



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Vanessa Pimentel de Faria

**REPERCUSSÃO DA QUESTÃO DE ORDEM Nº 411/09 NA ATIVIDADE
LEGISLATIVA DO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Brasília
2017**

Vanessa Pimentel de Faria

**REPERCUSSÃO DA QUESTÃO DE ORDEM Nº 411/09 NA ATIVIDADE
LEGISLATIVA DO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia/TCC apresentado(a) ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.

Orientador(a): Ma. Rafaela Lima Santos de Barros

Brasília

2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: __/__/__

Faria, Vanessa Pimentel de.

Repercussão da Questão de ordem n. 411/09 na atividade legislativa do plenário da Câmara dos Deputados [manuscrito] / Vanessa Pimentel de Faria. -- 2017.

62 f.

Orientadora: Rafaela Lima Santos de Barros.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Medida provisória, Brasil. 4. Comissão mista, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

**REPERCUSSÃO DA QUESTÃO DE ORDEM Nº 411/09 NA ATIVIDADE
LEGISLATIVA DO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.

1º Semestre de 2017

Aluna: Vanessa Pimentel de Faria

Banca Examinadora:

Ma. Rafaela Lima Santos de Barros

Me. Fernando Sabóia Vieira

Brasília, 30 de junho de 2017.

Para a minha querida mãe, Débora, amiga,
companheira e sempre presente.

Agradecimentos

Aos Professores, pelos ensinamentos, em especial aos Professores Nivaldo e Aldenir;

À minha orientadora, Rafaela, pela paciência em elucidar minhas dúvidas ao longo deste trabalho;

Aos colegas de classe, que se tornaram grande amigos e parceiros ao longo dessa caminhada;

À família, pela eterna compreensão;

Ao meu querido André, pelo apoio, carinho e ajuda na reta final;

Acima de tudo, a Deus.

Resumo

A questão de ordem é um dos instrumentos utilizados frequentemente nas tramitações dentro do processo legislativo. A resposta à Questão de Ordem n. 411/09, na Câmara dos Deputados, modificou a apreciação de outras matérias em plenário uma vez que o sobrestamento de pauta por medida provisória (MP) passou a afetar apenas os projetos de lei ordinária com matéria passível de ser veiculada por MP. Ou seja, propostas de emenda à Constituição e projetos de resolução, por exemplo, passaram a ser apreciados em sessões extraordinárias, independentemente de sobrestamento de pauta por MP. Esta pesquisa teve como principal objetivo compreender a repercussão da Questão de Ordem n. 411/09 dentro da atividade legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados a partir da avaliação das proposições deliberadas nos anos de 2009, 2011 e 2013. No entanto, ao longo do trabalho, observou-se que o efetivo funcionamento da Comissão Mista prevista na Constituição a partir da decisão proferida pelo Superior Tribunal Federal (STF) na ADI 4029 também provocou efeitos essenciais para justificar o atual cenário político quando da observação das pautas de plenário da Câmara dos Deputados. Diante dos resultados, concluiu-se que, apesar de se ter observado melhor controle da sua agenda pelo Poder Legislativo, o sobrestamento de pauta devido às MPs ainda está longe de um consenso sobre a melhor forma de lidar com essa questão e com os efeitos por ela trazidos.

Palavras-Chave: questão de ordem; processo legislativo; medida provisória, sobrestamento; trancamento de pauta; comissão mista.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico representativo do total de proposições aprovadas nos anos de 2009, 2011 e 2013	50
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais alterações trazidas pela EC 32/2001	25
Tabela 2 – PECs apreciadas nos anos de 2009, 2011 e 2013.	47
Tabela 3 – PDCs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013.	48
Tabela 4 – PRCs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013	48
Tabela 5 – PLPs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013.	48
Tabela 6 – PLs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013	49
Tabela 7 - Total de proposições apreciadas nos anos de 2009, 2011 e 2013	50

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EC	Emenda Constitucional
MP	Medida Provisória
MPU	Ministério Público da União
MS	Mandado de Segurança
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PRC	Projeto de Resolução
QO	Questão de Ordem
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 QUESTÃO DE ORDEM – CARACTERÍSTICAS E REGRAS REGIMENTAIS.....	17
3 MEDIDA PROVISÓRIA	20
3.1 Conceito e breve histórico.....	20
3.2 Regras vigentes antes EC 32/2001.....	22
3.3 Mudanças decorrentes da EC 32/2001	23
3.4 O efetivo funcionamento das Comissões Mistas e o trancamento de pauta.....	26
4 AS DECISÕES EM QUESTÃO DE ORDEM E AS MPs SOB O ENFOQUE DO TRANCAMENTO DE PAUTA.....	30
4.1 Decisões anteriores a 2009	30
4.1.1 Questão de Ordem n. 688/2002	30
4.1.2 Questão de Ordem n. 296/2003	31
4.1.3 Questão de Ordem n. 336/2004	31
4.1.4 Questões de Ordem n. 536 e 539/2005	32
4.1.5 Questão de Ordem n. 541/2005	34
4.1.6 Questão de Ordem n. 681/2006	34
4.1.7 Questão de Ordem n. 53/2007	35
4.2 A Questão de Ordem n. 411/2009	35
4.2.1. Repercussão da decisão proferida na QO n. 411/2009 no Supremo Tribunal Federal	38
4.2.2. Prática na Câmara dos Deputados	39
4.3 Decisões posteriores a 2009.....	40
4.3.1 Questão de Ordem n. 43/2015	40
4.3.2 Questão de Ordem n. 79/2015	41
5 REPERCUSSÃO DA QO 411/2009 NA ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – ANÁLISE DE DADOS.....	44
5.1 Metodologia	44
5.1.1 Critérios para seleção das datas com sobrestamento de pauta	45
5.1.2 Critérios para seleção das matérias deliberadas	46
5.2. Análise de dados	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
Referências	53
Apêndices	59

1 INTRODUÇÃO

Desde que a democracia foi reinstituída, podemos observar, com o passar dos anos, a solidificação dos poderes e instituições, que, independentemente de crise política, externa, econômica ou financeira, encontram mecanismos para continuarem a funcionar e a interagir uns com os outros. Nesse contexto, o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, CF/1988 (BRASIL, 1988a), dispõe sobre a separação dos Poderes e afirma que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

No entanto, o Direito Constitucional contemporâneo não se encerra apenas na existência de poderes independentes e harmônicos entre si que possuam especialidade funcional. Uma interpretação mais acurada do Texto nos mostra que há as funções típicas e atípicas destes Poderes. Apesar disso, quando observamos mais de perto a atuação dos Poderes que compõem a República, pode-se configurar um abuso no desempenho das suas funções atípicas. Observa-se, por exemplo, um crescimento da atuação do Poder Executivo em sua função atípica de legislar (edição de medidas provisórias), que pode ser vista, segundo Figueiredo e Limongi (1995, p.4), “como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis”, inseridos na nova Constituição como medidas provisórias.

A medida provisória é uma providência tomada para atender necessidade urgente e relevante, conforme o *caput* do art. 62 da CF/1988 (BRASIL, 1988a), com vigência imediata, mas precária, uma vez que pode vir a ser rejeitada pelo Legislativo. Dessa forma:

Percebe-se que, por não ser uma função típica do Executivo a de legislar, a própria Constituição encarregou-se de não conferir caráter permanente e definitivo a esse ato, com “força de lei”, editado pelo Presidente da República. Cabe ao Poder Legislativo dar a palavra final sobre tal ato (se não apreciado pelo Congresso Nacional, em, no máximo, cento e vinte dias, perde a eficácia desde sua edição) e transformá-lo em uma lei permanente no ordenamento jurídico brasileiro (MAJDALANI, 2014, p. 76).

Contudo, cabe ressaltar que os preceitos constitucionais de relevância e urgência são bastante abstratos e subjetivos. Ademais, se for feita alguma alteração no texto original da medida provisória, ela será submetida à sanção ou ao veto do Presidente da República.

De acordo com Figueiredo e Limongi (1995), apesar de a medida provisória permitir ao Legislativo uma maior intervenção, é importante notar que no texto original da

Constituição a sua reedição não era vedada. Assim complementa Amaral Júnior (2012, p.194):

No regime constitucional originário de 1988, a doutrina e a jurisprudência se tornaram pacíficas no sentido de que a medida provisória expressamente rejeitada não poderia ser objeto de nova decretação de urgência na mesma sessão legislativa em que rejeitada, pois o Congresso Nacional, ao assim decidir, descaracteriza, de modo definitivo, o juízo presidencial que, num primeiro momento, emprestou relevância e urgência àquilo que o Parlamento, como instância última, reputou irrelevante ou destituído de caráter emergencial.

No que se refere ao Poder Legislativo, a CF/1988 ampliou os poderes do Congresso, permitindo a sua contribuição efetiva na formulação de políticas públicas. Diversas medidas apontam para o fortalecimento do Legislativo frente ao Executivo. Um exemplo é a derrubada do veto presidencial, que passou a depender do voto da maioria absoluta e não mais de dois terços dos Parlamentares.

A principal função do Poder Legislativo consiste em elaborar normas jurídicas gerais e abstratas a fim de levar à sociedade uma convivência plena e harmônica (HARADA, 2012a). Complementando tal ideia, o autor acrescenta ainda que “ao Poder Executivo cabe preponderantemente a tarefa de executar as leis e administrar os negócios do Estado, ou seja, governar.” (HARADA, 2012a, p. 1).

A justificativa desse trabalho se baseia na frequência com que se observa o sobrestamento da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados por MPs com o prazo constitucional de 45 dias para apreciação vencido, não podendo haver qualquer outra deliberação legislativa enquanto não concluída a votação da medida provisória cuja não apreciação gerou o sobrestamento das demais deliberações. Por conseguinte, as Casas Legislativas não conseguem gerenciar de forma autônoma a agenda de seus Plenários.

Há de se considerar que a principal função do Poder Legislativo foi afetada diante da pauta constantemente trancada pelo excesso de MPs e pela inércia em sua deliberação. O referido trancamento de pauta torna lenta a apreciação das demais proposições, fazendo com que o Congresso muitas vezes funcione somente para votação de medidas provisórias.

Uma vez que as medidas provisórias configuram o principal instrumento utilizado pelo Executivo para controlar a agenda política do País, cabe mencionar que grande parte das MPs poderia tramitar no Congresso Nacional na forma de projetos de lei, devidamente distribuídos às Comissões Temáticas das Casas para debate e maior amadurecimento da discussão da matéria.

Após traçar esse panorama das medidas provisórias, pode-se, enfim, chegar ao objetivo desta pesquisa: investigar os efeitos da Questão de Ordem n. 411/2009 na produção legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados. Uma vez que não seria possível neste trabalho analisar os efeitos da QO n. 411/2009 nos últimos 8 anos, foi necessário aplicar um recorte temporal (anos 2009, 2011 e 2013) que será melhor detalhado no item “Metodologia”. Entretanto, apesar de se reconhecer a relevância da discussão, não se pretende aqui discutir se há abdicação ou delegação de poderes entre as esferas federais, limitando-se a analisar os efeitos da decisão tomada em 2009 na atividade legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados.

Em 2009, o então Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer, decidiu uma Questão de Ordem levantada pelo Deputado Régis de Oliveira, alterando o entendimento do sobrestamento de pauta por MPs. A partir daí, se permitiu, em sessões extraordinárias, a deliberação de diversas matérias. A mencionada Questão de Ordem é o objetivo de estudo desta monografia, visando analisar sua repercussão diante de uma Casa Legislativa com pautas constantemente trancadas. Cabe ressaltar que, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), Questão de Ordem é um questionamento oral a respeito da forma como estão sendo aplicadas normas constitucionais ou regimentais na condução dos trabalhos (BRASIL, 2016).

Vale destacar que o trancamento de pauta também ocorre, de acordo com o § 2º do art. 64 da Constituição Federal, devido ao pedido de urgência constitucional, um instrumento à disposição do Presidente da República. Teoricamente, o uso desta ferramenta pelo Poder Executivo acelera o processo de deliberação de um projeto no Congresso Nacional (CAVALCANTE FILHO, 2011).

Nos casos de solicitação de urgência pelo Presidente da República em projetos de sua iniciativa, as Casas legislativas têm, cada uma delas, o prazo de 45 dias para deliberação, sob pena de trancamento de pauta para apreciação de outras matérias, com exceção daquelas com prazo constitucional definido. Uma vez que, neste caso, a Casa iniciadora é a Câmara dos Deputados, qualquer emenda que ocorra no Senado deverá ser apreciada pela Câmara dentro do prazo máximo de 10 dias. No entanto, caso isso não ocorra, ocorrerá sobrestamento de pauta (PACHECO; MENDES, 2015). Assim, em regra, o prazo total para apreciação de projeto com urgência constitucional é de cem dias (BRASIL, 1988a).

Ainda em relação ao prazo para apreciação do parágrafo anterior, Amaral Júnior (2012, p. 141) destaca:

[...] os cem dias previstos para tramitação parlamentar podem ser frustrados. Não são poucos os projetos de lei em regime de urgência constitucional que esperam vários meses por uma decisão parlamentar, não obstante a urgência requerida pelo Presidente da República e o eventual trancamento da pauta de votações de uma das Casas. Em tais casos, o Presidente da República é instado – e, na maioria das vezes, concorda – a retirar a urgência, para não haver maior prejuízo aos trabalhos parlamentares¹.

