizações institucionalizadas é que suas funções são internamente determinadas em alguma base regular e explícita. Há uma divisão do trabalho na qual os papéis são especificados e há expectativas amplamente compartilhadas sobre o desempenho dos papéis. Existem padrões

regularizados de recrutamento para funções e de movimento de função para função (Polsby, 1968). Estas são exatamente os tipos de mudanças que as resoluções de profissionalização e transparência buscam implementar. Dessa forma, pode-se dizer que este tipo de alteração impacta diretamente no grau de institucionalização das organizações legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), e em sua capacidade de atender suas demandas e cumprir com seu papel no sistema político brasileiro.

Em suma, a literatura institucionalista e os estudos legislativos têm demonstrado que os temas das alterações propostas e aprovadas pelos parlamentares, apresentados por esta pesquisa, são relevantes para o processo decisório, mas do que isso são comumente chamados por esta literatura de instituições que fortalecem o Legislativo. Através do diálogo traçado entre os dados empíricos e as teorias neoinstitucionalistas, os estudos legislativos e a literatura sobre mudanças institucionais endógenas, este trabalho se constitui em uma análise inédita para os estudos legislativos brasileiros, face às teorias de mudanças institucionais. Após esta etapa de compreensão das alterações, passo a me debruçar, no próximo capítulo, sobre as motivações parlamentares para aprovação das resoluções.

CAPÍTULO 5: A CAUSA DOS EFEITOS: Motivação parlamentar para proposição de Projetos de Resolução

5.1. Análise das justificativas

A justificativa é um dos elementos constitutivos dos aspectos formais obrigatórios de qualquer projeto legislativo proposto, definidos pelos Regimentos Internos das casas. Ela deve conter de argumentos em favor da necessidade da proposição, e pode ser feita por escrito, ou oralmente pelo autor da proposta. É majoritariamente no espaço das justificativas que Deputados e Senadores apontam a intencionalidade declarada das modificações propostas. Essas justificativas podem ser encontradas na forma de texto, anexadas junto ao inteiro teor do projeto, ou, se forem dadas de maneira oral, podem ser encontradas nos diários oficiais das casas, embora esta informação seja mais difícil de ser rastreada.

Por sua própria função, as justificativas constituem o modo mais direto de acessar a motivação declarada do parlamentar para a proposição de uma determinada matéria, ainda que haja restrições a serem seguidas pelos parlamentares na composição deste texto ou fala, como o decoro, o uso correto da língua portuguesa, e até certa impessoalidade. Por isto é importante compreender a distinção entre a intencionalidade declarada e a intencionalidade real de um parlamentar ao propor uma matéria. Embora a leitura dos diários oficiais possa, em muitos casos, fornecer alguma informação adicional sobre esta segunda, uma vez que o espaço de discussão em plenário é uma pouco mais livre de restrições formais do que o espaço das justificativas, é preciso assumir as limitações do observador.

Conforme argumenta Tsebelis (1998), existe uma assimetria entre o que os atores políticos estão efetivamente realizando e o que nós, como pesquisadores, podemos observar, uma vez que aquele está participando de jogos em múltiplas arenas, por vezes ocultos aos observadores. Reconhecendo estes limites, este trabalho busca compreender a motivação declarada dos parlamentos para a proposição de projetos de resolução, a partir da análise das justificativas e possíveis debates encontrados nos diários oficiais.

Vale ressaltar que é incorreto supor que as justificativas propostas são desimportantes ou excessivamente limitadas pelas regras de proposição. Quando as olhamos fica evidente que essas limitações não diluem o seu conteúdo. Algumas justificativas são grandes, com dezenas de páginas. Outras curtíssimas com poucas frases. Algumas se estruturam apontando vários benefícios para a sociedade, dos mais vagos aos mais específicos, outras se apoiam em uma longa argumentação sobre um único benefício.

Por vezes informações de suma importância para a identificação das disputas e conflitos traçados nas casas são expostas nesses espaços.

Conflitos partidários, insatisfação dos parlamentares com determinados processos e mesmo sobre a dinâmica da casa são expostos de forma bastante clara e, por vezes, pouco impessoal. Isso torna as justificativas um elemento rico para entender motivação declarada, tendo o pesquisador a consciência de que o que se declara é parte do jogo político e as intenções reais podem ser diferentes das declarações. Mais importante é que é através da intenção declarada que o parlamentar busca convencer seus colegas sobre a importância do que está propondo, de forma que guardadas as limitações do objeto, ele pode trazer informações relevantes sobre o Legislativo.

Exemplo claro disto é a justificativa do PRS 62 de 1991, que buscava alterar o regimento do Senado para que o pedido de urgência só possa ser solicitado quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão ordinária subsequente à aprovação do requerimento, e não mais na mesma sessão, garantindo mais largo período para apreciação. Argumenta o autor do projeto, Senador Jutahy Magalhães, na justificativa anexada a sua proposição:

“Há um inconformismo crescente dos Senadores quanto à constante utilização desta Casa, não em sua função revisora, mas simplesmente repetidora, cartorária, homologatória. Têm sido cada vez mais frequentes os episódios de proposições nos chegam da Câmara dos Deputados, onde passaram meses em estudos e discussões, para que o Senado as aprove em horas. Nas vezes em que isso ocorre, durante a discussão da matéria gasta-se todo o tempo com longas catilinárias contra essa prática. Adverte-se que isso não mais será tolerado daí para frente. [...] Que o Senado vem servindo a interesses políticos, seja do Governo, seja da Câmara dos Deputados, isso é evidente. Quando o Governo quer neutralizar o impacto de alguma deliberação tomada na outra Casa do Congresso, ele usa o Senado, ainda que contando com base de sustentação precária e eventual. Quando a Câmara quer transferir um determinado ônus político em relação a alguma matéria, o faz usando o Senado em emergências que não o dignificam e; muitas vezes, o desmoralizam. [...] Cabe ao próprio Senado fechar as portas à repetição das visitas inoportunas de matérias urgentes. A primeira providência é, portanto, modificar o Regimento Interno naquilo que favorece à indesejável prática. Se, realmente, é de interesse da Casa enfrentar e resolver o problema, devemos começar por aí. Nesse sentido, é o presente Projeto que elimina a hipótese de urgência, prevista na alínea b do art. 336, do Regimento Interno.” (Senador Jutahy Magalhães, autor do PRS 62/1991)²⁴

A justificativa do projeto deixa clara a insatisfação do senador, e evidencia um conflito entre as casas legislativas e entre Poderes de maneira tal que não seria possível captar apenas a partir da leitura do inteiro teor do projeto, evidenciando uma disputa de poder através da aprovação de uma regra que, a priori, pareceria simples, alterar o período

²⁴ Ver em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6423?sequencia=14>.

de apreciação de matérias com urgência da mesma sessão para a sessão seguinte, permitindo que os senadores não cedam à pressão de aprovar algo que vem da Câmara no mesmo dia em que esta matéria chega ao Senado. É este tipo de elemento que a análise das justificativas busca também captar.

Além disso, em trabalho anterior, demonstramos que ao proporem e aprovarem projetos de resolução direcionados à modificação do sistema de comissões da Câmara, deputados intencionavam o melhor aparelhamento das comissões temáticas, dando-lhes melhores condições de formular políticas públicas (Vasquez e de Freitas, 2019). Espera-se, através da análise das justificativas deste trabalho, encontrar evidências indicativas de nossa hipótese de que a mudança institucional endógena foi utilizada como estratégia para o alcance de preferências políticas dos deputados e senadores.

Para a análise das justificativas desta dissertação, e como mencionado anteriormente, foram coletados manualmente os textos das justificativas de cada um dos projetos aprovados. Ao todo 30 justificativas não foram encontradas, de forma que o *corpus* de análise das justificativas ficou constituído de 122 documentos. Primeiramente, para a análise quantitativa do texto, realizado pelo software R, foram excluídos termos não desejados, tanto os mais comuns para a língua portuguesa e que não possuem, em si, significado, como proposições, conectivos, artigos etc. (*stopwords*), quanto palavras que pelo contexto da pesquisa certamente apareceriam em demasia, entre elas: Regimento Interno, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Projeto de Resolução, Casa, proposições, matéria, deputados, e outras similares. O *corpus* final de análise, após a exclusão das *stopwords*, totalizou 14.301 palavras, composto 5.142 palavras diferentes (formas únicas), sendo as mais frequentes “cargos”, com 58 aparições, “poder”, com 53, “sociedade” com 46, “desenvolvimento”, com 43 e “trabalho”, também com 43.

Uma visão geral das palavras mais frequentes pode ser visualizada na nuvem de palavras apresentada pela Figura 3 a seguir.

Figura 3: Palavras mais frequentes nas justificativas das resoluções aprovadas em ambas as casas legislativas (1989-2018)



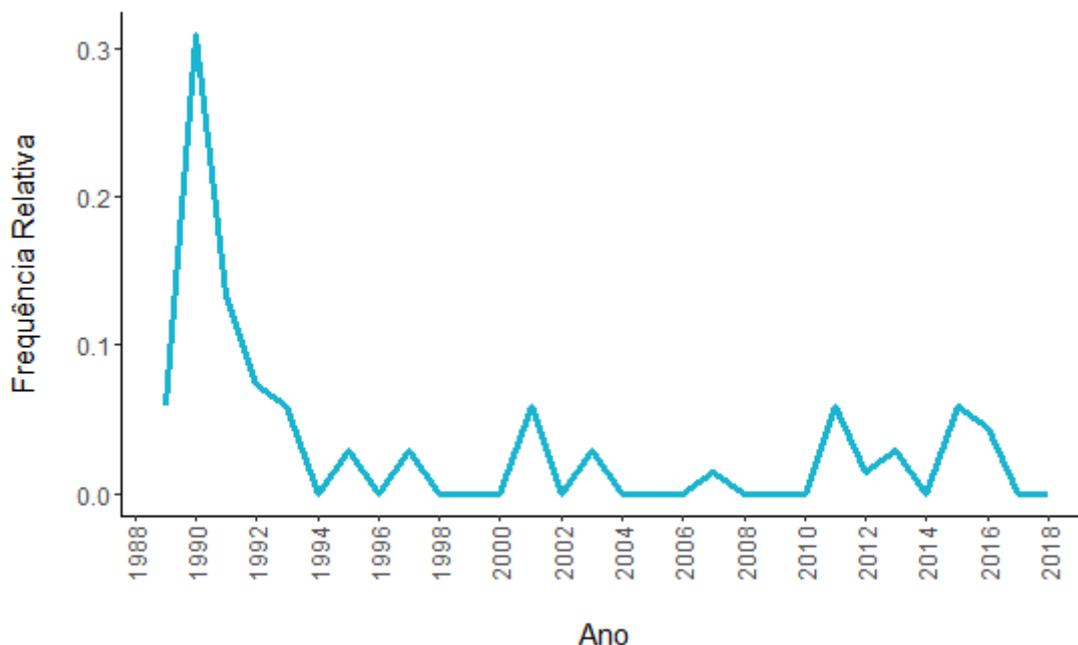
Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Esta primeira análise das justificativas demonstra a presença de alguns temas que chamam a atenção e que foram reafirmados pela análise qualitativa das justificativas. Em primeiro lugar, a importância da criação e organização de cargos, especialmente cargos de apoio legislativo, para a racionalização do processo decisório e o funcionamento das casas. Também há uma preocupação com a temática do desenvolvimento, tanto da sociedade quando das próprias casas legislativas no acompanhamento das novas demandas sociais na devida velocidade. Existe também uma preocupação com o fortalecimento da função fiscalizadora das casas, e sua relação com o Poder Executivo.

Por fim, ainda devemos destacar um movimento de alteração voltado para a adequação do regimento às prerrogativas constitucionais, sobretudo, mas não apenas, em projetos mais próximos da promulgação da nova constituição de 1988, como se pode observar no gráfico 3 abaixo. É o caso do projeto de resolução do Senado 51 de 1990 que busca igualar as regras para proposição de PEC's do regimento do Senado às regras determinadas pela Constituição. Já o PRS 16 de 1990 visa a adequar a competência terminativa deferida às Comissões pela Constituição de 1988 às normas regimentais pertinentes, incluindo os projetos de resolução que versem sobre a suspensão de lei

declarada inconstitucional entre as proposições subordinadas à deliberação conclusiva das Comissões, entre outras alterações.

Gráfico 3: Frequência relativa do termo “Constituição” nas justificativas de projetos de resolução por ano



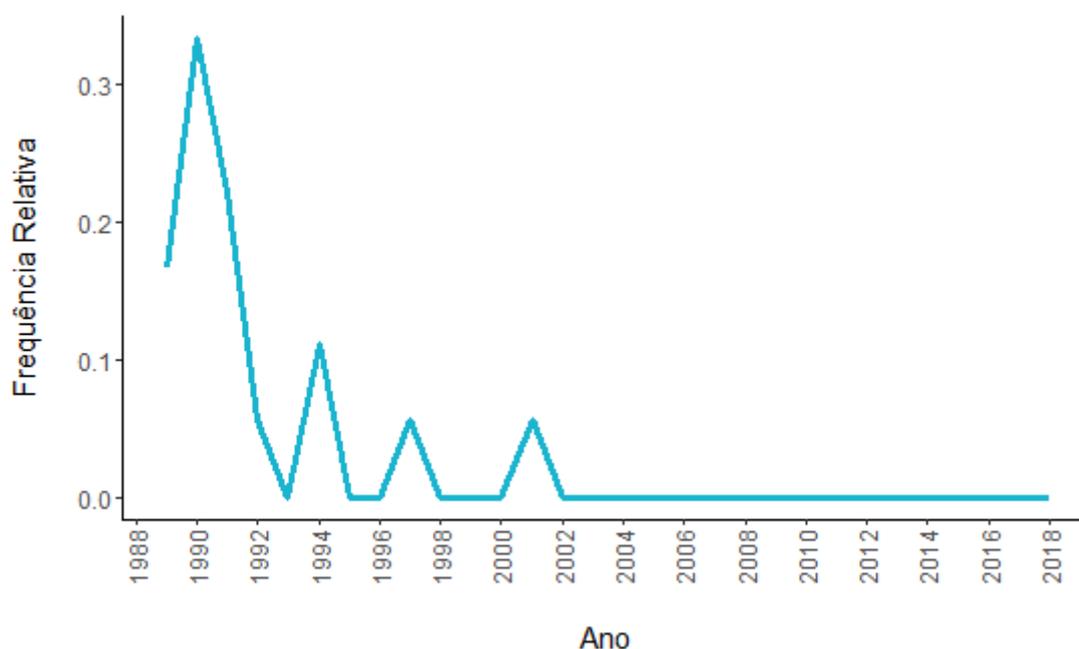
Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Outro tema que se concentrou apenas nos primeiros anos, logo após a promulgação da Constituição e a elaboração dos regulamentos, era a preocupação com as normas de requisitos de urgência, conforme o gráfico 4. O tema da urgência, conforme mencionado acima, é bastante sensível porque foi a possibilidade de requisição de urgência que levou à classificação da produção jurídica no Brasil como um processo centralizado pelo Executivo e pelo Colégio de Líderes (Figueiredo e Limongi, 1999). Assim, é bastante sintomático que, especialmente numa fase inicial da democracia brasileira e da criação do Regimento Interno, os parlamentares tivessem essa preocupação com a mudança de regras referentes a pedidos urgentes.

A sensibilidade do tema da urgência fica bem evidente no pronunciamento do senador Jutahy Magalhães, que, ao justificar seu projeto de resolução nº 62 de 1991, que altera as regras referentes ao pedido de urgência, afirma que há um “inconformismo crescente dos Senadores quanto ao uso constante da Casa, não em sua função revisora, mas simplesmente repetidora, cartorária, homologatória”, pois são frequentes os episódios de proposições que lhes chegam da Câmara dos Deputados, “onde passaram meses em estudos e discussões, para que o Senado as aprova em horas”. Segundo ele, é evidente que

“o Senado tem servido a interesses políticos”, e, portanto, “cabe ao próprio Senado fechar as portas à repetição das visitas inoportunas de matérias urgentes”, e para isso “a primeira providência seria, portanto, modificar o Regimento Interno no que favorece à indesejável prática” (1991, Diário Oficial do Senado Federal)²⁵.

