

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."



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

Lucas Cordova Machado

DILEMAS INSTITUCIONAIS E CENÁRIOS POLÍTICOS
Análise do Discurso da Alteração do Sobrestamento da Pauta na Câmara dos Deputados

Brasília

2011

Lucas Cordova Machado

DILEMAS INSTITUCIONAIS E CENÁRIOS POLÍTICOS

Análise do Discurso da Alteração do Sobrestamento da Pauta na Câmara dos Deputados

Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Dr. Antonio Teixeira de Barros

Brasília

2011

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: ___/___/___

Machado, Lucas Cordova.

Dilemas institucionais e cenários políticos [manuscrito] : análise do discurso da alteração do sobrestamento da pauta na Câmara dos Deputados / Lucas Cordova Machado. -- 2011.

94 f.

Orientador: Antonio Teixeira de Barros.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Discurso político, análise. 4. Comunicação em política. I. Título.

CDU 342.537.6: 82.085(81)

DILEMAS INSTITUCIONAIS E CENÁRIOS POLÍTICOS

Análise do Discurso da Alteração do Sobrestamento da Pauta na Câmara dos Deputados

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados –
2º semestre 2011

Aluno: Lucas Cordova Machado

Banca Examinadora:

Antonio Teixeira de Barros – Orientador

Dr. Rildo José Cosson Mota – Examinador

Brasília, 21 de novembro de 2011.

A Deus e à família: sem os quais, nada.

Agradecimentos

A meu orientador, Antonio Teixeira de Barros, sempre célere e cirúrgico em seus comentários e contribuições.

À família. À minha amada esposa, Ariane. No começo éramos dois. A meu querido filho, Davi. No desenvolvimento, três. À minha esperada filha, Ruth. No final, quase quatro. Seu apoio e compreensão foram minha força nos momentos de fraqueza.

A meus pais, Maurício e Carmen, e a minha irmã, Angélica, que sempre acreditaram em meu potencial.

Ao grande amigo, Cristian, culpado por minha árdua e inédita empreitada na análise do discurso.

À prima, afilhada, madrinha, comadre e revisora, Kelly, que se dispôs a dar importante contribuição na reta final.

A Deus, princípio e fim de tudo.

*Há uma diferença entre conhecer o caminho e
percorrer o caminho. (Morfeu)*

*Toda a Verdade passa por três fases.
Primeiro, é ridicularizada.
Segundo, é violentamente atacada.
Terceiro, é aceite como evidente.
(Schopenhauer)*

RESUMO

Analisa a Questão de Ordem (QO) 411/09, respondida por Michel Temer, então Presidente da Câmara dos Deputados, que alterou o entendimento a respeito do sobrestamento da pauta na Câmara. A opção pela análise de uma questão de ordem justifica-se pelo entendimento de que se trata de um dos instrumentos regimentais mais legítimos e definidores do processo legislativo, pois tem o potencial de orientar os caminhos de uma proposição e criar jurisprudência legislativa, podendo até mesmo definir os rumos da atividade parlamentar, como é o caso da QO 411/09. O estudo pretende, a partir da abordagem teórica e metodológica da vertente francesa da análise do discurso, desvelar as relações de poder no plano das formações discursivas e suas respectivas formações ideológicas no interior do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo, com ênfase no poder de agenda e no equilíbrio entre os Poderes da República. Para tanto, propõe-se analisar pronunciamentos proferidos em Plenário por ocasião da supracitada Questão de Ordem, tendo como referência o discurso político como cena teatral indicado por Charaudeau, de forma a tentar fornecer novos elementos interpretativos aos dilemas institucionais e às escolhas políticas dos atores envolvidos nesse debate. Conclui-se que as estratégias discursivas empregadas pelos atores políticos evidenciaram o processo de significação, circulação e entrecruzamento dos saberes a respeito da relação institucional entre os Poderes. A análise do discurso contribuiu para a compreensão do contexto social da produção discursiva da QO e da alteração do sobrestamento da pauta, além de reiterar a ideia de que a formação discursiva está intimamente relacionada à prática institucional das relações de poder dentro e fora da Câmara dos Deputados. Os embates dos pronunciamentos evidenciam esta premissa. Além disso, a análise da QO foi capaz de revelar a força política e retórica dos pronunciamentos em Plenário no sentido de modificar e, sobretudo, legitimar o entendimento sobre o trancamento da pauta. Ao utilizar a análise do discurso, tendo como pano de fundo o processo legislativo, direito constitucional e a ciência política, pretendeu-se dar novo enfoque à temática do sobrestamento da pauta e, dessa forma, tentar fornecer novos elementos interpretativos aos dilemas institucionais e às escolhas políticas dos atores envolvidos nesse contexto.

Palavras-chave: Processo legislativo. Questão de ordem. Análise do discurso. Discurso político.

ABSTRACT

It analyzes the Standing Order (SO) 411/09, answered by Michel Temer, then Chairman of the Chamber of Deputies, which changed the understanding of the dismissal of agenda in the House. The choice of the analysis of a standing order is justified by the understanding that it is one of the most legitimate and regimental instruments defining of the legislative process, it has the potential to guide the paths of jurisprudence and to create a legislative proposition, and may even shape the direction of parliamentary activity, as is the case of SO 411/09. This study aims, from the theoretical and methodological aspects of French discourse analysis, to reveal the power relations in the sphere of their discursive and ideological formations within the Legislative *vis-à-vis* the Executive, with emphasis on the agenda setter and the balance between the Branches of Government. To this end, we have examined the Plenary speeches pronounced on the occasion of the aforementioned Standing Order, taking as reference the political discourse as theater scene as proposed by Charaudeau, attempting to provide new interpretive elements to the institutional dilemmas and to the political choices of the actors involved in this debate. It concludes that the discursive strategies employed by political actors have shown the process of signification, circulation and intercrossing of knowledge about the institutional relationship between the Branches. The discourse analysis has contributed to the understanding of social context of the discursive production of SO and the changing of the dismissal of agenda, in addition to reiterate the idea that the discursive formation is closely related to the institutional practice of power relations within and outside the Chamber of Deputies. The encounters of the pronouncements show that premise. Furthermore, the analysis of the SO was able to reveal the strength of the political and rhetorical statements in plenary in order to modify and, above all, legitimate understanding about the closing of agenda. By using discourse analysis, with the background the legislative process, constitutional law and political science, it was intended to give new focus to the issue of the dismissal agenda and thus trying to provide new interpretative elements to institutional dilemmas and political choices of the actors involved in this context.

Keywords: Legislative process. Standing order. Discourse analysis. Political discourse.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 ESTUDOS LEGISLATIVOS: EXECUTIVO <i>VERSUS</i> LEGISLATIVO	14
1.1 Presidencialismo de Coalizão e poder de agenda.....	15
1.2 Iniciativa legislativa presidencial	17
2 MEDIDA PROVISÓRIA: GÊNESE E EVOLUÇÃO.....	20
2.1 <i>Decreto-legge</i> no direito italiano.....	20
2.2 Decretos-lei nas Constituições de 1937 e 1967.....	22
2.3 Medidas provisórias na Constituinte de 1987	23
2.4 Emenda Constitucional 32/2001 e a regra do sobrestamento.....	24
2.5 Questão de Ordem 411/2009 e o afrouxamento da regra.....	25
2.5.1 Conceito de Questão de Ordem.....	26
2.5.2 Questionamento e resposta.....	26
2.5.3 Repercussão da resposta.....	30
3 ANÁLISE DO DISCURSO: TEORIA E MÉTODO.....	33
3.1 Foucault e a Análise do Discurso	33
3.2 Charaudeau e o Discurso Político	38
3.3 Elementos de transição.....	44
3.3.1 Retorno à teoria discursiva.....	44
3.3.2 <i>Corpus</i> discursivo.....	47
4 QUESTÃO DE ORDEM 411/09: CENA TEATRAL EM ANÁLISE	49
4.1 Primeiro ato: Apresentação e ampliação	51
4.2 Segundo ato: Refutação.....	58
4.3 Terceiro ato: Defesa cautelosa	60
4.4 Quarto ato: Apoteose.....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS	68

INTRODUÇÃO

Historicamente, o Poder Executivo tem grande destaque no cenário político-institucional do País. A recente experiência republicana e democrática foi entremeada por períodos de exceção, notadamente as ditaduras varguista e militar, durante as quais o Legislativo teve suas funções minoradas. Os trabalhos e debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 se inseriram no contexto da redemocratização com o fim do regime militar, com o intuito, entre outros, de restaurar o equilíbrio e harmonia entre os Poderes. Entretanto, cabe ressaltar que, devido às demandas da sociedade contemporânea, não é possível que haja uma divisão rígida dos Poderes. Assim sendo, os constituintes, inspirados pelo *decreto-legge* italiano, instituíram no Brasil a medida provisória (MP), instrumento legal que deveria ser utilizado pelo Presidente da República, em casos de urgência e relevância. No entanto, é nítida a inobservância sistemática desses requisitos por todos os Presidentes da República que desde a redemocratização utilizaram bastante esse instrumento.

A redação original do artigo 62 da Constituição Federal, que trata das medidas provisórias, era bastante sintética. Em decorrência disso, interpretações e decisões judiciais possibilitaram a edição e reedição das MPs, dificultando a atividade parlamentar. Este quadro de aparente conflito de interesses entre os Poderes Legislativo e Executivo levou à modificação do referido artigo, por meio da Emenda Constitucional 32/2001, a fim de regular e limitar os poderes legislativos do Presidente da República. A principal inovação dessa Emenda foi o sobrestamento da pauta, que ocorre na hipótese de não aprovação da MP até o 45º dia de sua publicação.

Percebeu-se que a solução encontrada, gerou um problema maior que o anterior. Vários autores, e principalmente os parlamentares, alegam que, além da supremacia do Poder Executivo no cenário político-institucional brasileiro, a Câmara dos Deputados passou a ter sua pauta constantemente trancada pelo excesso de MPs e pela inércia em sua deliberação. Com isso, a Casa do Povo viu seu poder de agenda esvair-se.

Novamente a Câmara dos Deputados posicionou-se diante do dilema institucional de uma paralisia decisória que demandava uma solução, que não ocorreu por meio de uma proposta de emenda à Constituição. O Presidente da Câmara dos Deputados, em 2009, com a decisão de uma Questão de Ordem, interpretou a Carta Magna e alterou entendimento a respeito do sobrestamento da pauta. Esta escolha política de Michel Temer teve repercussões importantes para o processo legislativo, pois se permitiu, em sessões extraordinárias, deliberar

sobre diversas matérias. Assim sendo, é possível afirmar que essa mutação constitucional, entendida como mudança informal no texto da Constituição, teve sua origem na fala do Deputado Régis de Oliveira, ao questionar o alcance do trancamento. Igualmente por meio de um discurso, Michel Temer, desde a Presidência da Câmara dos Deputados, respondendo ao questionamento, ampliou sua abrangência e tomou uma decisão que pretendeu resgatar a dignidade do Legislativo, como disseram alguns deputados na ocasião. Diante desse quadro, surgem os seguintes questionamentos, os quais integram o problema de pesquisa: qual foi a repercussão da alteração no instituto do sobrestamento de pauta das medidas provisórias na percepção da Câmara dos Deputados? Quais foram os discursos e o posicionamento adotado pelos deputados em relação à QO 411/2009?