A CF/1988 (BRASIL, 1988a) determina o trancamento de pauta nos casos de projetos de lei em regime de urgência constitucional e de medidas provisórias. No entanto, pelos dados analisados, pode-se supor que a prática da Câmara dos Deputados evidencia que o trancamento de pauta pelo decurso de prazo das medidas provisórias é muito mais significativo do que o trancamento por urgência constitucional².

Portanto, como será discutido neste trabalho, a Câmara dos Deputados tem tido grandes dificuldades para apreciar, no prazo estabelecido pela Constituição, as medidas provisórias, o que tem provocado sucessivos trancamentos da pauta de deliberação daquela Casa.

Cabe mencionar neste ponto que as atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados quanto às sessões da Casa mostram claramente que a decisão de organização da pauta fica em suas mãos, tornando-o o maior responsável por ditar o ritmo de funcionamento da Casa, mesmo reconhecendo a influência do Colégio de Líderes, conforme art. 17, I, s, do RICD.

Ainda nessa linha, Vieira (2009, p. 6) ressalta que:

Se o Presidente da Câmara dos Deputados dispõe de atribuições e poderes capazes de lhe permitir facilitar ou obstar o andamento de proposições legislativas e se efetivamente os utiliza, terá ele um peso próprio nas articulações internas do Parlamento, na definição de sua agenda, no resultado final das ações parlamentares e no funcionamento das coalizões parlamentares e de Governo.

Apesar de o sobrestamento de pauta e a produção legislativa terem sido objeto de inúmeros estudos, não se pode ignorar que, diante da sua enorme complexidade e de tantas abordagens possíveis, este trabalho busca uma perspectiva diferente, objetivando

¹ Amaral Júnior (2012) cita ainda, como exemplo, o caso do Projeto de Lei nº 6.825, de 2002, que “institui os tributos, as tarifas, as multas e a obrigação de contratação de seguro que especifica”, apresentado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados em 17 de maio de 2002, com pedido de urgência. Em 11 de dezembro de 2002 (mais de seis meses após apresentado o projeto), o Presidente da República solicitou a retirada do pedido de tramitação em regime de urgência constitucional. Evidentemente, a urgência constitucional não garantiu a aprovação do projeto

² Após a decisão proferida na Questão de Ordem 411/2009, foi questionado, por meio da QO 414/2009, se o sobrestamento de pauta por urgência constitucional seguiria a mesma regra do sobrestamento por MP. E o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, estendeu a interpretação dada para englobar o sobrestamento de pauta por urgência constitucional (BRASIL, 2009b).

compreender a repercussão da Questão de Ordem n. 411/2009 dentro do processo legislativo na Câmara dos Deputados.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, subdivididos em itens.

O primeiro capítulo dedica-se ao conceito detalhado de Questão de Ordem, assim como sua dinâmica no Plenário e nas Comissões, uma vez que se trata de um dos cerne do presente estudo.

No segundo capítulo, foi feito um relato histórico do instituto das medidas provisórias, incluindo os efeitos das alterações estabelecidas com a Emenda Constitucional n. 32, de 2001 (EC 32/2001) (BRASIL, 1988b), que estabeleceu várias regras que, na prática, limitam a edição de medidas provisórias. Dentre as inovações, há o sobrestamento de pauta imposto pelo § 6º do art. 62 da CF/1988 (BRASIL, 1988a). Ainda neste item, foram feitas breves considerações sobre a Comissão Mista de Deputados e Senadores, pois seu funcionamento tem impacto direto no início efetivo do trancamento da pauta da Câmara e suas consequências.

O terceiro capítulo aborda diversas decisões em Questão de Ordem, anteriores e posteriores a 2009, com enfoque no alcance da expressão “deliberações legislativas” contida no § 6º do art. 62 da CF/1988 (BRASIL, 1988a). Nota-se que várias exceções foram criadas ao longo do trabalho da Câmara dos Deputados a fim de se ter maior autonomia na escolha das proposições a serem apreciadas. Também buscou-se identificar a repercussão da Questão de Ordem n. 411/09, foco deste trabalho, dentro e fora do Congresso Nacional.

No quarto capítulo chega-se ao enfoque principal do trabalho. Por meio de levantamento de dados, avalia-se o impacto da decisão da QO n. 411/2009 na agenda de deliberações do Plenário da Câmara dos Deputados ainda que em dias com sobrestamento de pauta. A hipótese que norteia a presente pesquisa é que a decisão proferida na QO n. 411/2009 deu mais autonomia à Câmara dos Deputados ao permitir que proposições fossem votadas mesmo que houvesse medidas provisórias sobrestando a pauta da Casa nos termos do art. 62, § 6º, da Constituição Federal, refletindo diretamente no número de proposições apreciadas durante a sessão legislativa. Ainda neste capítulo, é apresentada a síntese do cruzamento de todos os dados e a identificação de deliberações de outras proposições legislativas, além das medidas provisórias, em sessões com pautas trancadas.

Finalmente, nas considerações finais, será apresentado um resumo da análise dos dados e as principais conclusões sobre o tema, assim como a indicação de possíveis estudos futuros.

2 QUESTÃO DE ORDEM – CARACTERÍSTICAS E REGRAS REGIMENTAIS

A Questão de Ordem é, conforme o art. 95, *caput*, do RICD, “[...] toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal”. É, sem dúvida, um dos institutos mais utilizados durante os trabalhos nas sessões do Plenário e nas reuniões das Comissões. Trata-se de instrumento utilizado principalmente pelas Minorias no âmbito do processo legislativo, a fim de evitar que Maiorias deixem de observar as normas constitucionais e/ou regimentais durante o processo legislativo (CARNEIRO et al., 2016).

Desta forma, de acordo com o RICD (BRASIL, 2016), quando ocorrer dúvida sobre a aplicação das normas regimentais, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal, o Deputado poderá pedir a palavra para levantar Questão de Ordem. É necessário que o Parlamentar indique o dispositivo constitucional ou regimental em que se baseia e sua formulação não pode ultrapassar três minutos. “A QO deve, em princípio, referir-se à matéria que esteja sendo tratada na ocasião de sua formulação, mas admite-se, exceto durante a Ordem do Dia, a apresentação de questões de ordem sobre temas variados” (PACHECO; MENDES, 2015, p. 54). Outro aspecto a se considerar é que, formulada uma Questão de Ordem, o Presidente pode conceder a palavra a qualquer Deputado que queira contraditá-la.

Havendo divergência de interpretação, a Presidência da Câmara dos Deputados tem a prerrogativa de decidir pela regra que melhor se aplique à matéria objeto da Questão de Ordem. Considerando que qualquer tipo de interpretação pode sofrer influências pessoais ou ideológicas, a decisão sobre o teor da Questão de Ordem pode deixar de ser um ato jurídico neutro. Por essa razão, a fim de se chegar a uma solução, pode-se aplicar o princípio da razoabilidade (VARELLA, 2007).

No âmbito das Comissões, evidentemente a norma interna mais específica, o inciso XXI do art. 57 do RICD assim coloca:

O membro da Comissão pode levantar questão de ordem sobre ação ou omissão do órgão técnico que integra, mas somente depois de resolvida conclusivamente pelo Presidente poderá a questão ser levada, em grau de recurso, por escrito, ao Presidente da Câmara, sem prejuízo do andamento da matéria em trâmite. (BRASIL, 2016, p. 38)

As questões de ordem devem ser resolvidas pelo Presidente do órgão a que ela é dirigida. Portanto, no Plenário, elas são resolvidas pelo Presidente da Câmara, nos termos do art. 17, I, *n*, do RICD. Já, no âmbito das Comissões, a competência de o Presidente de

Comissão decidir questões de ordem está prevista no art. 41, XVII, do RICD. Todavia, é possível que outro Deputado que esteja exercendo transitoriamente a presidência da sessão ou reunião decida questões de ordem, principalmente quando se trata de questão pacificada ou de menor complexidade (BRASIL, 2016).

Para maior celeridade da pauta, muitas vezes o Presidente da sessão não soluciona a Questão de Ordem no momento em que é levantada (VARELLA, 2007). Nesse sentido, “o Presidente deve decidir e responder ao questionamento feito, salvo quando o assunto for muito complexo e demandar exame mais delongado, caso em que a decisão costuma ser dada numa outra sessão.” (PACHECO; MENDES, 2015, p. 54). Algumas vezes a decisão ocorre em outra oportunidade, mas pode ainda nem ocorrer quando a questão de ordem perde o objeto pelo qual foi levantada. No entanto, a decisão, ainda que tardia, pode ser aplicada a outros casos semelhantes (VARELLA, 2007).

É interessante ressaltar ainda que, ao se pesquisar Questões de Ordem no *site* da Câmara dos Deputados, percebe-se não ser incomum que algumas questões de ordem recolhidas para posterior decisão acabem perdendo o objeto em virtude de a proposição a que se refere ter sido transformada em norma jurídica³.

Segundo o RICD, o Parlamentar, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência, dirigindo o recurso ao Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que terá o prazo de três sessões para proferir o parecer sobre a matéria. Depois de publicado o parecer da Comissão, o Regimento determina que o recurso seja submetido à deliberação do Plenário na sessão seguinte, mas é necessário frisar que cabe ao Presidente da Câmara incluir o citado recurso na pauta (BRASIL, 2016).

Ainda no que concerne ao recurso, Carneiro et al. (2016, p. 253) observa que:

Em regra, o recurso não tem efeito suspensivo, o que significa que a matéria continua a sua tramitação até a decisão do recurso pelo Plenário. Excepcionalmente, se o autor da questão de ordem obtiver o apoio de um terço dos presentes à sessão, pode requerer que o Plenário decida, de imediato, sobre o efeito suspensivo do recurso. Caso o recurso se refira a matéria que não tenha obtido o efeito suspensivo e seja aprovado pelo plenário, todas as deliberações quanto à matéria recorrida tornam-se sem efeito.

É bom lembrar que o recurso é o instrumento adequado para que o Deputado demonstre sua insatisfação com a decisão da Presidência. Isso porque o Regimento estabelece que não é lícito “[...] ao Deputado opor-se à decisão ou criticá-la na sessão em que foi proferida”

³ Nesse sentido, pode-se exemplificar as seguintes Questões de Ordem: QO 189/2016, QO 176/2016, QO 70/2015, QO 402/2014, QO 383/2013.

(BRASIL, 2016, p. 55). De forma a compensar essa proibição, nos termos do § 7º do art. 95 do RICD, o Deputado terá preferência na sessão seguinte para usar da palavra, durante 10 minutos, à hora do expediente, para expor suas considerações sobre a decisão da Presidência.

É interessante diferenciar os procedimentos aplicados à forma de recorrer da decisão proferida em questão de ordem suscitada no âmbito das Comissões. Nesse caso o recurso é dirigido ao Presidente da Câmara dos Deputados e não ao Plenário do Colegiado. Outrossim,

[...] o Regimento Interno não menciona expressamente a possibilidade de requerimento para obtenção de efeito suspensivo nem a necessidade de prévia oitiva da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no caso de recurso contra decisão sobre questão de ordem formulada no âmbito de Comissão (PACHECO; MENDES, 2015, p. 55).

Finalmente, o Regimento também prevê que a Mesa Diretora elabore projeto de resolução propondo alterações regimentais em decorrência das questões de ordem apresentadas, que deve ser apreciado antes do término do mandato de seus membros (BRASIL, 2016).

Varella (2007, p. 17) defende que “entender as decisões do Presidente às Questões de Ordem se traduz em valoroso instrumento de trabalho, determinante das estratégias do jogo político no Congresso Nacional, em particular na Câmara dos Deputados”.

Superada a conceituação e a discussão das regras regimentais, passa-se ao exame das regras pertinentes às medidas provisórias

3 MEDIDA PROVISÓRIA

3.1 Conceito e breve histórico

Claramente, Moraes (2014), em sua obra, cita as funções típicas do Poder Legislativo de legislar e fiscalizar e as funções atípicas de administrar e julgar. Por outro lado, enfatiza que o Poder Executivo, além de administrar a coisa pública como função típica, também legisla, através da edição das medidas provisórias, e julga, no exercício de suas funções atípicas. Quanto ao Poder Judiciário, o autor ressalta a função típica de julgar e as funções atípicas de administrar e legislar.

Diante da complexidade das funções típicas e atípicas de cada Poder, a Constituição italiana de 1947 prevê, no art. 77, a possibilidade de o Poder Executivo, em sua função atípica, adotar, “em casos extraordinários de necessidade e urgência”, provimentos provisórios ou *decretos-legge* com força de lei. Foi dessa fonte que o Constituinte brasileiro de 1988 incorporou as medidas provisórias ao texto constitucional (SAMPAIO, 2007).