Gráfico 4: Frequência relativa dos termos “Urgente” e “Urgência” nas justificativas dos projetos de resolução por ano

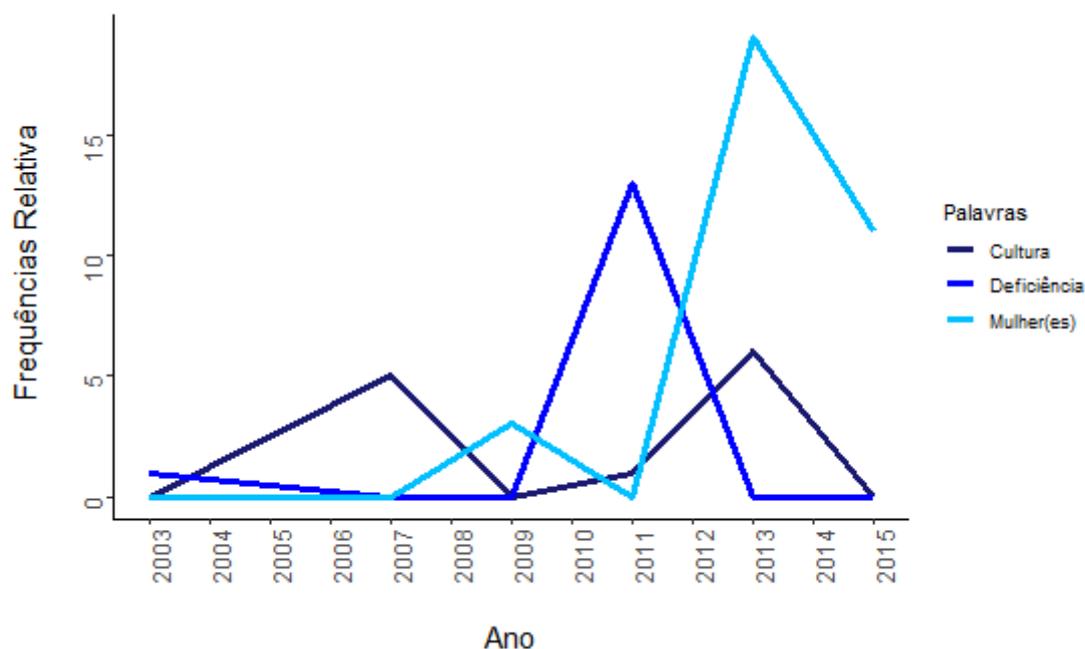


Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por outro lado, alguns temas sociais parecem receber uma preocupação crescente apenas nos últimos anos, principalmente a partir dos anos 2000, conforme evidenciado no gráfico 5 abaixo. O crescente número de menções aos temas cultura, direitos das mulheres e pessoas com deficiência, que receberam algum destaque nas propostas a partir dos anos 2000, coincide com o crescimento da preocupação generalizada com os temas e com o aumento da representação de minorias, na última década, entre parlamentares eleitos, o que levou à readequação do processo decisório e do sistema de comissões para lidar com esses temas.

²⁵ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6178?sequencia=13>

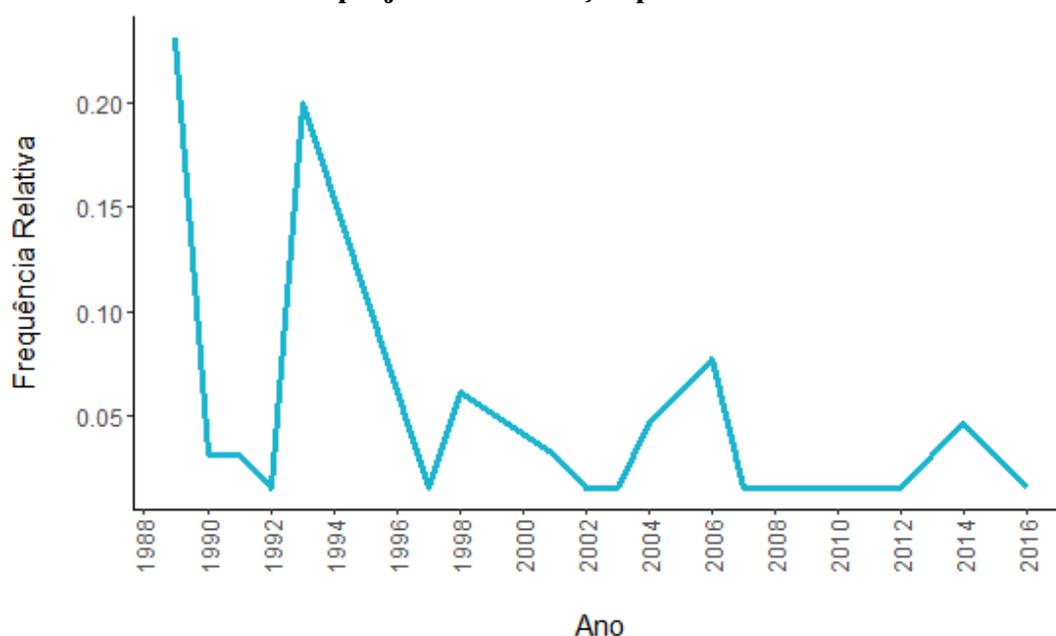
Gráfico 5: Frequência relativa dos termos “Cultura”, “Mulher(res)” e “Deficiência” nas justificativas dos projetos de resolução por ano



Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por último, a temática relacionada a cargos parece tem alguma constância. Ainda que haja uma expressão maior e seu aparecimento nos anos logo subsequentes a constituição, as palavras continuam aparecendo nas justificativas ao longo do tempo, com pelo menos uma aparição em cada ano, como indica o gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6: Frequência relativa dos termos “Cargo”, e “Cargos” nas justificativas dos projetos de resolução por ano



aparecimento dos temas em si, não ocorre em apenas uma ocasião, ou um único documento. Em primeiro lugar, a figura demonstra uma grande preocupação com a organização do quadro administrativo e funcional das casas, adequação e coordenação de servidores, nível técnico, e profissionalização. Este constitui um dos maiores blocos temáticos com grande correlação entre as palavras, acompanhado por um segundo bloco sobre questões orçamentares, que envolvem estudos e avaliações orçamentárias, assessoramento, fiscalização e a abertura de novos órgãos para tal.

Existe também uma preocupação com o Poder Executivo, com o papel de fiscalização e controle do Congresso. Conforme é possível visualizar, a palavra poder, isoladamente, aparece em mais de 50% dos projetos, o que é esperado, visto que o objeto tema deste trabalho é um Poder da República (o Poder Legislativo). Contudo, é importante destacar que em aproximadamente 10% dos projetos, quando eles falam poder estão falando do Poder Executivo especificamente. Por fim, existe também um grande bloco que representa a criação de órgãos de representação e proteção, como procuradorias, corregedorias e o conselho de ética. As justificativas também demonstram preocupar-se com a relação entre o parlamento e a sociedade civil, a importância do desenvolvimento do país, a consolidação da educação brasileira, a facilitação da criação de políticas públicas e a organização da ordem interna das casas.

Após a análise quantitativa inicial das justificativas, foi realizada análise qualitativa a partir da leitura e categorização de cada uma das 122 justificativas encontradas. A partir desta categorização foi possível sintetizar as principais razões mobilizadas pelos parlamentares para a proposição e aprovação das mudanças institucionais propostas via projetos de resolução. Cada uma das categorias pode ser encontrada na tabela 6 a seguir, junto de suas descrições e distribuição.

Tabela 6: Descrição e distribuição das categorias de justificativa²⁶

Categoria de Justificativa	Descrição	%
Especialização	Alterações realizadas para permitir maior ganho de especialização das casas, implicando diretamente na melhor capacidade de discussão e formulação de políticas públicas.	26,2%
Melhoria do processo decisório	Alterações realizadas para dar às casas legislativas melhores condições de propor, apreciar e aprovar projetos de maneira mais célere, racional e eficaz.	25,4%

²⁶ Alguns projetos apresentavam em sua justificativa argumentos referentes a mais de uma categoria. Neste caso, foi adicionado à duas categorias, sendo contato mais de uma vez de forma que a soma das porcentagens é maior que 100%, considerando como base o total de 122 projetos.

Direito Parlamentar	Alterações realizadas para garantir, ampliar ou restringir os direitos individuais dos parlamentares no exercício de seu mandato.	15,6%
Democracia e Direitos fundamentais	Alterações realizadas em nome do princípio democrático ou para a proteção de minorias e garantia de direitos fundamentais, como o direito das mulheres.	13,9%
Melhoria do quadro de funcionários administrativos	Alterações realizadas para possibilitar a constituição de um quadro de funcionários administrativos qualificado e em número suficiente para atender as demandas de diferentes órgãos da casa no processo decisório.	13,9%
Adequação/clarificação das normas	Alterações realizadas para clarificar normas antes pouco claras, conflitantes ou ausentes dos regimentos, ainda que fossem seguidas informalmente pelos parlamentos.	9,0%
Responsividade entre as casas	Alterações realizadas com base em regras presentes ou modificações realizadas pela outra casa legislativa, visando a padronização entre os procedimentos e simetria entre as casas.	8,2%
Adaptação constitucional	Alterações realizadas em razão da necessidade de adequação dos regimentos à nova constituição de 88 ou eventuais emendas constitucionais posteriores, que trouxeram novas responsabilidades, requisitos ou regras de funcionamento das casas.	7,4%
Funcionamento partidário-parlamentar	Alterações realizadas para garantir ou ampliar o direito dos partidos políticos de se fazerem representar como tal nas casas legislativas, ou seja, de atuarem no Legislativo, usufruindo de todas as prerrogativas regimentais concedidas às legendas.	7,4%
Relação Executivo-Legislativo	Alterações realizadas para facilitar a relação entre os Poderes, seja em termos de representação, como por exemplo na figura do líder do governo, seja para garantir a função fiscalizadora.	4,1%

Elaborada pela autora.

Conforme é possível visualizar na tabela 6 acima, foi possível categorizar o conjunto das justificativas em 10 principais razões para alteração, sendo a mais frequente delas a Especialização. Mais de um quarto dos projetos (26,2%) tinha suas alterações justificadas pelos autores por promoverem ou possibilitarem maior ganho de especialização nas casas. Como era de se esperar, majoritariamente este tipo de justificativa é dado para a criação de novas comissões temáticas ou alteração de sua competência. Dos 32 projetos cujas justificativas utilizavam o ganho de especialização para argumentar para sua aprovação, 24 (75%) propunham a criação de novas comissões temáticas ou alteravam as atribuições de comissões já existentes.

Conforme já explicitado no capítulo anterior, a quantidade de comissões é um indicativo direto de grau de especialização política destes órgãos (MARTIN; VANBERG, 2013; MARTIN, 2014; MATTSON; STRØM, 1995; STRØM, 1990). Dessa forma, é bastante sintomático que os projetos que buscam alterar as comissões temáticas nas casas legislativas majoritariamente mobilizem o ganho na especialização para justificar sua aprovação. As justificativas, no entanto, deixam bastante claro como os parlamentares

estão cientes dessa relação direta, como é possível perceber na justificativa do PRC 5/2003:

“O Projeto de Resolução que ora submeto à apreciação dos membros da Câmara dos Deputados destina-se a criar a Comissão Permanente de Turismo, cuja matéria vem sendo tratada, de forma limitada, no âmbito da Comissão de Economia, Indústria e Comércio. [...] Com efeito, no curso dos trabalhos da Frente [Parlamentar de Turismo] evidenciou-se a necessidade de se implementar uma nova política de fomento e exploração do turismo. Verifica-se que esse importante segmento econômico não tem merecido, por parte das autoridades, o tratamento condizente com a sua importância e com as enormes perspectivas do setor. Assim, parece-me que com a criação dessa Comissão, que terá como diretriz impulsionar o sistema nacional de turismo, o Poder Legislativo estará dando o exemplo a ser seguido pelas demais autoridades, despertando-as para uma nova postura desenvolvimentista em relação ao setor” (Deputado Bismarck Maia, autor do PRC 5/2003)²⁷.

O segundo argumento mais mobilizado pelos parlamentares para aprovação de suas mudanças institucionais propostas foi a melhoria do processo decisório (25,4%), dando às casas legislativas melhores condições de propor, apreciar e aprovar projetos de maneira mais célere, racional e eficaz. Dos 31 projetos que mobilizaram este tipo de justificativa, 16 (51,5%) alteraram as comissões temáticas e 12 (38,7%) alteraram a Tramitação Geral e o Plenário das casas. Os tipos de alteração foram bastante variados, sendo os mais frequentes alterações no Horário e tempo de sessão, em Urgências e prazos de tramitação, e na ordem dos trabalhos (12,9% cada). Isso significa que os parlamentares acreditam, ou ao menos declaram acreditar através das justificativas das resoluções, que alterações no tempo das sessões, nas regras para urgência e na ordem dos trabalhos de apreciação possuem a capacidade de alterar o processo decisório positivamente, e mobilizaram as mudanças institucionais endógenas ao menos 31 vezes desde 1989 para alcançar esse fim.

Exemplo bastante claro é a justificativa do PRC 200/1994, em que argumenta o autor:

“Visa o presente Projeto de Resolução, primordialmente, agilizar os trabalhos das Comissões Técnicas, prevendo prazos para tramitação inclusive de matéria ordinária e instituindo mecanismos que possibilitem conferir tramitação célere a proposições consideradas urgentes ou prioritárias no âmbito desses Órgãos. Busca-se, como resultado da modificação, não apenas a valorização dos Órgãos Técnicos da Casa, mas também evitar a vulgarização dos requerimentos de

²⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=113846&filename=PRC%205/2003

urgência em Plenário, muitas vezes oferecidos com a alegação da falta de meios para ultimar com a necessária brevidade o exame de matérias nas Comissões.” (Deputado Inocêncio Oliveira, autor do PRC 200/1994)²⁸.

As justificativas evidenciam que os deputados e senadores utilizaram as mudanças institucionais endógenas, operadas via aprovação de resoluções internas, para buscar melhorias no processo decisório, seja em termos da velocidade de apreciação de projetos, seja no número de projetos apreciados, aprovados ou arquivados, ou mesmo capacidade das casas de legislar de maneira mais informada, através do ganho de especialização. Mas este não foi o único objetivo dos parlamentares com tais alterações. Na realidade, as resoluções também foram utilizadas como forma de garantir ou ampliar os direitos dos próprios parlamentares durante o exercício de seu mandato, como demonstra a terceira categoria de justificativa mais frequente.

Conforme é possível visualizar na tabela 6 acima, em 15,6% das 122 justificativas analisadas os autores argumentaram pela aprovação de seus projetos, pois tais alterações gerariam impactos nos direitos dos parlamentares em exercício. Em apenas 2 projetos essa alteração pareceu impactar negativamente os parlamentares, como no caso do PRC 321/2006, que veda a possibilidade da prestação de serviços de assessoramento nos gabinetes parlamentares ou nas suas projeções nos Estados, limitando as atividades administrativas desses servidores públicos aos órgãos da Câmara dos Deputados situados na Capital Federal. O assessoramento realizado nos gabinetes parlamentares dos estados de eleição dos parlamentares proporcionava um serviço bastante pessoal e individualizado ao parlamentar, e o direito a este serviço foi retirado com este projeto. Esse caso evidencia uma preocupação com a imagem do parlamento, de forma que diminuição dos direitos parlamentares deve ser vista sob outro ângulo.

Nos 17 projetos restantes (13,9% dos aprovados aproximadamente), contudo, os parlamentares utilizaram das resoluções para garantir ou ampliar seus direitos, dessa forma operando-as estrategicamente para seu benefício. As formas de ampliação são variadas. O PRC 116/2003, por exemplo, modifica o sistema de sorteio adotado pela Mesa da Câmara dos Deputados para definir os Parlamentares que farão o uso da palavra durante o Grande Expediente, de modo a democratizar e tornar mais justo o sistema, para que os parlamentares que não tiverem falado no semestre anterior tenham preferência pela fala. O PRS 23/1991 busca garantir a todos os senadores, sem nenhuma discriminação e mediante

²⁸ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR1994.pdf#page=41>

a adoção de sistema de alternância, o direito de relatar projetos. O PRS 65/1995 vai ainda mais além, instituindo a procuradoria parlamentar, e argumenta:

“Sob o regime democrático o foro parlamentar está constantemente exposto e não apenas à crítica e ao embate das rivalidades políticas. Os parlamentos [...] mais sofrem regular bombardeio, de acusações, imputações e mesmo ofensas, do que recebem o reconhecimento pelo seu desempenho. [...] Disseminou-se no Brasil destemperada prática, nos meios de comunicação, de referir-se ao Senado e aos Senadores de modo ofensivo ou ridicularizante, para bem além do que admite a sã - e mesmo dura - crítica. O interesse público, do qual não poucos meios de comunicação social se arvoram em porta-voz, não pode servir de pretexto para que se deixe dizer do Congresso Nacional brasileiro, impunemente, qualquer coisa inclusive as injuriosas. É certamente descabida - por motivos morais e constitucionais qualquer veleidade de censura prévia. Essa está, pois, prévia e absolutamente descartada. No entanto, o que de inexato ou infamante se difundir por meio de grande alcance público deve ser rápida e corretamente colocado no devido lugar.” (Senador Humberto Lucena, autor do PRS 65/1995).