Percebe-se que o discurso – não entendido somente como pronunciamento parlamentar – se movimenta circularmente, dando sentido e significando-se histórica, política e socialmente. A utilização da análise do discurso neste contexto é importante para alcançar o objetivo pretendido, que é desvelar as relações de poder no plano das formações discursivas e suas respectivas formações ideológicas no interior do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo, com ênfase no poder de agenda e no equilíbrio entre os Poderes da República.

O quadro teórico-metodológico em que esta pesquisa está situada é a vertente francesa da análise do discurso, segundo a qual a linguagem é constituída histórica e socialmente e estruturada por formações ideológicas. A análise empreendida toma o enunciado político como lugar de observação dos sentidos de um discurso para nele compreender a relação de poder entre os atores envolvidos no debate institucional brasileiro. Assim, o *corpus* da presente análise é a QO 411/09, do Deputado Régis de Oliveira, a resposta do então Presidente Michel Temer e os pronunciamentos proferidos em Plenário no dia 17 de março de 2009, com ênfase para as falas dos Deputados Ronaldo Caiado e Cândido Vaccarezza. Além deles, também estão incluídos os discursos dos deputados que posicionaram favoravelmente à decisão de Temer. Nesse diapasão, busca-se compreender a relação de discursos políticos por ocasião da citada QO, que alterou o sobrestamento da pauta por medidas provisórias, com seu exterior constitutivo.

Charaudeau (2011) afirma que o desafio do discurso político é formar um sistema de pensamento que se manifesta de diversas situações comunicacionais, perpassando diferentes comunidades de opinião e que, posteriormente volta à sua origem e reconstitui-se. Assim sendo, a relevância em analisar discursos da QO 411/09 está na possibilidade de agregar novos elementos à discussão acadêmica e política da relação institucional entre os Poderes.

Sob o enfoque de uma análise linguístico-discursiva, é possível investigar a construção discursiva de aspectos importantes na relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiros, a saber, poder de agenda, centralismo político do Executivo e a alegada usurpação da função precípua dos parlamentares de deflagrar o processo legislativo.

Para tanto, o trabalho será dividido em quatro partes. A primeira será dedicada aos Estudos Legislativos e à relação institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, no contexto do Presidencialismo de Coalizão e no tocante ao poder de agenda. O segundo capítulo trará uma discussão sobre a gênese e a evolução da medida provisória no Brasil, com ênfase em suas duas últimas alterações, o sobrestamento da pauta e a QO 411/09. O terceiro capítulo constará do desenvolvimento da análise do discurso, como instrumento teórico e metodológico, no qual serão apresentados conceitos de Foucault e Charaudeau, além de Maingueneau e Orlandi. O último capítulo será a análise dos pronunciamentos elencados no *corpus*, a partir da noção de discurso político como cena teatral apontado por Charaudeau (2011). Assim, proceder-se-á a subdivisão desse capítulo em atos, nos quais serão destacadas as falas dos respectivos atores políticos, a fim de evidenciar como a formação discursiva naquele contexto foi capaz de modificar um importante e controverso instrumento para governabilidade brasileira, a medida provisória.

1 ESTUDOS LEGISLATIVOS: EXECUTIVO *VERSUS* LEGISLATIVO

Neste capítulo será apresentado, no âmbito dos estudos legislativos, o Presidencialismo de Coalizão que foi importante para explicar características peculiares do sistema político brasileiro. Além disso, pretende-se verificar a relação institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, sobretudo no tocante ao poder de agenda, por meio de instrumentos capazes de priorizar determinadas políticas públicas.

A literatura especializada apontava que o sistema político do Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, teria fortes incentivos à ruptura institucional. Segundo essa perspectiva, nossa democracia recente estaria fadada ao fracasso devido à combinação do presidencialismo com voto proporcional, o que poderia gerar crises de paralisia decisória¹.

É lugar comum na ciência política que o voto proporcional de lista aberta propicia o enfraquecimento dos partidos políticos. Aliado a isso, o pluripartidarismo exacerbado² brasileiro tende a inviabilizar a governabilidade. Diante disso, “formou-se um amplo consenso sobre a fragilidade da democracia brasileira e da necessidade de se alterar o quadro institucional” (LIMONGI, 2010, p. 164).

Os estudos legislativos tiveram inicialmente forte influência da ciência política norte-americana e, como tal, tomavam o Congresso estadunidense como modelo comparativo. Assim sendo, tinha-se a concepção de que, para evitar crises de governabilidade, seria necessária a existência de poucos e fortes partidos. Entretanto, Limongi (2010) lembra que o mantra muito difundido da correlação entre corrosão da ordem democrática e a fragmentação partidária não foi comprovado. É nesse contexto de ruptura com a visão que se inserem os estudos legislativos no Brasil.

O Presidencialismo de Coalizão, expressão cunhada por Abranches (1988), se tornou quase um paradigma da ciência política nacional e serviu como contraponto a tais análises fatalistas. O somatório do presidencialismo e da coalizão partidária, típica de sistemas parlamentaristas, aparentemente foi capaz de conferir estabilidade ao sistema político brasileiro.

¹ Para mais detalhes sobre estudos que apontavam para a iminência de ruptura institucional em países de democracia recente: CINTRA, 2007; MAINWARING e SHUGART, 1997; SARTORI, 1996.

² Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), atualmente há 29 partidos com registro no Brasil. Desses, 23 têm representantes na Câmara dos Deputados.

1.1 Presidencialismo de Coalizão e poder de agenda

Esta teoria indica a fusão de dois elementos. Por um lado: o “presidencialismo” que pressupõe a eleição direta do chefe do Executivo independente do Legislativo³. E por outro: o termo “coalizão” faz referência a acordos e alianças políticas para viabilizar a governabilidade e formar a “base de sustentação” do governo⁴. Nota-se, portanto, que o caso brasileiro é bastante *sui generis*, pois assume a eleição direta para o chefe de governo – presidencialismo – e se utiliza de coligações para formar uma maioria no Congresso – expediente tipicamente parlamentarista.

Esse somatório, apesar de conferir aparente estabilidade, não é equilibrado e traz consigo diversas consequências à política brasileira, na qual há, de um lado, um Presidente da República que é eleito pela maioria do eleitorado nacional. E de outro, o Congresso Nacional, composto de representantes locais. Isso confere ao Executivo maior peso político do que ao Legislativo. No entanto, aquele, para implementar determinadas políticas públicas e promessas de campanha, precisa materializá-las por intermédio de normas jurídicas produzidas por este. Nesse sentido, Santos (2003, p. 17), explicando como funciona a patronagem, argumenta que

Dada a separação dos poderes e o pluralismo partidário no Congresso, o presidente articula sua base de apoio graças à distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os grandes partidos, cujos membros garantem os votos necessários à implementação do programa de governo.

Percebe-se que a patronagem, como explicitado acima, é um importante instrumento para manutenção da coesão e disciplina na base de apoio. No mesmo sentido, Limongi (2010) aponta que é possível verificar um padrão de aprovação nas matérias de interesse do governo pelos partidos que fazem parte da coalizão e comandam pastas ministeriais. Para fazer valer sua opinião no Congresso, os regimentos internos da Câmara e do Senado asseguram ao Presidente da República a faculdade de indicar um líder ao qual, dentre outras atribuições, compete orientar os deputados da coalizão.

³ É necessário fazer um paralelo entre presidencialismo e parlamentarismo, pois neste o governo surge do arranjo dos partidos políticos eleitos para o Parlamento.

⁴ Essa prática é muito comum no regime parlamentarista, de forma que, em sistemas multipartidários, são feitas coligações entre os partidos para conseguir o maior número de cadeiras e, assim, indicar o primeiro-ministro, chefe de governo.

Diante do exposto, é forçoso refletir sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo. Muito se discute sobre a relação aparentemente conflituosa entre esses Poderes. No entanto, estudos recentes revisitaram essa visão tradicional e passaram a encará-la como “manifestação de envolvimento na coordenação da maioria” (LIMONGI, 2010, p. 170), a partir da qual os partidos políticos, peças fundamentais no processo decisório dentro do Congresso, coordenam as ações e interesses do Executivo e Legislativo. Conclui-se, portanto, que interessa à maioria parlamentar delegar ao Presidente iniciativa legislativa.

Pode-se, portanto, definir o quadro da engenharia institucional brasileira da seguinte forma: de um lado, o Presidente da República o qual, por ser escolhido pela maioria do eleitorado nacional e ter a seu dispor a ampla iniciativa legislativa, além das MPs, poderia prescindir do Congresso e apelar para as massas. De outro lado, os parlamentares que, por terem sido eleitos por uma determinada localidade, teriam incentivos a atender demandas paroquiais, em detrimento de um projeto nacional; assim sendo, guiariam sua atuação durante o mandato para colher frutos eleitorais para garantir sua reeleição. Se fosse dessa forma, a política nacional seria o resultado de um jogo de soma zero⁵.

Ocorre que esses atores políticos agem estrategicamente para atingir seus objetivos e minimizar os custos dessa operação. Para tanto, cedem parte de suas prerrogativas em troca de apoio mútuo, cujo resultado tende a ser um jogo de soma positiva. O Presidente negocia cargos no consórcio governista para obter suporte legislativo no Congresso. Com isso, os parlamentares têm, em tese, mais facilidade para alocar recursos orçamentários em seus redutos eleitorais.

Nesse mesmo sentido, Santos (2003) afirma que a estabilidade dos acordos entre o Legislativo e o Executivo estaria relacionada com a capacidade dos deputados, por meio de seus partidos, de superarem seus impulsos individualistas, atuarem como uma entidade coletiva *vis-à-vis* o Presidente e, conseqüentemente, aumentar seu poder de barganha.

Destarte, a proeminência do Executivo no cenário político pátrio decorre, em grande parte, da sua habilidade de agremiar apoio de partidos e mantê-los com a partilha de poder ministerial. Além disso, o Executivo mantém destaque na relação institucional com o Poder Legislativo por meio do poder de agenda, que consiste na utilização de determinados instrumentos para que assuntos de seu interesse sejam pautados e, conseqüentemente,

⁵ “Jogo de soma zero” é um jogo no qual o ganho de um dos participantes é proporcional à perda de outro, e está incluído na Teoria dos Jogos, ramo da matemática aplicado à ciência política, filosofia, economia, entre outros, que pretende compreender o comportamento dos *players*, quando o resultado de cada um depende das escolhas estratégicas dos outros.

assegure seu sucesso na arena legislativa. Assim sendo, do ponto de vista do comportamento dos partidos parlamentares. De acordo com Limongi (2010, p. 169),

O controle presidencial sobre a agenda legislativa está na raiz do funcionamento da base de apoio ao governo. E esse apoio, vale frisar, pode ser construído em bases partidárias, implicando que não há incompatibilidade de fundo entre presidencialismo e a organização das coalizões partidárias.

Além da supramencionada legitimidade social conferida ao Presidente da República pelo sufrágio universal, a Constituição Federal estabeleceu instrumentos que permitem ao chefe do Executivo influenciar a dinâmica dos trabalhos do Congresso Nacional, que se configuram como mecanismos de controle da agenda legislativa. Sabe-se que o processo de transferência de poder decisório em favor do Executivo acelerou com o regime militar em 1964 e teve seu ápice com a Carta de 1988, a qual, apesar do desejo parlamentar de resgate de suas prerrogativas legislativas, manteve “regalias institucionais” do mandatário executivo, dentre as quais se incluem a medida provisória.

