

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



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

Alexandre Augusto Castro Varella

*As decisões do  
Presidente da Câmara dos Deputados  
às Questões de Ordem:  
ato técnico ou político?*

Brasília  
2007

Alexandre Augusto Castro Varella

*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.

Orientador: Carlos Alberto Farias Nery

Brasília

2007

### 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 \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Varella, Alexandre Augusto Castro.

As decisões do Presidente da Câmara dos Deputados às Questões de Ordem [manuscrito] : ato técnico ou político? / Alexandre Augusto Castro Varella. -- 2007. 40 f.

Orientador: Carlos Alberto Farias Nery.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Processo decisório, Brasil. 4. Câmara dos Deputados, presidente, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

*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.

Alexandre Augusto Castro Varella

Banca Examinadora:

- 1) Carlos Alberto Farias Nery – ORIENTADOR
- 2) Cristiano Ferri Soares - EXAMINADOR

## RESUMO

Esta monografia resulta da análise de 11 Questões de Ordem apresentadas e respondidas por cinco presidentes ao longo de 4 legislaturas. Observa-se a superposição do elemento técnico e do político nas decisões dos presidentes às Questões de Ordem. Doutrina dos atos “*interna corporis*”. As normas carecem de interpretação. Muitas estão consolidadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, outras fazem parte da ‘praxe legislativa’. Regimento Interno com a responsabilidade de institucionalizar o conflito político. Centralização do poder decisório no âmbito da Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Questão de Ordem. Regimento Interno. Processo Legislativo

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1:	
- Introdução.....	07
CAPÍTULO 2:	
REVISÃO DE LITERATURA:	
- Processo Legislativo.....	08
- Câmara dos Deputados e seu Processo Decisório.....	11
- Doutrina dos Atos “Interna Corporis”.....	13
- Questão de Ordem.....	15
CAPÍTULO 3:	
- Metodologia.....	18
CAPÍTULO 4:	
- Análise das Questões de Ordem.....	18
CAPÍTULO 5:	
- Considerações Finais.....	37
BIBLIOGRAFIA.....	39

## CAPÍTULO 1:

### INTRODUÇÃO:

Passados 183 anos desde o primeiro poder constituinte brasileiro, embora não validado, posto que nossa primeira Constituição foi outorgada, o Estado Brasileiro experimentou distintas formas e sistemas de governo: uma monarquia parlamentarista (1824-1889) , uma república dos governadores (1891-1930), dois períodos ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985); e, finalmente, duas Repúblicas em que o **legislativo** se fez uma variável importante (1946-1964 e 1985-até os dias atuais). A história presenciou diversas formas de discricionariedade do Poder Central, seja patrocinado pelo imperador ou pelo Presidente da República, onde o presidencialismo quase sempre dominou a cena política, cabendo a ele um papel determinante nos rumos do Estado, é de se questionar se esse poder influencia direta ou indiretamente outros institutos de nossa organização política, como a Presidência da Câmara dos Deputados, uma vez que a ela cabe preliminarmente pôr ordem aos trabalhos legislativos.

Para Norberto Bobbio (1991), quando se fala em Parlamento, se faz normalmente referência a fenômenos políticos cujo desenvolvimento histórico se insere na curva temporal que vai da Revolução Francesa (1789) até nossos dias. Segundo ele, o Parlamento reproduz, com efeito, a dialética das forças políticas que o momento eleitoral pôs em relevo; é a forma dessa dialética e sua vivacidade que caracterizam a ação política dos atores do Parlamento. Entende ele que a primeira dimensão do Parlamento é a estrutural, o que chama de “articulação operativa”, ou seja, todos aqueles elementos organizativos internos que foram instituídos para permitir e facilitar o desenvolvimento das atividades parlamentares. Um desses elementos refere-se à Presidência da Câmara, principal órgão de arbitragem e regulação dos trabalhos parlamentares. A autoridade de que goza o presidente pode ser tida como índice do princípio da autonomia parlamentar. A par da função representativa, o Parlamento desempenha também a função de legitimação, não somente transmitindo demandas e pedidos como também revelando o consenso ou dissenso em relação ao Poder Executivo e à sociedade.

Esta monografia pretende, através do exame do instituto da Questão de Ordem, investigar a natureza das decisões do Presidente da Câmara dos Deputados. Suas decisões são



revestidas de técnica jurídica e/ou são temperadas com o elemento político/ideológico? A hipótese preliminar dessa monografia é que essas decisões pautam-se mais pelo matiz político-partidário-ideológico do Presidente da Câmara do que pela tecnicidade jurídica presente na fundamentação regimental. Além disso investigar-se-á a ‘abertura’ ou não do texto regimental, possibilitando uma relativa liberdade nas interpretações.

As normas carecem de interpretação. Muitas estão consolidadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, outras fazem parte da “praxe legislativa”. São nesses costumes que a maioria das Questões de Ordem se inserem, podendo desembocar em típicas jurisprudências que podem pesar numa decisão. As regras constantes do Regimento Interno da CD, muitas delas com acento constitucional, têm a responsabilidade de balizar o conflito político, de institucionalizá-lo.

## **CAPÍTULO 2 - REVISÃO DA LITERATURA:**

### **PROCESSO LEGISLATIVO:**

A bibliografia atual sobre Processo Legislativo Brasileiro é bastante razoável em relação há 10 anos. Obras de relevo são comuns, mormente relativas aos meandros do funcionamento regimental e suas interpretações (conferir SANTOS, NETTO e CARNEIRO, 2006).

A fonte primordial do Processo Legislativo é a sua carta, a saber, o Regimento Interno. São três os Regimentos Internos no parlamento: o da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Congresso. Restringir-me-ei às regras da primeira Casa, embora todas de uma forma ou de outra têm uma relativa correlação.

Discorrer sobre o Processo Legislativo e mais especificamente sobre o instituto da Questão de Ordem sem apresentar seus princípios seria ao meu ver contraproducente, perdendo-se oportunidade ímpar de divagar sobre tema tão sensível a tantos que militam com coisas próprias do parlamento. A seguir, alguns princípios do processo legislativo abordados por José Afonso da Silva (2006) e pelo *Regimento Interno do Senado Federal* (2003) em seu artigo 412. Embora esta monografia insere-se no ambiente da Câmara dos Deputados, seu

regimento não apresenta explicitamente os princípios do processo legislativo, assim como o faz o Regimento do Senado. Diga-se de passagem, tanto esse quanto o *Regimento Comum do Congresso* podem subsidiar, quando necessário, os trabalhos da Câmara dos Deputados. A seguir os princípios arrolados pela primeira obra citada:

- a) **PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE** – como seriam nossos posicionamentos em relação aos representantes escolhidos sem o acesso ao *modus operandi* dos mesmos. Ora, para se ter uma avaliação daquele parlamentar, fundamental seria ter acesso ao desenrolar de suas ações. É lógico que não poderemos, no estilo 'big-brother', acessá-los integralmente, mas pelo menos no que tange aos trabalhos legislativos, podemos saber como age. Não somente isso, mas para obtermos um quadro funcional do Congresso Nacional e de suas duas Casas, a publicidade seria condição *sine-qua-non*.
- b) **PRINCÍPIO DA ORALIDADE** – a própria etimologia do termo parlamento já inscreve seu significado (*parlare* – falar), ou seja, é no debate instantâneo e humano que as interações humanas se completam pois as emoções, ao invés de macular uma discussão, enriquecem-na.
- c) **PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DISCUSSÃO/VOTAÇÃO** – trata-se de um princípio inteligente porque o período da discussão objetiva debater, incomodar, fazer pensar, cujo tempo de questionamento é fundamental na tomada de decisão. A fase de votação é um ato mecânico que se restringe a uma escolha supostamente premeditada, não devendo se imiscuir com influências retóricas de um discurso 'sedutor' no dado momento, embora nela exista algum debate, como no *encaminhamento* e na *orientação de votação*.
- d) **PRINCÍPIO DA UNIDADE DA LEGISLATURA** – nada mais conveniente para uma casa legislativa essa unidade, pois novos atores, novos representantes, novos interesses e necessidades, novas leis. Devemos levar em consideração que as proposições são pertinentes à época em que elas se originam. O contexto é crucial. Nada impede que algumas sejam desarquivadas e que outras sejam incólumes ao tempo; regra geral, penso que quatro anos é tempo suficiente para discutir e votar determinada matéria.
- e) **PRINCÍPIO DO EXAME PRÉVIO DO PROJETO POR COMISSÕES PARLAMENTARES** – trata-se esse princípio de uma tentativa de descentralizar e otimizar o processo de feitura de leis, cabendo às comissões um estudo mais técnico e um setor onde os diferentes segmentos sociais podem ter participação mais direta. Aliviaria

em muito a responsabilidade e um exame profundo de dada matéria em plenário, descentralizando pois o processo decisório.