É interessante notar, além disso, que dos 17 projetos de resolução que justificavam suas alterações alegando ampliar os direitos parlamentares, apenas 5 são propostos pela Câmara dos Deputados, os outros 12 são propostos pelo Senado. Isto indica que durante o período analisado, os senadores fizeram uso das resoluções para garantir ou ampliação de seus direitos duas vezes mais do que os deputados o fizeram.

Na sequência dos tipos de justificativa mais usados pelos parlamentares, estão o apelo à Democracia e Direitos fundamentais, e a Melhoria do quadro de funcionários, ambos presentes em 13,9% das justificativas. O argumento em favor da democracia e dos direitos fundamentais foi utilizado majoritariamente para justificar a criação de órgãos e outras instituições do Congresso Nacional que zelavam por esses direitos, como a Procuradoria Especial da Mulher, a Ouvidoria Parlamentar, a Corregedoria Parlamentar, a Comissão de Legislação Participativa, entre outros.

Já o argumento de melhoria do quadro de funcionários administrativos está estritamente relacionado a alterações da categoria de profissionalização e transparência. Boa parte dos projetos dessa categoria alegam a necessidade de ampliação no número de servidores em razão de uma carência percebida, que prejudica o fluxo do trabalho, a vacância de vagas cujas categorias não são mais consideradas condizentes com as necessidades das casas, ou mesmo de um crescente volume de trabalhos que as casas vêm recebendo com o passar dos anos. Conforme argumenta a Comissão Diretora do Senado Federal, na ocasião em que justifica a proposição do PRS 65/1993:

“Atualmente, encontram-se vagos mais de 20 (vinte) cargos integrantes da Categoria Funcional de Técnico Legislativo, Nível 11, Área 6, Especialidade

6.3-Artesanato, cujo preenchimento a Administração da Casa entende ser desnecessário. Em outras, áreas a exemplo da Área 3-Apoio Técnico-Administrativo, da mesma categoria e nível, há carência de servidores nos órgãos que integram a estrutura organizacional do Senado Federal. Diante disso e visando a atender às solicitações dos setores da Casa, principalmente da Subsecretaria de Administração de Pessoal, submetemos à apreciação dos nobres Pares o presente Projeto de Resolução, com a finalidade de transformar 20 (vinte) cargos vagos em cargos da Área 3-Apoio Técnico-Administrativo, Especialidade 3.2 -Dactilografia da Categoria Funcional de Técnico Legislativo, Nível II, do Quadro de Pessoal do Senado Federal, a serem preenchidos mediante concurso público” (Comissão Diretoria do Senado Federal, autora do PRS 65/1993)²⁹.

Existe também um fator contextual bastante presente neste tipo de alteração e justificativa. Com o passar dos anos, muitos funcionários se aposentaram, faleceram ou deixaram seus cargos por diversas razões, o que deixa vago diversos cargos que não podem ser preenchidos sem autorização e realização de concurso público. Além disso, com o passar do tempo e com a modernização do trabalho das casas, muitas categorias funcionais deixaram de fazer sentido para o cotidiano das casas, totalmente ou ao menos na quantidade de funcionários de que dispunham, como por exemplo, artesãos, motoristas, Inspetor de Polícia Legislativa, entre outros. Muitos desses cargos foram transformados em cargos de apoio Técnico-Administrativo, com especialidade em datilografia, redação, biblioteconomia, arquivologia e analista legislativo.

Talvez seja justamente este fator contextual que justifique a alta taxa de sucesso dos projetos de resolução com este tipo de alteração, demonstrada neste trabalho. Uma vez que fica claro para os parlamentares que as categorias não fazem mais sentido, e uma vez que existem diversos cargos vagos por aposentadoria ou afastamento de funcionários, faz sentido que haja certo consenso quanto a transformação dos cargos, ou extinção de certa categoria para criação de outra. O mesmo se dá para a percepção de que existe uma insuficiência na quantidade de servidores responsáveis por certo trabalho administrativo da casa.

Por fim, 9% das alterações são justificadas pela necessidade de adequação ou clarificação das normas, que antes estavam pouco claras, conflitantes ou ausentes dos regimentos; 8,2% das alterações são justificadas pela tentativa de padronização entre os procedimentos das casas legislativas, mantendo simetria entre elas; 7,4% são justificadas pela necessidade de adaptação dos regimentos a alterações constitucionais, seja a

²⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14206?sequencia=70>

promulgação de 88, sejam eventuais emendas constitucionais posteriores³⁰; 7,4% são justificadas pela necessidade de garantir ou ampliar o direito dos partidos políticos de se fazerem representar como tal nas casas legislativas, incluindo diversas alterações nas lideranças, e 4,1% ocorrem para facilitar a relação entre os Poderes.

5.2. Discussão Teórica

Com as análises realizadas na seção anterior buscou-se capturar a intencionalidade dos parlamentares ao proporem essas mudanças institucionais via resoluções. Foi possível perceber que mais de 50% dos projetos foram justificados alegando melhorias no processo decisório ou na qualidade das políticas públicas via ganho de especialização. Ainda que em primeiro momento este tipo de alteração e justificativa possa parecer um ato de altruísmo por parte dos parlamentares, que promovem as mudanças institucionais para a melhoria do poder público por um bem comum, não é isso que as correntes teóricas base deste trabalho sustentam.

Conforme discutido nos capítulos iniciais deste trabalho, aqui agentes políticos são entendidos como racionais e auto interessados, e quando confrontados com a necessidade de escolher dentre opções, realizarão um cálculo de custo-benefício e escolherão sempre aquela que fica em primeiro lugar em seu ranking de preferência. Esses agentes se organizam em partidos políticos, coalizões de homens que buscam controlar o aparato de governo, obtendo cargos numa eleição devidamente construída. Para eles, o poder não seria um meio, e sim um fim. Ou, em outras palavras: “partidos formulam políticas públicas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas públicas” (Downs, 1999, pg.50). Ainda assim, para que permaneçam no poder, precisam formular boas políticas.

Isto significa que embora as justificativas não sejam diretas quanto ao ganho particular dos parlamentares com a melhoria do processo decisório, eles são diretamente beneficiados por ela, pois o aumento no número de projetos de lei aprovados, na velocidade de apreciação, e até mesmo na qualidade das políticas públicas, pode lhes gerar ganhos eleitorais, já que existe uma relação direta entre os ganhos eleitorais e a promoção de políticas públicas (Bechtel & Hainmueller, 2011; Franzese Jr, 2002; Mayhew, 2004). Em outras palavras, embora os autores não digam isso diretamente nas justificativas dos seus projetos, se as alterações promovidas obtivessem o efeito desejado de melhoria no processo decisório nas casas legislativas, isto iria ao encontro com os interesses pessoais dos parlamentares, pois facilitaria a aprovação dos seus próprios projetos lei.

³⁰ Não é à toa que das 9 justificativas presentes nessa categoria, 7 sejam de projetos anteriores ao ano de 1995.

Isto vai, ainda que indiretamente, no sentido da primeira hipótese deste trabalho, que propunha que a mudança institucional endógena foi utilizada como estratégia para o alcance de preferências políticas dos deputados e senadores. Além disso, foi possível verificar que 13,9% dos projetos foram justificados alegando melhores garantias dos direitos parlamentares, o que também corrobora a primeira hipótese, desta vez mais diretamente. Assim, os dados empíricos demonstraram que embora a utilização da mudança institucional para o alcance de preferências não tenha sido a principal motivação declarada pelos parlamentares nas justificativas das resoluções internas, ela esteve presente em 13,9% dos projetos. Além disso, em mais de 50% dos projetos foram promovidas alterações justificadas pela melhoria do processo decisório, o que se sabe que indiretamente pode promover ganhos eleitorais para os parlamentares.

Dessa forma, este trabalho encontra respaldo para a sua primeira hipótese, que tinha por base a literatura sobre mudanças institucionais, segundo a qual seria justamente uma assimetria entre diferentes atores políticos que configuraria o motor básico para a mudança institucional. Essa assimetria se demonstrou, neste trabalho, na diferença entre os senadores e deputados - como nos casos de projetos que buscam ampliar direitos parlamentares após perceber tal movimentação vinda da outra casa legislativa -; na diferença entre as casas legislativas - como nos casos em que se buscou implementar em uma casa órgãos ou regras que já estavam vigentes em outra casa-; ou na busca por maior equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo - como quando se restringe possibilidades de urgência frequentemente utilizadas para beneficiar proposições que tem origem no Executivo.

Essas assimetrias se traduziriam em uma constante insatisfação por parte dos atores políticos, resultando em mudanças institucionais. Essas mudanças não partem de grandes choque exógenos, e captam as formas mais comuns pelas quais as instituições políticas mudam ao longo do tempo, ocorrendo, conforme sugerem os estudiosos, de forma incremental e por meio de ajustes marginais no complexo das regras, mas que podem, no entanto, se acumular em transformações institucionais significativas (North, 1990; Mahoney e Thelen, 2010). Dessa maneira, os dados são indicativos de que é nos múltiplos interesses dos parlamentares que sustentam as escolhas sobre as instituições legislativas que se encontram as respostas para a explicação da política de mudança institucional nos congressos, como afirma Schickler (2001). Como os membros das instituições legislativas possuem diversos objetivos eleitorais, políticos e de poder, que buscam perseguir à medida em que definem as regras e procedimentos do Congresso, isso acaba por moldar o comportamento legislativo (Schickler, 2001).

CAPÍTULO 6: O EFEITO DAS CAUSAS: Apreciação conclusiva das comissões

A apreciação conclusiva é um poder definido regimentalmente dado as comissões temáticas das casas legislativas, que permite que elas apreciem projetos terminativamente. Nesse caso, as Comissões têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem que esses sejam remetidos à votação em Plenário. Os regimentos internos de cada uma das casas definem quais tipos de projetos podem ser apreciados conclusivamente e quais não podem. No caso da Câmara dos Deputados, não se submetem ao poder conclusivo Projetos de Lei Complementar, de Código, de iniciativa popular, de comissão, projetos com matérias constitucionalmente indelegáveis, projetos oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas, e projetos em regime de urgência. No caso do Senado, não podem ser submetidos ao poder conclusivo Projetos de resolução que alterem o Regimento Interno, de código, projetos com matérias constitucionalmente indelegáveis e propostas de emenda à constituição.

A apreciação conclusiva aparece como possibilidade pela primeira vez com a aprovação da emenda constitucional 17 de 1965, que altera a constituição de 1946 para definir que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão delegar poderes a comissões especiais para discussão e votação de projetos de lei. Contudo, ela aparece como possibilidade apenas para as comissões especiais mediante delegação das casas legislativas. Para as comissões permanentes a definição só aparece na constituição de 1988, que define em seu art. 58, § 2º, inciso I que cabe às comissões temáticas das casas legislativas discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

A partir daí, as casas promoverem alterações em seus regimentos para adequar a prática. Inicialmente, contudo, a adoção regimental do poder conclusivo não pareceu surtir um efeito intenso na dinâmica de aprovação de projetos de lei nas casas legislativas, como afirma mesmo o Senador Valdir Raupp, na ocasião da proposição do PRS 68/1995:

“A Constituição brasileira de 1988 contempla, em seu art. 58, § 2º, I, a possibilidade de delegação legislativa chamada interna corporis, de modo que os órgãos fracionários representados pelas comissões permanentes de cada Casa Legislativa possam, na forma regimental, discutir e votar projeto de lei, dispensando a competência do Plenário [...] Trata-se de providência bastante útil no sentido de acelerar-se o processo de criação de regras jurídicas novas, processo hoje tão obstruído, entre nós, até mesmo pelo abuso do Poder Executivo na edição das famigeradas medidas provisórias. [...] Apesar desse juízo propício, tal poder outorgado às comissões é ainda subutilizado em nosso meio, infelizmente. Dados de Figueiredo e Limongi de 1994 (in “O processo legislativo

e a produção legal no Congresso pós-constituinte”, Cebrap nº 38) indicam que, entre 1989 e 1992, somente 7,4% das leis aprovadas o foram em regime de decisão terminativa e que, ao invés, 58,6% daquela produção não foi apreciada conclusivamente pelas comissões, o que traduz a pouca importância relativa desses órgãos, por enquanto, como locus de decisão política.”³¹ (Senador Valdir Raupp, autor do PRS 68/1995).

Com o passar dos anos, contudo, esta porcentagem foi se ampliando, conforme demonstrado no Gráfico 2 deste trabalho (página 32), alcançando quase 80% dos projetos aprovados em 2011. Não se sabe, ao certo, o que motivou essa crescente. A segunda hipótese deste trabalho, contudo, busca relacionar o crescimento no número de aprovações conclusivas com mudanças institucionais aprovadas pelos parlamentares, via resoluções internas, que favorecessem ou facilitassem tal prática. Para verificar a validade de tal hipótese, foram analisados todos os projetos de resolução propostos entre 1989 e 2018 que tenham relação com o tema. Desde então 19 projetos de resolução foram apresentados na Câmara dos Deputados buscando alterar regras relacionadas ao poder conclusivo. Nenhuma deles foi aprovado. No Senado, 11 projetos de resolução relacionados ao tema foram propostos, dos quais três foram aprovados.

Através da análise do conteúdo dos projetos e das justificativas dadas a eles foi possível observar que na Câmara dos Deputados, dos 19 projetos propostos, 11 iam no sentido de favorecer o aumento da prática da apreciação conclusiva, ampliando o rol de matérias de competência conclusiva das comissões permanentes, ou mesmo alterando regras para a prática de maneira a fortalecer uma apreciação qualificada por parte das comissões quando essa é conclusiva. Os outros 8 projetos, contudo, vão no sentido contrário do aumento na prática, demonstrado no gráfico 2, alterando regras para facilitar o recurso de pedido de apreciação pelo plenário, ou diminuindo o rol de projetos de competência conclusiva das comissões.

Isto demonstra que ao longo das décadas deputados e deputadas tentaram, sem sucesso, alterar as regras sobre apreciações terminativas, mas que o sentido da alteração está longe de ser uma unanimidade, o que também é evidenciado pela não aprovação destas resoluções na Câmara dos Deputados. Como nenhum projeto foi aprovado, contudo, não é possível inferir que a ampliação no número de projetos de lei aprovados conclusivamente pelas comissões com o passar das décadas, como demonstrado no Gráfico

³¹ Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1340552&ts=1594035160607&disposition=inline&_gl=1*1mz6nq1*_ga*MTY4NzA1NTM1My4xNjgwNTIzODQ2*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NzEzMDMxNC4yNi4xLjE2ODcxMzAzMjEuMC4wLjA.

2, seja resultado direto da aprovação de resoluções da Câmara que alteram regras relacionadas à prática.

No Senado, dos 11 projetos propostos, 8 propunham alterações que iam no sentido de favorecer o aumento no número de apreciações conclusivas, 2 iam no sentido contrário, e uma se tratava apenas de adaptações para a revisão constitucional de 1993. Isso demonstra que de maneira geral senadores buscaram alterar regras relacionadas ao poder conclusivo de maneira mais favorável à prática do que deputados, proporcionalmente. Mas quando olhamos para o que é aprovado, estes números se invertem. Dos 8 projetos favoráveis às aprovações conclusivas, apenas 1 foi aprovado (PRS 16/1990), e este incide apenas sobre projetos de resolução, de forma que não poderia ser ele o responsável pelo aumento no número de aprovações terminativas de projetos de lei, tal qual demonstra o gráfico 2.