Antes, porém, de passar à sua análise, será feita uma breve síntese descritiva da função legislativa do Executivo ao longo do constitucionalismo do País.

1.2 Iniciativa legislativa presidencial

Ao analisar a história do Brasil, verifica-se uma forte prevalência do Poder Executivo. Sua presença sempre foi marcante na política nacional, em todas as constituições, com diferentes graus de destaque legislativo e institucional.

Começando pela Constituição de 1824, que estabelecia um quarto Poder. Competia ao Monarca, “chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, [zelar pela] manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos” (NOGUEIRA, 2001, p. 42). Essa era a essência do Poder Moderador, que conferia ao Imperador grande relevo na política da época. Vale ressaltar que a Assembleia Constituinte foi dissolvida e a Carta de 1824, outorgada.

A Constituição seguinte, de 1891, sob influência do constitucionalismo americano, extinguiu o Poder Moderador e introduziu o presidencialismo no Brasil. Desse modo, portanto, a separação dos Poderes, inspirada em Montesquieu chegou ao País.

O texto constitucional de 1934 teve curta duração, pois, com o fim da I Guerra Mundial e o avanço de ideias totalitárias e autoritárias na Europa, ele foi subjugado pelo golpe do Estado Novo e substituído pela Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas. Como será visto adiante, este período inaugurou no País o decreto-lei, o qual foi largamente utilizado por Vargas, depois pelo regime militar, com uma roupagem diferente e, por fim, substituído pela medida provisória.

Com o fim da ditadura varguista e a promulgação da Constituição de 1946, o Brasil viveu um período de aparente normalidade democrática, durante o qual houve uma acentuada ampliação do número de partidos⁶. Este movimento também foi verificado no final do regime militar.

Limongi (2006 e 2010) e Santos (2003) apontam dados comparativos entre os períodos pré e pós-Constituição de 1988 sobre os níveis de sucesso legislativo do Executivo. Segundo aquele autor, o grau de sucesso presidencial na arena legislativa, que é mensurado pela proporção das medidas aprovadas sobre as submetidas, é bem diferente entre os períodos democráticos de 1946-1964 e 1988 em diante. “Naquele período, o sucesso do Executivo foi de 29,5%. Vargas, o mais bem-sucedido presidente do período 1946-1964, aprovou apenas 45,9% de suas propostas” (LIMONGI, 2010, p. 177). Após a promulgação da Constituição de 1988, a engenharia institucional permitiu um portentoso incremento nas matérias aprovadas de iniciativa do Executivo, chegando à casa dos 75%⁷.

Nota-se, portanto, uma mudança na relação entre Executivo e Legislativo atribuída não somente à conjuntura política e social, mas, sobretudo institucional. A Constituição de 1988 ampliou a delegação legislativa ao Executivo. Devido a isso, vários autores, dentre eles, Limongi (2006) argumentam que o Presidente é forte politicamente não em função de uma usurpação de competências, mas de uma formatação constitucional que lhe delegou determinadas prerrogativas.

Segundo ele, o Presidente não pode legislar e impor sua agenda em detrimento da vontade da maioria parlamentar (LIMONGI, 2006). Assim sendo, é necessário destacar a forma como essa maioria é constituída. Desde a redemocratização, nenhum partido individualizado conseguiu ocupar a maioria das cadeiras da Câmara dos Deputados. Diante

⁶ Para maiores detalhes sobre os partidos políticos no Brasil, recomenda-se a leitura do Capítulo 4, *Os partidos políticos*, do livro *Sistema político brasileiro: uma introdução* (FLEISCHER, 2007).

⁷ Como a descrição detalhada dos dados e a comparação entre os citados períodos fogem ao escopo deste trabalho, recomenda-se a leitura os seguintes textos para maior aprofundamento do tema: AMORIM NETO, 2007; LIMONGI, 2006; LIMONGI, 2010; SANTOS, 2003 (este último oferece vários quadros comparativos entre os períodos).

disso, o Presidente da República sempre teve de buscar apoio parlamentar e formar seu “gabinete”, como já foi explicitado anteriormente. Dessa forma, é possível afirmar que a maioria parlamentar é formada em função do Executivo e, com isso, sua agenda imposta tende a ser aceita com facilidade.

A partir de agora, será dado maior enfoque ao instrumento legal que talvez seja mais controverso em nosso ordenamento jurídico: a medida provisória, a qual tem fortes implicações na relação entre os Poderes da República, sobretudo entre Legislativo e Executivo.

2 MEDIDA PROVISÓRIA: GÊNESE E EVOLUÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de apresentar a evolução das medidas provisórias no Brasil, seus antecedentes e seu estágio atual. Para tanto, será feita inicialmente uma sucinta explanação do modelo italiano do *decreto-legge*, o qual inspirou esta norma legal no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, será apresentado o desenvolvimento dos instrumentos legais autoritários que ensejaram no advento das MPs na Constituição Federal de 1988 e suas posteriores alterações.

O progresso da sociedade, e o conseqüente surgimento do chamado Estado Social, geraram pressões por melhoria na qualidade de vida da população sobre os Governos e o Parlamento. Amaral Júnior (2004, p. 44) afirma que “com isso, o centro da vida constitucional paulatinamente se desloca das casas legislativas para o Governo”. Entretanto, a doutrina de vários países, dentre eles, Brasil e Itália, entendem que a legislação pelo governo deve ser considerada excepcional e ser utilizada com parcimônia, a fim de preservar as competências constitucionais do Poder Legislativo.

2.1 *Decreto-legge* no direito italiano

Como foi apontado anteriormente, a inclusão da medida provisória no ordenamento jurídico brasileiro teve como inspiração o *provvedimento provvisorio* (mais conhecido como *decreto-legge*⁸) previsto no art. 77 da Constituição da Itália de 1947. Barros (2000, p. 78) em seu artigo *Medidas, Provisórias?* traduziu o referido artigo, *in verbis*:

O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, editar decretos que tenham valor de lei ordinária.

Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob sua responsabilidade provimentos provisórios com força de lei, deve no mesmo dia apresentá-los para conversão às Câmaras que, mesmo se dissolvidas, são convocadas para esse propósito e se reúnem dentro de cinco dias.

Os decretos perdem eficácia desde o início, se não convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação. As Câmaras podem, todavia,

⁸ Como a descrição pormenorizada dos procedimentos, doutrina e jurisprudência italianas a respeito do *decreto-legge* foge ao escopo do presente estudo, sugere-se a leitura do Capítulo 2 do livro *Medida provisória e a sua conversão em lei*, de José Levi Mello do Amaral Júnior, indicado na bibliografia.

regular por lei as relações jurídicas surgidas com base nos decretos não convertidos.

A partir da leitura do texto constitucional, da doutrina e da jurisprudência italianas, Amaral Júnior (2004) lembra que o *decreto-legge* é um ato normativo primário e, como tal, goza da mesma posição hierárquica de uma lei formalmente editada pelo Parlamento. Entretanto, deve-se ressaltar que, apesar disso, o *decreto-legge* não é considerado formalmente lei, pois somente após aprovação do projeto de lei de conversão, ele se transforma em lei formal do Parlamento.

É importante ressaltar que os conceitos de “necessidade e urgência” foram utilizados de acordo com a conveniência e oportunidade políticas. A doutrina italiana enxerga que esses pressupostos não derivam de razões objetivas, mas da vontade política de realizar, com maior celeridade, determinada reforma legislativa. Nesse contexto, a *Legge* 400/1988 foi editada, dentre outros motivos, para tentar diminuir a discricionariedade do governo nos parâmetros para decretação de urgência.

Logo após a edição do *decreto-legge*, o governo deve submetê-la ao Parlamento para conversão em lei, no prazo de sessenta dias, sob risco de perda de eficácia desde sua edição. A fase parlamentar do processo legislativo do *decreto-legge* é de fundamental importância para o equilíbrio entre os Poderes, pois

Com a apresentação do projeto de lei de conversão, o Parlamento conserva a escolha de fundo da legislação: para fazer frente a caso de extraordinária necessidade e urgência, o Governo antecipa a manifestação de vontade legislativa do **Parlamento que, por meio do *decreto-legge*, exerce a sua prerrogativa de legislar, recompondo-se o equilíbrio entre os Poderes. É dele, Parlamento, a disciplina legislativo definitiva** (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 80, grifo nosso).

Merece destaque a possibilidade de reiteração do *decreto-legge*, que no Brasil foi chamado de reedição. Naquele país não há limites para utilização desse instrumento⁹, devendo o Governo apresentar novos pressupostos de necessidade e urgência. É importante chamar atenção para o fato de que a reiteração desmedida tende a ferir o equilíbrio constitucional entre Governo e Parlamento e, devido a isso, deveria ser utilizada com parcimônia.

Como será visto adiante, é possível notar nítida influência do *decreto-legge* italiano na medida provisória brasileira originalmente concebida pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Antes, porém de analisar o texto da Constituição de 1988 e suas alterações, é

⁹ Salvo se houver sido rejeitado ou declarado inconstitucional por vício material.

necessário fazer um breve recorrido pelos instrumentos autoritários previstos nas Constituições de 1937 e 1967.

2.2 Decretos-lei nas Constituições de 1937 e 1967

A gênese formal do decreto-lei no Brasil se deu no contexto do Estado Novo de Getúlio Vargas, com a Constituição de 1937, a qual versava em seu artigo 180 que o decreto-lei teria um caráter transitório enquanto o Parlamento não fosse instalado. Entretanto, como recorda Amaral Júnior (2004, p. 110), “o Estado Novo postergou ao máximo as eleições parlamentares, de modo que o Presidente da República poderia, até mesmo, superar, via decreto-lei, decisão do Supremo Tribunal Federal que lhe fosse contrária”. Leis bastante importantes para o ordenamento jurídico nacional foram veiculadas por decretos-lei de Vargas, como por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho (Dec.-lei 5.542/43). Vale ressaltar que o decreto-lei já “nascia” lei e, portanto, não era necessário nenhum ato convalidatório do Congresso Nacional.

O antecessor imediato da medida provisória é o decreto-lei estabelecido pela Constituição de 1967, e posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969. O Decreto-lei do regime militar é “poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação” (FERREIRA FILHO, 1984, p. 246).

É necessário transcrever art. 58 da Constituição de 1967 para uma melhor compreensão do instituto do decreto-lei no direito pátrio durante o regime militar, *in verbis*:

Art. 58. O Presidente da República, em casos de **urgência ou de interesse público relevante**, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir **decretos com força de lei** sobre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas.

Parágrafo único. Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o **aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias, não podendo emenda-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado** (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 113, grifo nosso).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 fez as seguintes alterações: a) ampliou a abrangência temática e passou a poder tratar também de normas tributárias e de criação de cargos públicos e fixação de vencimentos; b) determinou que a rejeição do decreto-lei não implicaria a nulidade dos atos praticados durante sua vigência.

Nota-se, com isso, o caráter autoritário da norma, que já gozava de força de lei desde sua edição. Somente cabia ao Congresso Nacional aprovar ou rejeitar o texto, o que tolhia a capacidade legislativa do Parlamento. Além disso, o decreto-lei podia ser aprovado por decurso de prazo, se não fosse deliberado dentro de 60 dias. Outro ponto importante são os requisitos constitucionais – ressalte-se, **alternativos** - de edição do decreto: “urgência **ou** interesse público relevante”. Isto conferia ao Presidente da República um nítido controle político da matéria legal, de acordo com sua oportunidade e conveniência.