O art. 412 do *Regimento Interno do Senado Federal* determina que “a legitimidade na elaboração da norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos”:

- a) **participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais** – sabemos que os limites regimentais quebram a pretensa igualdade dos parlamentares;
- b) **modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais** – trata-se de um assunto *interna corporis*. Esse princípio reza a autonomia do poder legislativo no que se refere às suas regras. Nada mais coerente que o regimento de cada Casa seja alterado mediante os atores do próprio poder legislativo, da Mesa e de outros colegiados legislativos.
- c) **impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto** – todos, sem exceção, têm que ser “escravos” do Regimento, como bem diz o nobre Deputado Inocêncio Oliveira. Acordos não são proibidos, mas seus limites são balizados pelo regimento de cada Casa.
- d) **nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental** – isto é, ainda que a deliberação seja majoritária, a afronta regimental gerada torna a norma nula.
- e) **prevalência de norma especial sobre a geral** – caso o Regimento explicitamente ordene um dispositivo, não há porque desconsiderá-lo em favor de um outro mais geral.
- f) **decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito** – A analogia diz respeito a decisões anteriores, mas principalmente à hermenêutica jurídica.
- g) **preservação dos direitos das minorias** – diga-se de passagem, nada mais democrático que esse princípio, razão maior de todos os princípios supracitados. O desrespeito ao direito das minorias torna sem sentido a própria norma regimental e o Direito. Um Parlamento incapaz de oferecer espaço político à Minoria e, porque não dizer, às minorias, degeneraria em um órgão autocrático.

- h) **definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência** – trata-se de um princípio que eleva a competência da Presidência ao grau máximo em relação à ordem nos trabalhos legislativos, salvo decisão recorrida ao Plenário.
- i) **decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento** – nenhuma decisão poderá ser adotada se tomada isoladamente. Entretanto, sabe-se que o poder decisório na Câmara dos Deputados tem se desenhado centralizador.
- j) **impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do quorum regimental estabelecido** – princípio com acento constitucional. As regras do processo legislativo exigem quorum não somente para a aprovação de uma matéria, mas para apresentação de alguns tipos de requerimentos, como emendar determinadas proposições, entre muitos outros casos.
- k) **pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos seu devido conhecimento** – a publicidade da pauta de trabalho também caracteriza o Estado Democrático de direito. Nem o instituto da urgência dispensa o prévio conhecimento da matéria, nem que seja por alguns minutos.
- l) **publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento** – lembremos daquelas decisões classificadas como secretas.
- m) **possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos** – aqui, permito-me utilizar de uma metáfora: o Regimento Interno ‘domestica’ o conflito político. Lembremos que tempos atrás esse conflito se dava com armas em punho.

### **CÂMARA DOS DEPUTADOS E SEU PROCESSO DECISÓRIO:**

Será que os Regimentos Internos do Congresso consagram um padrão decisório centralizado onde as normas internas distribuem de maneira desigual os recursos e direitos parlamentares? Ora, caso a resposta seja afirmativa, que atores políticos, decidem e encaminham o processo legislativo?

O Congresso Nacional, composto por 594 congressistas, juntamente com o Tribunal de Contas da União, é um dos pilares da República: o poder legislativo. Os poderes

Executivo e Judiciário completam o tripé da organização do Estado brasileiro. Mas, ainda que busquem a autonomia, é razoável que haja uma interpenetração entre eles, como por exemplo, a interferência do Supremo Tribunal Federal – STF nas decisões do Congresso, bem como a ‘gula legiferante’ do poder executivo através da urgência constitucional de seus projetos apresentados (geralmente através das Medidas Provisórias). Nas legislaturas presidencialistas não cabem necessariamente aos congressistas sustentarem o governo, nem propriamente governar, pois não tem a responsabilidade executiva em seu bojo. Diferentemente, o Parlamentarismo caracteriza-se por uma fusão entre os poderes legislativo e executivo, este originando-se dentro do próprio parlamento, enquanto a maioria o sustentar.

Contudo, pode-se dizer que no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, o ator político que tem monopolizado a agenda de votações da Câmara dos Deputados é o **Presidente da República**. Entretanto para que esse poder se manifeste, é necessário o apoio de outros atores do poder legislativo, como os líderes das agremiações, a Mesa, os relatores, os presidentes das comissões, entre outros.

Outro poderoso vetor da Câmara dos Deputados é seu dirigente maior, o **Presidente da Mesa**, que, entre outras atribuições inscritas no art. 17 do RICD, tem o total controle sobre a pauta de votações da Casa; é sua a responsabilidade pela indicação dos relatores de Medidas Provisórias em tramitação e pela criação de comissões especiais para analisar as Propostas de Emendas à Constituição (PECs); designa representantes do Parlamento brasileiro em missões oficiais ao exterior; decide sobre a abertura de processo de *impeachment* contra o Presidente da República; além de ser o segundo ator na linha de sucessão do chefe do Poder Executivo.

Barry Ames (2003), entende que os regimentos internos do Congresso podem criar empecilhos ao **processo de formulação de políticas**, podendo estar relacionada com as preferências, ou ideologia dos próprios deputados. Faz uma crítica contundente aos parlamentares, afirmando que muitos propõem leis sem nenhuma intenção de acompanhá-los até a fase final de aprovação, como se fosse um mero ‘jogo de cena’. O autor considera como principais instituições políticas, o Sistema Eleitoral, a Presidência da República e o Legislativo, alertando que o fisiologismo e o empreguismo privatizam a formação de políticos e aponta algumas tendências obstrucionistas do Legislativo brasileiro, entre eles, a multiplicidade dos partidos.

Conforme nos aponta Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (2004), o confronto e a competição entre os atores políticos não se exaurem no momento eleitoral mas constituem um dado continuado da vida política canalizando-se no parlamento. Nesta competição urge a existência de **regras e procedimentos** para civilizar conflitos e tomar decisões. Trata-se portanto da institucionalização do conflito político, que já assentava suas bases na Inglaterra do Séc. XVII. Os autores insistem que a força da **Mesa Diretora** e do **Colégio de Líderes**, conjugadas com o uso dos poderes de agenda e barganha pelo Poder Executivo tem desembocado numa razoável disciplina dos partidos, neutralizando os impulsos centrífugos provindos da esfera eleitoral. Ou seja, o sistema eleitoral enfraqueceria os partidos do plano eleitoral, mas os poderes presidenciais e a centralização de decisões no Legislativo, levado a cabo pelos citados vetores políticos, reforçariam os partidos no Congresso.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) entendem que os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos. Revestem-se de muitos poderes o **líder partidário**, e, por corolário, o **Colégio de Líderes**. O líder tem se consolidado na efetiva ponte entre sua bancada e o governo. Segundo eles, a melhor estratégia dos parlamentares em obterem recursos visando a retorno eleitorais é votar disciplinarmente. O Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia.

### **DOCTRINA DOS ATOS “*INTERNA CORPORIS*”:**

O que essa doutrina tem a ver com o tema da Questão de Ordem? Penso haver uma ligação muito estreita, posto que alguns conflitos ou dúvidas regimentais/constitucionais podem suscitar interferências do Supremo Tribunal Federal – STF no processo legislativo. Essa interferência seria legítima?

Segundo Leonardo Barbosa (2006), tem sido muito comum ouvir de deputados reclamações sobre a excessiva interferência do STF no âmbito de procedimentos internos da Câmara. Segundo ele:

“...a tradição do Supremo sempre foi de interferir o mínimo possível no Poder Legislativo. O Tribunal entende que só pode julgar questões internas da Câmara ou do

Senado quando estas envolverem diretamente matéria constitucional, ou seja, quando estiver ocorrendo violação ou ameaça de violação a alguma norma ou direito previsto na Constituição. Assim, o descumprimento do Regimento Interno da Câmara ou do Senado, ou ainda de qualquer outra norma regulamentar interna das Casas legislativas não poderia ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. Esta tese ganhou o nome de **doutrina dos atos *interna corporis***, isto é, atos que são internos a um órgão e não podem ser discutidos por outro. (*grifo nosso*)

“A doutrina dos atos *interna corporis* é questionada por vários profissionais do direito que entendem ser importante a fiscalização judicial de todo o processo de formação das leis, independente se o ato questionado está fundamentado em uma norma da Constituição ou em uma norma interna da Câmara ou do Senado...”

A Presidência da República manifestou-se sobre esse assunto na Mensagem nº 1.807/99, explicitando as razões do veto parcial (mantido pelo Congresso em 20.05.04) ao Projeto de Lei nº 2.872/97 na Câmara dos Deputados, transformada na Lei nº 9.882/99, que dispõe sobre a reclamação ao Supremo Tribunal Federal em caso de descumprimento de preceito constitucional no processo legislativo:

“Não se faculta ao Egrégio Supremo Tribunal Federal a intervenção ilimitada e genérica em questões afetas à ‘interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas casas, ou regimento comum do Congresso Nacional’ prevista no inciso II do parágrafo único do art. 1º. Tais questões constituem antes matéria *interna corporis* do Congresso Nacional. **A intervenção autorizada ao Supremo Tribunal Federal no âmbito das normas constantes de regimentos internos do Poder Legislativo restringe-se àquelas em que se reproduzem normas constitucionais.** Essa orientação restou assentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 22503-DF... Do mesmo modo, no julgamento do Mandado de Segurança nº-22183-DF, Relator Ministro Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal assentou: ‘3. Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 8º). 3.1 O fundamento regimental, por ser matéria *interna corporis*, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário. 3.2 Inexistência de fundamento constitucional (art. 58, § 1º), caso em que a questão

poderia ser submetida ao Judiciário" (DJ 12-12-97, p. 65569). Dito isso, impõe-se o veto da referida disposição por transcender o âmbito constitucionalmente autorizado de intervenção do Supremo Tribunal Federal em matéria *interna corporis* do Congresso Nacional. No que toca à intervenção constitucionalmente adequada do Supremo Tribunal Federal, seria oportuno considerar a colmatação de eventual lacuna relativa a sua admissão, em se tratando da estrita fiscalização da observância das normas constitucionais relativas a processo legislativo". (grifo nosso)

Trata-se de um tema polêmico, não somente por envolver a interação de dois poderes da República, mas por evocar o tema da **judicialização da política**. Até que ponto os juízes do STF podem arbitrar questões eminentemente políticas? Não defendo que as Mesas do Congresso possam agir discricionariamente, mas sim com uma certa autonomia em sua interpretação do Regimento Interno.