Além deste, foi aprovado um PRS's que facilita o pedido de recurso para avaliação pelo plenário (PRS 70/1989), e um que tratava apenas de adaptações para a revisão constitucional, tendo sua vigência limitada a esse período (PRS 130/1993). De maneira, e semelhantemente ao PRS 16/1990, nenhum dos projetos implicaria no aumento em questão. Isso significa que embora senadores individualmente tenham tentado favorecer o poder conclusivo, não foi possível formar coalizões para a aprovação de projetos que pudessem ocasionar o aumento no número de aprovações terminativas de projetos de lei. Os três projetos aprovados no Senado, as alterações propostas e suas justificativas podem ser observadas na Tabela 8 a seguir:

Tabela 7: PRS sobre aprovação conclusiva aprovados entre 1989 e 2018

Projeto	Alteração	Justificativa
PRS 70/1989	Modifica o regimento para permitir que o pedido de recurso para apreciar em plenário matérias antes apreciadas conclusivamente seja solicitado após publicação no espelho do diário, e não na publicação oficial, de forma que o pedido possa ser pedido mais cedo, e sem atrasos.	A publicação no espelho da Ordem do Dia é suficiente, pois que é documento de ordem interna, oficial e é publicado, sem qualquer atraso, todos os dias, constituindo-se em comunicação de fácil acesso. A publicação no Diário do Congresso Nacional far-se-á automaticamente, em consequência de leitura da decisão da Comissão em Plenário, sem, no entanto, entrar o processo legislativo, devido a eventuais atrasos na sua publicação.
PRS 16/1990	Incluí, entre as proposições subordinadas à deliberação conclusiva das Comissões, os projetos de resolução que versem sobre a	A proposta, no nosso entendimento, concilia a necessidade de dar-se uma

	suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.	tramitação mais rápida à matéria com a relevante missão conferida a esta Casa.
PRS 130/1993	As decisões das comissões sobre matérias apreciadas terminativamente serão comunicadas ao Plenário e poderão ser, no prazo de três dias úteis, objeto de recurso, nos termos do art. 91, § 4º, para apreciação pelo Plenário.	Estabelece as regras de funcionamento da Casa para o período durante o qual o Congresso Nacional realizará os trabalhos de revisão da Constituição Federal, e se fazem necessária uma vez que o congresso decidiu que “Os trabalhos do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, inclusive reunião de Comissões, não poderão coincidir com os horários das sessões da revisão da constituição”

O PRS 70/1989, o primeiro aprovado, buscava alterar as regras para o pedido de recurso que permite que um projeto antes sujeito a apreciação conclusiva das comissões vá a plenário para deliberação, dispondo que o pedido possa ser solicitado após a publicação no espelho do diário da casa, e não em sua publicação oficial, visto que a segunda pode ser mais demorada e incorrer em atrasos. O projeto, nesse sentido, busca facilitar o pedido do recurso, de forma que sua aprovação não implicaria no aumento do número de aprovações conclusivas longitudinalmente.

O segundo PRS aprovado, 16/1990, inclui, entre as proposições subordinadas à deliberação conclusiva das Comissões, os projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, e corrige imperfeições de texto. O projeto, assim, seria favorável à prática, incluindo novas matérias que poderiam ser apreciadas sobre esse rito. A alteração, contudo, não incide sobre a aprovação de projetos de lei, pois se refere apenas a projetos de resolução, de modo que ainda que favoreça a prática da aprovação conclusiva, não pode ser considerada como propulsora no aumento do número de aprovações em questão, referenciadas no gráfico 2.

Por fim, o terceiro e último PRS aprovado, o 130/1993, reduz de cinco para três dias úteis o prazo para interposição de recurso para apreciação da matéria em plenário. Contudo, a alteração só é válida para o período durante o qual o Congresso Nacional realizaria os trabalhos de revisão da Constituição Federal, previsto para ocorrer em 1993, sendo revertida após a finalização do período. Nesse sentido, é pouco provável que a resolução tenha causado o primeiro pico de aprovações terminativas no Senado, ocorrido a partir de 2009, quando sua validade já havia findado, e muito menos os picos subsequentes. Dessa forma, os dados empíricos não apresentam evidências de que o

aumento do número de projetos de lei aprovados por tramitação terminativa, entre 1989 e 2018 (gráfico 2), seja resultado da aprovação de resoluções internas que alteram regras sobre apreciação conclusiva. Mas isso não significa que não seja resultado de mudanças institucionais.

Como sabemos, as regras e a alteração das mesmas por vezes têm consequências não previstas. Ou seja, é possível que o aumento nas aprovações terminativas seja resultado indireto das alterações que buscaram melhorar o processo decisório e assegurar maior especialização às casas, ainda que este não tenha sido seu objetivo primário, e existem boas razões para que esse seja o caso.

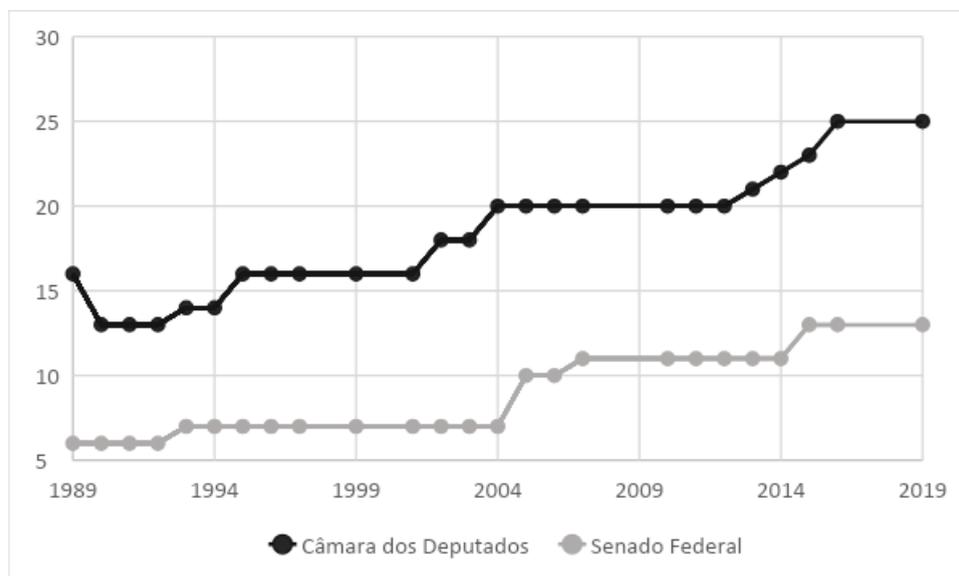
Em primeiro lugar, este trabalho já demonstrou que entre 1989 e 2018, foram aprovadas 62 resoluções que promoveram alterações diretas nas comissões temáticas das casas legislativas, dentre elas: criação de novas comissões, mudanças de composição e representação, competências e denominação, regras para votação, apresentação de projetos, ordem dos trabalhos internos e relatoria, bem como regras para exclusividade das comissões (proibindo a cumulatividade de cargos em mais de uma comissão). Todas essas alterações poderiam suscitar impactos diretos na capacidade dos parlamentares de aprovar projetos terminativamente nas comissões.

Além disso, mais do que isoladamente, essas alterações possuem impacto acumulativo longitudinalmente, porque não deixam de surtir efeito quando novas resoluções são aprovadas. Na realidade, seus efeitos se somam. Isto significa que em algumas ocasiões apenas o efeito de uma única alteração não é capaz de gerar o efeito que se busca explicar, e sim o acúmulo de várias alterações. Mais que isso, as alterações não se encontram isoladas no tempo e espaço, elas interagem entre si. Veja por exemplo o caso da criação de novas comissões. Conforme discutido acima, o número de comissões é um indicativo do grau de especialização política destes órgãos, impactando diretamente na produção de políticas públicas permitir o desafogamento de projetos com temas não necessariamente correlatos em uma mesma comissão.

É possível, contudo, que uma resolução que crie uma única nova comissão, se analisada individualmente, não pareça exercer efeito suficiente no ganho de especialização e organização do sistema de comissões de modo a ampliar o número de aprovações conclusivas. Por outro lado, quando olhamos longitudinalmente o crescimento no número de comissões temáticas das casas, que pode ser observado no gráfico 7 a seguir, é possível perceber que durante o período estudado o número de comissões das casas praticamente dobrou, o que indica um ganho de especialização a partir da individualização de certas

temáticas que outrora compartilhavam o mesmo órgão, além de uma avaliação mais informada e maior desafogamento dos órgãos (Vasquez e de Freitas, 2019).

Gráfico 7: Número de comissões temáticas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1989-2018)



Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Ao mesmo tempo, foram realizadas alterações na composição dessas comissões, outro fator estrutural que a literatura afirma estar diretamente relacionado com a força do sistema de comissões e seu desempenho na aprovação de políticas públicas, e que se soma às mudanças no número de comissões. Através dos dados disponíveis nos sites das casas legislativas foi possível verificar que de 1989 a 2018, o número médio de membros das comissões permanentes caiu de 39,75 para 31,24 na Câmara dos Deputados, e de 24,64 para 19,92 no Senado Federal³², principalmente em razão do aumento no número de comissões, da delimitação do número de máximo de membros, e da proibição de cumulatividade de cargos titulares em mais de uma comissão. Como apontam Martin e Vanberg (2013), comissões muito numerosas podem gerar problemas de coordenação, ao mesmo tempo que a presença de muitos membros tende a incentivar que políticos atuem como *free-riders*, desencorajando que estes se especializem na jurisdição a qual pertencem. Assim, a diminuição no número médio de membros, ocasionado pela aprovação das resoluções, pode ter cooperado para a melhor coordenação dos trabalhos legislativos internos às comissões.

Além disso, a proibição da cumulatividade permite que os parlamentares trabalhem mais eficientemente nas comissões em que são titulares. Este movimento é inclusive

³² Os dados não estão disponíveis em sua totalidade em um só local, foi necessário acessar os regimentos internos ano a ano das casas para realizar o cálculo.

percebido pelos parlamentares na proposição das resoluções, como é possível observar através da fala do deputado José Genoíno (PT), que ao discutir contrariamente a uma emenda apresentada ao PRC21/1995, que propunha que ambas as comissões de Defesa e da Amazônia não fossem exclusivas (tornando-se, assim, exceções à regra de não cumulatividade de cargos titulares em mais de uma comissão), afirma:

"A Comissão de Defesa Nacional se enfraquecerá, e a Comissão da Amazônia não funcionará. Haverá pedidos constantes para que os Deputados assinem a lista de presença a fim de se alcançar quórum, pois terão que comparecer em duas comissões "(Diário da Câmara dos Deputados, 1996, p.104)³³.

O mesmo ocorre no parecer dado ao PRC 118/2003, ocasião em que afirma o relator:

"[...] A grande alteração é relativa ao fato de que os Srs. Deputados não poderão integrar, na condição de titular, mais de uma Comissão. O Deputado só poderá ser titular de uma e suplente de outra, diferentemente de antes, quando podia ser titular de várias Comissões. E havia Deputados que eram titulares de até 5 Comissões, que, por isso, não funcionavam a contento sim, porque muitas vezes seus membros davam prioridade a outra Comissão [...]" (Diário da Câmara dos Deputados, 2004, p.628)³⁴.

As duas falas demonstram que os parlamentares creditam importância à exclusividade das comissões para o trabalho eficiente dos órgãos, assim como a literatura o faz, e esta foi mais uma das alterações realizadas pela aprovação das resoluções temáticas. Além delas, foram aprovadas outras diversas resoluções que buscaram ampliar o poder das comissões de variadas formas, entre elas: dar às comissões de mérito poder de emitir juízo sobre constitucionalidade, se a matéria não estiver em regime de urgência (PRC 59/1991); melhor delimitar prazos do processo decisório, ora ampliando o limite de sessões para discussão dos projetos, ora criando limites quando estes não existiam, a exemplo, definindo o prazo máximo de quarenta sessões para discussão de matérias em regime ordinário, que antes se encontrava independente de prazo (PRC 200/1994); organizar o horário das sessões das comissões para que eles não coincidam (PRS 29/1991), entre outras (Vasquez e de Freitas, 2019).

Dessa maneira, é possível inferir, a partir dos dados encontrados, que estas alterações regimentais buscavam um fortalecimento do sistema de comissões ao longo do

³³ Diário da Câmara dos Deputados. Fala do deputado José Genoíno, do PT. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11DEZ1996.pdf#page=104>.

³⁴ Diário da Câmara dos Deputados. Fala do deputado Inocêncio Oliveira, do PFL. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR2004.pdf#page=628>.

tempo. Isso significa que não só as comissões seriam um lócus importante para o processo legislativo, como também que os parlamentares empregam grande esforço para fortalecê-las através das resoluções. E, se houve um fortalecimento das comissões longitudinalmente, não teria esse esforço impactado na capacidade de aprovação terminativa das comissões? Não se procura, aqui, afirmar causalidade. Para isto outros tipos de análise são necessários. Contudo, os achados empíricos desta pesquisa, à luz do que afirma a literatura neoinstitucionalista sobre a força de comissões, são bons indicativos para essa hipótese.

Conforme afirma a literatura sobre a mudança institucional, a forma mais comum pelas quais as instituições políticas mudam ao longo do tempo é de forma incremental e por meio de ajustes marginais no complexo das regras, que podem se acumular em transformações institucionais significativas. Essas mudanças graduais podem ser igualmente importantes para a padronização do comportamento humano e para a definição de resultados políticos substantivos (North, 1990; Mahoney e Thelen, 2010), de forma que não se deve afirmar que as resoluções não tiveram impacto no aumento da aprovação terminativa, ainda que as poucas resoluções aprovadas que diziam respeito à prerrogativa não apontem nesse sentido. Existe um outra e grande gama de resoluções que ao buscarem melhorar o processo decisório no legislativo e fortalecer suas comissões temáticas, podem ter obtido o aumento em questão como resultado.

Em outras palavras, conclui-se com esta pesquisa que são necessárias análises mais aprofundadas para que se possa comprovar a segunda hipótese deste trabalho, que define que o aumento do número de projetos aprovados por tramitação terminativa, entre 1989 e 2018 é resultado, ainda que parcialmente, das mudanças institucionais promovidas pelos parlamentares brasileiros através das resoluções. Ainda assim, os dados são fortemente indicativos desta relação, cuja investigação ainda está em aberto e segue como agenda de pesquisa futura.

CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi contribuir para a compreensão dos propósitos e dos tipos de alteração que Senadores e Deputados buscaram implementar nos regimentos internos de suas casas legislativas nas últimas décadas, bem como colaborar para o preenchimento de uma lacuna existente na literatura institucionalista nacional acerca de mudanças institucionais endógenas e suas razões. A partir da análise de mais de três mil projetos de resolução apresentados em ambas as casas legislativas, e buscando compreender 1) o que justifica essas proposições; 2) o que elas buscam alterar efetivamente; e 3) se são responsáveis pelo crescimento no número de aprovações conclusivas, este trabalho apresentou uma contribuição inédita para a produção sobre mudanças institucionais no Brasil, bem como uma descrição detalhada das alterações regimentais ocorridas no legislativo federal desde a redemocratização.

Dos achados pode-se depreender que as comissões temáticas foram as instituições que mais receberam atenção dos parlamentares, e as que mais sofreram alterações, especialmente em sua quantidade, composição e competências. Paralelamente, a Mesa Diretora foi a instituição menos alterada, dentre as categorias criadas por este trabalho. A forma mais frequente de alteração exercida pelas resoluções foi a criação de espaços políticos que antes não existiam, como a criação de novos órgãos, novas comissões, novos cargos de representação, novas lideranças, seguida por alterações de profissionalização, e composição e representação de órgãos. A forma menos frequente de alteração utilizada pelos parlamentares foi a mudança nas regras sobre relatoria de projetos.

Também pode-se observar uma correspondência bastante interessante entre as alterações realizadas e os aspectos que a literatura institucionalista considera importantes para desenrolar do processo decisório no legislativo e a força de seus órgãos, como o tempo e uso da palavra pelos parlamentares, o tempo de sessão, número de comissões, alterações nas regras de urgência, qualificação e número de funcionários administrativos, entre outros (Cox, 1987; Strom, 1990; Binder, 1995; Figueiredo e Limongi, 1999; Martin e Vanberg, 2013; Martin, 2014; Freitas, 2016; Vasquez e de Freitas, 2019), o que demonstra que os parlamentares estão cientes do impacto que esses aspectos podem gerar para o trabalho legislativo.

A análise quantitativa das justificativas possibilitou compreender quais temas foram mais articulados pelos parlamentares para justificar as alterações propostas, entre eles a preocupação com cargos, poder, desenvolvimento, sociedade, tempo, fiscalização e competências. Também foi possível perceber como a preocupação com determinados

temas estava mais localizada em determinados momentos no tempo, com os temas constitucionais mais frequentes nos anos iniciais após a redemocratização, e temas como cultura e direito das mulheres mais frequentes na última década.

A análise de correlação entre as palavras ainda acrescentou um conhecimento mais dinâmico acerca desses blocos temáticos, evidenciando como as palavras mais frequentemente se relacionam entre si, com destaque para uma grande preocupação com a organização do quadro administrativo e funcional das casas, adequação e coordenação e nível técnico de servidores; uma atenção para o poder executivo e o papel de fiscalização e controle do congresso; um interesse na construção de políticas públicas e na ordem interna e estrutura das casas; e uma dedicação à criação de órgãos de representação e proteção, como procuradorias, corregedorias e o conselho de ética. As justificativas também demonstram preocupar-se com a relação entre o parlamento e a sociedade civil e a importância do desenvolvimento do país.