É possível perceber que durante aquele período, a separação dos Poderes foi aparente, pois a predominância e a força do Poder Executivo sob a égide daquelas constituições retirava importantes prerrogativas institucionais do Poder Legislativo. É no contexto de restabelecimento da normalidade democrática que se inserem os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, dentro da qual se instituiu a medida provisória, como instrumento legal substituto do malfadado decreto-lei.

2.3 Medidas provisórias na Constituinte de 1987

Como foi exposto anteriormente, a realidade sociopolítica atual não comporta o retorno à clássica e rígida separação dos Poderes proposta por Montesquieu, pois a sociedade e o governo têm amiúde demandas que não podem esperar a tramitação do processo legislativo ordinário. Assim, apesar da vontade política tencionar em favor do fortalecimento do Legislativo, os deputados e senadores constituintes delegaram ao Presidente da República a possibilidade de, extraordinariamente, editar medidas provisórias com força de lei. Esse instrumento foi sucedâneo do decreto-lei do governo militar e inspirado no *decreto-legge* italiano.

O texto “original” do artigo 62 Constituição Federal estabelecia, de forma sintética, os requisitos, a forma e o prazo para apreciação das Medidas Provisórias, *in verbis*:

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 (BRASIL, 2010).

Algumas considerações devem ser feitas sobre alterações importantes em relação ao regime anterior. Os critérios constitucionais deixaram de ser alternativos e passaram a ser cumulativos: relevância e urgência. Percebe-se também uma alteração radical entre o decreto-lei do regime militar e a medida provisória: antes, diante da inércia do Parlamento, a norma era aprovada por decurso de prazo; no novo modelo, na hipótese de o Congresso não deliberar sobre a matéria, a medida provisória perderá sua eficácia desde sua edição. Em comparação com o texto constitucional de 1967, nota-se que a Carta Magna de 1988 é mais restritiva quanto à eficácia e mais flexível quanto à abrangência temática. Se, por um lado, esperava-se maior responsabilidade política na edição de medidas provisórias devido a potencial perda de eficácia; por outro,

a amplitude ilimitada de cabimento das medidas provisórias tem conduzido, aliás, à frequência de sua utilização pelo Presidente da República, com intensidade que se equipara, ou mesmo excede à dos decretos-lei no extinto sistema constitucional (TÁCITO, 2005, p. 45).

Essa redação deu azo a diversas interpretações jurídicas e políticas, que ampliaram sobremaneira a atuação do Poder Executivo no processo legislativo. Durante a vigência do texto original do art. 62, os Presidentes da República editaram e reeditaram várias medidas provisórias¹⁰. Isso tornou a situação do Congresso Nacional quase insustentável frente à hipertrofia do Executivo, e os parlamentares emendaram a Constituição na tentativa de restabelecer o equilíbrio das competências constitucionais de cada Poder.

Após esta descrição sobre a origem formal da medida provisória na Carta Magna de 1988, será exposta a principal inovação constitucional deste instrumento – sobrestamento da pauta – e algumas consequências dessa alteração.

2.4 Emenda Constitucional 32/2001 e a regra do sobrestamento

A solução, que posteriormente se tornou em um problema ainda maior que o anterior, foi dada pela Emenda Constitucional nº 32, em 11 de setembro de 2001, e regulamentada pela Resolução nº 1, de 2002-CN. A modificação estabeleceu regras para o processo legislativo e “teve como finalidade diminuir a excessiva discricionariedade na edição de medidas

¹⁰ Segundo Limongi (2010), antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 32/2001, foram editadas 612 medidas provisórias originais. Ao se considerar também as reedições, chega-se ao total de 6108.

provisórias, prevendo uma série de limitações materiais, bem como a impossibilidade de reedições sucessivas” (MORAES, 2010, p. 679). Além disso, a inovação mais relevante para o presente estudo foi a criação do “sobrestamento de todas as deliberações legislativas da Casa em que estivesse tramitando uma medida provisória com mais de 45 dias, contados de sua publicação”. (PIRES, 2008, p. 584).

A tentativa de conferir mais racionalidade à edição de medidas provisórias não logrou êxito. Diversos estudos demonstram que as modificações constitucionais e regimentais não levaram à esperada austeridade política. É cediço que a alteração constitucional não modificou o *modus operandi* do Executivo; pelo contrário, notou-se um aumento na média mensal da edição das medidas provisórias. Quanto à celeridade esperada na apreciação das MPs pelo Congresso, Pires (2008, p. 586) lembra que

a situação ficou ainda pior, pois o sobrestamento, mecanismo que tranca a pauta da Casa em que a medida provisória estiver tramitando após o quadragésimo quinto dia a partir de sua publicação, acabou por representar um grande transtorno à ação legislativa ordinária do Congresso Nacional, marcando presença na maioria das sessões deliberativas.

Com esse quadro, o Congresso Nacional viu uma de suas principais funções, a de deflagrar o processo legislativo¹¹, se esvaír e a balança de poder pender novamente para o lado do Executivo, sobretudo no tocante ao poder de agenda. Assim, “caixa de ressonância”, na qual os cidadãos apresentam suas demandas e propõem medidas legislativas para dirimir os conflitos sociais, ficou refém da pauta imposta pela iniciativa legislativa do Presidente da República.

É no contexto de engessamento da capacidade deliberativa do Plenário da Câmara dos Deputados, devido ao sobrestamento da pauta, que se insere o objeto de estudo do presente trabalho: a Questão de Ordem 411/2009.

2.5 Questão de Ordem 411/2009 e o afrouxamento da regra

Esta seção será baseada na leitura e análise preliminar da QO 411/2009, cujo texto pode ser encontrado na íntegra nos anexos. Antes, porém, é imperioso fazer uma explicação

¹¹ Obviamente há outras funções tão importantes – ou até mesmo mais relevantes, dependendo do contexto – quanto a legiferante. Entretanto, por opção metodológica e, em virtude da prática discursiva abordada na QO, será dada maior visibilidade para essa função do Legislativo.

regimental e doutrinária sobre a questão de ordem, instrumento bastante utilizado para esclarecer dúvidas sobre procedimentos legislativos e interpretar hermeneuticamente dispositivos regimentais e constitucionais.

2.5.1 Conceito de Questão de Ordem

De acordo com o art. 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal” (BRASIL, 2006, p. 97). É um instrumento bastante utilizado para questionar procedimentos e sanar dúvidas quanto à regimentalidade ou constitucionalidade de determinado ato legislativo. Cabe ao Presidente decidir sobre a questão de ordem levantada. Caso o deputado não concorde com o teor da decisão pode recorrer ao Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça.

Nesse sentido, Azevedo (2001, p. 28-29) assevera que a

Questão 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 tranquilizam 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 às regras, pode-se garantir a vitória de uma causa ou de uma ideia ou de um Partido.

Diante disso, é possível afirmar que a QO é de um dos instrumentos regimentais mais legítimos e definidores do processo legislativo, pois tem o potencial de orientar os caminhos de uma proposição e criar jurisprudência legislativa, podendo até mesmo definir os rumos da atividade parlamentar, como é o caso da QO 411/09.

2.5.2 Questionamento e resposta

Na sessão extraordinária do dia 11 de março de 2009, o Deputado Regis de Oliveira pediu a palavra para elaborar uma QO, que posteriormente recebeu o número 411/2009. Sua

Excelência defendeu a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59 da Constituição¹² não estariam sujeitas ao sobrestamento da pauta – nos termos do art. 62, § 6º da Carta Magna¹³ –, pois não se incluíam na definição da expressão "deliberações legislativas". Em sua sustentação, o deputado citou diversos juristas que entendem que o projeto de resolução não integra o processo legislativo. Segundo ele, as Resoluções são instrumento normativo competente para tratar de matérias administrativas *interna corporis*.

Assim, o Plenário não estaria impedido, por exemplo, de votar alterações regimentais e requerimentos de prorrogação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Nesse sentido, o deputado lembrou que no dia anterior um requerimento de prorrogação de CPI fora aprovado. Além disso, as Comissões sempre realizaram suas reuniões mesmo com a pauta do Plenário trancada por MPs. Percebe-se, portanto, que a expressão “todas as demais deliberações legislativas” nunca foi textualmente observada. Concluindo seu raciocínio, o deputado afirmou que matérias administrativas submetidas ao conhecimento do Plenário não poderiam ficar inibidas em face de medida provisória aguardando deliberação.

No dia 17 de março de 2009, em resposta ao questionamento do Deputado Regis de Oliveira, Michel Temer, então Presidente da Câmara, não somente deferiu a QO como ampliou os efeitos de sua decisão, para que outras matérias não estivessem sujeitas ao sobrestamento de pauta. Ao começar sua explanação didática pediu atenção a todos os deputados, debruçando-se detidamente sobre o caso a fim de que constasse nas notas taquigráficas e, assim servir de material para eventuais questionamentos judiciais, como de fato aconteceu, com um mandado de segurança impetrado no Supremo Tribunal Federal.

Na “síntese preliminar”, o então Presidente da Câmara defendeu que não somente as resoluções, mas também as PECs, projetos de lei complementar e decretos legislativos não estariam sujeitos ao trancamento da pauta.

Na época da QO, a pauta do Plenário estava trancada por 11 medidas provisórias e permaneceria assim por muito tempo. O primeiro fundamento, de natureza eminentemente

¹² O art. 59 da CF estabelece quais são as normas legais que são elaboradas pelo processo legislativo brasileiro: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

¹³ O § 6º do art. 62 da CF preceitua que “se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, 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, 2010).

política, tinha o intuito de dar uma resposta à sociedade brasileira do motivo pelo qual a pauta estava travada e do modo como ele encontrara uma solução para este problema.

Neste ponto é necessário fazer uma pausa na descrição da resposta à QO para, à luz de teorias políticas, tecer algumas considerações sobre a mudança de interpretação do art. 62 da CF.

A edição de medidas legislativas excepcionais do Executivo alterou a balança de poder conquistada ao longo dos séculos. A forma como o Presidente da República passou a governar legislando demonstrou que “quanto mais forte for o Executivo e maior for a autoridade que goza perante o Parlamento, tanto mais a iniciativa legislativa de origem parlamentar se reduzirá a uma atividade residual” (COTTA, 2004, p. 885).

Além disso, o baixo grau de confiança depositado no Congresso aliado à forma de governo presidencialista brasileira, na qual o Chefe de Governo é eleito diretamente pelos cidadãos, garante a ele um forte apelo às massas e uma tendência de sobreposição ao Legislativo.

Portanto, pode-se dizer que, com essa decisão, o Presidente da Câmara Michel Temer pretendeu reconstruir a imagem do Legislativo perante a sociedade, a partir do resgate de suas funções precípuas. Com a menção, ainda que perifrástica, do centralismo executivo vivido pelo País durante a ditadura militar e do retorno à normalidade institucional permitida pela Constituição de 1988, ele pretendeu fazer um contraponto dos malefícios da hipertrofia do Executivo sobre o Legislativo.

Revisitando a separação clássica dos Poderes do Estado, Temer admitiu exceções a este princípio. No entanto, constatou que no Brasil a exceção tornara-se regra, ou seja, a função legislativa do Executivo, que deveria ser exercida episodicamente, passou a sobrepor-se ao poder de agenda do Legislativo. É isto que ele tentou restabelecer com sua “interpretação sistêmica”.