Neste ponto, é relevante fazer um paralelo entre a medida provisória e o decreto-lei. Oliveira (2009, p. 11, grifo nosso), com muita propriedade, nos lembra que:

A CF de 1946, refletidora dos novos ventos da democratização no Brasil, **eliminou a edição de decreto-lei pelo Presidente da República**, transferindo essa faculdade para o Legislativo. **O Decreto-Lei ressurgiu em 1965, com o Ato Institucional nº 2**, de 27 de dezembro de 1965, o qual atribuía ao Presidente da República a faculdade de expedir decretos-leis em matéria de segurança nacional e sobre qualquer outra matéria no período do recesso parlamentar. **Em 1966, por meio do Ato Institucional nº 4**, de 7 de dezembro de 1966, **o objeto do decreto-lei foi ampliado**, passando a abranger matéria de caráter financeiro e administrativo. **Em 1967, com a Emenda Constitucional 01/69, o decreto-lei foi reestruturado e ganhou perfil constitucional**, fazendo ser comparado à MP, que foi criada após o seu desaparecimento, na retomada do regime democrático.

Ainda quanto a essas duas espécies normativas, deve-se lembrar que, enquanto o prazo do decreto-lei era de sessenta dias e começava a ser contado a partir do instante de sua leitura em plenário ou da data do seu recebimento pelo Congresso Nacional, a medida provisória tem seu prazo de eficácia contado da sua publicação no Diário Oficial da União (AMARAL JÚNIOR, 2012).

Especificamente quanto às medidas provisórias, Amaral Júnior (2012, p. 105, grifo nosso) deixa expresso o seguinte:

A medida provisória, tanto no texto originário da Constituição de 1988, como no modelo alterado pela EC 32/2001, **é ato normativo primário e provisório – circunscrito à esfera privativa de competência do Presidente da República**, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei. Em suma, **é materialmente lei**. Na prática, a medida provisória funcionava – e continua a funcionar – como um projeto de lei com eficácia antecipada, circunstância essa “que impõe, em caráter inafastável, a necessidade do pronunciamento parlamentar”.

Somando-se a isso, Mendes, Coelho e Branco (2009) ressaltam a importância de se observarem os pressupostos constitucionais de relevância e urgência na edição das medidas provisórias, pois são eles que justificam que se crie exceção ao princípio da separação dos Poderes, ao possibilitar que o Presidente da República aja rapidamente, com vistas a evitar dano de difícil ou impossível reparação para a Nação. Certas situações exigem maior agilidade do que os trâmites do processo legislativo ordinário podem oferecer, e somente nesses casos a medida provisória é cabível.

Cumprido salientar ainda que, conforme Cavalcante Filho (2011) há um excesso do Poder Executivo na edição das MPs e uma omissão dos Poderes Legislativo e Judiciário, que não impõem limites a atuação do Executivo (CAVALCANTE FILHO, 2011).

Ainda nessa abordagem, o Ministro Celso de Mello, em seu voto na decisão da medida cautelar no Mandado de Segurança nº 27.931/DF (BRASIL, 2009c), demonstrou preocupação com o excesso no uso desse instrumento pelo Executivo ao afirmar o seguinte:

Quero registrar desde logo, uma vez mais, a minha extrema **preocupação [...] com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício do poder de legislar [...] um processo progressivo (e perigoso) de esvaziamento das funções legislativas, que devem residir, primariamente, como típica da instituição parlamentar [...]** (BRASIL, 2009c, p. 9, grifo nosso).

Em razão dessa realidade de influência do Poder Executivo sobre o Legislativo quando da numerosa edição de medidas provisórias, Pereira e Mueller (2000, p. 3) exemplificam que:

Do total de 805 propostas que tramitaram no Congresso brasileiro entre 1995 e 1998, 648 (80,49%) foram iniciadas pelo Executivo, 141 (17,51%) foram iniciadas pelo Legislativo e apenas 16 (1,98%) pelo Judiciário⁴. Nesse período, o tempo médio para uma proposta do Executivo ser sancionada pelo

⁴ A competência legislativa dos Tribunais e do Ministério Público da União é muito limitada quanto à apresentação de projetos de lei. Segundo Cavalcante Filho (2011, p. 414), a iniciativa privativa é observada “quando a Constituição determina que uma matéria específica só pode ser suscitada ao Congresso Nacional por uma autoridade específica. Nessas hipóteses, o Legislativo não pode deliberar sobre o tema *ex officio*, sob pena de o projeto ser considerado inconstitucional”. Portanto, a pequena proporção de propostas do Judiciário ocorre pelo fato deste poder possuir uma iniciativa legislativa muito limitada, como, por exemplo, a iniciativa de projeto de lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura, nos termos do art. 93, *caput*, da CF. Da mesma forma, quanto ao Ministério Público da União, conforme art. 127, § 2º, da CF, a quem compete propor a criação e extinção de seus cargos, assim como a fixação da remuneração de seus membros.

Congresso foi de 183 dias; no caso das propostas iniciadas pelo Legislativo e pelo Judiciário, este prazo estendeu-se para 1.194 e 550 dias, respectivamente.

Não há dúvidas de que as medidas provisórias são itens recorrentes na pauta da Câmara dos Deputados. Devido ao trancamento de pauta estabelecido a partir da EC 32/2001 (BRASIL, 1988b), que será detalhada a seguir, o Plenário da Câmara, salvo alguns casos excepcionalíssimos, permanecia, até a questão de ordem foco deste trabalho, impedido de analisar a grande maioria das demais proposições que tramitavam na Casa até que as medidas provisórias fossem votadas, o que dificultava a sua atividade típica de elaboração legislativa.

3.2 Regras vigentes antes EC 32/2001

Na CF, em sua redação original, as medidas provisórias podiam ser editadas pelo Presidente da República sem limitação temática. Ademais, o prazo de validade das MPs era de 30 dias, findo o qual perdiam a eficácia, desde a edição. No entanto, o Supremo Tribunal Federal aceitava a reedição das MPs sem limite de vezes pelo Presidente da República, desde que dentro do prazo legal. Desta forma, o prazo constitucional era também prorrogado (CAVALCANTE FILHO, 2011). Ao se considerar os referidos aspectos, é importante ressaltar que assim dispõe a Súmula nº 651 do STF (BRASIL, 2003b, grifo nosso): “**A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias**, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.” Desse modo, uma medida provisória poderia vigorar indefinidamente, sem ser apreciada pelo Congresso Nacional.

Ainda no período pré-EC 32/2001, a rejeição da MP pelo Congresso Nacional gerava, automaticamente, efeitos retroativos (*ex tunc*), devendo ter seus efeitos regulados pelo Congresso Nacional. Além disso, a apreciação da MP era feita, em conjunto, por ambas as Câmaras. Em caso de edição de medida provisória durante o período do recesso, as Casas eram extraordinariamente convocadas para se reunirem em cinco dias (CAVALCANTE FILHO, 2011).

Outra característica importante, o sobrestamento de pauta, não era mencionado no texto original da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a), que sinteticamente assim dizia:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei, no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Destarte, a MP era uma legislação provisória que, em casos de urgência e relevância, não sendo convertida em lei no prazo de trinta dias, perderia eficácia, a menos que o Congresso Nacional dispusesse em contrário (FERREIRA FILHO, 2002).

3.3 Mudanças decorrentes da EC 32/2001

Promulgada em 11 de setembro de 2001, a Emenda Constitucional n. 32 visou reduzir a discricionariedade descomedida na edição de medidas provisórias, prenunciando diversas limitações materiais e a impossibilidade de reedições sucessivas (MORAES, 2014). Moraes (2014, p. 690) esclarece que: “Em relação ao procedimento de análise e aprovação das medidas provisórias, a EC 32/2001 não só alterou o novo prazo constitucional de vigência das medidas provisórias, como também o disciplinou de maneira diversa da redação original do texto constitucional”.

Apesar da alteração causada pela EC 32/2001, que incluiu 12 parágrafos no art. 62 da Constituição, o qual dispõe sobre as medidas provisórias, este continua sendo um dos artigos mais discutidos dentro do processo legislativo (COELHO, 2007). Ferreira Filho (2002, p. 238) complementa que “seu texto é o fruto de um compromisso entre o Executivo [...] e os Parlamentares, apoiados pela opinião pública, pleiteando restrições quanto ao poder do Presidente da República de legislar por medida provisória”.

Além da EC 32/2001 (1988b), cumpre salientar o também importante papel da Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2002 (BRASIL, 2002b) quando do novo regimento de tramitação das medidas provisórias. A edição desta Resolução – que teve parte dos seus dispositivos considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4029 – complementou o regime de apreciação das MPs. A nova redação do dispositivo constitucional estabeleceu novas regras que limitaram o campo material das MPs, proibiram as suas reedições, alterando o seu rito processual e criando mecanismos para que o Congresso Nacional fosse compelido a examiná-las oportunamente.

Considerando tais colocações, o sobrestamento foi a alteração trazida pela EC 32/2001 com maior impacto no processo legislativo. Para Cavalcante Filho (2011, p. 465), “o art. 62 tornou-se mais analítico, limitando o poder do Executivo de editar MPs. Passou-se do ‘regime de reedição’ para o ‘regime do sobrestamento’”.

Há de se destacar que, após a EC 32/2001, a Casa do povo viu seu poder de agenda esvair-se. Nesse contexto, as MPs passaram a ter prazo de vigência de 60 dias, prorrogáveis automaticamente por mais 60 dias. No entanto, após 45 dias da sua edição, a Casa do Congresso em que esteja tramitando a MP passa a ter a pauta sobrestada ou trancada, não podendo haver, nos termos das questões de ordens abordadas neste trabalho, deliberação legislativa na Casa em que ela estiver tramitando (CAVALCANTE FILHO, 2011).

Outra alteração introduzida pela EC 32/2001 foi que o prazo de vigência das medidas provisórias passou a ficar suspenso durante os recessos do Congresso, que também não precisa mais ser convocado extraordinariamente para apreciá-las. No entanto, existindo medida provisória por analisar e havendo, por outra razão, convocação extraordinária, aquela se faz presente obrigatoriamente na pauta de convocação (BRASIL, 1988b).

Quanto às limitações materiais ao Presidente da República, a EC 32/2001 as deixou claramente explicitadas na nova redação dada ao § 1º do art. 62 da CF:

Art. 62 [...]

§ 1º **É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:**

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (BRASIL, 1988a, grifo nosso)

Modificação também relevante, desde a edição da EC 32/2001 (BRASIL, 1988b), foi a previsão constitucional de mais um órgão competente para apreciar as medidas provisórias, pois a apreciação das MPs deve ser feita primeiramente na Comissão Mista de Deputados e Senadores — conforme previsto no art. 62, § 9º da Constituição Federal e no art. 2º da Resolução do Congresso Nacional n. 1/2002 — e, em seguida, nos Plenários das duas Casas do Congresso separadamente, iniciando-se pela Câmara dos Deputados (MORAES, 2014). Desta forma, “as medidas provisórias deixaram a Ordem do Dia do Congresso e passaram a integrar a pauta de cada um dos Plenários das Casas.” (VALLE, 2004, p. 54).

Finalmente, restou explicitado nos §§ 3º, 11 e 12 do art. 62 da Constituição (BRASIL, 1988a, grifo nosso) que:

Art. 62. [...]

§ 3º. As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 **perderão eficácia**, desde a edição, se não forem **convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável**, nos termos do § 7º, **uma vez por igual período**, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

[...]

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, **as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas**.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Esquemáticamente, pode-se perceber, na Tabela 1, as principais mudanças ocorridas na tramitação das medidas provisórias, assim como os efeitos trazidos pela EC 32/2001:

Tabela 1 - Principais alterações trazidas pela EC 32/2001

	ANTES DA EC 32/2001	DEPOIS DA EC 32/2001
Prazo de vigência	30 dias, prorrogáveis por iguais períodos indefinidamente	60 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período
Apreciação pelo Congresso	Sessão conjunta	Sessão de cada Casa isoladamente
Congresso em recesso	Convocado para sessão legislativa extraordinária	Prazo da MP fica suspenso
Restrição explícita das matérias	Não	Sim
Reedição	Sim	Não (apenas prorroga-se a validade por mais 60 dias)
Sobrestamento da pauta	Não	Sim, a partir do 45º dia de vigência da MP sem apreciação do Congresso
Efeitos da rejeição	<i>Ex tunc</i> , devendo ser regulados pelo Congresso	<i>Ex nunc</i> , se o Congresso não regulamentar os efeitos da rejeição em até 60 dias

Fonte: CAVALCANTE FILHO, 2011, p. 466.

Baseado nesse contexto, é importante ressaltar que, apesar das alterações constitucionais e regimentais relativas à medida provisória do início desta década, aceita-se o pressuposto de que a sua velocidade de deliberação ainda não é o suficiente para evitar os sucessivos trancamentos das pautas da Câmara dos Deputados.

3.4 O efetivo funcionamento das Comissões Mistas e o trancamento de pauta

De acordo com Amaral Júnior (2012), a disciplina parlamentar da tramitação da medida provisória prevê, desde a Resolução do Congresso Nacional n. 1/1989 (BRASIL, 1989b), a instalação de uma Comissão Mista de Deputados e Senadores para avaliar o objeto da medida e apresentar um parecer. Assim sendo, Amaral Júnior (2012, p. 170) explica:

[...] durante os trabalhos parlamentares que deram origem à EC 32/2001, o Senador José Fogaça propôs a adoção de uma Comissão Mista permanente e única para cuidar das medidas provisórias, nos moldes da Comissão Mista permanente de orçamento a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição de 1988.