Já a análise qualitativa das justificativas possibilitou compreender que os deputados e senadores utilizaram as mudanças institucionais endógenas, operadas via aprovação de resoluções internas, majoritariamente para buscar melhorias no processo decisório, seja em termos da velocidade de apreciação de projetos, seja no número de projetos apreciados, aprovados ou arquivados, para ampliar a capacidade das casas de legislar de maneira mais informada, através do ganho de especialização, e para garantir ou ampliar seus direitos enquanto parlamentares. Esses achados levaram à sustentação da primeira hipótese deste trabalho, que propunha que a mudança institucional endógena foi utilizada como estratégia para o alcance de preferências políticas dos deputados e senadores.

Isto porque ainda que em primeiro momento alterações e justificativas que buscam promover a melhoria e especialização do processo decisório pudessem parecer um ato de altruísmo por parte dos parlamentares, que promovem as mudanças institucionais para a melhoria do poder público por um bem comum, a base teórica deste trabalho indica uma percepção diferente. Se os agentes políticos são entendidos como racionais e auto interessados, escolhendo sempre ampliar sua capacidade de atingir seus interesses, e se a formulação de políticas públicas é um meio para ganhar as eleições, estas sim o objetivo final dos partidos e atores políticos (Downs, 1999), então estes seriam diretamente beneficiados pelo aumento no número de projetos de lei aprovados, na velocidade de apreciação, e até mesmo na qualidade das políticas públicas, ainda que as justificativas não sejam diretas quanto ao ganho particular dos parlamentares com isso (Bechtel & Hainmueller, 2011; Franzese Jr, 2002; Mayhew, 2004)..

Somada a esta compreensão, existe ainda parte significativa das justificativas que apontaram diretamente para a garantia ou ampliação dos direitos parlamentares (mais de 10% das resoluções aprovadas o fizeram), de forma que foi possível corroborar a primeira hipótese. Assim, os dados empíricos demonstraram que embora a utilização da mudança institucional para o alcance de preferências não tenha sido a principal motivação declarada pelos parlamentares nas justificativas das resoluções internas, ela esteve presente em 13,9% dos projetos. Além disso, em mais de 50% dos projetos foram promovidas alterações justificadas pela melhoria do processo decisório, o que se sabe que indiretamente pode promover ganhos eleitorais para os parlamentares, na medida em que fortalecem o Poder Legislativo como um todo.

Para a verificação da segunda hipótese, esperava-se encontrar diversos projetos aprovados que tivessem alterado regras referentes a apreciação conclusiva, de forma que essas alterações pudessem ser associadas ao aumento no número de aprovações conclusivas de projetos de lei nos últimos 30 anos (gráfico 2). Contudo, dos mais de três mil PR's analisados, apenas 30 tratavam do assunto, e dentre esses, apenas três foram aprovados. Além disso, nenhum dos três projetos aprovados pareceu trazer alterações que poderiam suscitar o aumento nos padrões observados. Mas isso não significa que esse aumento não seja resultado de mudanças institucionais.

Como sabemos, as regras e a alteração das mesmas por vezes têm consequências não previstas. Ou seja, é possível que o aumento nas aprovações terminativas seja resultado indireto das alterações que buscaram melhorar o processo decisório e assegurar maior especialização às casas, ainda que este não tenha sido seu objetivo primário, e existem boas razões para que esse seja o caso. Diversas resoluções alteraram diretamente as comissões temáticas das casas legislativas, criação de novas comissões, mudando sua composição e representação, competências e denominação, regras para votação, entre outros aspectos apontados pela literatura neoinstitucionalista como fatores que influenciam diretamente na força de um sistema de comissões, e que, portanto, poderiam suscitar impactos diretos na capacidade dos parlamentares de aprovar projetos terminativamente nas comissões.

Dessa maneira, foi possível inferir, a partir dos dados encontrados, que as alterações regimentais analisadas buscavam um fortalecimento do sistema de comissões ao longo do tempo. Isso significa que não só as comissões seriam um *locus* importante para o processo legislativo, como também que os parlamentares empregam grande esforço para fortalecê-las através de mudanças institucionais. E, se houve um fortalecimento das comissões longitudinalmente, não teria esse esforço impactado na capacidade de aprovação

terminativa das comissões? Não se procura, aqui, afirmar causalidade. Para isto outros tipos de análise são necessários. Contudo, os achados empíricos desta pesquisa, à luz do que afirma a literatura neoinstitucionalista sobre a força de comissões, são bons indicativos para essa hipótese.

Assim, conclui-se com esta pesquisa que são necessárias análises mais aprofundadas para que se possa comprovar a segunda hipótese deste trabalho, que define que o aumento do número de projetos aprovados por tramitação terminativa, entre 1989 e 2018 é resultado, ainda que parcialmente, das mudanças institucionais promovidas pelos parlamentares brasileiros através das resoluções. Ainda assim, os dados são fortemente indicativos desta relação, cuja investigação ainda está em aberto e segue como agenda de pesquisa futura.

Por fim, é importante mencionar que ao avaliar a intenção declarada dos parlamentares ao promoverem tais alterações, através das justificativas anexadas, não se pretende inferir que essas obtiveram o resultado desejado. Ou seja, dizer que os parlamentares tinham o objetivo de, com uma resolução, fortalecer o sistema de comissões de sua Casa ou facilitar o processo de apreciação de matérias, não significa dizer que isto ocorreu necessariamente. Medir os efeitos destas alterações também constitui segunda etapa desta pesquisa, a qual espero me dedicar futuramente.

Se, conforme desejado, a aprovação dessas mais de 150 resoluções resultou efetivamente em uma melhoria no processo decisório legislativo das casas, bem como em um ganho de especialização para elas, é possível que essas mudanças institucionais tenham tido parte na causa do aumento das aprovações dos projetos de lei originários do Legislativo, em detrimento dos projetos do Executivo, conforme evidenciado pelo gráfico 1 deste trabalho. Em outras palavras, é possível que as mudanças institucionais sejam a peça-chave para a compreensão dessa importante alteração na dinâmica de aprovação de leis no Brasil, que ainda tem desafiado a compreensão de diversos estudiosos. Os achados desta pesquisa dão base para que isto se consolide enquanto agenda de pesquisa, e colaboram, desde já, para o preenchimento de uma enorme lacuna teórica e empírica na compreensão de como se alteram, no tempo, as instituições políticas no Brasil, especialmente por obra daqueles que elegemos para fazerem parte delas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Egorov, G., & Sonin, K. Institutional change and institutional persistence. In *The Handbook of Historical Economics* (pp. 365-389). Academic Press, 2021.
- Acemoglu, D.; Robinson, J. *Economic origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- Acemoglu, D., Egorov, G., & Sonin, K. *Institutional Change and Institutional Persistence*, 2020.
- Almeida, A. *POLÍTICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL: Processo legislativo no Brasil pós-1988*. 40º Encontro Anual da Anpocs, 2016.
- Almeida, A. *Governo Presidencial Condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- Ames, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.
- Bechtel, M. M., & Hainmueller, J. (2011). How lasting is voter gratitude? An analysis of the short- and long-term electoral returns to beneficial policy. *American journal of political science*, 55(4), 852-868.
- Binder, S. Partisanship and Procedural Choice: Institutional Change in the Early Congress, 1789-1823. *The Journal of Politics*, Vol. 57, No. 4, p. 1093-1118, 1995.
- Brinks, D., Levitsky, S., Murillo, M. *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions (Elements in Politics and Society in Latin America)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- Carneiro, A.; Santos, L.; Netto, M. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. (n.p.): Edições Câmara, 2021.
- Cox, G. W. *THE EFFICIENT SECRET: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. New York: Cambridge University Press, 1987.
- Cox, G. W. "The organization of democratic legislatures". In WEINGAST, Barry. WITTMAN, Donald (orgs.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press, 2009.
- De Freitas, G. *A alteração das regras regimentais sobre Comissões da Câmara dos Deputados e seu impacto na Produção Legislativa*. Relatório Científico apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Campinas, 2021.
- Della Porta, Donatella; Keating, Michael. 2008. *Approaches and methodologies in the social sciences*. Cambridge: CUP.
- Falleti, Tulia G. *Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964–1988*. In: MAHONEY, J. and THELEN, K. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p.38-62.

Figueiredo, A; Limongi, F. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, 1999.

Franzese Jr, R. J. (2002). Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 369-421.

Freitas, A. O presidencialismo da Coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

Freitas, A; Junqueira, A. Importância das comissões no Legislativo brasileiro. In: 40º Encontro Anual da Anpocs, 2016.

Gerschewski, J. Explanations of Institutional Change: Reflecting on a “Missing Diagonal”. *American Political Science Review*, 115(1), 218-233, 2020.

Goldstone, J. A. Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. *American Journal of Sociology* 104 (3): 829–45, 1998.

Greif, A.; Laitin, D. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652, 2004.

Hall, P.; Rosemary, T. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies* 44: 935-57, 1996.

Hall, P. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press; 2010.

Lamounier, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.

Lee, K. Exogenous Effects of Paths of Institutional Change and Adaptive Informal Institutions in China and North Korea. *Politics & Policy*. 2019.

Limongi, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (37), 3–38, 1994.

Limongi, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 55, p. 7–39, 2002.

Mainwaring, S. Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25 (1), p. 157–179, 1990.

Mainwaring, S. e Scully, T. R. Party systems in Latin America. Presented at the 1992 LASA meeting, Los Angeles, 1992.

Mainwaring, S. Brazilian party underdevelopment in comparative perspective. *Political Science Quarterly* n. 107, pp. 677-708, 1993.

Mainwaring, S. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

- Mahoney, J. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29 (4): 507-548, 2000.
- Mahoney, J. and Thelen, K., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.
- March, James G., and Olson, Johan P., “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, Chapter 1, pp. 22-29, in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Rhodes, R.A.W., Binder, Sarah A., Rockman, Bert A (Eds.) 2006.
- Martin, L.; Vanberg, G. *Parliaments and Coalitions: The Role Of Legislative Institutions In Multiparty Governance*. Reprint edition ed. Oxford; New York: Oxford University Press, Usa, 2013.
- Martin, S. Committees. In: Martin, S.; Saalfeld, T.; STRØM, K. (Eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. [s.l.] Oxford University Press, 2014.
- Mayhew, D.R. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press, 2004.
- North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, E. Rational choice theory and institutional analysis: toward complementarity (review essay). *American Political Science Review*, 85 (1): 237-243. 1991.
- Peres, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política, *RBCS Vol. 23 n.o 68*. 2008.
- Pierson, P. Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (June): 251—67, 2000.
- Polsby, N. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, 62(1), 144-168, 1968.
- Riker, W. H. “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions.” *The American Political Science Review*, vol. 74, no. 2, pp. 432–46, 1980.
- Sartori, G. Concept Misformation in Comparative Politics, *American Political Science Review* 64: 1033–53, 1970.
- Sartori, G. Guidelines for Concept Analysis, in Giovanni Sartori (ed.), *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. London: Sage, pp. 15–85. 1984
- Shepsle, K.A. ‘Institutional equilibrium and equilibrium institutions’, in *Political science: The science of politics*, p. 51. 1986
- Schickler, E. ‘Institutional Change in the House of Representatives, 1867–1998: A Test of Partisan and Ideological Power Balance Models’, *American Political Science Review*, 94(2), pp. 269–288, 2000. doi:10.2307/2586012.
- Shugart, M. S.; Carey, J. M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

Streeck, W, and Thelen, K. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." In *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, eds. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, 1–39. New York: Oxford University Press, 2005.

STRØM, K. *Minority Government and Majority Rule*. [s.l.] Cambridge University Press, 1990.

Thelen, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2: 369-404, 1999.

Thelen, K. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press, 2004.

Tsebelis, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1998.

Vasquez, V. de Freitas, G. *Mudanças Institucionais e suas consequências: Uma análise do sistema de comissões brasileiro*. Estudos Legislativos da Revista Caos, UFPB, João Pessoa, PB. 2019.

Vasquez, V. *Comissões: O poder do legislativo*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Campinas, 2020.

ANEXOS

Anexo 1: Categorização de todos os projetos de resolução analisados

Proposições	Categoria Geral	Categoria Específica
PRC 125/2012	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 151/2004	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 157/2004	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 188/2013	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 20/2007	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 218/2010	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 246/2002	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 343/2018	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 40/1991	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 42/2007	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 47/2007	Comissões	Apreciação conclusiva
PRC 145/1997	Comissões	Apreciação conclusiva e Competências
PRC 204/2017	Comissões	Apresentação de projetos
PRC 298/2006	Comissões	Apresentação de projetos
PRC 32/2015	Comissões	Apresentação de projetos
PRC 196/2005	Comissões	Apresentação de projetos, Relatoria, Urgências e prazos de tramitação, apreciação conclusiva
PRC 127/2003	Comissões	Apresentação de projetos, Tempo e uso de fala, Outros
PRC 115/2016	Comissões	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 222/2010	Comissões	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 240/2014	Comissões	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 241/2017	Comissões	arquivamento e desarquivamento
PRC 295/2006	Comissões	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 95/2015	Comissões	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 1/1999	Comissões	Competências e denominação
PRC 106/2007	Comissões	Competências e denominação
PRC 108/2012	Comissões	Competências e denominação
PRC 109/2003	Comissões	Competências e denominação
PRC 109/2007	Comissões	Competências e denominação
PRC 109/2012	Comissões	Competências e denominação
PRC 111/2015	Comissões	Competências e denominação
PRC 113/2012	Comissões	Competências e denominação
PRC 122/2008	Comissões	Competências e denominação
PRC 123/2012	Comissões	Competências e denominação
PRC 136/2004	Comissões	Competências e denominação
PRC 137/1997	Comissões	Competências e denominação
PRC 140/2004	Comissões	Competências e denominação
PRC 141/1993	Comissões	Competências e denominação
PRC 142/2004	Comissões	Competências e denominação

PRC 144/2008	Comissões	Competências e denominação
PRC 148/1993	Comissões	Competências e denominação
PRC 152/2012	Comissões	Competências e denominação
PRC 155/1997	Comissões	Competências e denominação
PRC 163/2001	Comissões	Competências e denominação
PRC 168/2001	Comissões	Competências e denominação
PRC 170/2004	Comissões	Competências e denominação
PRC 173/2009	Comissões	Competências e denominação
PRC 173/2013	Comissões	Competências e denominação
PRC 180/2004	Comissões	Competências e denominação
PRC 185/2009	Comissões	Competências e denominação
PRC 189/1993	Comissões	Competências e denominação
PRC 189/1998	Comissões	Competências e denominação
PRC 191/2009	Comissões	Competências e denominação
PRC 195/2013	Comissões	Competências e denominação
PRC 196/1994	Comissões	Competências e denominação
PRC 206/2009	Comissões	Competências e denominação
PRC 223/2017	Comissões	Competências e denominação
PRC 225/2017	Comissões	Competências e denominação
PRC 227/2010	Comissões	Competências e denominação
PRC 229/2010	Comissões	Competências e denominação
PRC 241/2014	Comissões	Competências e denominação
PRC 244/2002	Comissões	Competências e denominação
PRC 249/2014	Comissões	Competências e denominação
PRC 25/1995	Comissões	Competências e denominação
PRC 264/2017	Comissões	Competências e denominação
PRC 280/2006	Comissões	Competências e denominação
PRC 283/2017	Comissões	Competências e denominação
PRC 31/2007	Comissões	Competências e denominação
PRC 310/2006	Comissões	Competências e denominação
PRC 310/2018	Comissões	Competências e denominação
PRC 33/2007	Comissões	Competências e denominação
PRC 35/1995	Comissões	Competências e denominação
PRC 37/2011	Comissões	Competências e denominação
PRC 38/2003	Comissões	Competências e denominação
PRC 38/2015	Comissões	Competências e denominação
PRC 39/2003	Comissões	Competências e denominação
PRC 40/2007	Comissões	Competências e denominação
PRC 41/2007	Comissões	Competências e denominação
PRC 50/2003	Comissões	Competências e denominação
PRC 53/2015	Comissões	Competências e denominação
PRC 54/1995	Comissões	Competências e denominação
PRC 62/2011	Comissões	Competências e denominação
PRC 72/2003	Comissões	Competências e denominação
PRC 78/2007	Comissões	Competências e denominação
PRC 90/2007	Comissões	Competências e denominação