A respeito da interpretação, ou melhor, da hermenêutica constitucional, Coelho (2003, p. 29), defende que

o tema da interpretação constitucional sempre suscitou as mais variadas controvérsias doutrinárias, tendo provocado discussões que vão desde as questões pertinentes à especificidade dessa interpretação em face da hermenêutica jurídica geral, até as mais polêmicas sobre o caráter acentuadamente “político” com que é interpretada e aplicada a Constituição.

O entendimento do então Presidente, Michel Temer, além de hermenêutico, é, sobretudo, político. Seu posicionamento em relação ao sobrestamento da pauta não é inválido,

haja vista o caráter aberto, polissêmico e indeterminado da Constituição. A hermenêutica pode ser considerada como sucedânea da estrutura normativa e material da constituição, além da natureza aberta de seus princípios.

Como a sociedade contemporânea tem um caráter complexo e aberto, a interpretação constitucional segue a mesma sistemática. Os objetos culturais vão tendo seus significados progressivamente ampliados com base em novas interpretações, em um processo dialético de “superação e, ao mesmo tempo, de conservação e de absorção de significados” (COELHO, 2003, p. 37).

A interpretação de Michel Temer sobre o art. 62 da Constituição encontra legitimação na mudança cultural nas relações institucionais entre os Poderes da República, sobretudo no processo legislativo. Além disso, a interpretação dada à tramitação das MPs pode ser considerada válida, com base no art. 17, VI, g do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Este dispositivo regimental garante ao Presidente da Câmara o poder-dever de “zelar prestígio e decoro da Câmara, bem como pela dignidade e respeito às prerrogativas constitucionais de seus membros, em todo território nacional” (BRASIL, 2006, p. 33).

Realizando um exercício lógico, Michel Temer continuou seu raciocínio argumentando que as MPs não podem versar sobre matéria reservada à lei complementar, PEC, decreto legislativo e resolução. Além disso, o inciso I, do artigo 62 ainda excetua algumas matérias “ordinárias” que tampouco podem ser objeto de delegação¹⁴. Com isso, o Presidente entendeu que essas matérias não estão sujeitas ao trancamento da pauta, vale ressaltar, em sessões extraordinárias. De fato, percebeu-se que os trabalhos da Câmara dos Deputados, após a mudança no entendimento do sobrestamento de pauta, a maioria das sessões ordinárias permaneceram trancadas por MPs. Não obstante, a realização de sessões extraordinárias permitiu votação de matérias anteriormente elencadas.

Insatisfeitos com o teor da decisão, Líderes da oposição¹⁵ impetraram o mandado de segurança 27.931-1/DF¹⁶ junto ao Supremo Tribunal Federal, relatado pelo Ministro Celso de Melo, o qual, analisando os fatos e argumentos, indeferiu o pedido de medida cautelar.

¹⁴Medidas provisórias não podem tratar de: 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 (créditos extraordinários).

¹⁵Fernando Coruja (PPS), Ronaldo Caiado (DEM) e José Aníbal (PSDB).

¹⁶O texto da Medida Cautelar no citado Mandado de Segurança não constituirá objeto de análise. Para maiores informações: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27_931CM.pdf.

Tendo revisado o surgimento e a evolução da medida provisória no Brasil, com ênfase na citada questão de ordem, serão brevemente relatadas as principais manifestações dos Líderes do PT e do DEM, bem como de outros parlamentares que discursaram no dia 17 de março de 2009, em relação à alteração do sobrestamento de pauta, para posterior análise de seus discursos.

2.5.3 Repercussão da resposta

Após a conclusão do pronunciamento do Presidente Michel Temer, vários parlamentares solicitaram a palavra dos microfones de aparte do Plenário da Câmara, como preceitua a ritualística legislativa. Após um breve debate entre os deputados Miro Teixeira e Ronaldo Caiado, este afirmou que recorreria ao Supremo Tribunal Federal contra a decisão da QO 411/09 e solicitou a palavra para falar como Líder do Democratas.

Antes, porém, a palavra foi franqueada ao Deputado Miro Teixeira, que cumprimentou o Presidente, contraditou o orador anterior a respeito da ação judicial em sede liminar e apelou ao Presidente que normatizasse sua decisão por meio de Ato da Mesa, para conferir mais peso político, institucional e até mesmo jurídico à sua decisão.

Logo em seguida, o Deputado Vicente Arruda parabenizou a solução que Temer “trouxe ao grave problema da medida provisória”. Além disso, alertou para o fato de que, ao deliberar sobre Emendas à Constituição, o Poder Legislativo se reveste da autoridade do Poder Constituinte Derivado. Dessa forma, deu razão ao Presidente por entender que PECs e projetos de lei complementar – que servem para regulamentar a Carta Magna – não poderiam estar sujeitos ao trancamento da pauta.

Outro orador que também se manifestou foi o Deputado Fernando Gabeira, o qual solicitou que o debate fosse aberto aos demais parlamentares, tendo em vista que o assunto em questão já fora discutido no Colégio de Líderes.

O discurso do Deputado Ronaldo Caiado foi o mais eloquente na crítica à decisão de Michel Temer. Ele começou relatando a perplexidade da notícia na reunião do Colégio de Líderes e evocou o currículo acadêmico e parlamentar do então Presidente para justificar a refutação de sua tese. Também citou a Constituição e o juramento prestado para defendê-la. Além disso, responsabilizou o governo e sua base pelo excesso de medidas provisórias e por sua não apreciação em tempo hábil antes do trancamento. Prosseguiu dizendo que norma constitucional não poderia ser “revogada monocraticamente”, por meio de um “golpe contra a

Constituição brasileira”. E concluiu dizendo que recorrerá à Comissão de Constituição e Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.

O texto publicado da Questão de Ordem 411/09 omite vários pronunciamentos e transcreve a fala do Deputado Régis de Oliveira antes de transcrever a decisão da medida cautelar do STF. Entretanto, para uma análise mais aprofundada, recorreu-se às notas taquigráficas da sessão publicadas no Diário da Câmara dos Deputados e, dentre os vários oradores que usaram a palavra, merece destaque o pronunciamento do Líder do Partido dos Trabalhadores, Cândido Vaccarezza.

O Líder do PT começou sua intervenção afirmando que a interpretação tomada por Temer era uma “questão de Estado, não uma questão da Oposição ou da Situação”, e parabenizou-o pela decisão da Presidência da Câmara dos Deputados. Informou que a bancada do PT ainda se reuniria para discutir a posição do partido, mas adiantou que seria divergente do posicionamento do Deputado Ronaldo Caiado. Além disso, frisou a existência real da separação dos Poderes e do Estado Democrático de Direito. Evocou a figura do então Presidente da República, Lula, como democrata e defensor da Constituição. Elogiou o ato da Presidência que “procurou resgatar a dignidade do Poder Legislativo ao dar nova interpretação”, abrindo a possibilidade de iniciar uma “agenda positiva para o debate político”. Posteriormente, lembrou a enorme quantidade (“180 mil”) de normas legislativas existentes no País e defendeu que o parlamento não pode ser comparado a uma linha de produção. Ao final, dizendo que não discordava da decisão da Presidência, mas que o PT poderia decidir em sentido contrário, novamente ressaltou a importância daquele dia para o Poder Legislativo.

Em seguida, outros oradores usaram a tribuna e, novamente Ronaldo Caiado discursou para reforçar seu posicionamento contrário à decisão, contraditar o Deputado Silvio Costa a respeito do recurso ao STF e para alertar sobre o risco de interpretações constitucionais causarem instabilidade política ao País.

Finalizando o debate¹⁷, o Deputado Régis de Oliveira, frisou que sua Questão de Ordem tratava-se especificamente das resoluções e de matérias administrativas. No entanto, cumprimentou o Presidente pela decisão tomada que, segundo ele, foi um avanço por permitir a liberação da pauta.

¹⁷Durante essa sessão houve outras manifestações favoráveis e contrárias à decisão do Michel Temer, entretanto, por questões metodológicas e pela proposta apresentada, elas não serão alvo de análise.

Tendo passado pelos estudos legislativos, gênese e evolução da medida provisória no Brasil e chegando aos debates da QO 411/09, serão apresentados em seguida teoria e método da análise do discurso que serão utilizados no desenvolvimento do trabalho.

3 ANÁLISE DO DISCURSO: TEORIA E MÉTODO

Diante do que foi exposto, é importante fazer uma abordagem conceitual da análise do discurso para traçar um panorama do método antes de aplicá-lo aos textos apresentados. Assim sendo, neste capítulo serão utilizados conceitos da vertente francesa da análise do discurso para examinar as relações de poder no contexto institucional brasileiro, a partir dos pronunciamentos selecionados.

Sabe-se, entretanto, que o termo mais preciso para essa abordagem seria vertentes francesas da análise do discurso, pois, mesmo no âmbito da chamada Escola Francesa¹⁸, há várias correntes que até colidem entre si. Como foge do objeto deste estudo fazer uma ampla revisão bibliográfica da análise do discurso, será utilizado o termo “vertente francesa” no âmbito teórico e metodológico da análise. Para tanto, serão utilizadas, sobretudo, obras de Michel Foucault, Patrick Charaudeau, Dominique Maingueneau e Eni Orlandi.

3.1 Foucault e a Análise do Discurso

Esta seção servirá para apresentar um panorama geral do pensamento de Foucault, de seus conceitos e obras pertinentes à proposta do trabalho, com ênfase em *A Arqueologia do Saber*, *A Ordem do Discurso* e *Microfísica do Poder*. Trata-se de uma visão abrangente sobre o discurso, entendido como prática social, historicamente condicionada. Em suma, essa perspectiva foucaultiana se aproxima de uma espécie de sociologia do discurso, uma vez que privilegia as relações de poder no plano das formações discursivas e suas respectivas formações ideológicas, como será exposto adiante.

Entretanto, para o escopo do estudo proposto, é importante começar o desenvolvimento da análise do discurso definindo o que seja discurso. Em sua obra *A Arqueologia do Saber*, Foucault (2008a) lembra que há várias formulações sobre discurso e, em quase todas, ele faz referência ao enunciado como elemento necessário à formação do

¹⁸Escola Francesa é um rótulo dado à corrente dominante da análise do discurso na França nas décadas de 1960 e 1970. Seu núcleo de pesquisas foi o “estudo do discurso político conduzido por lingüistas e historiadores com uma metodologia que associava a lingüística estrutural a uma ‘teoria da ideologia’” (MAINGUENEAU, 2008, p. 202). A partir dos anos 80, a expressão foi paulatinamente substituída por “tendências francesas” da análise do discurso, pelo caráter polissêmico de sua abordagem.

discurso. Assim, resumidamente, discurso pode ser entendido como um conjunto de enunciados apoiados na mesma formação discursiva definida por um conjunto de condições de existência. Orlandi (2007, p. 15) afirma que “a palavra discurso, etimologicamente, tem em si a ideia de curso, de percurso, de correr por, de movimento. O discurso é, assim, palavra em movimento, prática de linguagem”. Dito de outra forma, o discurso se movimenta circularmente, dando sentido e significando-se histórica, política e socialmente. Nesse sentido, Charaudeau (2011, p. 37), discorrendo sobre o discurso e seus elementos, informa que são “atos linguagem que circulam no mundo social e que testemunham, eles próprios, aquilo que os universos do pensamento e de valores que impõem em um tempo histórico dado”.