Em contraposição a essa ideia, Amaral Júnior (2012) relata que o Senador Lúcio Alcântara contestou a proposta de uma Comissão Mista permanente para análise das medidas provisórias devido à diversidade de matérias por elas vinculadas, diferentemente do que ocorre na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde há delimitação do universo de matérias a serem discutidas. Também é sabido que a proposta do Senador José Fogaça de uma Comissão Mista permanente composta por comissões temáticas permanentes competentes para a matéria objeto da medida provisória não prosperou. Manteve-se, portanto, a designação de uma Comissão Mista específica para cada medida provisória editada (AMARAL JÚNIOR, 2012).

Ainda no que concerne à Comissão Mista, enfatizando as alterações acarretadas pela EC 32/2001, Valle (2004, p. 54) relata que “Entre as inovações trazidas pela EC 32/2001, a alteração crucial está nos §§ 5º e 9º do art. 62. Os trabalhos da Comissão Mista e o juízo de admissibilidade sobre os pressupostos constitucionais são a causa eficiente para garantir o uso legítimo das medidas provisórias.”

Quanto ao procedimento, segundo o § 9º do art. 62 da CF/1988 (BRASIL, 1988a), cabe à Comissão Mista de Deputados e Senadores proferir parecer sobre determinada medida provisória a fim de assegurar a constitucionalidade da MP editada e de emitir parecer pela sua aprovação ou rejeição. Aprovado o parecer, ele é enviado à Câmara dos Deputados acompanhado, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo (AMARAL JÚNIOR, 2012). Ainda que não atendidos requisitos constitucionais, financeiros ou orçamentários, cabe à Comissão Mista manifestar-se acerca do mérito da MP (MORAES, 2014)

Como bem descrito por Majdalani (2014, p. 85), nessa circunstância, é preciso se retomar a Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional:

[...] foi estabelecida a atuação da **Comissão Mista** de Deputados e Senadores, que **tem a atribuição de emitir parecer prévio sobre a MP**, antes da tramitação em cada Casa do CN. A Mesa do Congresso Nacional tem 48 horas para publicação e designação da Comissão Mista, a contar da edição da medida provisória. (MAJDALANI, 2014, p. 85, grifo nosso).

Vale ressaltar que, segundo o art. 4º, *caput* e § 1º, da Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional, emendas às medidas provisórias somente podem ser oferecidas perante a Comissão Mista, no prazo de seis dias contados da publicação da medida no Diário Oficial da União, e devem ser protocolizadas na Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal⁵.

No entanto, apesar da inclusão da Comissão Mista no trâmite das medidas provisórias dentro do Congresso Nacional, Silva afirma que (2013, p.46, grifo nosso):

A Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional previu a possibilidade de, caso a medida provisória não receber o parecer da Comissão Mista nos 14 primeiros dias a partir de sua publicação, ela ser encaminhada à Câmara dos Deputados sem a apreciação por essa Comissão. Desse modo, **o que se tornou a praxe no Congresso Nacional foi a não instalação da Comissão Mista** que deveria emitir o parecer à medida provisória. Isso porque o prazo de 14 dias não era suficiente para instalar a Comissão e, muito menos, para emitir o parecer sobre a matéria.

Em virtude do supracitado, a exceção dos casos de impossibilidade de instalação da Comissão Mista para emissão de parecer se tornou regra. Por esta razão, alguns pontos da Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional passaram a ser questionados, uma vez que permitiam a apreciação de uma medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. Claramente assim se observa na ADI 4029 que declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos a Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional:

[...] qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) **padece de inconstitucionalidade. Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN**, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. [...] **A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular**: No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 2008, grifo nosso).

Uma vez disciplinado o rito processual das medidas provisórias, esperava-se que o processo legislativo fosse atender ao ditame constitucional quanto à Comissão Mista. Todavia, “o que se viu foram mais de 400 medidas provisórias editadas até o final de 2007

⁵ Conforme informação da Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, as emendas são incluídas nos sistemas eletrônicos de cada Casa e entregues fisicamente na Coordenação de Comissões Mistas, órgão integrante da Secretaria de Comissões da Secretaria Geral da Mesa do Senado.

sem a atuação da Comissão Mista.” (PIRES, 2008, p. 61). Nessa mesma direção, Silva (2013, p. 46, grifo nosso) exemplifica:

Entre a promulgação da EC 32/2001 (BRASIL, 1988b) e a decisão na ADI 4029 (BRASIL, 2008), **somente uma medida provisória teve a Comissão Mista instalada e foi capaz de apreciar o parecer.** Apenas a Medida Provisória n. 182/2004 (BRASIL, 2004b), que dispunha sobre o salário mínimo, foi exemplo de tramitação do que deveria ser a regra, pela norma constitucional.

E complementa que “o restante, com exceção das medidas provisórias de crédito extraordinário, desobedeceu ao disposto no artigo 62, § 9º, da Constituição Federal, que prevê a apreciação das medidas provisórias por uma Comissão Mista.”⁶ (SILVA, 2013, p. 61). Neste ponto, cabe destacar, como será discutido mais a frente, que o mencionado não funcionamento da Comissão Mista era um fator que fortemente contribuía para o trancamento da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados.

Como ressalta Valle (2004), o trabalho efetivo de Deputados e Senadores na Comissão é imprescindível para se atingir o novo regramento proposto pela EC 32/2001. O autor complementa ainda que “O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias.” (VALLE, 2004, p. 54).

Antes da ADI 4029, era comum que o parecer oferecido à medida provisória fosse proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, amparado pelo § 2º art. 6º da Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional. No entanto, a ADI 4029 considerou o dispositivo inconstitucional, sendo então vedada a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, argumentando ser o parecer prévio da Comissão instrumento indispensável para o processo legislativo por proporcionar a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das MPs (BRASIL, 2008).

A decisão proferida na ADI 4029/ DF, de 8 de março de 2012, ratifica a importância da Comissão Mista, declarando que:

As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da **necessidade**, imposta pela Constituição, **de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que**

⁶ No caso de medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, nos termos do § 6º do art. 2º da Resolução 1/2002, a Comissão Mista de Orçamento funcionará como Comissão Mista.

o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (BRASIL, 2008, grifo nosso)

Contudo, a obrigatória passagem da MP pela Comissão Mista, determinada pela ADI 4029, tornou menor o prazo para deliberação desta proposição no Plenário da Câmara e do Senado. Em virtude disso, Silva (2013, p. 66) destaca que “A partir da medida provisória n. 562/12 (quando houve a decisão na ADI 4029) até a medida provisória n. 612/13, somente oito medidas provisórias foram apreciadas na Comissão Mista em menos de 45 dias.”

Essa mudança na tramitação provocou dúvidas e questionamentos entre os Deputados Federais. Por isso, considerando o contexto de sobrestamento de pauta, a atuação do Relator em Plenário e a obrigatoriedade de análise das MPs por Comissões Mistas estabelecida pelo STF, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Marco Maia, em 19 de junho de 2012, assim proferiu em Plenário a seguinte decisão:

Existem pelo menos dois motivos determinantes para que, diante dessas circunstâncias, **o chamado trancamento de pauta só ocorra efetivamente a partir do momento em que a medida provisória inicia sua tramitação na Câmara.** O primeiro tem a ver com a enfática dicção do texto constitucional a estabelecer que a medida provisória sobrestará a pauta da Casa em que estiver tramitando.

Portanto, ao estar no Congresso Nacional e numa Comissão Mista, ela não está tramitando nem na Câmara nem no Senado. Senão, por consequência, ela teria que trancar a pauta das duas Casas ao mesmo tempo. O segundo refere-se à própria natureza do instituto previsto no art. 62, § 6º, da Constituição, diante da impossibilidade de impor taxativamente que um órgão colegiado do Poder Legislativo reúna-se e delibere. A figura do sobrestamento procura criar uma situação que estimule a tomada de decisão. Para tanto, impede, salvo exceções que decorrem da própria Constituição, que um órgão cuja pauta se encontra sobrestada ocupe-se de qualquer matéria estranha a que foi priorizada pela Constituição até que se desincumba dos afazeres legislativos a ela pertinentes. **Por essa razão, só há que se falar em sobrestamento da pauta se a medida provisória estiver formalmente na Câmara dos Deputados** (BRASIL, 2012b, grifo nosso).

Ao final deste tópico, considera-se primordial destacar que, com o efetivo funcionamento da Comissão Mista, as medidas provisórias só passaram a sobrestar a pauta da Câmara dos Deputados após a aprovação do parecer por esta Comissão. Portanto, há de se considerar a hipótese de que a pauta da Câmara fica, atualmente, mais tempo destrancada, contribuindo para maior ligeireza do processo legislativo.

4 AS DECISÕES EM QUESTÃO DE ORDEM E AS MPs SOB O ENFOQUE DO TRANCAMENTO DE PAUTA

4.1 Decisões anteriores a 2009

Após a EC 32/2001, diversas questões de ordem foram suscitadas a fim de se delimitar o alcance da expressão “deliberações legislativas”, assim prevista no § 6º art. 62 da CF/1988:

Art. 62. [...]

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, **ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.** (BRASIL, 1988a, grifo nosso)

Uma vez que as questões de ordem tiveram importante papel na modificação do processo de deliberação das medidas provisórias e delimitaram o que seria ou não “deliberação legislativa”, a fim de definir se a proposição estaria ou não submetida ao trancamento de pauta, elas serão objetos da análise que se segue.

4.1.1 Questão de Ordem n. 688/2002

Diante do novo rito de apreciação das medidas provisórias, principalmente com a inclusão da regra do sobrestamento, o Deputado Arnaldo Faria de Sá, em 3 de abril de 2002, questionou por que não ocorrer também o trancamento de pauta das reuniões das Comissões, uma vez que todas as demais deliberações legislativas da Casa deveriam permanecer suspensas (BRASIL, 2002).

O então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, indeferiu a Questão de Ordem n. 688/2002, entendendo que a MP tranca apenas a pauta do Plenário, pois é o órgão responsável por apreciá-las, e não das Comissões. Ademais, enfatizou o Presidente:

[...] não é dado a nós interpretar que tal sobrestamento alcance o trabalho das Comissões da Casa, vistos estas não participarem do processo legislativo dessas medidas, que são apreciadas por Comissão Mista, mesmo porque o Regimento Interno da Câmara dos Deputados proíbe expressamente, no §1º, do art. 46, que o funcionamento das Comissões coincida com a Ordem do Dia da sessão ordinária ou sessão extraordinária desta Casa ou do Congresso Nacional. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

O Presidente ressaltou ainda que, uma vez que as Comissões temáticas não interferem na apreciação das MPs, carece de sentido a Questão de Ordem suscitada (BRASIL, 2002). Complementou ainda que a EC 32/2001 (BRASIL, 1988b) prevê a apreciação das MPs pela Comissão Mista e pelo Plenário de cada Casa, evidenciando que a proibição do § 6º do art. 62 alcança somente as deliberações do Plenário.

4.1.2 Questão de Ordem n. 296/2003

Conforme o § 4º do art. 58 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988a):

Durante o recesso, haverá uma Comissão Representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão legislativa ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no Regimento Comum, cuja composição reproduzirá, quando possível, a proporcionalidade da representação partidária.

Para atender a citada disposição constitucional, em 17 de dezembro de 2003, o Deputado José Carlos Aleluia formulou a Questão de Ordem n. 296/2003 (BRASIL, 2003) para questionar a possibilidade de se realizar a eleição dos membros da Comissão Representativa uma vez que a pauta da sessão se encontrava trancada por medidas provisórias.

Prontamente, afirmou o então Presidente da CD, Deputado João Paulo Cunha, que a eleição dos membros da Comissão Representativa se sobrepõe a outras matérias, pois não é considerada matéria legislativa (BRASIL, 2003).

4.1.3 Questão de Ordem n. 336/2004

De maneira semelhante à Questão de Ordem n. 296/2003, em 9 de março de 2004, a eleição dos membros para composição do Conselho da República⁷, com a pauta da sessão trancada, foi questionada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá.

O então Presidente da CD, Deputado João Paulo Cunha, indeferiu a solicitação do Deputado Arnaldo Faria de Sá, invocando a já citada Questão de Ordem n. 296/2003, relativa à eleição da Comissão Representativa, na qual foi decidido que no caso de eleições não se aplica o sobrestamento da pauta (BRASIL, 2004a).

O Presidente explicitou:

⁷ De acordo com o art. 89 da CF/1988: “O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República [...]”. O texto constitucional também estabelece no inciso V do art. 51 como uma das competências privativas da Câmara dos Deputados: “eleger membros do Conselho da República [...]” (BRASIL, 1988a)

Se a Câmara dos Deputados não indica um membro para o Conselho da República, e o Conselho, por qualquer circunstância, deve se reunir imediatamente, amanhã ou depois, como terá a Câmara dos Deputados sua representação? E como teremos o Conselho reunido se o membro não estiver eleito? Hoje, estamos votando apenas um, mas pode acontecer de termos uma votação para a escolha de todos os membros. É exatamente por isso. **Nesse caso, a característica da votação não é matéria legislativa alcançada pela obstrução.** (BRASIL, 2004a, grifo nosso)

Ainda assim, o Deputado Arnaldo Faria de Sá recorreu contra a decisão da Presidência, através do Recurso n. 116/2004, que recebeu parecer pelo provimento do Relator, Deputado Roberto Magalhães, mas nunca foi apreciado pela CCJC (BRASIL, 2004c).