PRC 94/2003	Comissões	Competências e denominação
PRC 110/2008	Comissões	Composição e representação
PRC 115/2012	Comissões	Composição e representação
PRC 117/2000	Comissões	Composição e representação
PRC 118/2008	Comissões	Composição e representação
PRC 124/1992	Comissões	Composição e representação
PRC 14/2007	Comissões	Composição e representação
PRC 145/2012	Comissões	Composição e representação
PRC 149/1993	Comissões	Composição e representação
PRC 154/2009	Comissões	Composição e representação
PRC 168/2013	Comissões	Composição e representação
PRC 189/2009	Comissões	Composição e representação
PRC 19/2011	Comissões	Composição e representação
PRC 201/2005	Comissões	Composição e representação
PRC 22/1999	Comissões	Composição e representação
PRC 220/2013	Comissões	Composição e representação
PRC 220/2017	Comissões	Composição e representação
PRC 233/2017	Comissões	Composição e representação
PRC 256/2017	Comissões	Composição e representação
PRC 258/2017	Comissões	Composição e representação
PRC 260/2017	Comissões	Composição e representação
PRC 272/2017	Comissões	Composição e representação
PRC 273/2017	Comissões	Composição e representação
PRC 314/2006	Comissões	Composição e representação
PRC 59/2007	Comissões	Composição e representação
PRC 115/2008	Comissões	Composição e representação e Definições para cargos
PRC 133/2016	Comissões	Composição e representação e Votação
PRC 134/2016	Comissões	Composição e representação e Votação
PRC 10/2003	Comissões	Criação
PRC 103/1996	Comissões	Criação
PRC 105/2000	Comissões	Criação
PRC 107/2012	Comissões	Criação
PRC 109/1996	Comissões	Criação
PRC 111/2012	Comissões	Criação
PRC 113/1996	Comissões	Criação
PRC 114/2000	Comissões	Criação
PRC 12/2003	Comissões	Criação
PRC 12/2007	Comissões	Criação
PRC 122/2001	Comissões	Criação
PRC 123/2001	Comissões	Criação
PRC 13/1999	Comissões	Criação
PRC 132/1997	Comissões	Criação
PRC 133/2001	Comissões	Criação
PRC 139/1997	Comissões	Criação
PRC 147/1997	Comissões	Criação

PRC 147/2001	Comissões	Criação
PRC 151/2001	Comissões	Criação
PRC 153/1993	Comissões	Criação
PRC 156/2012	Comissões	Criação
PRC 157/2001	Comissões	Criação
PRC 16/2007	Comissões	Criação
PRC 160/1993	Comissões	Criação
PRC 160/2009	Comissões	Criação
PRC 164/2016	Comissões	Criação
PRC 166/2013	Comissões	Criação
PRC 167/2001	Comissões	Criação
PRC 170/1993	Comissões	Criação
PRC 171/2001	Comissões	Criação
PRC 172/2001	Comissões	Criação
PRC 173/2004	Comissões	Criação
PRC 176/2009	Comissões	Criação
PRC 182/2001	Comissões	Criação
PRC 184/2001	Comissões	Criação
PRC 187/2001	Comissões	Criação
PRC 187/2004	Comissões	Criação
PRC 191/2001	Comissões	Criação
PRC 2/2011	Comissões	Criação
PRC 20/1999	Comissões	Criação
PRC 20/2011	Comissões	Criação
PRC 203/2005	Comissões	Criação
PRC 205/2005	Comissões	Criação
PRC 208/1994	Comissões	Criação
PRC 208/2001	Comissões	Criação
PRC 21/1995	Comissões	Criação
PRC 21/2011	Comissões	Criação
PRC 216/2001	Comissões	Criação
PRC 22/2011	Comissões	Criação
PRC 220/2010	Comissões	Criação
PRC 222/2002	Comissões	Criação
PRC 229/1994	Comissões	Criação
PRC 230/2002	Comissões	Criação
PRC 231/1995	Comissões	Criação
PRC 231/2005	Comissões	Criação
PRC 238/2014	Comissões	Criação
PRC 248/2002	Comissões	Criação
PRC 264/2003	Comissões	Criação
PRC 27/1995	Comissões	Criação
PRC 27/1999	Comissões	Criação
PRC 27/2003	Comissões	Criação
PRC 28/2003	Comissões	Criação
PRC 29/2003	Comissões	Criação

PRC 29/2011	Comissões	Criação
PRC 3/2003	Comissões	Criação
PRC 3/2011	Comissões	Criação
PRC 307/2006	Comissões	Criação
PRC 33/2003	Comissões	Criação
PRC 36/2007	Comissões	Criação
PRC 4/2011	Comissões	Criação
PRC 41/2003	Comissões	Criação
PRC 44/1999	Comissões	Criação
PRC 5/2003	Comissões	Criação
PRC 59/2015	Comissões	Criação
PRC 62/2003	Comissões	Criação
PRC 62/2015	Comissões	Criação
PRC 71/2003	Comissões	Criação
PRC 75/1996	Comissões	Criação
PRC 76/2000	Comissões	Criação
PRC 76/2003	Comissões	Criação
PRC 78/1996	Comissões	Criação
PRC 8/2007	Comissões	Criação
PRC 80/1989	Comissões	Criação
PRC 89/2011	Comissões	Criação
PRC 91/1996	Comissões	Criação
PRC 94/2007	Comissões	Criação
PRC 98/2000	Comissões	Criação
PRC 101/1992	Comissões	Criação
PRC 107/2007	Comissões	Criação
PRC 107/2015	Comissões	Criação
PRC 108/2015	Comissões	Criação
PRC 110/1992	Comissões	Criação
PRC 114/2012	Comissões	Criação
PRC 122/2012	Comissões	Criação
PRC 161/2004	Comissões	Criação
PRC 162/2009	Comissões	Criação
PRC 164/2009	Comissões	Criação
PRC 182/2004	Comissões	Criação
PRC 2/2007	Comissões	Criação
PRC 200/2016	Comissões	Criação
PRC 213/2017	Comissões	Criação
PRC 215/2017	Comissões	Criação
PRC 226/2010	Comissões	Criação
PRC 226/2017	Comissões	Criação
PRC 235/2010	Comissões	Criação
PRC 236/2017	Comissões	Criação
PRC 244/2017	Comissões	Criação
PRC 253/2017	Comissões	Criação
PRC 28/1991	Comissões	Criação

PRC 287/2017	Comissões	Criação
PRC 31/1991	Comissões	Criação
PRC 35/2015	Comissões	Criação
PRC 43/1991	Comissões	Criação
PRC 48/1999	Comissões	Criação
PRC 5/2015	Comissões	Criação
PRC 51/1991	Comissões	Criação
PRC 56/1999	Comissões	Criação
PRC 57/1991	Comissões	Criação
PRC 60/2007	Comissões	Criação
PRC 7/2007	Comissões	Criação
PRC 78/2000	Comissões	Criação
PRC 82/1991 CPINAR	Comissões	Criação
PRC 83/2015	Comissões	Criação
PRC 87/2007	Comissões	Criação
PRC 89/2015	Comissões	Criação
PRC 94/2000	Comissões	Criação
PRC 170/1998	Comissões	Criação e Competências e denominação
PRC 237/2014	Comissões	Criação e Competências e denominação
PRC 245/2002	Comissões	Criação e Competências e denominação
PRC 55/1989	Comissões	Criação e Competências e denominação
PRC 90/2015	Comissões	Criação e Competências e denominação
PRC 34/2015	Comissões	Criação e Cumulatividade
PRC 118/2003	Comissões	Criação, Cumulatividade, Competências e denominação
PRC 119/2008	Comissões	Criação, Ordem dos trabalhos e Outros
PRC 138/2001	Comissões	Cumulatividade
PRC 15/2011	Comissões	Cumulatividade
PRC 200/2005	Comissões	Cumulatividade
PRC 327/2018	Comissões	Cumulatividade
PRC 5/2011	Comissões	Cumulatividade
PRC 7/1991 LPAR	Comissões	Cumulatividade
PRC 7/2015	Comissões	Cumulatividade
PRC 80/2011	Comissões	Cumulatividade
PRC 106/2003	Comissões	Definições para cargos
PRC 116/1996	Comissões	Definições para cargos
PRC 120/2012	Comissões	Definições para cargos
PRC 123/1997	Comissões	Definições para cargos
PRC 124/1997	Comissões	Definições para cargos
PRC 150/1993	Comissões	Definições para cargos
PRC 153/2004	Comissões	Definições para cargos
PRC 160/2016	Comissões	Definições para cargos
PRC 168/1997	Comissões	Definições para cargos
PRC 17/2003	Comissões	Definições para cargos

PRC 181/2013	Comissões	Definições para cargos
PRC 183/2009	Comissões	Definições para cargos
PRC 187/2013	Comissões	Definições para cargos
PRC 202/2001	Comissões	Definições para cargos
PRC 210/2017	Comissões	Definições para cargos
PRC 229/2002	Comissões	Definições para cargos
PRC 232/2002	Comissões	Definições para cargos
PRC 239/2005	Comissões	Definições para cargos
PRC 240/2017	Comissões	Definições para cargos
PRC 242/2014	Comissões	Definições para cargos
PRC 4/2007	Comissões	Definições para cargos
PRC 55/2003	Comissões	Definições para cargos
PRC 57/1999	Comissões	Definições para cargos
PRC 64/2003	Comissões	Definições para cargos
PRC 66/2011	Comissões	Definições para cargos
PRC 69/2003	Comissões	Definições para cargos
PRC 74/1996	Comissões	Definições para cargos
PRC 98/1992	Comissões	Definições para cargos
PRC 41/1999	Comissões	Definições para cargos e Relatoria
PRC 86/1996 CDN	Comissões	Denominação
PRC 100/1996	Comissões	emendas
PRC 139/1992	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRC 21/1999	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRC 224/2005	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRC 3/1991	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRC 31/2003	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRC 73/1996	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRC 76/1996	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRC 80/1991	Comissões	Horário e tempo de sessão e Tempo e uso de fala
PRC 106/2012	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 113/1992	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 125/2016	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 186/2013	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 222/2013	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 288/2017	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 31/2015	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 335/2018	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 47/1995	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 65/2015	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 92/2007	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 93/2011	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 83/2007	Comissões	Ordem dos trabalhos e Outros
PRC 85/2007	Comissões	Ordem dos trabalhos e Outros

PRC 141/1997	Comissões	Ordem dos trabalhos e Presenças, ausências e quórum
PRC 106/1996	Comissões	Outros
PRC 112/2008	Comissões	Outros
PRC 120/1997	Comissões	Outros
PRC 134/2012	Comissões	Outros
PRC 138/1997	Comissões	Outros
PRC 148/2004	Comissões	Outros
PRC 15/1995	Comissões	Outros
PRC 166/2004	Comissões	Outros
PRC 175/1993	Comissões	Outros
PRC 211/2001	Comissões	Outros
PRC 216/1989	Comissões	Outros
PRC 219/1994	Comissões	Outros
PRC 221/2010	Comissões	Outros
PRC 23/1991	Comissões	Outros
PRC 235/2005	Comissões	Outros
PRC 239/2002	Comissões	Outros
PRC 246/2005	Comissões	Outros
PRC 252/2002	Comissões	Outros
PRC 36/2015	Comissões	Outros
PRC 48/1995	Comissões	Outros
PRC 7/2011	Comissões	Outros
PRC 71/2011	Comissões	Outros
PRC 73/2011	Comissões	Outros
PRC 74/2011	Comissões	Outros
PRC 90/1996	Comissões	Outros
PRC 99/2011	Comissões	Outros
PRC 110/2000	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 131/2004	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 185/2013	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 197/2013	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 199/2009	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 227/2013	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 311/2006	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 67/2003	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 82/2011	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRC 179/2001	Comissões	Presenças, ausências e quórum e Votação
PRC 123/2003	Comissões	Presenças, ausências e Quórum, Relatoria
PRC 218/1990	Comissões	Profissionalização e transparência
PRC 260/2005	Comissões	Profissionalização e transparência
PRC 72/2015	Comissões	Profissionalização e transparência
PRC 112/1996	Comissões	Relatoria
PRC 122/2003	Comissões	Relatoria

PRC 18/2003	Comissões	Relatoria
PRC 219/1990	Comissões	Relatoria
PRC 23/2007	Comissões	Relatoria
PRC 251/2014	Comissões	Relatoria
PRC 262/2005	Comissões	Relatoria
PRC 266/2017	Comissões	Relatoria
PRC 277/2017	Comissões	Relatoria
PRC 286/2017	Comissões	Relatoria
PRC 306/2006	Comissões	Relatoria
PRC 7/1995	Comissões	Relatoria
PRC 151/1997	Comissões	Tempo e uso de fala
PRC 180/2013	Comissões	Tempo e uso de fala
PRC 40/2015	Comissões	Tempo e uso de fala
PRC 173/2016	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 175/1998	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 184/2016	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 192/2001	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 200/1994	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 23/1999	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 248/2014	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 75/1991	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 87/1991	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 96/2015	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 56/2007	Comissões	Urgência e prazos de tramitação e Relatoria
PRC 233/2005	Comissões	Urgências e Prazos de tramitação
PRC 155/2016	Comissões	Votação
PRC 211/2013	Comissões	Votação
PRC 226/2013	Comissões	Votação
PRC 25/1991	Comissões	Votação
PRC 68/1995	Comissões	Votação
PRC 212/2013	Comissões	Apreciação Conclusiva
PRS 17/2003	Comissões	Apreciação conclusiva
PRS 28/1995	Comissões	Apreciação conclusiva
PRS 38/2006	Comissões	Apreciação conclusiva
PRS 40/2015	Comissões	Apreciação conclusiva
PRS 70/2013	Comissões	Apreciação conclusiva e Emendas
PRS 39/2015	Comissões	Apresentação de projetos e Outros
PRS 42/2008	Comissões	Apresentação de projetos e Outros
PRS 68/2005	Comissões	Aprovação Conclusiva
PRS 70/1989	Comissões	Aprovação Conclusiva
PRS 1/2005	Comissões	Competências e denominação
PRS 12/2011	Comissões	Competências e denominação
PRS 13/2004	Comissões	Competências e denominação
PRS 15/2012	Comissões	Competências e denominação
PRS 161/1997	Comissões	Competências e denominação

PRS 17/2018	Comissões	Competências e denominação
PRS 20/2017	Comissões	Competências e denominação
PRS 24/2003	Comissões	Competências e denominação
PRS 27/2011	Comissões	Competências e denominação
PRS 5/2017	Comissões	Competências e denominação
PRS 52/2018	Comissões	Competências e denominação
PRS 58/2011	Comissões	Competências e denominação
PRS 6/2002	Comissões	Competências e denominação
PRS 6/2013	Comissões	Competências e denominação
PRS 61/1992	Comissões	Competências e denominação
PRS 7/2007	Comissões	Competências e denominação
PRS 9/2004	Comissões	Competências e denominação
PRS 98/1993	Comissões	Competências e denominação
PRS 1/2009	Comissões	Composição e representação
PRS 10/2016	Comissões	Composição e representação
PRS 15/2013	Comissões	Composição e representação
PRS 15/2016	Comissões	Composição e representação
PRS 24/2011	Comissões	Composição e representação
PRS 24/2013	Comissões	Composição e representação
PRS 25/2008	Comissões	Composição e representação
PRS 3/2011	Comissões	Composição e representação
PRS 37/1999	Comissões	Composição e representação
PRS 4/2007	Comissões	Composição e representação
PRS 40/1996	Comissões	Composição e representação
PRS 43/2015	Comissões	Composição e representação
PRS 44/1999	Comissões	Composição e representação
PRS 5/2009	Comissões	Composição e representação
PRS 50/2017	Comissões	Composição e representação
PRS 51/1999	Comissões	Composição e representação
PRS 55/1997	Comissões	Composição e representação
PRS 6/2004	Comissões	Composição e representação
PRS 63/2007	Comissões	Composição e representação
PRS 72/2003	Comissões	Composição e representação
PRS 76/1999	Comissões	Composição e representação
PRS 8/2007	Comissões	Composição e representação
PRS 92/1999	Comissões	Composição e representação
PRS 93/1991	Comissões	Composição e representação
PRS 17/2006	Comissões	Composição e representação e Horário e tempo de sessão
PRS 23/1991	Comissões	Composição e representação e Relatoria
PRS 16/1990	Comissões	Composição e representação, Competências e denominação, Ordem dos trabalhos, Apreciação conclusiva e Urgências e prazos de tramitação