A *Arqueologia do saber* é uma importante obra de Foucault, pois nela tenta-se reestabelecer bases para investigação científica, por meio do processo de formação discursiva, bem como enfatizar a epistemologia à luz da arqueologia, não entendida aqui como ciência, mas como a busca de verdades de uma época traduzida em seus discursos. Trata-se, pois, de compreender o contexto social de produção dos discursos, ou seja, o solo que nutre as formações discursivas.

Nessa obra, Foucault (2008a) procura significar o homem enquanto objeto e sujeito da ciência, a partir de uma análise arqueológica contempladora da historicidade que atravessa os saberes sobre o homem. Nesse campo do saber, a vida, o trabalho e a linguagem são encarados como objetos que o autor denomina como “piori histórico”. Assim sendo, chega-se à concepção de homem como representação, que pode ser entendida como a manifestação social de uma determinada realidade.

Com a modernidade, a representação passa a ser compreendida como um fenômeno empírico que se produz no homem (FOUCAULT, 2008a). A representação que o homem faz sobre os objetos acima indicados – a vida, o trabalho e a linguagem – integra o campo de atuação das ciências humanas, as quais estudam o indivíduo enquanto ele se representa social e fisicamente, a sociedade em que trabalha e o sentido das palavras, através do acontecimento discursivo.

Para Foucault, a formação discursiva está diretamente associada à dimensão institucional do discurso, ou seja, uma fala que decorre de uma prática institucionalmente autorizada, vinculada às relações de poder articuladas pelo dito e o não dito. Assim, as condições de produção do discurso são intrínsecas ao próprio discurso e seu contexto de produção. Em suma, cada formação discursiva corresponde uma formação ideológica, o que pressupõe a noção de que a ideologia é materializada por meio dos discursos sociais e

articulada por sujeitos, no plano concreto da linguagem, sobretudo, das práticas sociais. É por essa razão que Foucault apresenta os dois elementos como interdependentes.

Como prática social e como ato de linguagem, o discurso é poroso e permeável, ou seja, passível de interferências transversais de sujeitos, instituições, enunciados e ideologias. Portanto, como não se trata de uma estrutura fechada, a formação discursiva recebe constantes influências externas, ou seja, se relaciona com outras formações discursivas e ideológicas. O elemento responsável pela dinâmica dessa interação sociolinguística é o interdiscurso. Na mesma direção, Charaudeau (2011, p. 35) afirma que

o sentido das palavras depende de algo “pré-construído”, isto é, de universos discursivos já construídos e presentes quando da proferição do discurso político, o que deveria proibir a interpretação das palavras dos adversários sem a consideração de sua ‘interdiscursividade’.

Diante disso, é possível afirmar que “as margens de um livro jamais são nítidas nem rigorosamente determinadas [...] ele está preso em um sistema de remissões a outros livros” (FOUCAULT, 2008a, p. 26). Tendo em vista essa constante interação dos enunciados e dos discursos, a análise do discurso procura unidades das formações discursivas e suas condições ideológicas, históricas, políticas e sociais de produção. Essas condições indicam que objeto discursivo se materializa sob um feixe complexo de relações estabelecidas entre instituições, processos, comportamentos e práticas sociais.

Ao falar sobre enunciado, interdiscurso, formação discursiva e formação ideológica, também é necessário apresentar o conceito de sujeito, que, segundo Foucault (2008a, 107, grifo nosso)

É um lugar determinado e vazio que pode ser efetivamente ocupado por indivíduos diferentes. [...] Esse lugar é uma dimensão que caracteriza toda formulação enquanto enunciado, constituindo um dos traços que pertencem exclusivamente à função enunciativa e permitem descrevê-la. Se uma proposição, uma frase, um conjunto de signos podem ser considerados “enunciados”, não é porque houve, um dia, alguém para proferi-los ou depositar, em algum **lugar**, seu traço provisório; mas sim na medida em que pode ser assinalada a **posição do sujeito**.

Nota-se, portanto, uma ligação entre o sujeito e o lugar de onde o discurso é proferido. A “posição do sujeito” é fundamental para a compreensão das relações de poder que se formam na sociedade com o objetivo de produzir “verdades”, que são produtos de várias coerções causadoras de efeitos regulamentadores de poder. Na obra *Microfísica do poder*, Foucault (2002, p. 179) se propõe a investigar “por um lado, as regras do direito que

delimitam formalmente o poder e, por outro, os efeitos da verdade que este poder produz, transmite e que por sua vez reproduzem-no. Um triângulo, portanto: poder, direito e verdade”.

As relações de poder podem ser percebidas em qualquer situação cotidiana; entretanto, elas adquirem maior eficácia quando estão institucionalizadas. Analisando as instituições medievais e modernas (igreja, hospitais, manicômios, prisões etc.), Foucault (2002) informa que as instituições funcionam como produtoras de verdade, exercendo poder sobre a sociedade através de relações hierarquicamente organizadas e de discursos persuasivos que indicam quem exerce o poder. Com isso, é possível afirmar que a natureza do poder é apreendida no interior de práticas reais e efetivas e na relação direta com seu campo de aplicação, ou seja, no discurso.

Nesse sentido, a manutenção do poder está relacionada, sobretudo, aos discursos que são construídos em seu campo de atuação. Para compreensão das práticas de poder em suas várias dimensões, deve-se encará-lo como algo que se exerce e que se faz presente em todas as esferas sociais. Ou seja, relações de poder não se manifestam somente no aparelho de Estado, mas nas diversas relações socialmente estabelecidas.

Foucault (2008b) propõe que a análise do discurso seja disposta metodologicamente em dois conjuntos: a) crítico, ligado ao princípio de inversão; b) genealógico, relacionado aos princípios de descontinuidade, especificidade, exterioridade. O conjunto crítico faz a análise das instâncias de controle discursivo por intermédio dos processos de rarefação, de reagrupamento e de unificação dos discursos. O aspecto genealógico visa analisar a formação efetiva dos discursos que se apresenta simultaneamente dispersa, descontínua e regular (FOUCAULT, 2008b). Deve-se frisar que essa distinção é meramente metodológica, pois ambas se apoiam, alternando-se de forma complementar.

Saindo do plano genealógico para o nível das práticas discursivas, Foucault (2008b) apresenta três “passos” para proceder à análise do discurso: questionamento da vontade de verdade, restituição ao discurso seu caráter de acontecimento e suspensão a soberania do significante. Para isso, o autor elenca quatro princípios metodológicos: inversão; descontinuidade; especificidade; exterioridade.

O princípio da inversão implica o reconhecimento do “jogo negativo de um recorte e de uma rarefação do discurso” (FOUCAULT, 2008b p. 52), ou seja, fala-se de coisas parecidas para facilitar a compreensão do texto. Assim, a análise deve conceber o discurso como “práticas descontínuas, que se cruzam, se ignoram e excluem” (FOUCAULT, 2008b p. 52). Há rupturas no interior do próprio discurso, e a descontinuidade as identifica.

O princípio da especificidade implica que não se pode encarar os acontecimentos do mundo como se apresentassem algo que deva ser decifrado; "deve-se conceber o discurso como uma violência que fazemos às coisas, como uma prática que lhe impomos [...] e é nesta prática que os acontecimentos do discurso encontram o princípio de sua regularidade" (FOUCAULT, 2008b, p. 53). Dito de outra forma, não há nos discursos algo que esteja escondido ou que seja necessário enxergar através deles para chegar à verdade de algo. Isto remete à última regra, a da exterioridade, segundo a qual, o discurso deve ser analisado a partir de sua própria manifestação, de acordo com as suas "condições externas de possibilidade".

Para um panorama sobre o plano interno das relações discursivas como práticas sociais, deve-se recorrer ao livro *A ordem do discurso*, obra na qual Foucault se detém em examinar a materialidade dos discursos sociais e suas diferentes formas de controle e interdição. Trata-se de um de uma aula inaugural de Foucault no Collège de France, em 1970, na qual o autor se propõe analisar a produção de discursos na sociedade. Segundo ele,

em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (FOUCAULT, 2008b, p. 9).

No âmbito dos procedimentos controladores de discursos, destaca-se, pela pertinência temática deste estudo, a vontade de verdade, a qual se apoia sobre um aparato institucional que distribui o discurso conforme a produção do saber na sociedade. Dessa forma, percebe-se uma tendência de exercer poder de coerção sobre outros discursos, a partir do critério de vontade de verdade. Outros elementos importantes inerentes ao próprio discurso são: o autor, o comentário e a disciplina; ou seja, quem fala, o que diz e as consequências do que é dito.

A respeito desses elementos, Foucault (2008b, p. 25-26) argumenta que

O autor, não entendido, é claro, como o indivíduo falante que pronunciou ou escreveu um texto, mas o autor como é como princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência.

O comentário possibilita a construção de novos discursos, a partir da referência e articulação com outros textos. Foucault (2008b, p. 25-26) descreve o comentário como:

o desnível entre texto primeiro e texto segundo, desempenha dois papéis que são solidários. Por um lado permite construir (e indefinidamente) novos discursos: o fato de o texto primeiro pairar acima, sua permanência, seu estatuto de discurso, sempre reatualizável, o sentido múltiplo ou oculto de que passa por ser detentor, a reticência e a riqueza essenciais que lhe atribuímos, tudo isso funda uma possibilidade aberta de falar. Mas, por outro lado, o comentário não tem outro papel, sejam quais forem as técnicas empregadas, senão de dizer enfim o que estava articulado silenciosamente no texto primeiro. [...] O comentário conjura o acaso do discurso, fazendo-lhe sua parte: permite-lhe dizer ao algo além do texto mesmo, mas com a condição de que o texto mesmo seja dito e de certo modo realizado.

A disciplina pode ser entendida como um conjunto de métodos requeridos para a construção de novos enunciados. Nesse sentido, Foucault (2008b, p. 30-31) defende que

Para que haja disciplina é preciso, pois, que haja possibilidade de formular, e de formular indefinidamente, proposições novas. [...] uma disciplina não é a soma de tudo o que pode ser dito de verdadeiro sobre alguma coisa; não é nem mesmo o conjunto de tudo o que pode ser aceito, a propósito de um mesmo dado, em virtude de um princípio de coerência ou de sistematicidade.

A exposição desses elementos do pensamento foucaultiano foi importante para balizar a teoria da análise do discurso que se pretende utilizar. Será feita, em seguida, uma abordagem de autores e elementos mais diretamente relacionados com a metodologia que se pretende utilizar na análise do discurso da Questão de Ordem 411/09.

3.2 Charaudeau e o Discurso Político

Após fazer um panorama da análise do discurso em Foucault, é necessário começar a afunilar a abordagem teórica para chegar à metodologia de análise dos discursos proferidos por ocasião da Questão de Ordem. Assim sendo, esta seção será baseada na explanação de parte da obra *Discurso Político*, de Charaudeau (2011), na qual é apresentada uma “reflexão sobre a natureza, funções, regras e procedimentos do discurso político enquanto processo de influência social” (RIBEIRO, 2009, p. 181). Além disso, também serão utilizados conceitos de Maingueneau para dar suporte à construção teórica do discurso político.