4.1.4 Questões de Ordem n. 536 e 539/2005

Enfatizando ainda as questões de ordem que limitaram o alcance da expressão “deliberações legislativas”, sobressai-se a Questão de Ordem n. 536, de 2005 (BRASIL, 2005a), formulada pelo Deputado José Carlos Aleluia, em sessão plenária de 20 de abril de 2005. O Parlamentar sugeria que decisão acerca de perda de mandato (caso do Deputado André Luiz⁸) e a escolha de Ministros para o Tribunal de Contas da União (TCU) não se seriam deliberações legislativas por não estarem relacionados com o processo de formação de leis, uma vez que são formalizadas por resolução — perda de mandato de Parlamentar — e decreto legislativo — indicação de Ministro ao TCU. O Deputado destacou ainda que a pauta se encontrava sobrestada por nove medidas provisórias e um projeto de lei de urgência constitucional.

O então Presidente da Câmara, Deputado Severino Cavalcante, recolheu a Questão de Ordem para respondê-la posteriormente. Em 28 de abril de 2005, entendeu que:

[...] sobrestamento não alcança deliberações não legislativas, tais como eleição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, escolha de membros do Tribunal de Contas da União e decisão acerca da perda do mandato de integrante desta Casa. (BRASIL, 2005a).

Enfatizando o § 6º do art. 62 da CF/88, o Presidente Severino Cavalcante ainda declarou:

Preliminarmente, cumpre-me observar a natureza restritiva da norma inscrita na parte final do dispositivo constitucional acima transcrito. Sendo restritiva a norma, haverá de ser ela interpretada e aplicada restritivamente. Feita essa ponderação vestibular, procedo ao delineamento do significado e abrangência da norma em sua acepção estrita. Deliberações legislativas são as decisões de que decorrem os provimentos normativos, independentemente

⁸ Representação n. 25, de 2004, da Mesa Diretora.

do órgão que tenha competência para proferi-las e do instrumento por meio do qual essa competência é exercida. Explico. **Deliberações legislativas são decisões de que são produtos normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico.** Tais decisões são prolatadas predominantemente pelo Poder Legislativo [...]

Entre as deliberações de caráter não legislativas certamente se incluem as trazidas pelo nobre Deputado José Carlos Aleluia, quais sejam, a eleição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a escolha de membros do Tribunal de Contas da União e decisão concernente à perda do mandato de integrante desta Casa. A essas hipóteses de deliberações não legiferantes acrescentam-se, ainda, a eleição dos membros da Câmara dos Deputados que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e a escolha dos 2 cidadãos que devem integrar o Conselho da República, conforme entendimento já firmado em decisões anteriores (QO nº 296/2003 e QO nº 336/2004). **Não podendo caracterizar-se como legiferantes, tais decisões não são atingidas pela norma constitucional que determina o sobrestamento das deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional no prazo de 45 dias, contados da publicação.** Logicamente, não há de se cogitar em sobrestamento da eleição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, eis que tal deliberação, além de não legiferante, processa-se fora de qualquer Sessão Legislativa, ordinária ou extraordinária, não havendo, portanto, ordem do dia a ser trancada. (BRASIL, 2005b, grifo nosso).

Entretanto, cabe ressaltar que foi impetrado mandado de segurança, MS 25441 (BRASIL, 2005d), com pedido de concessão de liminar, junto ao STF, pelo Deputado André Luiz, contra decisão da Mesa da Câmara dos Deputados de apreciar a representação oferecida contra ele em sessão com pauta trancada. Contudo, em 1º de julho de 2005, o Ministro Marco Aurélio indeferiu o MS impetrado pelo Deputado André Luiz afirmando que:

A expressão “deliberações legislativas” indica preferência absoluta no campo pertinente ao crivo de projetos. Frente à natureza especial do preceito, **somente cabe o empréstimo da interpretação estrita. A decisão de se cassar o mandato de deputado federal não se reveste da natureza própria aos demais atos de que trata o § 6º do artigo 62 da Constituição Federal, que apenas alcança a votação de projetos de lei.**

[...]

Ante o quadro, **indefiro a medida acauteladora**, que, em última análise, implicaria a tutela antecipada, com retorno do impetrante à cadeira de deputado federal, ainda que de forma precária e efêmera, como é inerente a toda providência acauteladora. (BRASIL, 2005d, grifo nosso).

Já a Questão de Ordem n. 539/2005 (BRASIL, 2005b), levantada pelo Deputado Walter Pinheiro, solicitou esclarecimentos acerca da decisão da Presidência à Questão de Ordem n. 536/2005, supracitada, quanto à tramitação de decretos legislativos em sessões com sobrestamento de pauta.

O Deputado José Thomaz Nonô, Primeiro-Vice-Presidente, no exercício da Presidência, esclareceu que apesar de a indicação de membros do TCU tramitar por meio de decreto legislativo, não há natureza legislativa de fato por se tratar de ato executivo de competência privativa do Congresso Nacional. Além disso, complementou que a deliberação não só das competências exclusivas do Congresso Nacional, por projetos de decretos legislativos, mas também das competências privativas de cada uma das Casas Legislativas, por projetos de resoluções, não são alcançadas pelo sobrestamento de pauta por medidas provisórias.

4.1.5 Questão de Ordem n. 541/2005

Considerando o deferimento da Questão de Ordem n. 536/2005 (BRASIL, 2005a), em 3 de maio de 2005, o Deputado Rodrigo Maia levanta Questão de Ordem solicitando à Presidência que proceda à indicação, pela Câmara dos Deputados, do membro do Conselho Nacional de Justiça, conforme competência prevista no art. 103-B, XIII, da Constituição.

O então Presidente, Deputado Severino Cavalcante, proferiu a seguinte decisão:

Defere a solicitação do Deputado Rodrigo Maia para a realização da eleição dos membros para: Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, conforme determinado pelos artigos 103-B, XIII e 130-A, VI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/04 (Reforma do Judiciário). (BRASIL, 2005c).

Diante de tal decisão, as eleições dos membros do CNJ e do CNMP passaram a também não estar no rol das “deliberações legislativas”. Portanto, a partir de então, tais matérias não mais estariam submetidas ao sobrestamento de pauta.

4.1.6 Questão de Ordem n. 681/2006

Ainda sobre as decisões que restringiram o alcance da expressão “deliberações legislativas”, destaca-se a proferida na Questão de Ordem n. 681/2006 (BRASIL, 2006a), quando o Deputado Fernando Coruja solicitou a inclusão em pauta de requerimento de convocação de Ministro de Estado ainda que em sessão com pauta sobrestada.

Em 5 de abril de 2006, o Presidente Inocêncio Oliveira, em resposta à mencionada Questão de Ordem, acatou a solicitação e esclareceu que, segundo jurisprudência do STF, tal requerimento não é considerado deliberação legislativa, e, portanto, não fica sujeito ao trancamento de pauta.

4.1.7 Questão de Ordem n. 53/2007

Também acerca da discussão do alcance do termo “deliberações legislativas”, em 21 de março de 2007, o Deputado José Genoíno solicitou esclarecimentos, na Questão de Ordem n. 53/2007 (BRASIL, 2007a) quanto à decisão de incluir na pauta sobrestada o Recurso n. 14/2007 (recurso contra decisão da Presidência em QO sobre a criação da CPI do tráfego aéreo) (BRASIL, 2007b). O Deputado considerou que o recurso não seria uma proposição legislativa uma vez que não produz uma lei.

Os Deputados Fernando Coruja e Ronaldo Caiado contraditaram a questão de ordem. O primeiro informou que havia precedente na Questão de Ordem n. 349, de 2004, na qual foi definido não ser possível deliberar sobre requerimento de prorrogação de CPI com a pauta trancada.

O segundo, Deputado Ronaldo Caiado, acrescentou que “O art. 100 do Regimento Interno define claramente um recurso como uma proposição legislativa, impossibilitada de ser submetida à deliberação quando a pauta está trancada por força de medida provisória com prazo esgotado.” (BRASIL, 2007a).

A Presidência da Câmara dos Deputados considerou que o caso em questão não se tratava de deliberação legislativa e ressaltou os precedentes da Casa (Questões de Ordem n^{os} 536/2005, 539/2005 e 541/2005 — todas supracitadas). Para maior embasamento do seu indeferimento, acrescentou trechos do relatório do Ministro Marco Aurélio, ao negar liminar em MS 25441, e assim decidiu:

Assim posto, conheço da questão de ordem para reafirmar que **o sobrestamento da pauta por não-apreciação de medida provisória não impede deliberações de índole não legislativa, como é o caso do recurso em questão de ordem** apresentada contra a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. (BRASIL, 2007a, grifo nosso).

4.2 A Questão de Ordem n. 411/2009

Conforme já explicitado anteriormente, a Questão de Ordem tem o potencial de orientar os caminhos de uma proposição e criar jurisprudência legislativa, podendo até mesmo definir os rumos da atividade parlamentar (MACHADO, 2011), como foi o caso da Questão de Ordem n. 411/2009 (BRASIL, 2009a).

Em 11 de março de 2009, o Deputado Régis de Oliveira formulou a Questão de Ordem n. 411/2009, argumentando que os projetos de resolução previstos no inciso VII do art. 59 da Constituição Federal não estariam compreendidos entre as “deliberações legislativas”, cuja

apreciação é vedada quando a pauta está sobrestada devido à existência de medidas provisórias com prazo constitucional de quarenta e cinco dias vencido.

O Deputado alegou ainda que as resoluções têm caráter administrativo, com matéria *interna corporis*, não fazendo parte, assim, do processo de elaboração de leis em geral, que produzem efeitos externos, ou seja, alcançam terceiros. Para sustentar seu argumento, o Deputado baseou sua tese na literatura existente sobre direito constitucional. Dentro dessa lógica, explicitou passagem de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 198): “Se, com boa vontade, ainda se pode dizer que a inclusão do decreto legislativo no “processo normativo” apresenta um ténue fundamento, bem mais difícil é admiti-lo em relação às resoluções, também incluídas pelo art. 59 no “processo legislativo.”

O Deputado Régis de Oliveira complementou dizendo que, ainda que a pauta do Plenário permanecesse trancada por MPs, os trabalhos das Comissões não seriam paralisados, não havendo, de fato, o sobrestamento de “todas as demais deliberações legislativas”. Finalmente, concluiu que “toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória que aguarde deliberação” (BRASIL, 2009a).

Na sua decisão, entendeu o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, que o sobrestamento das deliberações legislativas previsto no § 6º art. 62 da CF/1988 (BRASIL, 1988a) somente se aplica aos projetos de lei ordinária cujo conteúdo pudesse ser veiculado por medida provisória. Portanto, Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Decreto Legislativo (PDC), Projeto de Resolução (PRC) e Projeto de Lei Complementar (PLP) não estariam sobrestados por medida provisória⁹. Já os Projetos de Lei (PL) somente estariam sobrestados quando tratassem de matéria não vedada à edição de medida provisória (BRASIL, 1988a).

Na sessão ordinária de 17 de março de 2009, o Deputado Michel Temer, respondeu a supracitada Questão de Ordem nos seguintes termos: “Além das resoluções, que podem ser votadas apesar do trancamento por uma medida provisória, também assim pode ocorrer com as **emendas à Constituição, com a lei complementar, com os decretos legislativos e, naturalmente, com as resoluções.**” (BRASIL, 2009a, grifo nosso).

⁹ Em relação às leis delegadas previstas no inc. IV do art. 59 da Constituição, verifica-se que desde a promulgação da Constituição vigente apenas duas leis foram aprovadas nesses moldes, indicando que essa espécie normativa não é utilizada com frequência no processo legislativo brasileiro – que possui na medida provisória uma ferramenta muito mais eficaz. [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Ldl/Quadro_LDL.htm].

É interessante notar que a abrangência da solicitação do autor da QO foi menor (projetos de resolução) do que o concedido pelo Deputado Michel Temer.

O Presidente fundamentou sua decisão em razões políticas e jurídicas. Em primeiro lugar, destacou como argumento político as inúmeras críticas constantemente recebidas pela Casa devido à paralisação de inúmeras votações em face das medidas provisórias. Enfatizou, que, desta forma, haveria de se mostrar à sociedade uma solução para que o Poder Legislativo pudesse legislar.

Em segundo lugar, explicou juridicamente sua decisão, mencionando duas afirmações de “natureza genérica”.

A primeira afirmação dizia respeito ao Estado Democrático de Direito, que surgiu para combater o autoritarismo, e à igualdade absoluta entre os poderes do Estado estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Em sua segunda afirmação, objetivando solucionar o trancamento de pauta e reconstruir a imagem do Legislativo perante a sociedade, determinou Michel Temer que:

[...] interpretação que se dá a essa expressão **‘todas as deliberações legislativas’ são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas estão excepcionadas.** O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta. (BRASIL, 2009a, grifo nosso).

O Presidente enfatizou ainda que medidas provisórias não podem versar sobre as matérias de lei complementar, já delimitadas pelo constituinte, assim como não podem alterar o texto constitucional através de emendas. Citou também que as MPs não podem versar sobre matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional, o que cabe aos decretos legislativos, nem sobre matéria da competência privativa das Casas Legislativas, como é o caso de resoluções (BRASIL, 2009a). Ademais, mencionou os projetos de lei ordinária de matérias vedadas à apreciação por MPs, conforme inciso I do art. 62 da CF/1988 (BRASIL, 1988a).