### **QUESTÃO DE ORDEM:**

Lourimar Rabelo dos Santos (2005) procurou identificar se as Mesas primam pela manutenção da jurisprudência regimental ou se há instabilidade na interpretação das normas *'interna corporis'*. Questões de Ordem idênticas podem ter soluções distintas, umas conforme a letra regimental, outras movidas pelo espectro político-conjuntural do momento. O autor lembra do princípio da plenitude e unidade do ordenamento jurídico, inserto no art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil: "...quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito; na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e as exigência do bem comum". Ou seja, a tarefa hermenêutica acaba por se constituir como uma prática eminentemente ideológica.

Luís Roberto Barroso (2003) tece considerações sobre a interpretação constitucional, seus métodos e princípios (supremacia da Constituição, de sua unidade, da razoabilidade e proporcionalidade) que, ao meu ver, são fundamentais para assimilarmos a interpretação de uma norma infraconstitucional que se reveste o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



Lílian Albuquerque (2005) procura identificar se as Questões de Ordem são sempre respondidas para atender aos reclamos técnicos do processo e a manutenção das regras ou podem ser respondidas para induzir determinado resultado e mudar as regras do jogo em andamento. Conclui que as respostas do Presidente da Câmara às **Questões de Ordem** são elementos que concentram poder em suas mãos, e que elas não atingem seu objetivo de difundir o poder entre todos parlamentares.

Segundo nos ensina Carlos Alberto Nery (2003), o Regimento Interno corresponde a um conjunto de normas que deve ser observado durante a elaboração legislativa, embora não exista autonomamente, pois é técnica realizando fins de poder. Quando há colisão de interpretação, a Mesa tem o “direito” de arbitrar a regra que especificamente tratar melhor a matéria. A interpretação é admissível se não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador. Segundo ele, a interpretação de uma norma não é um ato de técnica jurídica pura e neutra, mas sim uma opção influenciada por fatores ideológicos. Interpretar é sempre uma escolha valorativa feita pelo intérprete a partir de vários sentidos possíveis de uma norma legislativa. É na interpretação que se fixa o conteúdo do que de fato deve ser respeitado por todos. Em não sendo possível, em relação ao instituto da Questão de Ordem, solucionar um problema de contradição, aplica-se o **princípio da razoabilidade** ou da proporcionalidade, que integra o Direito Constitucional Brasileiro, em que se entende que “uma medida é adequada, se atinge o fim almejado, exigível, por causar o menor prejuízo possível e finalmente, proporcional em sentido estrito, se as vantagens que trará superarem as desvantagens”.

Cristiano Carvalho (2002), através de um minucioso estudo sobre o controle do processo legislativo, conclui que os controles internos desse processo não atendem aos requisitos de independência e de autonomia dos órgãos controladores em face do controlado, nem garantem pelas circunstâncias políticas o direito de participação da Minoria.

Conforme o art. 95 do RICD, define-se **Questão de Ordem** “toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal”. Trata-se de um dos instrumentos regimentais mais legítimos do processo legislativo, instrumento esse que potencialmente ditaria os caminhos de uma proposição, ou quem sabe, dos caminhos de outras porvir. Sua natureza, portanto, está originariamente vinculada à

interpretação das normas regimentais na condução do processo legislativo, sujeita ao crivo da hermenêutica.

Segundo Márcia Maria Corrêa de Azevedo (apud DOS SANTOS):

Questões de Ordem é a garantia primeira de que as normas serão cumpridas no decorrer do processo legislativo. Olhando um pouco para trás, vemos que os Regimentos das Casas nasceram da necessidade de pôr ordem nos trabalhos em grupo, de pôr ordem nas decisões coletivas, típicas do Poder Legislativo. Eram, portanto, Regimentos ‘pela ordem e para a ordem’. Daí a utilização da expressão até hoje. As questões de ordem são muito usadas e tranqüilizam a Casa e a sociedade no sentido de que há um controle eficaz e imediato quando do abuso das regras, porque todos sabem o valor político do ‘Jogo Parlamentar’. Obedecidas as regras, pode-se garantir a vitória de uma causa ou de uma idéia ou de um Partido (2001, p.28-29).

**Questões de Ordem** devem ser resolvidas pelo presidente da sessão, no âmbito do Plenário, pois em Comissões são resolvidas pelo seu presidente, desde quando não haja recurso. Entretanto, o presidente da sessão, com o argumento de fazer fluir a pauta, geralmente não as soluciona na mesma sessão em que surgiram, deixando para fazê-lo em outra oportunidade, o que algumas vezes não ocorre, e, quando o faz, a resposta torna-se intempestiva, não mais servindo ao caso concreto que as motivaram. Raríssimas vezes o Plenário se mobiliza para aprovar o efeito suspensivo, de que trata o § 8 do art. 95 do RICD, até que o recurso seja avaliado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJR. Certamente situações há em que as soluções, ainda que tardiamente, servem como fundamento a outros casos similares.

Entender as decisões do Presidente às Questões de Ordem se traduz em valioso instrumento de trabalho, determinante das estratégias do jogo político no Congresso Nacional, em particular na Câmara dos Deputados.

### **CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA:**

A metodologia dessa pesquisa é essencialmente indutiva e documental: análise de questões de ordem disponíveis na página eletrônica da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)), dados esses organizados pela Coordenação de Apoio ao Plenário da Secretaria-Geral da Mesa. Partirei de uma amostra de **onze** questões de ordem respondidas por **cinco** presidentes ao longo de quatro legislaturas. A escolha de **cinco** dessas questões de ordem se deu na filtragem no *site* eletrônico da Câmara dos Deputados, no *link* Questões de Ordem, a partir do expediente chamado **verificação de votação**, escolhidas de modo aleatório, pois são diversas as questões formuladas sobre esse tema (art. 185 RICD); também aleatoriamente selecionei **duas** questões sobre o **quorum para eleição da Mesa**; uma, a do parcelamento das Propostas de Emenda a Constituição – PECs foi escolhida pela importância que adquiriu para o desdobramento das Reformas Administrativa e da Previdência, e por sua vez, para qualquer outra PEC a ser apreciada desde então; outra Questão de Ordem, relativa ao Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, que originou um projeto de resolução; e, finalmente, a Questão de Ordem com **efeito suspensivo** da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI “do Apagão”, selecionada pelos seus desdobramentos políticos e pela contemporaneidade.

#### CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DAS QUESTÕES DE ORDEM:

A análise apresentada a seguir, privilegiou os aspectos mais importantes das Questões de Ordem, principalmente sobre a **hipótese** suscitada na introdução desta monografia. Em uma Questão de Ordem nada é gratuito; do autor ao Presidente que decide; o contexto em que é formulada, no âmbito da Ordem do Dia e no aspecto conjuntural; todas essas variáveis e outras supervenientes concorrem no seu deferimento ou indeferimento.

Algumas perguntas são cruciais para se entender o instituto das Questões de Ordem e suas interrelações com o elemento político: Qual caminho que cada questão de ordem tomou? Foi respondida e acatada pelo autor, não propondo recurso? Desencadeou efeito suspensivo? Questões de Ordem de dez anos atrás, por exemplo, pode ser o fundamento de outra questão? Podem elas originarem uma nova Resolução? Como a CCJC se pronunciou em seu parecer a respeito da decisão do Presidente? E enfim, a pergunta crucial dessa monografia,

e confesso que mais subjetiva que as outras anteriores: a decisão do Presidente foi eivada de técnica a serviço da política ou vice-versa?

Desde a vigência do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, publicado em 22 de setembro de 1989, até 10 de março de 2007, os deputados apresentaram algo em torno de 1427 questões de ordem sobre diversos temas. Entretanto a grande maioria das dúvidas levantadas não se caracterizam propriamente como típicas questões de ordem, e sim como meros esclarecimentos ou reclamações.

A seguir, as questões de ordem analisadas:

### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 10.267 (QUORUM PARA ELEIÇÃO DA MESA)**

DATA: 04/02/1997 (50ª Legislatura)

AUTOR: Dep. José Genoíno (PT-SP)

PRESIDENTE: Dep. Luís Eduardo (PFL-BA)

EMENTA: Levanta questão de ordem para argumentar que a maioria absoluta expressa em norma regimental relativa ao quorum para eleição em primeiro escrutínio de membros da Mesa Diretora refere-se à maioria absoluta dos membros da Casa e, não à maioria de votantes, a propósito de interpretação diversa que se quer dar ao dispositivo para atender interesses escusos.