Para Charaudeau (2011), a linguagem deve ser considerada em um contexto psicológico e social. Dessa forma, seus procedimentos de análise devem-se integrar a elementos e conceitos das ciências humanas e sociais. Assim, ele afirma que a palavra política (linguagem) é compreendida como uma prática social (ação), que transita em determinado espaço público (instância), estabelecendo relações de poder (discurso político).

Nesse sentido, cabe relacionar a linguagem e ação, as quais “são dois componentes da troca social que têm uma autonomia própria e que, ao mesmo tempo, se encontram em uma relação de interdependência recíproca e não simétrica” (CHARAUDEAU, 2011, p. 16). O ato de linguagem decorre de um sujeito que somente se define em relação ao outro, conforme três princípios fundadores que colocam aquele em um quadro de ação em relação a este: da alteridade, da influência e de regulação. O primeiro diz respeito à noção de existência do sujeito em relação ao outro, sem o qual não há consciência de si. O segundo estabelece um vínculo com o “outro” para que este pense ou aja sob orientação do sujeito. Entretanto essa interação recíproca é orientada pelo terceiro princípio, qual seja, a regulação, conforme seus projetos de influência mútua. Pode-se afirmar, portanto, que o ato de linguagem forma-se através de uma relação de forças constituídas pelo vínculo social (CHARAUDEAU, 2011).

A ação política, que decorre dessa interação entre os sujeitos, pretende organizar o vínculo social em busca do bem comum. Assim, Charaudeau (2011, p. 17) assevera que toda “ação é finalizada em função de um objetivo e se estrutura em um espaço fechado irreversível, que faz com que o responsável, o agente seja um decisor que deve se dar os meios de atingir seus fins”. Isto ocorre a partir do engajamento na concretização dessa ação, pela qual o agente é inteiramente responsável. No nível macro, as decisões e ações coletivas são tomadas pelo entendimento entre os indivíduos, ou de seus representantes, que compõem a sociedade para a elaboração de um projeto comum. Percebe-se que a ação política está intimamente ligada à linguagem.

Como foi apontado anteriormente, a prática social transita em determinado espaço público. Assim sendo, é necessário refletir sobre as instâncias em que se concretizam a ação política: “a *instância política*, que é delegada e assume a realização da ação política; e a *instância cidadã*, que está na origem da escolha dos representantes do poder” (CHARAUDEAU, 2011, p. 18, grifo do autor). Fazendo paralelos entre Weber, Arendt e Habermas, Charaudeau (2011) esclarece que há, de um lado, um poder administrativo, que estabelece as regras de ação política; e, de outro, um poder comunicacional, que se materializa pela busca da dominação legítima. Assim sendo, a instância política utiliza argumentos da razão e da paixão, a fim de persuadir a instância cidadã a aderir à sua ação.

Diante disso, é necessário frisar a relação de interdependência existente entre a linguagem e a ação, segundo a qual

a palavra intervém no *espaço de discussão* para que sejam definidos o ideal dos fins e os meios da ação política; a palavra intervém no *espaço de ação*

para sejam organizadas e coordenadas a distribuição das tarefas e a promulgação das leis, regras e decisões de todas as ordens; a palavra intervém no *espaço de persuasão* para que a instância política possa convencer a instância cidadã dos fundamentos de seu programa e das decisões que ela toma ao gerir os conflitos de opinião em seu proveito. (CHARAUDEAU, 2011, p. 21, grifo do autor).

Esses espaços formam a dialética do poder político, constituído pelo debate de ideias – no espaço público, onde se trocam opiniões – e pelo fazer político – no espaço político, onde as decisões são tomadas. No campo do espaço público, a linguagem é predominante, a partir de uma “luta discursiva” que visa à legitimação por meio da construção de opiniões. Já o campo do espaço político, onde a ação predomina, é o *locus* no qual se exerce o poder de agir da instância política.

Esse duplo poder da linguagem e da ação, conforme indica Charaudeau (2011, p. 23, grifo do autor),

obriga a instância política a encontrar uma maneira de dizer que não revela todos os projetos e os objetivos de ação, mas que, em igual medida, não perde de vista que esse jogo de máscaras da ação pelo discurso é limitado por uma ética da responsabilidade. A palavra política deve se debater entre uma *verdade do dizer* e uma *verdade do fazer*, uma verdade de ação que se manifesta por meio de uma palavra de decisão e uma verdade da discussão que se manifesta mediante uma palavra de persuasão (ordem da razão) e/ou de sedução (ordem da paixão).

Tendo abordado a problemática da linguagem e da ação, pode-se afirmar que toda fala é um fato social. Assim sendo, Charaudeau (2011, p. 32) define discurso político como “uma forma de organização da linguagem em seu uso e em seus efeitos psicológicos e sociais no interior de determinado campo de práticas”. Ressalte-se, entretanto, que, apesar do objeto de estudo deste trabalho ser pronunciamentos de deputados proferidos em Plenário, o “discurso político”, como se percebe, é muito mais amplo e mais complexo. Assim, aquele tipo de fala (pronunciamento do deputado) está contido neste (discurso político).

Feita essa ressalva metodológica, é necessário começar a delinear os pontos relevantes para a análise do discurso político, que pode ser compreendido com uma reflexão “sobre os discursos que tornam possíveis tanto a emergência de uma racionalidade política quanto a regulação dos fatos políticos” (CHARAUDEAU, 2011, p. 37). É imperioso afirmar, portanto, que

não há política sem discurso. Este é constitutivo daquela. A linguagem é o que motiva a ação, a orienta e lhe dá sentido. A política depende da ação e se

inscreve constitutivamente nas relações de influência social, e a linguagem, em virtude do fenômeno de circulação dos discursos, é o que permite que se constituam espaços de discussão, de persuasão e de sedução nos quais se elaboram o pensamento e a ação políticos. (CHARAUDEAU, 2011, p. 39).

Também é importante destacar que a situação confere sentido político ao enunciado, caracterizando-o como discurso político, ou seja, é a situação de comunicação que politiza o discurso. A produção de sentido no discurso político está relacionada aos lugares de sua fabricação. Dessa forma, o discurso político pode ser compreendido como: sistema de pensamento e ato de comunicação¹⁹.

Aquele modo do discurso político – sistema de pensamento – é fruto de uma atividade discursiva que tem o intuito de moldar opiniões e pensamentos. Este modo – ato de comunicação – refere-se

aos atores que participam da **cena de comunicação política**, cujo desafio consiste em influenciar as opiniões a fim de obter adesões, rejeições ou consensos. [...] Aqui, o discurso político dedica-se a **construir imagens de atores e a usar estratégias de persuasão e de sedução, empregando diversos procedimentos retóricos** (CHARAUDEAU, 2011, p. 40, grifo nosso).

Cena de comunicação política, construção da imagem dos atores e estratégias de persuasão são importantes elementos metodológicos para a análise do discurso político e remetem a um termo fundamental para o caso em tela: teatro político. Antes, porém, de abordá-lo com mais profundidade, é necessário descrever a cena de enunciação. Para Maingueneau (2008), “cena de enunciação” traz consigo a ideia de um espaço instituído e da dimensão construtiva do discurso. Ele propõe sua análise em três cenas: a) cena englobante; b) cena genérica; c) cenografia.

A primeira refere-se à finalidade do discurso, que pode ser política, religiosa, etc. A segunda é a relativa aos diversos gêneros do discurso nos quais os discursos englobantes constroem seus enunciados. É importante frisar que as duas cenas – englobante e genérica – configuram o quadro cênico, que compreende o espaço onde o discurso adquire sentido. A terceira pode ser entendida como pano de fundo do quadro cênico, ou seja, é a “fonte do discurso e aquilo que se engendra” (MAINGUENEAU, 2002, p. 87).

Na segunda parte de *Discurso político*, Charaudeau (2011) discorre sobre as condições do discurso político e introduz a noção de alteridade na prática discursiva, que é a concepção

¹⁹Há também um terceiro modo de compreender o discurso político: como comentário, porém não será abordado por fugir do escopo do estudo.

do “eu” em relação ao “tu”. Com isso, o homem é posicionado como ser coletivo que partilha uma identidade com o outro. Diante dessa interação entre os homens, ele afirma que é possível

representar a comunicação humana como um **teatro**, uma vasta cena na qual os seres humanos representam, por meio de seus atos de linguagem espetáculos relacionais diversos nos quais alguns papéis estão previstos e outros são improvisados. (CHARAUDEAU, 2011, p. 51, grifo nosso).

Além disso, define a “cena política” como o lugar em que “se representam relações de poder segundo os lugares, os papéis e os textos previstos por essa dramaturgia e segundo a relativa margem de manobra de que dispõem os atores” (CHARAUDEAU, 2011, p. 52). Metodologicamente, há, por um lado, as características da cena, que são as restrições estruturais da situação de comunicação política; por outro, é necessário perceber o jogo entre os atores, através de suas estratégias discursivas.

A metáfora teatral será utilizada como metodologia de análise do discurso dos pronunciamentos expostos no capítulo anterior. O palco dessa cena teatral é o Plenário da Câmara dos Deputados. Os atores são os deputados. Dentre eles, os protagonistas são Régis de Oliveira e o então Presidente, Michel Temer. O antagonista é o Deputado Ronaldo Caiado, Líder do Democratas. Há outros atores de destaque: o Líder do Partido dos Trabalhadores, Cândido Vaccarezza, e o Líder do Governo, Henrique Fontana, que, apesar de permanecer em silêncio no debate, está presente na cena. Também merecem ser citados os atores coadjuvantes: outros líderes e demais deputados.

A divisão do discurso político como peça teatral, que será exposta mais adiante, diz respeito à primeira parte da metodologia, a qual consiste nas estruturas da situação de comunicação política. O outro eixo metodológico da análise consiste na descrição das estratégias discursivas que os atores políticos podem utilizar.

A persuasão é uma das principais estratégias utilizadas no discurso político. Nesse sentido, a política é considerada como “um domínio de prática social em que se enfrentam relações de força simbólicas para a conquista e a gestão de um poder, ela só pode ser exercida na condição mínima de ser fundada sobre uma legitimidade adquirida e distribuída” (CHARAUDEAU, 2011, p. 79). Assim, o sujeito político deve ser capaz de persuadir com credibilidade o auditório, a fim de estabelecer consensos e articular opiniões. A respeito das estratégias do discurso político, é necessário afirmar que

O político deve, portanto, construir para si uma dupla identidade discursiva; uma que corresponda ao conceito político, enquanto **lugar de constituição de um pensamento** sobre a vida dos homens na sociedade; outra que corresponda à prática política, **lugar das estratégias da gestão de poder**: o primeiro constitui o que anteriormente chamamos de **posicionamento ideológico do sujeito no discurso**; a segunda constrói a **posição do sujeito no processo comunicativo**. Nessas condições compreende-se que o que caracteriza essa identidade discursiva seja um Eu-nós, uma identidade do singular-coletivo (CHARAUDEAU, 2011, p. 79-80, grifo nosso).

Diante disso, pode-se fazer um paralelo entre o pensamento de Charaudeau e Foucault. O “lugar de constituição de um pensamento”, no qual se manifesta o “posicionamento ideológico do sujeito do discurso” relaciona-se com a formação ideológica proposta por Foucault, exposta anteriormente. Por outro lado, o “lugar das estratégias de gestão de poder” que “constrói a posição do sujeito no processo comunicativo”, encontra eco na formação discursiva foucaultiana.