Portanto, o Presidente deixou claro que não faria sentido matérias que não podem ser abordadas por MPs serem impedidas de deliberação devido ao trancamento de pauta por medida provisória. No entanto, destacou que tais matérias deveriam somente ser apreciadas em sessões extraordinárias:

Por isso, que ao dar esta interpretação, o que quero significar é que as medidas provisórias evidentemente continuarão na pauta das sessões

ordinárias, e continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias, **não trancarão a pauta das sessões extraordinárias.** (BRASIL, 2009a, grifo nosso).

4.2.1. Repercussão da decisão proferida na QO n. 411/2009 no Supremo Tribunal Federal

O teor da decisão não agradou os Líderes da Oposição – Deputados Fernando Coruja (PPS), Ronaldo Caiado (DEM) e José Aníbal (PSDB). Desta forma, impetraram mandado de segurança, MS 27931 (BRASIL, 2009c) junto ao Supremo Tribunal Federal, alegando que o trancamento da pauta pelo excesso de medidas provisórias era um problema que precisava ser solucionado, mas que a proposta apresentada por Temer não resolveria a questão.

Em sua decisão monocrática em 27 de março de 2009, o Ministro Celso de Mello destaca que a decisão do Presidente Michel Temer teria, entre outras características, a virtude de devolver o poder de agenda à Câmara dos Deputados. O Relator então manteve a decisão do Presidente da Câmara, indeferindo, portanto, o pedido de medida cautelar feito pelos impetrantes. O Ministro assim ressaltou:

A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois - reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC n. 32/2001) – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento. Mais do que isso, **a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda,** que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, **o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País,** o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2009c, grifo nosso).

Embora em sede ainda provisória, ao final da sua decisão, o Ministro Celso de Mello ratificou a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, permitindo maior abrangência na interpretação do estabelecido pela Constituição Federal quanto à apreciação das deliberações legislativas.

Recentemente, em 29 de junho de 2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu, por maioria e nos termos do voto do Relator, o julgamento do MS 27931 (BRASIL, 2017). Foi decidido que o sobrestamento previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal alcança apenas as matérias passíveis de regramento por medida provisória, excluindo-se, portanto, as PECs, os PLPs, os PDCs, os PRCs e os PLs que tratem de temas excluídos do âmbito de incidência das MPs.

É de extrema importância destacar que o entendimento do então Presidente Michel Temer encontra-se amparado por uma atual decisão da Suprema Corte brasileira.

4.2.2. Prática na Câmara dos Deputados

É essencial ressaltar que, apesar de a Questão de Ordem n. 411/2009 (BRASIL, 2009a) determinar que apenas as sessões deliberativas ordinárias serão trancadas por MPs, não trancando a pauta das sessões extraordinárias, na prática diária da Câmara dos Deputados, todas as sessões estão trancadas pelas MPs. Contudo, podem ser convocadas sessões extraordinárias sem a inclusão das MPs, desde que as proposições a serem deliberadas não possam ser objeto de medida provisória. Dessa forma, a decisão proferida na Questão de Ordem n. 411/2009 impede apenas a votação de projetos de leis ordinárias, e ainda, de leis ordinárias com matérias que não estejam proibidas constitucionalmente de serem objeto de MPs.

Quanto à análise de trancamento de pauta na Secretaria Geral da Mesa (SGM) da Câmara dos Deputados, o chefe da Assessoria Técnico-Jurídica da SGM (SILVA, 2017), afirma que é uma análise feita pelo próprio Núcleo de Assessoramento Jurídico, em um procedimento informal. O Núcleo de Assessoramento Jurídico então analisa e responde a respeito do trancamento e sua condição, ou seja, tanto por medidas provisórias quanto por projetos de lei com pedido de urgência pelo Presidente da República (SILVA, 2017).

Silva (2017) complementa ainda que a demanda em geral vem da Coordenação de apoio ao plenário ou do próprio Secretário Geral da Câmara dos Deputados, que solicitam a análise de projetos específicos, tendo em vista a pauta ou a projeção da pauta. Isso vai variar de acordo com o momento em que a proposição é incluída na pauta. Essa informação, após a análise, fica disponível em um campo próprio do SILEG¹⁰ e na pauta divulgada pela SGM,

¹⁰ SILEG é o Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados. Trata-se do principal sistema de registro da informação legislativa da Câmara dos Deputados, tendo como foco o processo de tramitação de proposições.

que utiliza a sigla “T 62” quando a proposição está sobrestada e “NT 62” quando a proposição não está trancada e pode ser apreciada mesmo que haja medidas provisórias tramitando no rito previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal.

Ainda quanto à rotina na Câmara dos Deputados, Silva (2017) destaca que se pode apreciar requerimento de urgência previsto no art. 155 do RICD de uma proposição que não esteja sobrestada. Caso contrário, não haveria como inclui-la na pauta. Portanto, não se submete ao plenário requerimento de urgência de matéria sobrestada.

Finalmente, Silva (2017) ressaltou ainda que existe um projeto em andamento que cria um novo sistema para organização da pauta do Plenário. O sistema vai considerar as proposições em andamento passíveis de inclusão na pauta e, à medida que essas informações forem sendo compiladas, vai informar também sobre o trancamento ou não, evidentemente, após análise do órgão técnico competente.

4.3 Decisões posteriores a 2009

Antes de se iniciar este tópico, é essencial ressaltar que a decisão proferida na Questão de Ordem n. 411/2009 ainda não solucionou o problema do sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados. Como poderá ser observado a seguir, diversos outros questionamentos continuaram sendo realizados pelos Parlamentares a fim de aumentar o alcance da expressão “deliberações legislativas” e afastar o sobrestamento de pauta.

4.3.1 Questão de Ordem n. 43/2015

Em 7 de abril de 2015, foi formulada questão de ordem pelo Deputado Leonardo Picciani, com base no art. 132 do RICD (BRASIL, 2016), que prevê que as matérias precisam ser lidas em Plenário para início de sua tramitação. No Senado Federal as medidas provisórias passam a trancar a pauta somente após a sua leitura em Plenário. Dessa forma, o Deputado propôs que fosse adotado o mesmo procedimento na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015c).

Assim declarou o então Presidente da Casa, Deputado Eduardo Cunha:

Entre o recebimento de medida provisória com prazo de apreciação expirado e a sua efetiva deliberação no Plenário da respectiva Casa, são admissíveis atos preparatórios para a inclusão da matéria na Ordem do Dia, durante os quais pode haver outras deliberações legislativas, desde que não se configure abuso ou desproporcionalidade.

Fundado nesses parâmetros, **é juridicamente defensável a estipulação da leitura das proposições como marco a partir do qual a medida provisória passaria a trancar a pauta das sessões ordinárias** até que se ultime a deliberação ou que se opere a perda da eficácia por decurso de prazo, contanto que entre o recebimento e a leitura não transcorra tempo desarrazoado. (BRASIL, 2015c, grifo nosso).

É relevante considerar a hipótese de que essa questão de ordem foi mais uma tentativa de driblar o sobrestamento de pauta. Na prática, a Casa pode ganhar pelo menos um dia de pauta destrancada, como, por exemplo, com o processado da medida provisória chegando à Câmara dos Deputados durante o dia, mas com a leitura da comunicação sendo feita, em plenário, apenas na última sessão realizada no dia da chegada do processado.

A decisão supracitada foi impugnada no STF pelo MS 33557 de autoria dos Deputados Alessandro Molon e Sibá Machado. No entanto, o pedido de liminar foi indeferido pelo Ministro Gilmar Mendes, em 11 de dezembro de 2015, que assim decidiu:

Ao analisar as razões da impetração e os fundamentos da decisão impugnada, não vislumbro presentes os requisitos para sua concessão. Assim, neste juízo preliminar, não verifico a existência de risco do perecimento do direito líquido e certo afirmado, nem de ineficácia da medida caso seja deferida ao final do julgamento desta ação.

Ante o exposto, indefiro o pedido de medida liminar. (BRASIL, 2015a)

Portanto, a decisão dada na QO n. 43/2015 continua sendo aplicada pela Câmara dos Deputados.

4.3.2 Questão de Ordem n. 79/2015

Ainda nesse contexto de agilizar os trabalhos do Poder Legislativo, em 1º de junho de 2015, o Presidente Eduardo Cunha assim determinou:

Esta Presidência entende que **é possível apreciar recursos interpostos contra a tramitação conclusiva** (art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, c/c art. 132, § 2º, do RICD) **ou contra pareceres terminativos** (art. 54, do RICD), **ainda que a pauta encontre-se sobrestada por medidas provisórias** ou por proposições tramitando em urgência constitucional, com o prazo constitucional de 45 dias vencido, em ambos os casos. (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Baseado nesta decisão e considerando a relevância da QO n. 411/2009, em 2 de junho de 2015, o então Presidente, Deputado Waldir Maranhão, indefere a Questão de Ordem n. 79/2015 (BRASIL, 2015b) levantada pelo Deputado Pauderney Avelino. Esta QO solicita a retirada de pauta dos recursos contidos na Ordem do Dia da sessão extraordinária por entender que essas proposições não são passíveis de deliberação em virtude do sobrestamento

da pauta, uma vez que não constam na lista de exceção para deliberações legislativas decidida na Questão de Ordem n. 411/2009.

Em plenário, o Deputado Pauderney Avelino foi apoiado por outros Deputados — Moema Gramacho (PT-BA), Daniel Almeida (PcdoB-BA) e Ricardo Barros (PP-PR) (BRASIL, 2009a) — e acrescentou ainda:

[...] Quando há apreciação de um recurso, e esse recurso de matéria terminativa for aprovado, a matéria virá ao plenário para ser deliberada. **Mas se esse recurso for rejeitado, a matéria seguirá da Comissão diretamente para o Senado, ou para a sanção, acontecendo aí a deliberação com a pauta sobrestada.** (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Contraditando o Deputado Pauderney Avelino e considerando a necessidade de votação de recursos para maior agilidade do processo legislativo, o Deputado Nelson Markezelli (PTB-SP) destacou que existem vários recursos há mais de 15 anos aguardando votação e que eles deveriam ser apreciados pelo Plenário o mais breve possível.

Na mesma linha, o Deputado Sérgio Souza (PMDB-PR) reforçou a posição adotada pelo Deputado Nelson Markezelli informando que o Colégio de Líderes havia elaborado uma pauta de votação com 66 itens. E incluiu:

E digo aqui a V.Exa. e a todos os colegas que estão presentes que, uma vez admitido o recurso, o projeto vem para o plenário da Câmara. Em não sendo admitido, se foi aprovado terminativamente em alguma Comissão, ou ele vai à sanção, ou ele vai ao Senado Federal.

Em sendo rejeitado na Comissão como terminativo, ele vai para o arquivo. Não há segredo, não há infringência nenhuma do Regimento Interno. Muito pelo contrário, o Regimento permite que se recorra ao Plenário, e o Plenário tem que decidir, Sr. Presidente, ou se admite o recurso, ou se inadmite.

E eu peço a V.Exa. que venhamos a cumprir a pauta e analisar os 66 itens dos requerimentos de recurso. (BRASIL, 2015b).

No entanto, o Deputado Pauderney Avelino ainda insistiu:

Eu quero, mais uma vez, esclarecer a este Plenário que a deliberação dessa matéria com a pauta sobrestada **infringe a Constituição Federal e o Regimento Interno.**

Se nós rejeitarmos qualquer recurso desses que esteja já deliberado terminativamente nas Comissões, **essa matéria irá, das Comissões, para o Senado Federal ou, ainda, direto para a sanção presidencial.**

Por isso, nós estamos infringindo uma regra constitucional. Não estou aqui contra a apreciação de recurso. **Estou contra a apreciação de recurso com a pauta sobrestada.**[...] (BRASIL, 2015b, grifo nosso)

Novamente diante de uma sessão conturbada e repleta de manifestações, em 9 de junho, o Presidente da sessão, Deputado Waldir Maranhão, reafirmou a decisão de 1º de junho do Deputado Eduardo Cunha. Complementou ainda que os fundamentos daquela decisão não

conflitam com as orientações do ex-Presidente da Casa, Michel Temer, na Questão de Ordem n. 411/2009.

O Deputado Waldir Maranhão explicou ainda que a apreciação do recurso não traduz deliberação legislativa. E concluiu apontando que “apenas ‘deliberações legislativas’ são atingidas pelo sobrestamento de pauta” (BRASIL, 2015b) e destacou que tal entendimento foi referendado pelo Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, quando julgou o Mandado de Segurança n. 25.441-6 (BRASIL, 2005d).

Depois de traçar um panorama com diversas decisões proferidas em questões de ordem após a edição da EC n. 32/2001, passa-se, no próximo capítulo, a uma análise de dados referentes à repercussão da interpretação dada na QO n. 411/2009 na atividade legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados.

5 REPERCUSSÃO DA QO 411/2009 NA ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – ANÁLISE DE DADOS

5.1 Metodologia

Algumas considerações devem ser feitas a respeito da coleta e do tratamento dos dados.

O presente trabalho objetiva analisar os efeitos da Questão de Ordem n. 411/2009 na produção legislativa das sessões ordinárias e extraordinárias dos anos de 2009, 2011 e 2013. Entende-se por produção legislativa o quantitativo de proposições apreciadas nas sessões ordinárias e extraordinárias.