DECISÃO: Decide questões de ordem suscitadas pelos Deputados Inocêncio Oliveira, na sessão de 3 de fevereiro, e José Genoíno na presente sessão, acerca da interpretação do dispositivo regimental que trata do quorum de eleição dos membros da Mesa Diretora, nos seguintes termos: será eleito, em primeiro escrutínio o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos computados, somando-se os em branco e excluindo-se os nulos.

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 7, e art. 183, § 2.

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS: Art. 69.

ANÁLISE: Questão de Ordem apresentada na véspera da eleição da Mesa da Câmara – 2ª Sessão Preparatória da 50ª Legislatura – que levanta dúvidas a respeito da eleição da Mesa da Câmara. Como se elege o presidente da Câmara? Através da maioria absoluta dos presentes em plenário, ou da maioria absoluta dos membros (257). O presidente em sua resposta ao autor decide a questão mencionando o Art. 77, § 2º da Constituição Federal, que utiliza

exatamente a mesma expressão do Art. 7º do RICD: será eleito em primeiro turno, o candidato que obtiver a ‘maioria absoluta dos votos’. Ora, tal maioria é aferida não se considerando o universo dos eleitores inscritos, mas, sim, os votos efetivamente consignados. Não há, portanto, que confundir ‘votos’ com ‘eleitorado’, ou, nos termos do Regimento, ‘votos’ com ‘membros da Casa’. O autor da questão, Deputado José Genuíno, líder da oposição e candidato avulso à presidência da Câmara, argumenta que “o Presidente não o é da Maioria ou de um Partido, mas ostenta a condição de mandatário de uma das Casas do Poder Legislativo da República, e deve agir por delegação majoritária dos membros que compõem a dita Câmara, não de facções ou de grupamentos de forças e interesses políticos ocasionais ou das presenças momentâneas formadas neste recinto”. A seguir defende que “o posicionamento que ora se aguarda tornou-se indispensável em face do mais recente exemplo de oportunismo e desprezo à ética parlamentar, de tentativa de desrespeito às normas regimentais. A manobra em curso surge como mais um sintoma grave da deterioração das práticas democráticas e da credibilidade das instituições, por obra dos que apregoam o aviltamento do processo sucessório da Mesa, com certeza sob a inspiração de que os fins justificam os meios, quaisquer meios, mesmo os que atentem contra a moralidade das eleições deflagradas no âmbito da Casa”. Para ele, era de extrema importância levar essa eleição para o 2º escrutínio, para isso necessitando que o candidato mais votado não alcançasse a metade mais um dos membros da Câmara dos Deputados; o autor disputava, como candidato avulso, a presidência da Câmara e sabia que somente no 2º escrutínio haveria chances, posto que havia mais de dois candidatos para a presidência. Algo como aconteceu com a eleição do Deputado Severino Cavalcanti, em 2005, quando foi para o segundo turno com o candidato oficial e ganhou a disputa. A presidência manteve o entendimento de questões de ordem semelhantes, respondidas previamente.

#### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 10.130 (EFEITO ‘PING-PONG’ DAS PECs)**

DATA: 27/01/1998 (50ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Arnaldo Faria de Sá (PPB-SP)

PRESIDENTE: Dep. Michel Temer (PMDB-SP)

EMENTA: Questiona a decisão do Senado relativa à desnecessidade do retorno à Câmara da PEC 173, de 1995 (Reforma Administrativa), alterada naquela Casa mediante supressão de dispositivos, em flagrante desrespeito às normas regimentais.

DECISÃO: Decide a questão de ordem suscitada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá na sessão de 27 de janeiro passado, a propósito de decisão do Senado sobre a desnecessidade de retorno à Câmara da PEC 173, de 1995 (Reforma Administrativa) em face da prejudicialidade declarada naquela Casa da redação dada ao § 3º do artigo 73 e ao inciso VI do artigo 93 da Constituição Federal, relativa à aposentadoria de magistrados; Interpreta dispositivos constitucionais relativos a procedimentos para tramitação de PEC e demais proposições para argumentar a favor da imprescindibilidade de a matéria alterada pelo Senado retornar à Câmara, como também a possibilidade de promulgação parcial de PEC nas partes incontroversas que já tenham cumprido as exigências constitucionais; Discorre sobre procedimentos a serem adotados doravante na apreciação pela Casa de PEC emendada pelo Senado, bem como de PEC oriunda do Senado.

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 118, §4, art. 203 e art. 202.

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS: Art. 65, art. 60, §2, art.65, parágrafo único.

ANÁLISE: Essa questão incide sobre o chamado “efeito ping-pong” das Propostas de Emendas a Constituição, ou seja, ao interminável vai e volta dessas proposições entre uma casa e outra, visto que o mesmo texto tem que ser discutido e votado e aprovado por três quintos em cada uma delas, em dois turnos. Naturalmente que o presidente da Câmara tinha muito interesse em vê-las aprovadas, tendo em vista ao apoio que dava à sustentação do Governo da República, cujo seu partido apoiava. A solução foi oferecida pelo presidente, invocando o exame de todo o sistema constitucional e fazendo uma analogia com o processo do veto presidencial: a parcela sancionada – no caso, a parcela aprovada pelas duas casas – é promulgada; a vetada, retorna à apreciação do Congresso Nacional. A seguir as palavras do presidente da Câmara, Deputado Michel Temer:

“...a interpretação sistemática confirma, assim, a literal. Convém deixar claro que, no caso do projeto de lei ordinário, a manifestação final se dá na Casa iniciadora. No caso de PEC, o reenvio subsiste enquanto houver divergência opinativa entre as duas Casas. Indago

agora: o que deve ser apreciado pela outra Casa se numa delas houve declaração de prejudicialidade ou emenda alteradora? Respondo: somente a parte considerada prejudicada ou alterada, salvo se uma das Casas produzir um substitutivo. Foi, aliás, o que aconteceu com a Proposta de Emenda à Constituição relativa à reforma previdenciária. O Senado Federal produziu substitutivo. Na definição regimental, "substitutivo" é a alteração formal ou substancial do conjunto da emenda original”.

### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 10.505 (IRREGULARIDADES REUNIÃO COMISSÃO)**

DATA: 03/02/1998 (50ª Legislatura)

AUTOR: Dep. José Machado (PT-SP)

PRESIDENTE: Dep. Michel Temer (PMDB-SP)

EMENTA: Discorre sobre irregularidades ocorridas em reunião da Comissão Especial destinada a apreciar a PEC 33, de 1995 (Reforma da Previdência Social), realizada em 30 de janeiro passado, como: 1) interrupção da leitura do parecer; 2) não-concessão de pedido de verificação de votação, após o interstício regimental de uma hora; 3) votação intempestiva de dois requerimentos de adiamento de discussão; 4) declaração indevida de prejudicialidade do segundo requerimento de adiamento de discussão; 5) declaração de encerramento da discussão e, em seguida, concessão de vista do processo; Requer a anulação da referida reunião.

DECISÃO: Responde à questão de ordem suscitada pelo Deputado José Machado acerca de irregularidades ocorridas em reunião da Comissão Especial destinada a apreciar a PEC 33, de 1995 (Reforma da Previdência Social), deferindo-a somente no que diz respeito à declaração indevida de prejudicialidade de requerimento de adiamento de discussão do parecer; determina que, transcorrido o prazo regimental da vista concedida, inicie-se a discussão da matéria, votando-se preliminarmente o requerimento de adiamento apresentado e pendente de apreciação, tornando insubsistente a prejudicialidade declarada.

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 176, §2º, II, art. 117, X; §2º

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS: Art. 185 (§1º, X)

**ANÁLISE:** Embora essa questão de ordem fora apresentada em reunião de comissão especial que analisava a PEC 33/95 – Reforma da Previdência Social, coube ao presidente da Câmara respondê-la. Geralmente quem as responde são os presidentes das comissões em que são

proferidas, mas nesse caso o autor, mediante recurso contra decisão, a proferiu ao órgão máximo da Mesa. Em síntese, o autor alega ocorrido as seguintes irregularidades regimentais: interrupção da leitura do parecer do Relator; votação intempestiva de dois requerimentos de adiamento da discussão. não concessão de pedido de verificação de votação após o transcurso de uma hora; declaração de prejudicialidade do segundo requerimento de adiamento de discussão; declaração do encerramento da discussão e, em seguida, concessão de vista. O presidente a respondeu da seguinte forma:

“... com relação à interrupção da leitura do parecer, esta deu-se, de acordo com as notas taquigráficas, em função de solicitação de dispensa de leitura por ter sido distribuído em avulsos. Ora, uma vez que o Regimento admite a dispensa da leitura integral do parecer distribuído em avulsos, não há óbice a que se dispense a leitura de parte dele. A alegação de que o avulso não pode ser confeccionado por meio de cópias xerográficas carece de fundamento regimental. Avulso é uma separata de partes do processo de tramitação de uma proposição, não impedindo que seja produzido por qualquer meio de reprodução gráfica. Ademais, o Regimento distingue claramente a exigência do avulso da necessidade de publicação, ora requerendo ambas, ora apenas uma alternativa. O parecer do Relator em Comissão insere-se nesse último caso. Exige-se a distribuição em avulsos, e não a prévia publicação no Diário da Câmara. Não procede, portanto, nesse particular a alegação de irregularidade. Com relação ao pedido de verificação não atendido, consoante as notas taquigráficas, pela marcação do Presidente, não havia transcorrido uma hora da votação nominal anterior. Havendo eventuais diferenças de marcação entre a Mesa e a Taquigrafia deve prevalecer, logicamente, a cronometragem da Presidência, a quem compete dirigir os trabalhos. Não vislumbro, sobre esse aspecto, irregularidade regimental que possa ensejar a intervenção desta Presidência, visto tratar-se de mera divergência quanto a matéria de fato, e não de interpretação regimental. Todavia, rejeitado o requerimento de adiamento de discussão mais amplo, deveria, de imediato, ter sido submetido a deliberação o mais restrito, sobre o qual não incide prejudicialidade regimental. Com relação ao alegado encerramento da discussão, verifica-se haver imprecisão no registro taquigráfico, em razão da fala simultânea de vários oradores, pois se, em dado momento, o Presidente parece anunciar o seu encerramento, ao final da reunião, após conceder a vista solicitada, anuncia a continuidade da discussão na reunião seguinte”.



O presidente, portanto, deferiu parcialmente a questão de ordem formulada, determinando que, transcorrido o prazo regimental da vista concedida, inicie-se a discussão da matéria, votando-se, preliminarmente, o requerimento de adiamento apresentado pendente de apreciação, tornando insubsistente a prejudicialidade declarada. Percebe-se nesta questão a tentativa de atropelar as regras regimentais para acelerar a tramitação da proposta. Trata-se de um bom exemplo de como a Mesa da Comissão tentou acelerar a tramitação da proposta, tendo em vista sua posição em relação ao interesse do governo. O presidente, cujo partido sustentava a base do governo, fixou-se no Regimento Interno para decidí-la.

### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 418 (PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA)**

DATA: 25/01/2001 (51ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Inocêncio Oliveira (PFL-PE)

PRESIDENTE: Dep. Michel Temer (PMDB-SP)

EMENTA: Requer seja submetida à Mesa, juntamente com os argumentos expostos em seu requerimento, questão de ordem do Dep. Aloízio Mercadante, referente a aplicação do princípio da representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares na composição da Mesa; entende que a proporcionalidade partidária, no tocante a eleição da Mesa Diretora, deve ser calculada com base na representação de cada partido existente no início da legislatura, já que a legislação eleitoral e partidária em vigor regula alguns itens do processo político com base nessa data.

DECISÃO: Informa, por meio do SGM/P 03/01, que em face da competência que lhe cabe, conforme determina dispositivo regimental, não tem como encaminhar à Mesa o expediente em causa; informa sobre a necessidade do cumprimento pela Presidência de preceito constitucional referente a proporcionalidade partidária na composição da Mesa Diretora, nos termos da decisão proferida em questão de ordem do Deputado Aloízio Mercadante.

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 8, Art. 7, Art. 95, §6º, art. 17, I; 'n'

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS: Art. 58 (§1º)

ANÁLISE: A dúvida apresentada diz respeito à aplicação do princípio da representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares na composição da Mesa; deve ela ser calculada na representação de cada partido existente no início da legislatura ou não. Dúvida

fulcral no que diz respeito ao item da fidelidade partidária, tão necessária para o fortalecimento dos partidos, e que ainda necessita ser aprovada na Reforma Política. Trata-se de questão que discute tanto a Lei nº 9.096, Lei dos Partidos Políticos, de 1995, quanto a Lei nº 9.504 – Lei das Eleições, de 1997, cuja decisão do presidente encontra-se a seguir:

“...O Sr. Deputado Aloízio Mercadante, em questão de ordem formulada em sessão do último dia 28 de novembro, apresentou dois quesitos relativos à eleição da Mesa Diretora para o próximo biênio. Indaga, Sua Excelência, em primeiro lugar, acerca do critério para registro de candidaturas à Presidência e aos demais cargos, tendo em vista a distribuição proporcional das vagas. Em segundo lugar, pergunta de que data deverá ser a bancada a ser considerada para o cálculo da proporcionalidade na composição da Mesa. Quanto à primeira questão, a Presidência esclarece que, consoante mandamento constitucional, na composição da Mesa deve ser observada tanto quanto possível a representação proporcional dos Partidos e Blocos integrantes da Casa. Assim, procede-se, inicialmente, à divisão proporcional das vagas na Mesa pelos Partidos e Blocos Parlamentares que compõem a Casa. Estabelecidos os quantitativos decorrentes da proporcionalidade, a distribuição dos cargos dar-se-á por acordo entre as bancadas, ou, não havendo acordo, por escolha, da maior para a menor representação. Decidida pela Mesa, pelo critério da proporcionalidade, o número de vagas a que cada partido ou bloco farão jus, estas agremiações deverão se reunir para exercer o direito de escolha dos cargos, da maior para a menor bancada. As candidaturas devem, a seguir, ser registradas pelos Partidos e Blocos, aos cargos que lhes caibam prover de acordo com a proporcionalidade. Admitem-se, todavia, candidaturas avulsas, desde que oriundas das mesmas bancadas de Partidos ou Blocos às quais caibam os cargos pela distribuição proporcional. Ou seja: o deputado somente poderá registrar-se candidato avulso ao cargo que couber ao seu partido ou bloco, escapando à indicação oficial da bancada. Historicamente, tem-se admitido, excepcionalmente, **candidaturas avulsas** para o cargo de Presidente, independentemente dos critérios descritos anteriormente, isto é, mesmo oriundas de bancadas diversas daquela à qual, pelo critério de escolha ou acordo, tenha tocado a Presidência. Dessa forma, respondendo objetivamente à questão formulada, o Partido ao qual caiba, pela proporcionalidade, um lugar na Mesa, apenas poderá indicar candidato para essa vaga. No entanto, "... qualquer candidato poderá concorrer aos cargos da Mesa que couberem à sua representação, mediante comunicação por escrito

ao Presidente da Câmara, sendo-lhe assegurado o tratamento conferido aos demais candidatos" (art. 8º, inciso IV do Regimento Interno). Excepcionalmente para o cargo de Presidente, serão também acolhidas outras candidaturas avulsas oferecidas por quaisquer outros deputados interessados, fruto de sua iniciativa pessoal, ou seja, sem indicação de liderança de partido. A Segunda questão é relacionada à **data a ser considerada para aferição da bancada para o cálculo da proporcionalidade**. A solução desta questão passa pela correta interpretação do art. 58, parágrafo 1º da Constituição Federal, assim redigido: "Art. 58... Parágrafo 1º - Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, **tanto quanto possível**, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa." Verifica-se que é importante assegurar na constituição das Mesas e de cada comissão a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares da Casa. E essa proporcionalidade será assegurada "tanto quanto possível"; a significar que nessas composições deve-se garantir, "o máximo possível" o critério de proporcionalidade. O Texto Constitucional, ao mencionar Mesas, no plural, está indicando tanto a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, como as Mesas Diretoras de cada comissão. E, ao mencionar "cada comissão", refere-se às comissões permanentes e temporárias. Como se refere também à Comissão representativa do Congresso Nacional, prevista no Parágrafo 4º do mesmo art. 58. Em todas, sem exceção, a composição deverá reproduzir, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária. O Regimento Interno da Casa, pautado pela preocupação de garantir segurança jurídica às relações internas das comissões permanentes (Sessão II: Das Comissões Permanentes), estabelece no art. 26, Parágrafo 4º que **as modificações numéricas ocorrentes nas Bancadas e que importem modificações da proporcionalidade partidária na composição das comissões só deverão prevalecer a partir da sessão legislativa subsequente**, mantendo intacta, portanto, a composição da Comissão na sessão legislativa em curso. A expressão "tanto quanto possível", repetida duas vezes no Texto Constitucional (art. 58, parágrafos 1º e 4º) e várias vezes no Regimento Interno, nos chama a atenção para o aspecto da atualidade da composição da Mesa e das comissões. No caso das Comissões Permanentes, verifica-se essa atualidade dado que se costuma fixar uma data no início da sessão legislativa que é o termo final para definição numérica dos partidos e, dias depois, dá-se a escolha das comissões começando do maior para o menor partido. Tal não tem ocorrido, contudo, no caso

das comissões temporárias que são constituídas tomando-se o mesmo quantitativo do início da sessão legislativa. E o mesmo ocorre com a comissão representativa do Congresso Nacional que ganha menção expressa no parágrafo 4º do art. 58, onde mais uma vez se repisa a idéia de que a "composição reproduzir, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária". Por aí se vê que o **princípio da atualidade** é adotado no caso das Comissões permanentes e desprezado para o das Comissões temporárias e para indicação de Deputados da Comissão representativa do Congresso Nacional, sendo certo que esta última, no recesso de janeiro se compõe quase um ano depois do início da sessão legislativa. Insisto, contudo, no princípio da atualidade para que a composição da Mesa represente "o quanto possível" a constelação partidária existente na Câmara dos Deputados. Haveremos de realizá-lo evitando o "corre-corre" interpartidário que muitas vezes a busca da superação pode ensejar. Há de fixar-se um termo lógico, que ao mesmo tempo revele a atualidade e impeça opções feitas à última hora com objetivo exclusivamente quantitativo e numérico sem vinculação efetivamente programática ou partidária. O início da sessão legislativa do ano 2001, 15 de fevereiro, não é de molde a garantir a atualidade. A véspera da eleição, por sua vez, ensejaria a aludida busca de adesões que, repetidamente, tem sido mal e prejudicial para a imagem do Legislativo. Daí porque o meio termo é recomendável. E esse termo lógico é o dia **15 de Dezembro de 2000**, quando constitucionalmente encerram-se os trabalhos da sessão legislativa. Preserva-se, destarte, a atualidade. Até mesmo no plano dos fatos, já que entre essa data e a atual não houve praticamente modificações numéricas partidárias. Assim, fixo como data de aferição das bancadas dos partidos ou blocos partidários o dia 15/12/2000, data constitucional fixada para o encerramento dos trabalhos da sessão legislativa (C.F. art. 57), computando-se todas as alterações numéricas que ocorreram até então..." (grifo nosso)