		Composição e representação, Presenças, ausências e Quórum e Horário e tempo de sessão
PRS 111/1994	Comissões	
PRC 135/2012	Comissões	Criação
PRS 1/1992	Comissões	Criação
PRS 122/1993	Comissões	Criação
PRS 13/2015	Comissões	Criação
PRS 135/1999	Comissões	Criação
PRS 14/1995	Comissões	Criação
PRS 15/1999	Comissões	Criação
PRS 16/2001	Comissões	Criação
PRS 17/1999	Comissões	Criação
PRS 2/2007	Comissões	Criação
PRS 20/1995	Comissões	Criação
PRS 21/2015	Comissões	Criação
PRS 22/2004	Comissões	Criação
PRS 25/1995	Comissões	Criação
PRS 25/2003	Comissões	Criação
PRS 25/2013	Comissões	Criação
PRS 26/1999	Comissões	Criação
PRS 26/2004	Comissões	Criação
PRS 27/2009	Comissões	Criação
PRS 28/1999	Comissões	Criação
PRS 29/1999	Comissões	Criação
PRS 3/2008	Comissões	Criação
PRS 34/1995	Comissões	Criação
PRS 35/2003	Comissões	Criação
PRS 36/1995	Comissões	Criação
PRS 36/2003	Comissões	Criação
PRS 37/1997	Comissões	Criação
PRS 38/1995	Comissões	Criação
PRS 39/2003	Comissões	Criação
PRS 39/2017	Comissões	Criação
PRS 41/2003	Comissões	Criação
PRS 44/2015	Comissões	Criação
PRS 5/2003	Comissões	Criação
PRS 51/2017	Comissões	Criação
PRS 54/1998	Comissões	Criação
PRS 57/2001	Comissões	Criação
PRS 6/2005	Comissões	Criação
PRS 62/2003	Comissões	Criação
PRS 65/1997	Comissões	Criação
PRS 66/2003	Comissões	Criação
PRS 67/2018	Comissões	Criação
PRS 7/2001	Comissões	Criação
PRS 7/2008	Comissões	Criação

PRS 70/1994	Comissões	Criação
PRS 78/1991	Comissões	Criação
PRS 84/1991	Comissões	Criação
PRS 85/1997	Comissões	Criação
PRS 88/1996	Comissões	Criação
PRS 9/2001	Comissões	Criação
PRS 94/1994	Comissões	Criação
PRS 95/1992	Comissões	Criação
PRS 95/1994	Comissões	Criação
PRS 175/1997	Comissões	Criação e Competências e denominação
PRS 52/2001	Comissões	Criação e Competências e denominação
PRS 17/2009	Comissões	Criação e Cumulatividade
PRS 96/1992	Comissões	Cumulatividade, Competências e denominação, criação
PRS 4/2001	Comissões	Definições para cargos
PRC 229/2013	Comissões	Definições para cargos e Relatoria
PRS 103/1991	Comissões	Emendas
PRS 174/1997	Comissões	Emendas
PRS 10/2009	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 11/2016	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 14/2016	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 15/2011	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 28/2015	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 29/1991	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 32/2006	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 41/2011	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 55/2016	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 62/2015	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 69/1999	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 74/2013	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 78/2009	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 79/2009	Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 23/2003	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRS 37/2016	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRS 58/2016	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRS 77/1999	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRS 94/1991	Comissões	Ordem dos trabalhos
PRS 30/1995	Comissões	Ordem dos trabalhos e Competências e denominação
PRS 10/2001	Comissões	Outros
PRS 12/2013	Comissões	Outros
PRS 14/2009	Comissões	Outros
PRS 14/2011	Comissões	Outros
PRS 16/2011	Comissões	Outros
PRS 17/2015	Comissões	Outros
PRS 2/2011	Comissões	Outros

PRS 2/2016	Comissões	Outros
PRS 27/2015	Comissões	Outros
PRS 29/2018	Comissões	Outros
PRS 35/2014	Comissões	Outros
PRS 42/2017	Comissões	Outros
PRS 46/2017	Comissões	Outros
PRS 53/2014	Comissões	Outros
PRS 60/2005	Comissões	Outros
PRS 64/2013	Comissões	Outros
PRS 65/2015	Comissões	Outros
PRS 66/2013	Comissões	Outros
PRS 67/2008	Comissões	Outros
PRS 70/2009	Comissões	Outros
PRS 71/2013	Comissões	Outros
PRS 74/1991	Comissões	Outros
PRS 76/2007	Comissões	Outros
PRS 8/1992	Comissões	Outros
PRS 8/2011	Comissões	Outros
PRS 82/2012	Comissões	Outros
PRS 9/2008	Comissões	Outros
PRS 49/2009	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRS 63/2015	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRS 69/2013	Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRS 43/1993	Comissões	Presenças, ausências e quórum e Horários e tempo de sessão
PRS 55/2014	Comissões	Presenças, ausências e quórum, Votação
PRS 9/1992	Comissões	Presenças, ausências e quórum, Votação, Apreciação conclusiva
PRS 10/2008	Comissões	Relatoria
PRS 111/2013	Comissões	Relatoria
PRS 162/1997	Comissões	Relatoria
PRS 21/1995	Comissões	Relatoria
PRS 38/2011	Comissões	Relatoria
PRS 5/1999	Comissões	Relatoria
PRS 51/2012	Comissões	Relatoria
PRS 55/2013	Comissões	Relatoria
PRS 7/2000	Comissões	relatoria
PRS 7/2009	Comissões	relatoria
PRS 77/2013	Comissões	Relatoria
PRS 8/2005	Comissões	Relatoria
PRS 117/1995	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRS 18/2006	Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRS 30/2013	Comissões	Votação
PRS 57/2000	Comissões	Votação
PRS 7/2005	Comissões	Votação
PRS 71/2000	Comissões	Votação

PRS 51/2011	Comissões	Votação e apreciação conclusiva
PRS 35/2016	Comissões	Votação e Outros
PRC 64/1995	Comissões e Lideranças	Composição e representação
PRC 81/2015	Comissões e Lideranças	Relatoria
PRC 231/2013	Comissões e Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 67/2007	Comissões e Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 45/2007	Comissões, Mesa Diretora e Lideranças	Composição e representação
PRC 54/1989	Criação do regimento	Criação do regimento
PRS 11/1991	Liderança	Votação
PRC 257/2017	Liderança e Comissões	Composição e representação
PRC 259/2017	Liderança e Comissões	Composição e representação
PRC 261/2017	Liderança e Comissões	Composição e representação
PRC 262/2017	Liderança e Comissões	Composição e representação
PRC 268/2017	Liderança e Comissões	Composição e representação
PRC 278/2017	Liderança e Comissões	Composição e representação
PRC 275/2017	Liderança e Comissões	Votação
PRC 255/2005	Lideranças	Apresentação de projetos
PRC 126/2008	Lideranças	Composição e representação
PRC 211/2017	Lideranças	Composição e representação
PRC 40/1999	Lideranças	Composição e representação
PRC 46/2007	Lideranças	Composição e representação
PRC 8/1995	Lideranças	Composição e representação
PRC 82/1996	Lideranças	Composição e representação
PRC 89/2007	Lideranças	Composição e representação
PRS 45/2016	Lideranças	Composição e representação
PRC 350/2018	Lideranças	Composição e representação e Tempo e uso de fala
PRC 146/2016	Lideranças	Criação
PRC 154/1993	Lideranças	Criação
PRC 208/2017	Lideranças	Criação
PRC 209/2017	Lideranças	Criação
PRS 16/1991	Lideranças	Criação
PRS 63/1990	Lideranças	Criação
PRC 19/2007	Lideranças	Definições para cargos
PRC 319/2018	Lideranças	Definições para cargos
PRS 17/1990	Lideranças	Definições para cargos
PRS 18/1990	Lideranças	Definições para cargos
PRC 122/1997	Lideranças	Definições para cargos e Composição e representação
PRC 16/2011	Lideranças	Definições para cargos e Composição e representação
PRC 230/1995	Lideranças	Definições para cargos e Composição e representação
PRC 25/2007	Lideranças	Definições para cargos e Composição e representação

PRC 79/2007	Lideranças	Definições para cargos e Composição e representação
PRC 43/2011	Lideranças	Horário e tempo de sessão e Emendas
PRC 103/1992	Lideranças	Outros
PRC 19/1995	Lideranças	Outros
PRS 22/1991	Lideranças	Outros
PRC 111/1992	Lideranças	Presenças, ausências e quórum
PRC 322/2018	Lideranças	Profissionalização e transparência
PRC 152/1997	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 161/1993	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 190/2013	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 212/2017	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 223/2013	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 239/2017	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 25/2003	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 254/2014	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 28/1995	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 28/2015	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 305/2006	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 32/1995	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 334/2018	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 35/2011	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 50/1995	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 67/2015	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 71/2015	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 74/2015	Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 120/2000	Lideranças	Urgência e prazos de tramitação
PRC 16/1995	Lideranças	Votação
PRC 234/1990	Lideranças	Votação
PRC 5/1991	Lideranças	Votação
PRS 60/1990	Lideranças	Votação
PRC 97/2007	Lideranças	Votação e Tempo e uso de fala
PRS 163/1997	Lideranças e Comissões	Composição e representação
PRS 6/2017	Lideranças e Comissões	Composição e representação
PRC 196/2009	Lideranças e Comissões	Composição e representação e Profissionalização e transparência
PRS 2/1990	Lideranças e Comissões	Tempo e uso de fala, Votação, Composição e representação
PRC 207/2001	Lideranças e Comissões	Votação e Outros
PRC 296/2017	Lideranças e Outros Órgãos e Instituições do Congresso	Composição e representação
PRC 266/2014	Lideranças e Outros Órgãos e Instituições do Congresso	Composição e representação e Profissionalização e transparência
PRC 333/2018	Lideranças e Outros Órgãos e Instituições do Congresso	Votação e Outros

PRC 324/2018	Lideranças e Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Tempo e uso de fala
PRC 326/2018	Lideranças e Tramitação Geral e Plenário	Votação, Tempo e uso da palavra, Horário e tempo de sessão, Presenças, ausências e quórum
PRC 307/2018	Lideranças, Comissões e Outros órgãos e instituições do congresso	Composição e representação
PRC 253/2005	Lideranças, Comissões, Mesa Diretora e Outros órgãos e instituições do congresso	Profissionalização e transparência e Composição e representação
PRC 70/2011	Lideranças, Mesa Diretora e Outros Órgãos e instituições do congresso	Composição e representação
PRC 116/2012	Mesa Diretora	Composição e representação
PRC 16/2003	Mesa Diretora	Composição e representação
PRC 2/2015	Mesa Diretora	Composição e representação
PRC 21/2003	Mesa Diretora	Composição e representação
PRC 221/2017	Mesa Diretora	Composição e representação
PRS 2/2017	Mesa Diretora	Composição e representação
PRS 7/2003	Mesa Diretora	Composição e representação
PRC 104/2015	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 11/2003	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 116/2008	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 135/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 142/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 143/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 145/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 148/2009	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 150/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 151/2009	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 153/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 157/2009	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 158/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 167/1997	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 168/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 179/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 213/2005	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 245/2017	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 265/2005	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 266/2005	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 30/1995	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 93/2007	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRS 18/2015	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRS 36/2009	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRS 43/2001	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRS 57/2007	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRS 44/2001	Mesa Diretora	Outros

PRS 56/2007	Mesa Diretora	Outros
PRC 246/2017	Mesa Diretora	Presenças, ausências e quórum
PRC 68/2007	Mesa Diretora	Profissionalização e transparência
PRC 96/2003	Mesa Diretora	Profissionalização e transparência
PRC 117/2003	Mesa Diretora	Votação
PRC 142/2001	Mesa Diretora	Votação
PRC 161/2001	Mesa Diretora	Votação
PRC 190/2005	Mesa Diretora	Votação
PRC 191/2005	Mesa Diretora	Votação
PRC 8/2003	Mesa Diretora	Votação
PRS 112/2013	Mesa Diretora	Votação
PRS 22/1997	Mesa Diretora	Votação
PRS 53/2018	Mesa Diretora	Votação
PRC 9/2007	Mesa Diretora	Composição e representação
PRC 107/1992	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 111/1996	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 118/2000	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 12/1995	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 120/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 130/2016	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 145/2001	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 167/2013	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 193/1998	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 218/2001	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 64/2000	Mesa Diretora	Definições para cargos
PRC 136/2016	Mesa Diretora	Outros
PRC 209/2013	Mesa Diretora	Outros
PRC 140/2001	Mesa Diretora	Presenças, ausências e quórum
PRC 130/2001	Mesa Diretora e Comissões	Composição e representação
PRC 202/2005	Mesa Diretora e Comissões	Composição e representação
PRS 6/2007	Mesa Diretora e Comissões	Composição e representação
PRC 56/2003	Mesa Diretora e Comissões	Composição e representação e Definições para cargos
PRC 217/2001	Mesa Diretora e Comissões	Composição e representação, Definições para cargos
PRC 100/2000	Mesa Diretora e Comissões	Urgência e prazos de tramitação
PRC 114/2015	Mesa Diretora e Lideranças	Definições para cargos
PRC 127/2016	Mesa Diretora e Outros órgãos e Instituições do congresso	Definições para cargos
PRS 118/1996	Mesa Diretora e Outros órgãos e instituições do Congresso	Definições para cargos e Outros
PRS 27/2006	Mesa Diretora, Comissões e Lideranças	Composição e representação, Tempo e uso de fala, Ordem dos trabalhos, Horário e tempo de sessão e Outros
PRC 17/2015	Mesa Diretora, Comissões e Outros órgãos e instituições do congresso	Definições para cargos

PRS 37/2007	Mesa Diretora, Comissões e Outros órgãos e instituições do Congresso	Definições para cargos
PRC 37/2007	Mesa Diretora, Comissões e Outros órgãos e instituições do congresso	Definições para cargos e Composição e representação
PRC 180/2009	Mesa Diretora, Comissões e Outros órgãos e instituições do Congresso	Definições para cargos e Outros
PRC 322/2006	Mesa Diretora, Comissões e Outros órgãos e instituições do Congresso	Horário e tempo de sessão, Presenças, ausências e quórum
PRC 179/2004	Mesa Diretora, Comissões e Outros órgãos e Instituições do congresso	Votação
PRC 23/1995	Mesa Diretora, Comissões, Lideranças, Outros órgãos e instituições do Congresso	Relatoria, Presenças, ausências e Quórum, Horário e tempo de sessão, Urgências e prazos de tramitação, Apreciação conclusiva, Tempo e uso de fala, Votação, Outros
PRC 5/1995	Mesa Diretora, Comissões, Outros órgãos e instituições do Congresso	Horário e tempo de sessão, criação, competências e denominação e outros
PRC 223/2002	Mesa Diretora, Lideranças e Comissões	Emendas, apreciação conclusiva, ordem dos trabalhos, relatoria, presenças, ausências e quórum, urgências e prazos de tramitação, tempo e uso da fala, votação
PRS 58/1997	Mesa Diretora, Lideranças e Comissões	Ordem dos trabalhos e Horário e tempo de sessão
PRC 160/2012	Mesa Diretora, Lideranças, Comissões	Composição e representação, ordem dos trabalhos, votação, Urgência e prazos de tramitação, Tempo e uso da fala, Arquivamento e desarquivamento de projetos, Outros, Apreciação conclusiva, Emendas
PRC 156/2016	Mesa Diretora, Lideranças, Comissões e Outros órgãos e Instituições do congresso	Definições para cargos
PRC 267/2017	Mesa Diretora, Lideranças, Comissões e Outros órgãos e Instituições do congresso	Outros
PRC 321/2006	Mesa Diretora, Lideranças, Comissões e Outros órgãos e Instituições do congresso	Profissionalização e transparência e Definições para cargos
PRC 121/2016	Mesa Diretora, Lideranças, Comissões e Outros órgãos e Instituições do congresso	Urgências e prazos para tramitação, ordem dos trabalhos, votação, Presenças, ausências e quórum, tempo e uso da fala
PRC 31/2011	Outros órgãos e instituições do Congresso	Competências e denominação
PRC 351/2018	Outros órgãos e instituições do Congresso	Competências e denominação

PRS 25/1997	Outros órgãos e instituições do Congresso	Competências e denominação
PRC 147/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação
PRC 150/2012	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação
PRC 268/2014	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação
PRC 3/2007	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação
PRS 14/2015	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação
PRS 50/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação
PRS 71/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação e Competências e denominação
PRS 38/2007	Outros órgãos e instituições do Congresso	Composição e representação, definições para cargos e Outros
PRC 106/1992	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 107/1996	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 118/1997	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 130/2004	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 130/2008	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 132/2001	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 165/1993	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 167/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 168/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 169/1993	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 171/2004	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 18/2011	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 191/1993	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 198/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação

PRC 214/1994	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 262/2002	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 59/2011	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 69/1995	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 10/2018	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 114/1992	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 116/1995	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 118/1995	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 15/2004	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 17/2011	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 2/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 21/2001	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 3/2015	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 30/1992	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 37/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 38/2017	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 41/2015	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 49/2017	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 61/2015	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 63/2008	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 64/2015	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRS 65/1995	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 10/2015	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação

PRC 11/2015	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 233/1990	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação
PRC 149/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação e definições para cargos
PRC 91/2011	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação e Outros
PRS 6/2001	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação e Outros
PRC 36/1991	Outros órgãos e instituições do Congresso	Criação, Definições para Cargos e Profissionalização e transparência
PRC 69/2011	Outros órgãos e instituições do Congresso	Definições para cargos
PRS 22/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Definições para cargos
PRS 53/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Definições para cargos
PRS 5/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Horário e tempo de sessão e Ordem dos trabalhos
PRC 161/2009	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRC 196/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRC 217/2010	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRC 226/1994	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRC 269/2017	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRC 61/2011	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRC 63/1995	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRS 112/1992	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRS 15/2003	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRS 55/2008	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRS 69/2010	Outros órgãos e instituições do Congresso	Outros
PRS 127/1995	Outros órgãos e instituições do Congresso	Presenças, ausências e quórum
PRC 143/2012	Outros órgãos e instituições do Congresso	Profissionalização e transparência

PRC 170/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Profissionalização e transparência
PRC 176/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Profissionalização e transparência
PRC 177/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Profissionalização e transparência
PRC 202/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso	Profissionalização e transparência
PRC 222/2017	Outros órgãos e instituições do Congresso	Profissionalização e transparência
PRC 316/2018	Outros órgãos e instituições do Congresso	Profissionalização e transparência
PRC 134/2001	Outros órgãos e instituições do Congresso	Tempo e uso de fala
PRC 175/2013	Outros órgãos e instituições do Congresso e Mesa Diretora	Profissionalização e transparência
PRC 63/2000	Reforma total	Reforma total
PRC 71/1991	Reforma total	Reforma total
PRC 1/2015	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 115/2003	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 142/2012	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 174/2013	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 174/2016	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 199/2013	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 2/1999	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 205/2017	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 214/2017	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 221/1990	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 227/2017	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 229/2017	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 24/2003	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 317/2018	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 33/2015	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 51/2003	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 52/1991	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 86/2015	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 96/1992	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRC 98/2015	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 10/2011	tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 12/2002	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 18/2003	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 21/2007	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 23/2015	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 34/1999	tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 43/2007****	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos

PRS 47/2013	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 5/2005	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 61/1995	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 65/1996	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 78/2007	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 9/2015	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 96/1995	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 13/2008	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Outros
PRS 14/2008	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Outros
PRS 18/2005	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Outros
PRS 19/2018	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Outros
PRS 22/2014	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Outros
PRS 39/2009	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Outros
PRS 44/2013	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Outros
PRC 26/1995	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos e Tempo e uso de fala
PRC 1/2011	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 10/2011	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 100/2003	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 113/2015	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 119/2003	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 123/2008	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 127/1992	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 176/2004	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 190/2001	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 229/2005	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 230/2017	Tramitação Geral e Plenário	arquivamento e desarquivamento
PRC 232/2010	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 234/2010	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 237/2010	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 242/2017	Tramitação Geral e Plenário	arquivamento e desarquivamento
PRC 279/2006	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 30/2011	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 346/2018	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e desarquivamento
PRC 48/2011	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 5/2007	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 70/2003	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 72/1989	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRC 84/2007	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e Desarquivamento
PRS 16/1999	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e desarquivamento
PRS 59/1999	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e desarquivamento
PRC 104/2011	Tramitação Geral e Plenário	Composição e representação
PRC 158/2012	Tramitação Geral e Plenário	Composição e representação
PRS 12/2005	Tramitação Geral e Plenário	Composição e representação
PRC 156/1993	Tramitação Geral e Plenário	Definições para cargos
PRS 26/2006	tramitação Geral e Plenário	Definições para cargos

PRS 28/2009	Tramitação Geral e Plenário	Definições para cargos
PRC 118/2012	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 135/1997	Tramitação Geral e Plenário	emendas
PRC 136/2008	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 147/2012	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 149/1997	Tramitação Geral e Plenário	emendas
PRC 151/1993	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 151/2016	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 18/1995	Tramitação Geral e Plenário	emendas
PRC 183/1993	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 212/2009	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 218/1994	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 248/2017	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 255/2017	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 306/2018	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 339/2018	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 42/1995	Tramitação Geral e Plenário	emendas
PRS 20/2006	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRS 50/1995	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRS 72/1989	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRS 84/1998	Tramitação Geral e Plenário	Emendas
PRC 298/2017	Tramitação Geral e Plenário	Emendas e Urgência e prazos de tramitação
PRC 1/1995	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 11/2007	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 120/2003	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 13/1995	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 140/1997	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 145/1993	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 149/2012	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 151/2012	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 155/2001	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 162/1997	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 165/2001	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 172/1998	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 174/1998	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 174/2009	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 178/2009	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 178/2016	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 181/2016	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 188/2016	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 191/2016	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 192/2016	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 195/2016	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 197/1994	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 201/2017	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão

PRC 202/2017	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 213/2009	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 217/2013	Tramitação Geral e Plenário	Horário e Tempo de sessão
PRC 226/2002	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 249/2017	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 26/2007	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 28/2007	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 29/2015	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 292/2017	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 3/1995	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 303/2006	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 330/2006	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 332/2018	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 34/1995	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 41/2015	Tramitação Geral e Plenário	horário e tempo de sessão
PRC 44/1995	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 51/1995	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 54/1991	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 57/1995	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 59/2003	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 6/2003	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 79/1996	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 8/1999	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 22/2008	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 23/1999	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 36/2017	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 39/2006	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 4/1989	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 4/2017	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 42/1999	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 46/1999	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 5/2015	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 51/2009	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 57/2016	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 60/2015	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 61/2005	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRS 87/1998	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão
PRC 274/2017	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Presenças, ausências e quórum
PRC 18/1991	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Tempo e uso de fala
PRC 20/1991	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Tempo e uso de fala
PRC 68/2011	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Tempo e uso de fala

PRC 97/2015	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Tempo e uso de fala
PRC 127/2012	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Votação
PRC 95/2011	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão e Votação
PRS 30/1991	Tramitação Geral e Plenário	Horário e tempo de sessão, e Presenças, ausências e quórum
PRC 352/2018	Tramitação Geral e Plenário	Horários e tempo de sessão
PRC 102/2015	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 11/2011	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 12/2011	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 125/2008	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 133/2012	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 198/2013	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 204/2005	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 210/2013	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 215/2005	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 29/1995	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 315/2006	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 318/2018	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 348/2018	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 4/1991	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 59/1991	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 69/2015	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 87/2000	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 95/2000	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 10/1991	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 15/1995	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 26/2009	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 3/2010	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 36/1990	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 46/2015	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 50/2016	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 57/2013	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 63/2013	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRS 79/2013	Tramitação Geral e Plenário	Ordem dos trabalhos
PRC 104/1992	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 108/2003	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 111/2003	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 117/2008	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 129/2008	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 13/2011	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 131/2012	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 137/2012	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 141/2008	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 143/2008	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 144/1993	Tramitação Geral e Plenário	Outros

PRC 164/1993	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 170/2001	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 185/1998	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 191/2013	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 192/1998	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 194/2009	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 20/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 208/2009	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 214/2009	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 217/2017	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 224/2013	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 224/2017	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 228/2017	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 254/2017	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 259/2014	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 26/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 265/2014	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 273/2005	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 293/2017	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 301/2018	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 311/2018	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 36/1995	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 41/1991	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 54/2011	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 60/2011	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 63/2007	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 64/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 65/2007	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 71/2007	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 72/2011	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 77/2003	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 78/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 96/2007	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 99/2007	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 1/2001	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 10/1993	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 11/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 12/1991	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 12/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 19/2013	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 2/1992	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 22/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 23/2013	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 25/2015	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 26/2003	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 27/1995	Tramitação Geral e Plenário	Outros

PRS 33/2003	tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 38/2016	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 40/2006	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 44/1990	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 45/2013	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 51/1990	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 54/1995	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 54/2007	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 57/1999	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 57/2005	tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 58/1990	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 6/2000	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 80/2009	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 80/2012	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 9/2007	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRS 9/2013	Tramitação Geral e Plenário	Outros
PRC 105/1996	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 112/2003	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 121/1992	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 123/2016	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 131/2016	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 15/2015	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 18/2015	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 183/2013	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 2/1991	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 23/2015	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 237/2002	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 268/2005	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 276/2017	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 288/2006	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 320/2018	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 44/1991	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 58/2011	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 64/2011	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 80/2015	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 81/2011	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 83/2011	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 85/2015	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRC 91/2015	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRS 20/1996	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e Quórum
PRS 23/2008	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRS 36/1999	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e Quórum
PRS 47/1989	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRS 8/2014	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum
PRS 82/2007	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e Quórum
PRS 85/1995	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum

PRC 66/2015	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum e Tempo e uso de fala
PRC 312/2018	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum e Votação
PRC 72/1996	Tramitação Geral e Plenário	Presenças, ausências e quórum e Votação
PRC 114/1992	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 148/1997	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 160/1997	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 168/1993	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 173/1998	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 189/1989	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 198/1989	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 199/1989	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 200/1989	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 215/1989	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 224/1990	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 34/1991	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 93/1992	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 94/1992	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 26/1991	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 33/1991	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 38/1993	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 42/1997	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 6/2015	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 64/2018	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 65/1993	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 71/1993	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 9/2017	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 93/1994	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 96/2009	Tramitação Geral e Plenário	Profissionalização e transparência
PRC 131/1992	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria
PRC 192/2009	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria
PRC 2/2003	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria
PRC 207/2017	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria
PRC 280/2017	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria
PRS 64/2007	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria
PRS 17/2012	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria e Arquivamento e desarquivamento
PRC 81/1996	Tramitação Geral e Plenário	Relatoria e Outros
PRC 11/1999	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 116/2003	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 132/2004	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 141/2004	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 143/2004	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 15/1991	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala

PRC 164/2001	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 197/2001	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 206/2013	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 232/2017	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 290/2006	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 30/1991	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 38/2011	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 42/2011	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 46/1995	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 46/2003	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 57/2007	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 60/2015	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 63/2011	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 113/1999	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 14/2004	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 14/2007	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 16/2000	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 16/2012	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 24/1996	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 26/1996	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 30/2003	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 38/2008	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 4/2011	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 70/2003	tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRS 97/1996	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala
PRC 109/2000	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala e Presenças, ausências e quórum
PRC 100/2007	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 126/2003	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 130/1997	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 149/2001	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 162/1993	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 172/2013	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 181/2004	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 182/2016	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 19/1999	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 194/2016	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 198/2016	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 200/2013	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 202/1994	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 207/2013	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 21/1991	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 212/2001	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 22/2007	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 223/2010	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 235/2017	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação

PRC 243/2017	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 297/2017	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 299/2017	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 302/2018	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 323/2006	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 336/2018	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 337/2018	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 6/1995	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 67/1991	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 74/1991	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 82/2015	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 16/2004	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 26/1995	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 4/2018	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 41/2016	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 46/2013	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 49/1997	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 59/1989	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 61/1991	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 62/1991****	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 63/1989	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRS 89/1991	Tramitação Geral e Plenário	Urgência e prazos de tramitação
PRC 10/1995	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 105/2015	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 109/1992	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 120/1992	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 130/1992	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 137/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 146/2004	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 148/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 150/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 152/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 152/2016	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 153/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 154/2016	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 162/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 162/2016	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 163/2016	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 169/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 17/2007	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 175/2009	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 188/2009	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 189/2016	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 194/1998	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 195/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação

PRC 197/2016	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 203/2017	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 214/2013	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 225/2010	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 230/2013	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 231/1990	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 236/2002	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 24/1999	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 240/2011 MESA	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 247/2014	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 25/2015	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 252/2005	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 279/2017	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 29/1999	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 296/2006	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 3/2015	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 316/2006	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 33/1999	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 51/2007	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 56/2015	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 60/1995	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 8/1991	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 93/1996	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 15/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 21/2006	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 26/2007	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 37/2015	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 41/2007	tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 45/2003	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 55/2012	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 56/2001	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 59/2005	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 62/2005	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 7/1999	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 8/2013	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 80/1999	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRS 9/2006	Tramitação Geral e Plenário	Votação
PRC 99/1992	Tramitação Geral e Plenário	Votação e Outros
PRS 47/2017	Tramitação Geral e Plenário	Votação e Outros
PRC 146/1993	Tramitação Geral e Plenário	Votação e Presenças, ausências e quórum
PRC 166/2016	Tramitação Geral e Plenário	Votação e Tempo e uso de fala
PRS 74/2009	Tramitação Geral e Plenário	Apresentação de projetos
PRS 30/2011	Tramitação Geral e Plenário	Arquivamento e desarquivamento
PRS 69/2003	Tramitação Geral e Plenário	Tempo e uso de fala

PRC 24/1995	Tramitação Geral e Plenário Comissões	Votação e Relatoria
PRS 10/2012	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Apresentação de projetos e Outros
PRC 19/2015	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Composição e representação e Definições para cargos
PRC 124/2003	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Criação, Competências e denominação, Emendas, Ordem dos trabalhos, Apreciação Conclusiva, Votação, Urgência e prazos de tramitação
PRS 17/2000	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Horário e tempo de sessão
PRS 57/2009	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Outros
PRS 69/2009	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Outros
PRS 15/2018	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Presenças, ausências e quórum
PRS 66/2015	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Relatoria
PRC 171/2009	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Tempo e uso de fala
PRC 4/1995	Tramitação Geral e Plenário e Comissões	Votação e Presenças, ausências e quórum
PRC 282/2017	Tramitação Geral e Plenário e Lideranças	Presenças, ausências e quórum
PRS 35/1997	Tramitação Geral e Plenário e Lideranças	Tempo e uso de fala
PRS 36/1997	Tramitação Geral e Plenário e Lideranças	Tempo e uso de fala
PRS 67/1999	Tramitação Geral e Plenário e Lideranças	Tempo e uso de fala
PRS 88/2013	Tramitação Geral e Plenário e Mesa Diretora	Votação
PRC 145/2004	Tramitação Geral e Plenário e Outros Órgãos e Instituições do congresos	Profissionalização e transparência
PRC 186/2004	Tramitação Geral e Plenário e Outros Órgãos e Instituições do congresos	Profissionalização e transparência
PRS 2/1989	Tramitação Geral e Plenário e Outros Órgãos e Instituições do Plenário	Profissionalização e transparência
PRS 54/1990	Tramitação Geral e Plenário, Mesa Diretora e Comissões	Definições para cargos, Votação, Horário e Tempo de sessão, Composição e representação, Ordem dos trabalhos

PRC 48/2003	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Horário e tempo de sessão, Tempo e uso de fala
PRS 18/1995	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Ordem dos trabalhos, Cumulatividade, Competências e denominação
PRC 159/2001	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Outros
PRS 46/1995	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Presenças, ausências e quórum, Urgências e tempo de tramitação, Competências e Composição
PRC 2/1995	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Relatoria, Apreciação conclusiva, emendas, horário e tempo de sessão, urgências e prazos de tramitação,
PRC 138/1992	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Tempo e uso de fala
PRC 158/2004	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Urgência e prazos de tramitação e Outros
PRS 130/1993	Tramitação Geral e Plenário, Comissões e Lideranças	Horário e tempo de sessão, Ordem dos trabalhos, Apreciação conclusiva, Relatoria
PRC 308/2006	Tramitação Geral e Plenário, Lideranças	Horário e tempo de sessão, Tempo e uso de fala, Urgências e prazos de tramitação
PRS 81/1999	Tramitação Geral e Plenário, Lideranças e Comissões	Presenças, ausências e Quórum, Composição e representação, Tempo e uso da fala, Competências e denominação, Emendas, Arquivamento e desarquivamento
PRC 260/2014	Tramitação Geral e Plenário, Mesa Diretora e Comissões	Emendas
PRC 221/2013	Tramitação Geral e Plenário, Mesa Diretora e Comissões	Ordem dos trabalhos
PRC 160/2001	Tramitação Geral e Plenário, Mesa Diretora e Comissões	Votação e Definições para cargos
PRC 14/1995	Tramitação Geral e Plenário, Mesa Diretora, Comissões e Lideranças	Horário e tempo de sessão, Definições para cargos, Presenças, ausências e quórum, Competências e denominação, ordem dos trabalhos, relatoria, Urgências e prazos de tramitação, VotaçãoOutros
PRS 107/1995	Tramitação Geral e Plenário, Mesa Diretora, e Lideranças	Profissionalização e transparência

Elaboração própria. Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.