Cumprе salientar que, no ano de 2009, a análise das proposições foi iniciada no mês de março uma vez que a resposta do Presidente à Questão de Ordem ocorreu em sessão do dia 17 de março de 2009. Por outro lado, os anos de 2011 e 2013 foram analisados desde o mês de fevereiro, quando há início das atividades legislativas na Casa.

É necessário destacar que o Congresso Nacional trabalha em períodos de tempo próprios e que legislatura é o período de quatro anos em que o Congresso Nacional exerce as atribuições previstas na Constituição Federal. De acordo com o parágrafo único do art. 44 da CF (BRASIL, 1988a), cada legislatura é dividida em quatro sessões legislativas. Segundo Carneiro et al. (2016), as sessões legislativas correspondem ao período de funcionamento do Congresso Nacional e são classificadas em ordinárias e extraordinárias, esta última correspondendo às convocações extraordinárias do Congresso Nacional.

O recorte temporal estabelecido no estudo abrange a terceira sessão legislativa ordinária da 53ª Legislatura (2007-2011) – ano da questão de ordem que motivou esta pesquisa – e a primeira e a terceira sessões legislativas ordinárias da 54ª Legislatura (2011-2015).

A relevância da análise de produção legislativa por intermédio de dados da primeira sessão legislativa ordinária da Legislatura já foi mencionada na literatura por Amaral (2009). A autora esclarece que na primeira sessão legislativa ordinária “ocorre a apresentação do maior número de proposições da Legislatura” (AMARAL, 2009, p. 16).

Cabe destacar ainda que o primeiro e o terceiro ano de cada legislatura são reconhecidos como de maior produção legislativa uma vez que no segundo e no quarto anos são realizadas eleições, desviando o foco dos Parlamentares. Além disso, por se tratar de um

trabalho de pós-graduação *lato sensu*, em que a pesquisadora dispõe de pouco tempo para coleta e análise de dados, a avaliação de todas as sessões legislativas desde 2009 (ano de decisão da Questão de Ordem n. 411/2009) seria inviável.

Em relação ao impacto do sobrestamento de pauta nos trabalhos da Câmara dos Deputados, ao se proceder a leitura do dispositivo constitucional que trata do tema (§ 6º art. 62), verifica-se que a suspensão dos trabalhos alcançaria todas as deliberações legislativas da Casa em que a medida provisória está tramitando:

Art. 62. [...]

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (BRASIL, 1988a).

Ressalta-se, portanto, que antes da QO n. 411/2009, nas sessões com pauta trancada, praticamente nenhuma outra proposição era deliberada além de medida provisória.

Cabe ressaltar, ainda, que a pesquisadora considerou relevantes os dados estatísticos quando o percentual de proposições apreciadas com a pauta sobrestada foi superior a 50%.

5.1.1 Critérios para seleção das datas com sobrestamento de pauta

Com o recorte temporal delimitado, a seleção das datas das sessões ordinárias e extraordinárias com sobrestamento de pauta por MP foi efetuada a partir das informações produzidas inicialmente pelo portal da Câmara dos Deputados, através de estatística fornecida pelo Núcleo de Assessoramento Técnico/Secretaria Geral da Mesa¹¹. Com base neste arquivo, que contém todas as matérias apreciadas pelo Plenário, foram identificadas as proposições que não estariam submetidas ao trancamento de pauta para então se verificar se foram deliberadas em sessões com pauta sobrestada ou não.

¹¹ Ano de 2009: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/relatorios-da-atividade-legislativa/sesoes-legislativas/sessao-legislativa-2009>;
Ano de 2011: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/relatorios-da-atividade-legislativa/sesoes-legislativas/sessao-legislativa-2011>;
Ano de 2013: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/relatorios-da-atividade-legislativa/sesoes-legislativas/sessao-legislativa-2013>.

5.1.2 Critérios para seleção das matérias deliberadas

São objetos de análise dessa pesquisa as seguintes proposições: Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei, Projeto de Decreto Legislativo e Projeto de Resolução.

No critério utilizado para contagem da produção legislativa em sobrestamento de pauta, foram consideradas as matéria apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, não havendo diferença, para essa pesquisa, entre as proposições aprovadas e rejeitadas, nem em relação àquelas vetadas pelo Poder Executivo. Cabe ressaltar ainda que, na contagem, cada turno da PEC foi considerado como uma produção legislativa independente. Em relação aos projetos que a Câmara dos Deputados atuou como Casa Iniciadora também se considerou uma nova produção legislativa quando a Casa analisou as emendas do Senado Federal.

Optou-se, tanto na seleção das pautas com sobrestamento quanto das matérias deliberadas, pela confirmação dos dados em diferentes fontes a fim de se garantir fidedignidade às informações apresentadas.

5.2. Análise de dados

Como já foi dito, o universo da pesquisa é formado pelas proposições apreciadas nos anos de 2009, 2011 e 2013, em sessões com pauta trancada.

Optou-se pela análise por ano para melhor visualização da produção anual da Câmara dos Deputados como um todo, facilitando a avaliação dos efeitos da QO n. 411/2009. Entretanto, o levantamento mensal encontra-se disponível para consulta nos Apêndices A, B e C.

Com relação às proposições avaliadas no presente trabalho, iniciou-se a análise pelas Propostas de Emenda à Constituição, PECs. Como pode ser observado na tabela 2, verificou-se, no ano de 2011, máximo aproveitamento (100%) de sessões com pauta trancada para apreciação de PECs. Todas as 6 proposições apreciadas dentro do total de sessões deliberativas do referido ano foram apreciadas em sessões com sobrestamento de pauta. Ainda avaliando esta mesma tabela, observa-se que a deliberação em sessões com pauta trancada não foi tão significativa no ano de 2009 (46,66%) e, ainda menos, em 2013 (27,77%) — levando-se em consideração o padrão de relevância acima de 50% estabelecido para a pesquisa. Isso significa que, em 2009, por exemplo, 15 PECs foram apreciadas, mas somente

7 em sessões com sobrestamento de pauta. Ademais, cabe ressaltar que em 2011 houve apreciação de PEC somente nos meses de novembro e dezembro.

Tabela 2 – PECs apreciadas nos anos de 2009, 2011 e 2013.

	2009		2011		2013	
	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção
TODAS as sessões	15		6		18	
sessões com PAUTA TRANCADA	7	46,66	6	100	5	27,77

Quanto aos Projetos de Decreto Legislativo, PDCs, observou-se, surpreendentemente, uma diferença significativa quanto à quantidade de PDCs apreciados em todas as sessões deliberativas e em sessões deliberativas com pauta trancada nos anos de 2009 e 2013. O ano de 2013, em especial, teve uma produção de apenas 7,69% PDCs em sessões com sobrestamento de pauta (tabela 3). Esta última porcentagem foi a menor de todo o estudo. Uma hipótese para isso é o fato de os PDCs geralmente serem votados nas sessões de quinta-feira. Logo, a pauta do Plenário poderia ser esvaziada de MPs nas sessões antecedentes de terça e quarta-feira, eliminando o sobrestamento.

Tabela 3 – PDCs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013.

	2009		2011		2013	
	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção
TODAS as sessões	113		55		26	
sessões com PAUTA TRANCADA	49	44,24	55	100	2	7,69

Os Projetos de Resolução, PRCs, apresentaram apreciação superior a 50% em sessões com sobrestamento de pauta nos anos de 2009 (71,42%) e 2011 (100%). Entretanto, em 2013, apenas 9, em um total de 30 PRCs (30%), foram apreciados em sessões com pauta trancada (tabela 4).

Tabela 4 – PRCs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013.

	2009		2011		2013	
	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção
TODAS as sessões	7		9		30	
sessões com PAUTA TRANCADA	5	71,42	9	100	9	30

Os Projetos de Lei Complementar, PLPs, foram instrumentos pouco apreciados nos anos analisados, não cabendo aqui uma avaliação mais sistemática. São proposições que servem para regulamentar a Constituição e, portanto, têm um campo material restrito. No entanto, cabe ressaltar que em nenhum dos três anos houve apreciação superior a 3 PLPs em sessões com sobrestamento de pauta (tabela 5).

Tabela 5 – PLPs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013.

	2009		2011		2013	
	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção
TODAS as sessões	5		2		6	
sessões com PAUTA TRANCADA	3	60	2	100	1	16,66

Os projetos de lei, PLs, foram pouco votados — apenas 6 dentro de um universo de 34 projetos — em sessões com pauta trancada no ano de 2013, conforme tabela 6. Já no ano de 2011, seguindo o padrão das demais proposições, 100% dos PLs foram deliberados em sessões com sobrestamento de pauta.

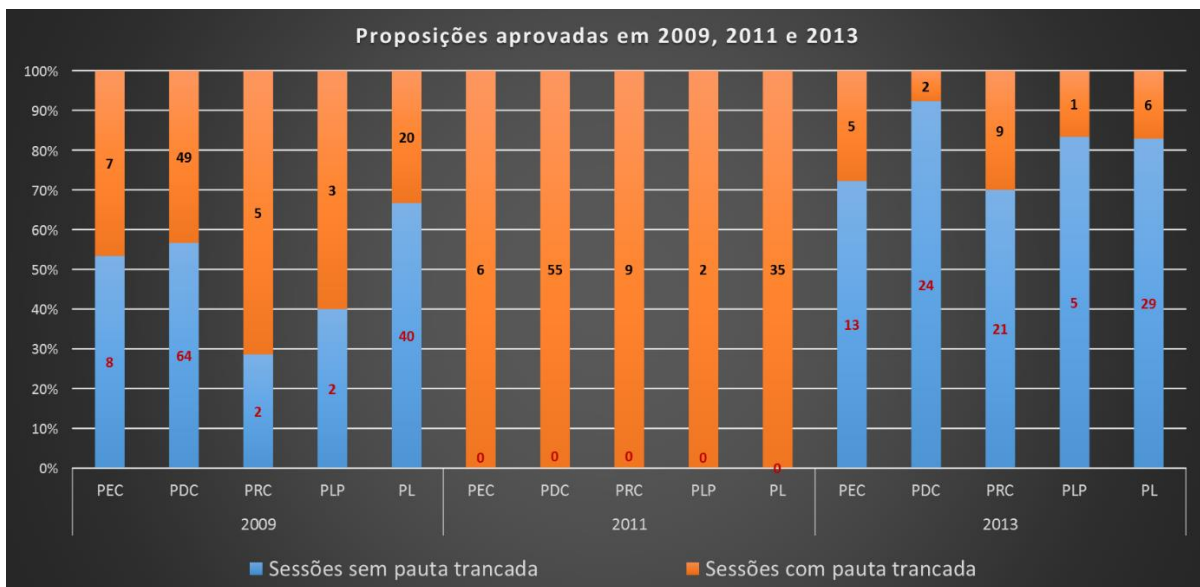
Tabela 6 – PLs apreciados nos anos de 2009, 2011 e 2013.

	2009		2011		2013	
	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção	quantidade proposições	% de produção
TODAS as sessões	60		35		34	
sessões com PAUTA TRANCADA	20	33,33	35	100	6	17,65

Como explicitado na tabela acima, dentre os totais de PLs de cada ano, em porcentagem, obteve-se o seguinte: 2009 com 33,33%; 2011 com 100% e 2013 com 17,65% de projetos de lei apreciados em sessões com pautas trancadas. Considerando-se os anos de 2009 e 2013, quando o número de PLs aprovados em sessões com pauta não trancada foi significativamente maior do que em sessões com pauta trancada, cabe a hipótese de os PLs apreciados nesses dois anos específicos tratarem de matérias passíveis de edição de medida provisória. Este fato impossibilitaria a apreciação de tais PLs em sessões com sobrestamento de pauta.

Finalmente, a figura 1 facilita a visualização geral de todas as proposições aprovadas nos anos de 2009, 2011 e 2013. Neste ponto, é primordial destacar que várias matérias só foram apreciadas por causa da decisão na Questão de Ordem n. 411/2009. Em 2011, por exemplo, todas as PECs, os PDCs, os PRCs, os PLPs e os PLs foram apreciados com a pauta trancada. Esses dados são muito relevantes uma vez que viabilizaram à Casa maior organização da sua agenda.

Figura 1 – Gráfico representativo do total de proposições aprovadas nos anos de 2009, 2011 e 2013.



A tabela 7 apenas sintetiza em números absolutos as proposições (quantitativo total apreciado, apreciadas com a pauta livre e apreciadas com a pauta sobrestada), além da porcentagem exata de proposições apreciadas com a pauta sobrestada em relação ao quantitativo total apreciado, dentro de cada período estudado.

Tabela 7 – Total de proposições apreciadas (em números absolutos e porcentagem) nos anos de 2009, 2011 e 2013.