Daí a urgência de uma Reforma Política para pacificar o tema. Já estava em vigência a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, que dirimia qualquer dúvida: o resultados das urnas seria considerado para o cálculo de todas as proporcionalidades no Congresso. Entretanto, por uma não correlação dessa lei com o Regimento, ela foi desconsiderada por ser tratada como infraregimental. Exemplo semelhante ocorreu com a cláusula de barreira, também regulamentada na supracitada lei, que seria instituída, após várias protelações, nas eleições gerais de 2006; todavia, logo após o resultado das urnas, o STF a julgou improcedente. Na

presente Questão de Ordem pesou o princípio da razoabilidade, tendo em vista que o ‘troca-troca’ partidário se deu próximo às eleições da Mesa da Câmara.

### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 638 (PROCESSAMENTO DE VOTAÇÃO)**

DATA: 04/12/2001 (51ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Rubens Bueno (PTB-PR)

PRESIDENTE: Dep. Aécio Neves (PSDB-MG)

EMENTA: Questiona o procedimento utilizado durante o processo de votação do Projeto de Lei nº 5.483, de 2001 (dispõe sobre alterações na CLT), alegando que a votação deveria ter sido simbólica, e que a Presidência inverteu o processo de votação quando determinou que a mesma fosse nominal.

DECISÃO: Esclarece questionamento suscitado pelo Deputado Rubens Bueno acerca do procedimento utilizado no processo de votação do Projeto de Lei nº 5.483, de 2001 (dispõe sobre alterações na CLT); decide que, havendo dúvidas quanto ao resultado, a Presidência determinará, de ofício, que seja feita a votação nominal, em nome da transparência das decisões da Casa, tão cobrada por todas as Lideranças.

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 185, *caput*.

ANÁLISE: Trata-se de uma questão de ordem simples a respeito do processamento de votação. O autor não havia aceito a inversão do processo de votação, ou seja, originariamente seria simbólica, mas o Presidente, de ofício, determinou que a votação fosse nominal, pois pelo sistema simbólico averiguou-se dúvida a respeito do resultado. Qualquer deputado, com o apoio de seis centésimos dos membros da Câmara (31 deputados), pode requerer que a votação seja pelo sistema nominal. O autor não recorreu do indeferimento porque ficou convencido da argumentação do Presidente, até porque outros líderes também haviam pedido a verificação de votação.

### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 572 (DECISÕES VOTAÇÕES SIMBÓLICAS)**

DATA: 15/06/2005 (52ª Legislatura)

AUTOR: Dep. José Thomaz Nonô (PSDB-AL)

**PRESIDENTE:** Dep. Severino Cavalcante (PPB-PE)

**EMENTA:** Argúi a maneira como devem ser decididas as votações simbólicas pelo Presidente que estiver conduzindo a Ordem do Dia, se pela orientação das Lideranças dos Partidos ou pela manifestação pessoal dos Deputados presentes em Plenário no momento da votação; destaca que em episódio recente (votação de destaque apresentado à Medida Provisória nº 242/2005) houve incorformismo da Liderança do Partido dos Trabalhadores quanto a resultado proclamado pela Presidência, que se baseou no número de Parlamentares que se manifestaram em Plenário contra a matéria em votação; esclarece que o art. 180 do Regimento Interno prevê que a votação completa o turno regimental da discussão, e seu § 7º explicita que o voto do Deputado, mesmo que contrarie o da respectiva representação ou sua liderança, será acolhido para todos os efeitos.

**DECISÃO:** Responde, por meio do Ofício SGM/P nº 1199/05, acolhendo a Questão de Ordem suscitada pelo Deputado José Thomaz Nonô, acerca da maneira como devem ser decididas as votações simbólicas pelo Presidente que estiver conduzindo a Ordem do Dia, se pela orientação das Lideranças dos Partidos ou pela manifestação pessoal dos Deputados presentes em Plenário no momento da votação; entende que os critérios regimentais expresso nos arts. 180, § 7º e 185 são claros e objetivos e a Presidência não pode arredar-se deles; argumenta que a considerar a orientação do Líder como referencial para computação dos votos pelo total da bancada, estaria desprezando os eventuais votos contrários e/ou as eventuais ausências, números que poderiam ser decisivos no resultado de uma dada votação; esclarece que o procedimento a ser observado na proclamação do resultado das votações pelo processo simbólico é o especificado no art. 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não sendo lícita nenhuma presunção relativa à prévia orientação das bancadas.

**DISPOSITIVOS REGIMENTAIS:** Art. 180, §7º, Art. 185

**ANÁLISE:** O contexto em que se deu essa questão de ordem, após aproximadamente 20 dias após o escândalo do “mensalão”, é ilustrativo. Ora o Partido dos Trabalhadores, e por sua vez a base do governo, estavam sendo atacados freqüentemente, e com certeza não estavam muito aplicados nas votações ostensivas, bem como na presença em plenário. Essa questão opina sobre o incorformismo do PT em resultado de votação simbólica, argumentando que a orientação dos líderes tem um peso maior do que as manifestações em plenário, em votação simbólica. O presidente concordou com o autor da questão de ordem, alertando da necessidade

da presença dos parlamentares em plenário inclusive nas votações simbólicas. A contradita do Deputado Beto Albuquerque destaca a alteração da praxe até então. Portanto, de acordo com o §7 do art. 180, ‘o voto do deputado, mesmo que contrarie o da respectiva representação ou sua liderança, será acolhido para todos os efeitos’. Tratou-se de uma decisão eminentemente técnica e regimental, não cedendo o Presidente aos apelos dos líderes da base do governo.

### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 578 (VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO)**

DATA: 21/06/2005 (52ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP)

PRESIDENTE: Dep. Severino Cavalcante (PPB-PE)

EMENTA: Levanta Questão de Ordem acerca da decisão da Mesa em acatar requerimento de retirada do pedido de verificação de votação da Medida Provisória nº 245/05 (créditos extraordinários para liquidação da RFFSA e custeio de despesas dos Ministérios da Cultura e do Planejamento); argumenta que a admissibilidade da referida medida provisória foi rejeitada pelo Plenário em votação simbólica e o Partido dos Trabalhadores pediu verificação de votação, a Mesa deferiu o pedido de verificação e procedeu-se à votação nominal, o painel já registrava quorum regimental quando o PT retirou o pedido de verificação, que foi acolhido pela Mesa; solicita que a Mesa abra o painel para que todos saibam como votaram os parlamentares presentes.

DECISÃO: Informa que se trata de matéria vencida; esclarece que o autor do pedido de verificação pode retirá-lo a qualquer momento.

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 185, §1º, Art. 104.

ANÁLISE: A decisão do presidente foi técnica, fundamentada em outras decisões; **quem pediu verificação poderá, a qualquer momento retirar o pedido**. Entretanto, tratou-se, ao meu ver, de uma estratégia de obstrução parlamentar, posto que já havia quorum de votação, apesar da orientação de obstrução de líderes da base do governo. O que a base não queria era que seus votos fossem revelados, pois a matéria feria o *status quo* de milhares de funcionários da Rede Ferroviária Federal – RFFSA. Com a obstrução revelada em painel, ficaria patente qual seria a posição do governo frente a liquidação da referida empresa. Não obstante a suposta autonomia do Presidente Severino Cavalcanti em relação ao governo Lula, ele

resolveu de acordo com decisões anteriores. Penso que os parlamentares constituintes, elaboradores do Regimento Interno da Câmara, não previram a possibilidade dessa obstrução, cuja impertinência salta aos olhos.

#### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 586 (VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO)**

DATA: 28/06/2005 (52ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP)

PRESIDENTE: Dep. Severino Cavalcanti (PPB-PE)

EMENTA: Reclama do procedimento da oposição quando da retirada de pedido de verificação de votação depois de iniciado o processo de votação; esclarece que depois de repetir-se duas vezes o mesmo expediente durante a votação dos: Requerimentos de retirada de pauta, e de quebra de interstício para votação da Medida Provisória nº 248/05 (Salário mínimo), fica clara a manobra para obstrução dos trabalhos da Câmara; solicita esclarecimento sobre a possibilidade regimental de, mesmo aqueles que tiverem ganho a votação, pedir verificação em conjunto e depois não retirar para não comprometer o interstício regimental de uma hora para novo pedido de verificação, conforme prevê o artigo 185, § 4º.

DECISÃO: (Pendente de Decisão)

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 185, §4

ANÁLISE: questão de ordem decidida na mesma sessão, mediante Questão de Ordem nº 587, do Deputado Fernando de Fabinho. (ver análise da próxima questão de ordem).

#### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 587 (VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO)**

DATA: 28/06/2005 (52ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Fernando de Fabinho (PFL-BA)

PRESIDENTE: Dep. Severino Cavalcanti (PPB-PE)

EMENTA: Protesta contra o acolhimento pela Mesa de pedido de verificação de votação por parte do Partido dos Trabalhadores, quando da votação do destaque para a Emenda nº 16, apresentada à Medida Provisória nº 248/05 (Salário-Mínimo); argumenta que na votação



simbólica, o resultado foi favorável ao PT, ou seja, a Emenda nº 16 foi rejeitada; defende que a parte contemplada não pode pedir verificação de votação.

**DECISÃO:** Responde ao protesto do Deputado Fernando de Fabinho contra o acolhimento pela Mesa de pedido de verificação de votação por parte do Partido dos Trabalhadores, quando da votação do destaque para a Emenda nº 16, apresentada à Medida Provisória nº 248/05 (Salário-Mínimo); argumenta que qualquer Deputado que tenha dúvida pode pedir verificação.

**DISPOSITIVOS REGIMENTAIS:** Art. 185, §1º

**ANÁLISE:** O presidente Severino Cavalcanti responde que qualquer deputado poderá solicitar verificação de votação, independente de que o resultado em votação simbólica seja favorável ou não ao autor do requerimento. A questão de ordem fundamenta-se na idéia de que o artifício utilizado pelo PT, em que pese sua intenção de obstruir os trabalhos, é anti-regimental, pois vai contra a vontade do legislador. Segundo as palavras do Deputado José Thomaz Nonô:

“...a disposição regimental é clara. Se aplicarmos o Regimento Interno ao pé da letra, não há dúvida de que esse expediente terá amparo - a qualquer tempo, pode-se retirar requerimento. No entanto, entendo que deve prevalecer um critério teleológico, finalista. O Regimento Interno existe exatamente para propiciar o andamento da Casa. A obstrução é um recurso regimental - e falo aqui na condição de Deputado da Oposição que gosta de obstruir quando aqui embaixo e se possível. O que vimos, entretanto, em duas oportunidades, foi uma **deformação da vontade do legislador**. Na votação da semana passada não interessava a um partido expressivo na Casa, uma vez que já haviam perdido de fato a votação, explicitar quais de seus membros iriam votar. Na realidade, o que ocorreu foi isso. Hoje, pelo lado do PFL, não há interesse regimental de fazer obstrução na Casa, e ele se utilizou do mesmo artifício. Parece-me, entretanto, que a Mesa tem um dever que transcende a isso, o de manter o bom andamento dos trabalhos. Acho que a Mesa pode decidir, evidentemente, com maior suporte jurídico, no sentido de não permitir que essa prática permaneça. Refiro-me exclusivamente a uma coisa: em processo de votação, retirar-se, simplesmente para se frustrar o passamento do interstício, na realidade, de novo, mediante um artifício de moralidade duvidosa, busca-se frustrar o bom andamento dos trabalhos. A obstrução é regimental, pode e deve ser feita, a critério dos partidos, mas acima de tudo ela não pode ser usada para desvirtuar o próprio interesse do Regimento. Essa é

a ponderação que dou. Repare, faço questão de deixar bem claro: se estivesse na Mesa, decidiria como V.Exa. o fez: lendo o Regimento, não há margem para outro entendimento, mas a exegese, a hermenêutica, a interpretação vem exatamente para impedir que a lei, pouco inteligente, cristalize-se. É para isso que nós, Deputados, fizemos um chamamento à inteligência de V.Exa. para que possa decidir *extra legem*, buscando a **vontade do legislador, de quem fez o Regimento da Casa, e não permitir que um artifício regimental, no fundo, transforme-se na negação da própria vontade do legislador**” (grifo nosso)

Nota-se que as decisões proferidas pelo Presidente Severino Cavalcanti, embora não fosse um presidente preferido da base do governo, foram num sentido de se respeitar a estabilidade interpretativa. Isso não quer dizer que respeitar os costumes procedimentais do Regimento Interno tenha um caráter puramente técnico. Daí a dificuldade em identificar, se é que existem, os elementos políticos de uma decisão qualquer.

#### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 606 (SUBSTITUIÇÃO MEMBRO CONSELHO ÉTICA)**

DATA: 01/08/2005 (52ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Júlio Delgado (PNI-MG)

PRESIDENTE: Dep. Severino Cavalcanti (PPB-PE)

EMENTA: Levanta questão de ordem durante reunião do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar insurgindo-se contra sua substituição, como membro do Conselho, pelo Deputado Cezar Silvestri; alega que apesar de ter se desligado do PPS, partido pelo qual foi indicado para compor o Conselho no início deste ano, não poderia ter sido substituído por ato discricionário da respectiva liderança, uma vez que detém mandato, nos termos referidos no artigo 7º da Resolução nº 25/2001. (O Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Deputado Ricardo Izar, achou por bem acolher a Questão de Ordem e consultar a Presidência da Casa para melhor encaminhamento do assunto).

DECISÃO: Defere, por meio do Ofício SGM/P nº 1409/05, a Questão de Ordem suscitada pelo Deputado Júlio Delgado ao Presidente da Conselho de Ética e Decoro Parlamentar acerca de substituição de membro do Conselho; informa que os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar têm mandato de dois anos, não podendo simplesmente ser substituídos

pelos Senhores Líderes no curso do período, ainda que se desvinculem das bancadas pelas quais foram indicados; ressalta que o mandato de dois anos visa conferir estabilidade ao Conselho por esse período, de modo a se garantir o seu funcionamento, como instância processual que é, imune a alterações circunstanciais que possam comprometer a normalidade dos seus trabalhos; determina a revogação da designação do Senhor Deputado César Silvestri como membro do referido Conselho, desfazendo assim a substituição havida e restaurando a condição de membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Senhor Deputado Júlio Delgado. (Em 23.8.05, a CCJC aprovou parecer do Relator, Dep. Nelson Trad, pelo não provimento do Recurso nº 216/05 apresentado pelo Dep. Dimas Ramalho, contra esta Decisão)

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 28, art 57 (inciso XXI), art. 232.

OUTROS DISPOSITIVOS: RESOLUÇÃO Nº 25/2001 – CÓDIGO DE ÉTICA: Art. 10, art. 7 art. 8º

**ANÁLISE:** Embora se trate de questão de ordem apresentada no Conselho de Ética, quem a respondeu, por sugestão do presidente do próprio Conselho, foi o Presidente da Câmara. A questão central é a seguinte: o mandato em comissão pertence ao deputado ou à bancada? Segundo os termos apresentado pelo parecer aprovado na CCJC em 23/08/05, pelo Deputado Nelson Trad, 22 dias após a apresentação dessa questão de ordem:

“...o preceito da Lei nº 9.096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos não poderia incidir na hipótese, em desacordo com a regra regimental, por evidente inconstitucionalidade material: não cabe à Lei dos Partidos dispor sobre mandatos, cargos ou funções exercidos por parlamentares no âmbito das Casas Legislativas. A matéria é essencialmente regimental, que a tanto **a Lei Maior assegura autonomia aos órgãos do Poder Legislativo para dispor a respeito, em seus respectivos regimentos, os quais são aprovados por resolução *interna corporis***, com força de lei ordinária (art. 109, inciso III, do RICD)... Pois bem. **Em sendo a norma especial ou excepcional, deve esta prevalecer sobre a norma geral** e, assim, só é lícito concluir a perda da vaga em caso de desfiliação partidária se o ocupante não for detentor de mandato de direção da Mesa, Comissões ou Conselho de Ética... Por todo o exposto, nosso parecer conclusivo é no sentido de manter a decisão recorrida, por seus lícitos fundamentos, ou seja, à consideração de que todos os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar não apenas ocupam vagas, distribuídas à respectiva legenda por

decorrência do princípio da proporcionalidade partidária, **mas são detentores de mandato, assim como o são todos os integrantes da Mesa da Casa e os da Presidência das Comissões Técnicas**, não podendo, pois, ser substituídos por suas Lideranças Partidárias”. (grifo nosso)

O Presidente decidiu conforme a lei e o Regimento Interno, de acordo com a regra da razoabilidade. Entretanto, em 23 de novembro de 2005, foi aprovada a Resolução nº 34, que altera alguns artigos do Regimento Interno, dentre eles o parágrafo único do art. 23, qual seja, ‘o Deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava em razão dela, ainda que exerça cargo de natureza eletiva’. Tratou-se, então, de uma questão de ordem profícuca, pois a dúvida levantada obrigou o legislador a criar uma regra regimental que dispensa maiores interpretações.

#### **QUESTÃO DE ORDEM Nº 31 (CPI DO APAGÃO)**

DATA: 07/03/2007 (53ª Legislatura)

AUTOR: Dep. Luís Sérgio (PT-RJ)

PRESIDENTE: Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP)

EMENTA: Levanta questão de ordem a respeito do deferimento, pela Mesa, de requerimento de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (vôo 1907) e um jato Legacy, da América Excel Aire, com mais de uma centena de vítimas; considera que o requerimento apresentado não determina o prazo nem o número de membros para a instalação dessa CPI; afirma que o fato determinado é difuso, genérico e confuso.

DECISÃO: Indefere a questão de ordem do Deputado Luiz Sérgio a respeito da inexistência de fato determinado e prazo certo no requerimento de instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (vôo 1907) e um jato *Legacy*, da *América Excel Aire*, com mais de uma centena de vítimas (CPI do Apagão Aéreo); informa

que a Mesa considera que as três condicionantes exigidas no texto constitucional, e confirmadas em decisão do Supremo Tribunal Federal, subscrição por um terço ou mais dos membros da casa, da existência de fato determinado, e da temporariedade da comissão Parlamentar de Inquérito estão atendidas no requerimento.

DISPOSITIVOS REGIMENTAIS: Art. 35, *caput* e §1º, 2º, 3º

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS: Art. 58 ,§3º

**ANÁLISE:** Sem dúvida, essa questão de ordem vai ficar nos anais da Câmara como uma das mais importantes, posto que atingiu seu objetivo preliminar: o **efeito suspensivo da criação da referida CPI**, até a apreciação pelo plenário do parecer da CCJC, que deverá ser apreciado em 3 sessões. Numa análise preliminar, o Presidente da Câmara agiu de maneira regimental, lendo o ato em plenário, ensejando intercorrências, como a questão de ordem apresentada. Segundo ele, o STF já havia se manifestado, através do Mandato de Segurança nº 24.831, sobre as exigências para a criação das CPIs, a saber: subscrição do requerimento de constituição da CPI por no mínimo um terço dos membros da Casa legislativa; indicação de fato determinado a ser objeto de apuração; e, temporariedade da Comissão Parlamentar de Inquérito. A oposição não aceitou o encaminhamento e ameaçou obstruir todos trabalhos parlamentares, até que a CPI seja criada, e entrou com um outro Mandado de Segurança no STF para garantir o direito das minorias em criar as CPIs. O mandato do Presidente Arlindo Chinaglia iniciou-se com essa controvérsia. Sobre sua decisão, indeferindo a Questão de Ordem apresentada pelo líder do PT, Deputado Luís Sérgio, não há o que se discutir. O problema, segundo a oposição, foi não ter enviado o requerimento de criação da CPI diretamente à publicação, para daí instalá-la imediatamente. Penso que o Regimento foi respeitado em todos seus ditames.

## CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Vale destacar que não objetivei nesta pesquisa subestimar o instituto da Questão de Ordem, levando em conta que em pesquisas anteriores sobre o tema, verificaram-se em algumas decisões da presidência da Câmara a não estabilidade das decisões. Muito pelo contrário, penso que essa instabilidade seja característica do jogo político e, porque não dizer,

um ato legítimo. A não rigidez e abertura do texto regimental no âmbito da Câmara dos Deputados são muito discutidas por profissionais do processo legislativo, sejam os próprios parlamentares, sejam os técnicos da Casa. Não obstante, percebe-se que o Regimento Interno dessa Casa é uma carta em permanente processo e interpretação; prova disso é sua constante e prudente evolução, visando uma objetividade sempre maior. Não é difícil imaginar onde se coloca a perspicácia de muitos atores políticos: **nas regras do jogo**, a saber, no Regimento Interno da Casa, em específico, e na Constituição Federal.

No fervor do Plenário, parlamentares necessitam de soluções imediatas para alcançarem seus propósitos no processo legislativo, em busca de uma maneira de obstruir ou aprovar determinada matéria. Aliás, os caminhos que uma matéria, seja projeto de lei, proposta de emenda à Constituição, Medida Provisória, requerimentos etc, são imprevisíveis. Daí a complexidade do trâmite legislativo. Saber os meandros e especificidades do Regimento Interno é uma maneira assaz estratégica de se destacar como um forte representante na arena parlamentar.

Percebe-se a natureza paradoxal desse instrumento regimental: ela pode se servir a um ato político! Pergunto: não deveriam as regras regimentais serem as balizadoras do ato político? Portanto o que posso concluir é uma superposição do elemento técnico e do político; entretanto é notória a dificuldade em discriminar esses elementos. O instituto da Questão de Ordem serve como fator protetivo ao parlamentar, caso percebam que a condução dos trabalhos pelos presidentes dos órgãos deliberativos da Casa – Comissões ou Plenário, não se fundamentam nas regras internas.

Como ficou claro na análise da última questão de ordem (CPI do Apagão), embora seu trâmite até essa data não havia se esgotado, em se falando de processo legislativo é muito pernicioso absolutizarmos algumas acepções, como a que assevera que o *efeito suspensivo* é quase uma impossibilidade. Sobre a especificidade de autores em questões de ordem em suas relações políticas com o governo, percebe-se que a oposição se serve mais dela. Também se verifica que a posição do Presidente da Câmara em relação ao governo é crucial em suas decisões.

Os vários anos de vigência do texto regimental pode consolidar certos entendimentos antes poucos claros e portanto abertos a várias interpretações. Em relação a isso, a Mesa deveria se conscientizar da importância do § 10 do Art. 95 do RICD em que,

noutras palavras, ela deveria elaborar projeto de resolução propondo, se for o caso, as alterações regimentais delas decorrentes, para apreciação em tempo hábil, antes de findo o biênio. Isso diminuiria em muito as lacunas regimentais, não procurando com isso engessar os procedimentos regimentais, mas sim racionalizá-los.

De acordo com as análises e as reflexões, percebe-se uma centralização do poder decisório no âmbito da Câmara dos Deputados, através das prerrogativas inerentes aos diversos cargos da instituição. Talvez por isso mesmo não há como negar que as decisões da Presidência em relação às Questões de Ordem estão eivadas de conteúdo político, sem contudo suprimir que todas elas revestem-se de caráter formal, técnico e jurídico, como não poderia deixar de ser, em face da democratização por que passa o país; muito embora estejam sujeitos ao crivo do Supremo Tribunal Federal – STF, conforme se tem notado em algumas interferências obstrutivas desse tribunal.

A Câmara dos Deputados é sinônimo de democracia, pois lá estão os representantes do povo brasileiro. O voto livre do cidadão faz da representação política um recurso para se atingir ideais mais democráticos e não autocráticos. Entretanto, é notória a existência de uma hierarquia factual presente na Casa.

Descobrir novos procedimentos regimentais não necessariamente se contrapõe às suas próprias regras. As Questões de Ordem, embora não tenham logrado serem eficazes instrumentos das Minorias, devido aos diversos interesses políticos do Presidente da Câmara e da base de sustentação política do governo, podem se destacar como efetivas interpretações da letra regimental, inovando decisões anteriores e enriquecendo o processo legislativo.

Pode até haver um Parlamento sem democracia, mas não existe uma democracia sem Parlamento. Quando a democracia fenece, a primeira instituição que perece é o Parlamento. “Poder Legislativo é como a liberdade, sente-se falta quando deixa de existir” (NOGUEIRA, 2003).

#### **BIBLIOGRAFIA:**

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

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo. Fundação Unesp, 2004, 416p.

BARBOSA, Leonardo A de Andrade. **As relações entre o Congresso e o Supremo Tribunal Federal em tempos de crise política**. Manuscrito não publicado.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 5ª edição, 2003.

BOBBIO, Norberto e outros. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Linha Gráfica Editora, 1991.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anuário Estatístico do Processo Legislativo**. ANO 1, 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Normas conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados** 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 276 p. (Série textos básicos; n. 30) ISBN 85-7365-280-2

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, consolidado até a Resolução nº 34/2005. Atualizado em abril de 2006. Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2003

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52/2006 – Brasília: Senado Federal (versão eletrônica, disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>, em 3/5/2006).

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

DINIZ, Simone. **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório. Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial**, in DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Vol. 48, nº 01, 2005.

FIGUEIREDO, A.C., LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Ed. FGV/Fapesp, 1999.



NERY, Carlos Alberto Farias. **Questões de Ordem**. Apostila Curso Regimento Interno. Brasília: Cefor, 2003.

NOGUEIRA, O; GUTEMBERG, L. **História da Câmara dos Deputados**. Brasília: Cedi, Câmara dos Deputados, 2003.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. in DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Vol. 40, nº 03, 1997.

SANTOS, Lílian de Cássia Albuquerque. **Questão de Ordem como procedimento concentrador de poder legislativo**. Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração, Unb, 2005.

SANTOS, Lourimar Rabelo dos. **Questões de Ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica**. Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração, Unb, 2005.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Vestcon, 2006. 358 p.

SILVA, José Afonso da Silva. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2ª Ed., 2006.