	Proposição	Total de proposições apreciadas	Proposições apreciadas com a pauta livre	Proposições apreciadas com a pauta sobrestada	Porcentagem
2009	PEC	15	8	7	46,67%
	PDC	113	64	49	43,36%
	PRC	7	2	5	71,43%
	PLP	5	2	3	60,00%
	PL	60	40	20	33,33%
2011	PEC	6	0	6	100,00%
	PDC	55	0	55	100,00%
	PRC	9	0	9	100,00%
	PLP	2	0	2	100,00%
	PL	35	0	35	100,00%
2013	PEC	18	13	5	27,78%
	PDC	26	24	2	7,69%
	PRC	30	21	9	30,00%
	PLP	6	5	1	16,67%
	PL	34	29	6	17,65%

Além da importância da decisão da Questão de Ordem n. 411/2009 quanto à maior disponibilidade para apreciação de proposições diversas das medidas provisórias, é essencial ressaltar o importante papel que a Comissão Mista parece ter desempenhado, quando se observam os resultados do ano de 2013, uma vez que sua obrigatoriedade passou a ocorrer a partir de 2012, depois da decisão proferida pelo STF na ADI n. 4029, como já previamente mencionado. O maior reflexo disso foi que todas as proposições no ano de 2013 apresentaram produção inferior a 50% em sessões com pauta trancada. Com a decisão da ADI 4029, as medidas provisórias começaram a chegar mais tarde para apreciação pela Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, a pauta passou a permanecer mais tempo destrancada, o que justificaria os dados observados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do objetivo principal deste trabalho de investigar os efeitos da Questão de Ordem n. 411/2009 na produção legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados, a referida decisão pode ser uma hipótese para o considerável aumento do número de proposições deliberadas em sessões com sobrestamento de pauta em 2011. No ano de 2011, todas as proposições foram apreciadas em sessões com pauta trancada. Evidentemente, se não houvesse o efeito proposto pela QO, pouco seria votado.

Anteriormente à Questão de Ordem n. 411/2009, nas sessões extraordinárias com pauta trancada por MP, não havia deliberação até que a pauta fosse destrancada. Após a referida QO, aparentemente, muitas sessões extraordinárias passaram a ser convocadas justamente com a intenção de se conseguir maior deliberação de proposições.

A QO 411/2009 resultou em maior liberdade ao Legislativo para fixar sua pauta. Por um lado, antes da decisão de Michel Temer, o trancamento tinha efeito pleno. Por outro lado, após a decisão, o efeito foi relativizado.

No entanto, a decisão da QO, isoladamente, não é suficiente para justificar os dados referentes ao ano de 2013. Ao final, notou-se o efeito também de um fator interveniente, a ADI 4029, quando então passou a existir a obrigação de a Comissão Mista aprovar o parecer sobre a medida provisória, independentemente do prazo previsto na Resolução n. 1, de 2002.

Antes da decisão do STF, era praxe que a pauta da Câmara dos Deputados inexoravelmente permanecesse trancada a partir do 46º dia. Após a decisão do STF na ADI 4029, a medida provisória só poderia ser apreciada pela Câmara dos Deputados depois de instruída com o parecer emitido pela Comissão Mista. Assim, a pauta da Câmara dos Deputados acabou por ter menos dias com sobrestamento, pois não era raro uma medida provisória chegar à Câmara após 60 ou 70 dias de sua edição.

Em suma, o trancamento passou a não estar mais diretamente ligado com o prazo de 45 dias, mas sim com a emissão do parecer da Comissão. A Comissão tornou-se um filtro de contenção, um fator de trancamento circunstancial e não mais cronológico. Enquanto as MPs estão na Comissão, sem trancar a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, há maior janela de oportunidades para o Legislativo estabelecer sua agenda de votação.

Isso, de certa forma, pode justificar menos deliberações em sessões com pautas sobrestadas no ano de 2013. Uma vez que o trancamento ficou restrito a um prazo mais curto, provavelmente, houve redução no número de deliberações em sessões com pauta trancada.

Pelo presente trabalho percebeu-se que não apenas a QO 411/09, mas várias outras questões de ordem intentaram devolver ao Legislativo o controle sobre sua agenda política. Ficou evidente que as questões de ordem buscaram, e em geral com a chancela do STF, expandir as possibilidades de deliberação em Plenário mesmo com sobrestamento de pauta.

Sendo as MPs típicas da agenda do Executivo, pode-se notar que o Legislativo consegue, enfim, a possibilidade de impor uma agenda paralela. No geral, a decisão de Michel Temer deu maior poder ao Legislativo quanto à seleção das matérias que são de fato suas prioridades.

Finalmente, é primordial ressaltar o quanto a tramitação das medidas provisórias continua sendo um tema amplamente debatido e distante de qualquer possibilidade de exaustão. Para exemplificar, muito recentemente, no dia 29 de junho do presente ano, foi finalizado o julgamento do MS 27931 pelo Supremo Tribunal Federal, que questionava a constitucionalidade da decisão proferida na Questão de Ordem nº 411/2009. Além disso, ainda consta na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados do corrente mês de junho a deliberação da PEC nº 70-C, de 2011 (do Senado Federal), que mais uma vez tenta modificar as regras de tramitação das medidas provisórias. Ou seja, a tramitação das MPs é um assunto vasto, rico e pendente de extensas discussões e debates, sendo ainda excelente tema para estudos futuros.

Referências

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento Brasileiro. Processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Cefor, Rio de Janeiro, 2009.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória: Edição e Conversão em lei. Teoria e Prática.** Editora Saraiva. 2ª edição. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. [Pronunciamento proferido na Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados, em razão das novas regras de tramitação das medidas provisórias, decorrentes da Decisão do STF na ADI 4029, em 19 jun. 2012]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2012. 2012b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20JUN2012.pdf#page%3D1>>. Acesso em 18 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** 17ª edição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: < [file:///C:/Users/particular/Downloads/regimento_interno_17ed%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/particular/Downloads/regimento_interno_17ed%20(1).pdf) >. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 688, de 2002. **Banco de Questões de Ordem.** Brasília, 2002a. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/> >. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 296, de 2003. **Banco de Questões de Ordem.** Brasília, 2003. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 336, de 2004. **Banco de Questões de Ordem.** Brasília, 2004a. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/> >. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 536, de 2005. **Banco de Questões de Ordem.** Brasília, 2005a. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/> >. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 539, de 2005. **Banco de Questões de Ordem.** Brasília, 2005b. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 541, de 2005. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2005c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 681, de 2006. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 53, de 2007. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 411, de 2009. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 414, de 2009. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 43, de 2015. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2015c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 79, de 2015. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 1989** – Congresso Nacional, em 2 mai. 1989b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>>. Acesso em 18 mai. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 2002** – Congresso Nacional, em 8 mai. 2002b. Disponível em: Acesso em 18 mai. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Senado Federal. Questão de Ordem n. 2, de 2010. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2471>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988a. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2011. 103 p.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1988b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/09/2001>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Medida Provisória 182, de 10 de maio de 2004. Abre crédito extraordinário aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, em favor dos Ministérios da Justiça, dos Transportes e da Defesa, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mai. 2004b.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Recurso n. 116**, de 9 mar. 2004c. Autor: Arnaldo Faria de Sá. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=156100>>. Acesso em 18 de abril de 2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Recurso n. 14**, de 7 mar. 2007b. Autor: Luiz Sérgio. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344056>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029**. Requerente: Associação Nacional dos servidores do IBAMA – ASIBAMA Nacional. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=393813&tipo=TP&descricao=ADI%2F4029>>. Acesso em 14 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25.441-6**, Distrito Federal. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio, Brasília, 2005d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/PDF/MS25441.pdf>>. Acesso em 16 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25.939**, Distrito Federal. Impetrante: Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia. Impetrado: Presidente da Mesa do Senado Federal. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Brasília, 2006b. Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2376813> >. Acesso em 16 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931-1**, Distrito Federal. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>>. Acesso em 08 de ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 27.931-1 Distrito Federal**. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27_931CM.pdf>. Acesso em 28 de mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 33.557/DF**. Impetrantes: Sebastião Sibá Machado Oliveira e Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 2015a. Disponível em: <[file:///C:/Users/particular/Downloads/texto_308372618%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/particular/Downloads/texto_308372618%20(3).pdf)>. Acesso em 12 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 651**. Brasília, de 24 de março de 2003b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1529>>. Acesso em 06 de abr. 2017.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Curso de Regimento Interno**. 4ª edição. Brasília, 2016. Centro de Informação e Documentação. Edições Câmara.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Roteiro de Direito Constitucional**. Editora Gran Cursos. 2011. Brasília. 4ª edição.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. Editora Juarez de Oliveira. 2007. 1ª edição. São Paulo.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. Editora Saraiva. 6ª Ed. 2002, pág. 198, item 113.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, 1995, pp. 175-200. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Mudanca_constitucional__desempenho_do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf>. Acesso em: 17 set. 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Perigoso confronto de Poderes.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. 2012a. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11594>. Acesso em: 17 set 2016.

MAJDALANI, André Fellipe Satas. **Medidas provisórias e o Poder Legislativo: uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do Congresso Nacional no período de 2003-2012.** E-legis, Brasília, n. 13, p. 73-98, jan/abr. 2014.

MELO, Bruna Saliba; CARDOSO, Patrícia Daniele Sousa. **Atividade normativa do Poder Executivo.** 2010. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=2963&idAreaSel=16&seeArt=yes>>. Acesso em: 16 set 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 30ª edição. Editora Atlas. 2014.

OLIVEIRA, Gylwander Luiz Peres Machado de. **Medida Provisória: uma análise acerca do sobrestamento da pauta na Câmara dos Deputados.** Brasília-DF. 2009.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. **Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno.** 3ª edição. Brasília, 2015. Centro de Informação e Documentação. Edições Câmara.

PASSARINHO, Nathalia; COSTA, Fabiano. **Congresso arquiva 1.478 vetos presidenciais pendentes.** 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/congresso-arquiva-1478-vetos-presidenciais-pendentes.html>>. Acesso em: 24 de março de 2017.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 1

PIRES, Ednilton Andrade. **As medidas provisórias e o sobrestamento das demais deliberações legislativas**. Brasília-DF. 2008. 143 f.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. Malheiros Editores. 1ª ed. 2007.

SANTOS, Lourimar Rabelo dos. **As questões de ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica?** 2015. 121 p. Monografia (especialização) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA, Christiane Satiê Moritsugu. **Os motivos políticos e jurídicos que ensejaram as mudanças na tramitação das medidas provisórias**. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2013.

SILVA, Danilo Costa. **A interferência abusiva do Poder Executivo no Processo Legislativo**. 2014. Disponível em <<http://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/politica/devido-processo-legislativo-interferencia-abusiva-poder-executivo-processo-legislativo.htm>>. Acesso em: 17 outubro 2016.

SILVA, Fábio. **Fábio Ramos de Araújo Silva**: depoimento [jun. 2017]. Entrevistadora: Vanessa Pimentel de Faria. Brasília: 2017. arquivo sonoro digital. Entrevista concedida para a realização desta monografia

VALLE, Juliana Carla Freitas do. **Medidas Provisórias**: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos. 1. ed. Brasília: FDK Editora, 2004. p.54.

VARELLA, Alexandre Augusto Castro. **As decisões do Presidente da Câmara dos Deputados às questões de ordem: ato técnico ou político?** Monografia apresentada para aprovação no curso de especialização em processo legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 2007. 41 p.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Cefor, Rio de Janeiro, 2009.

APÊNDICE A

Quadro 1 - Proposições apreciadas em sessões deliberativas no ano de 2009

produção legislativa		MESES										TOTAL
		MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
PEC	TODAS as sessões	0	0	1	1	0	0	5	2	5	1	15
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	1	1	0	0	2	0	3	0	7
PDC	TODAS as sessões	0	0	18	36	0	15	12	13	17	2	113
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	18	0	0	7	11	3	10	0	49
PRC	TODAS as sessões	0	0	1	2	3	1	0	0	0	0	7
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	1	0	3	1	0	0	0	0	5
PLP	TODAS as sessões	0	0	2	1	0	0	0	1	0	1	5
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	3
PL	TODAS as sessões	0	0	17	10	1	3	7	11	2	9	60
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	17	1	1	1	0	0	0	0	20

APÊNDICE B

Quadro 2 - Proposições apreciadas em sessões deliberativas no ano de 2011

produção legislativa		MESES											total
		FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
PEC	TODAS as sessões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	6
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	6
PDC	TODAS as sessões	8	1	7	7	5	7	3	15	1	0	1	55
	sessões COM PAUTA TRANCADA	8	1	7	7	5	7	3	15	1	0	1	55
PRC	TODAS as sessões	0	0	1	2	0	1	0	2	2	0	1	9
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	1	2	0	1	0	2	2	0	1	9
PLP	TODAS as sessões	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
PL	TODAS as sessões	1	10	3	2	9	0	1	5	4	0	0	35
	sessões COM PAUTA TRANCADA	1	10	3	2	9	0	1	5	4	0	0	35

APÊNDICE C

Quadro 3 - Proposições apreciadas em sessões deliberativas no ano de 2013

produção legislativa		MESES											TOTAL
		FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
PEC	TODAS as sessões	0	2	1	0	1	2	3	2	0	1	6	18
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	5
PDC	TODAS as sessões	4	5	0	1	3	3	0	3	2	4	1	26
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
PRC	TODAS as sessões	2	4	1	3	0	3	5	2	3	3	4	30
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	1	3	0	0	2	0	0	0	3	9
PLP	TODAS as sessões	0	0	1	0	3	1	0	0	1	0	0	6
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PL	TODAS as sessões	0	9	6	1	5	6	1	0	6	0	0	34
	sessões COM PAUTA TRANCADA	0	0	5	1	0	0	0	0	0	0	0	5