No tocante às estratégias discursivas e à construção retórica, Charaudeau (2011) destaca os elementos da convicção e persuasão. A primeira está ligada à razão; a segunda relaciona-se à emoção. Desde Aristóteles prevalece a ideia de que é necessário “tocar” o auditório, de forma a colocá-lo em uma “disposição de espírito” mais favorável ao discurso do orador. Nesse sentido, Charaudeau (2011, p. 84, grifo do autor) informa que

a encenação do discurso político oscila entre a ordem da razão e a da paixão, misturando *logos*, *ethos* e *pathos* para tentar responder à questão que supostamente se coloca o cidadão: “O que me leva a aderir a este ou àquele valor?” Para o político, é uma questão da estratégia a ser adotada na construção de sua imagem (*ethos*) para fins de credibilidade e de sedução, da dramatização do ato de tomar a palavra (*pathos*) para fins de persuasão, da escolha e da apresentação dos valores para fins de fundamento do projeto político.

O político, no âmbito da dramaturgia, tem a necessidade de se revestir de um personagem, fazendo uma imagem de si, a qual faz com que a construção do *ethos* tenha suas peculiaridades (CHARAUDEAU, 2011). Isto remete à questão da dramatização do discurso e encaminha a exposição metodológica para o ponto de transição para análise do discurso.

3.3 Elementos de transição

Esta seção trará alguns elementos que já foram abordados, apresentará outros e fará a transição para o próximo capítulo, que será a análise propriamente dita. Dessa forma, aplicar-se-á, de forma preliminar, a contextualização da Questão de Ordem com a teoria exposta.

3.3.1 Retorno à teoria discursiva

Maingueneau (2004) argumenta que o discurso pode ter uma dimensão social que diz respeito ao uso de signos sonoros articulados, para expressar vontades e opiniões sobre determinado assunto. Além disso, ele também referencia o discurso como a inclusão de um texto em seu contexto. Por fim, ao correlacionar discurso com enunciado, apresenta-o como “unidade linguística (enunciado) e como traço de um ato de comunicação sócio-historicamente determinado” (MAINGUENEAU, 2004, p. 169). E conclui dizendo que essa dicotomia entre discurso e enunciado serviu para marcar a vertente francesa da Análise do Discurso, segundo a qual “um olhar lançado sobre um texto do ponto de vista de sua estruturação ‘em língua’ faz dele um enunciado; um estudo lingüístico das condições de produção desse texto fará dele um discurso” (GUESPIN, 1971, p. 10 apud, MAINGUENEAU, 2004, p. 169).

É importante novamente destacar que o discurso é orientado, pois se desenvolve no tempo, ou seja, ele se constrói para determinada finalidade. Isso não quer dizer que o discurso seja linear. É possível que haja interrupções, digressões, antecipações, retomadas e elementos que guiam a produção discursiva (MAINGUENEAU, 2004). Percebe-se essa construção na fala do então Presidente Michel Temer, em resposta à QO 411/09, como já foi exposto e será posteriormente desenvolvido com maior profundidade. Como seu discurso se desenrolou no plano da oralidade, e ele pretendeu fazê-lo de forma didática para eventuais contestações judiciais, como foi visto anteriormente, nota-se a presença desses recursos de desenvolvimento discursivo.

O discurso também pode ser compreendido com uma forma de ação, de modo que a enunciação constitua um ato por meio do qual pretende modificar uma situação (MAINGUENEAU, 2004). Assim, a QO formulada pelo Deputado Régis de Oliveira pretendeu atenuar o sobrestamento da pauta do Plenário para matérias administrativas. A

partir disso, o discurso de Michel Temer ampliou o foco do questionamento e ampliou as espécies normativas não sujeitas ao trancamento. A reação do Líder do DEM, Ronaldo Caiado, foi de interrogação e confronto diante do entendimento do Presidente. Vê-se, portanto, que esses discursos, enquanto formas de ação, interagem e se relacionam entre si. Nesse sentido, deve-se afirmar que todo discurso é caracterizado pela interatividade, haja vista que

Toda a enunciação, mesmo produzida sem a presença de um destinatário, é de fato assumida em uma *interatividade* constitutiva, ela é uma troca, explícita ou implícita, com outros locutores, virtuais ou reais, ela supõe sempre a presença de uma outra instância de enunciação à qual o locutor se dirige e em relação à qual ele constrói seu próprio discurso. (MAINGUENEAU, 2004, p. 171, grifo do autor).

Ressalte-se, portanto, que o discurso depende da existência de um contexto para ser produzido e para produzir sentido. Além disso, o contexto não é meramente a moldura do texto, pois o “discurso contribui para definir seu contexto e pode *modificá-lo* durante a enunciação” (MAINGUENEAU, 2004, p. 171, grifo do autor).

Nesse sentido, Pinto (2006, p. 80), em *Elementos para uma análise de discurso político* informa que

O discurso existe porque ele é uma tentativa de dar sentido ao real, uma tentativa de fixar sentidos, precária mas exitosa: precária enquanto não essencial e por isso, constantemente ameaçada de ser desconstruída; exitosa porque, no que pese a ameaça, contém uma continuidade histórica. Quando o tema é o discurso político, esta dinâmica é muito simples de ser observada: o que é um discurso político, se não uma repetida tentativa de fixar sentidos em um cenário de disputa?

Dessa forma, a tentativa de fixar sentidos através de discursos políticos, notadamente através do posicionamento dos principais atores – Regis de Oliveira, Michel Temer, Cândido Vaccarezza e Ronaldo Caiado – pode ser entendida como uma tentativa de marcar os espaços de poder dentro do Parlamento e, em sua relação com o Executivo. Pinto (2006) afirma que a construção dos sentidos ocorre historicamente. Percebe-se, assim, a tentativa do então Presidente Temer, acompanhado do Líder do PT, em restaurar o equilíbrio entre os poderes, atribuído, discursivamente, como gerador de problemas legislativos, sobretudo no poder de agenda.

A análise do discurso pretende entender o sentido da linguagem, “enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral, constitutivo do homem e da sua história” (ORLANDI, 2007, p. 15). Nesse diapasão, é possível afirmar que

Apagam-se os efeitos da história, da ideologia, mas nem por isso elas estão menos presentes. Saber como os discursos funcionam é colocar-se na encruzilhada de um duplo jogo da memória: o da memória institucional que se estabiliza, cristaliza, e, ao mesmo tempo o da memória constituída pelo esquecimento que é o torna possível o diferente, a ruptura, o outro. (ORLANDI, 2007, p. 10)

Assim sendo, o analista do discurso necessita compreender a linguagem como forma de interação entre a realidade (natural e social) e o homem, o qual se transforma e modifica a realidade em que vive por meio do discurso. Trabalhando na confluência de três áreas, Linguística, Ciências Sociais e Psicanálise, a análise do discurso reflete sobre o modo como a linguagem se materializa na ideologia e como esta se manifesta na língua. (ORLANDI, 2007).

Diferentemente da análise de conteúdo, que pretende extrair sentidos do texto, como se ele fosse translúcido e através do qual seria possível descobrir o sentido da fala, a análise do discurso procura saber “como” determinado texto significa. A análise do discurso, segundo Orlandi (2007, p. 18), “produz um conhecimento a partir do próprio texto, porque o vê como tendo uma materialidade simbólica própria e significativa, como tendo uma espessura semântica: ela o concebe em sua discursividade”. Não há verdades escondidas atrás do texto. O que existe, e cabe ao analista compreendê-los, são gestos de interpretação que o constituem.

No âmbito da análise do discurso, a leitura não se apresenta de forma transparente e necessita de um artefato teórico sobre o qual a análise terá seu suporte. Assim, o discurso de Michel Temer se apoia em princípios democráticos da separação dos Poderes, além de rememorar o contexto histórico no qual a Carta de 1988 foi escrita. Para legitimar seu posicionamento, ele argumenta que o texto constitucional pretendeu diminuir o centralismo do Executivo no cenário político-institucional do País e, com isso, as medidas provisórias não poderiam ser utilizadas como instrumento de sobreposição do Executivo sobre o Legislativo.

As falas dos Líderes do PT e de outros deputados da base governista vão no mesmo sentido, ou seja, de valorização deste Poder. Em contraposição, Ronaldo Caiado, baseando-se na supremacia da Constituição e na pirâmide de Kelsen²⁰, sustenta que a mutação constitucional proposta pelo então Presidente não poderia ser feita por mera interpretação em

²⁰A pirâmide de Kelsen tem, em seu ápice, a constituição, da qual emanam as demais espécies jurídicas. Assim, por exemplo, uma resolução não pode pretender, sob pena de nulidade, alterar a norma maior.

sede de questão de ordem, mas que fosse feita uma emenda formal à Constituição. Percebe-se, portanto, que todo discurso está apoiado em falas pretéritas, presentes e, com implicações futuras.

A riqueza da análise do discurso reside na possibilidade de interpretação multifacetária da relação trabalhada com o simbólico, sem anular suas diferenças com suas significações teóricas (ORLANDI, 2007). Para proceder à análise do discurso, faz-se necessário colocá-lo em referência ao conjunto de discursos disponíveis, tendo em vista as circunstâncias de produção, que são historicamente determinadas de acordo com a relação de forças em disputa. Nesse sentido, Orlandi (2007, p. 28) assevera que

Feita a análise, e tendo compreendido o processo discursivo, os resultados vão estar disponíveis para o analista ou interprete de acordo com os diferentes instrumentais teóricos dos campos disciplinares nos quais se inscreve e de que partiu. Nesse momento é crucial a maneira como ele construiu seu dispositivo analítico, pois depende muito dele o alcance de suas conclusões.

Após essa breve explanação, cabe agora definir o *corpus* da análise, a partir do qual serão examinados os elementos discursivos para verificar as relações de poder expressas através dos pronunciamentos elencados.

3.3.2 *Corpus* discursivo

O *corpus* discursivo pode ser entendido como “um conjunto de seqüências discursivas estruturado segundo um plano definido com referência a um certo estado de produção do discurso” (COURTINE, 1991, p. 24 apud, GRIGOLETTO, 1998, p. 50). Nota-se, com isso, que o *corpus* não é um apanhado aleatório de falas, mas é uma ação do analista, partindo de suas hipóteses, que ele é constituído, levando-se em consideração as relações interdiscursivas. Ainda nessa linha, Pinto (2006, p. 95) informa que

o corpo discursivo é basicamente o material de análise que deve ser definido pelo pesquisador-analista, segundo indicações de suas hipóteses. E há duas condições importantes para essa definição: o corpo discursivo deve ter uma unidade que possibilite estudá-lo como um fenômeno específico e conter nessa unidade a pluralidade de discursos que possibilite dar conta da hipótese de trabalho.

Segundo Beacco (2008, p. 137), *corpus*, no campo da linguística, é compreendido como “o conjunto de dados que servem de base de descrição e análise de um fenômeno [...] é determinante para a pesquisa, pois se trata de, a partir de um conjunto fechado e parcial, analisar um fenômeno mais vasto que a amostra”. Na análise do discurso, “é o *corpus* que de fato define o objeto de pesquisa, pois ele não lhe preexiste” (BEACCO, 2008, p. 137).

Diante do *corpus*, Grigolletto (1998) ensina que o analista do discurso deve, a partir de sequências discursivas retirar fragmentos com a finalidade de revelar uma determinada configuração discursiva. Tendo em vista que discurso não é linear em sua interdiscursividade e intradiscursividade, esses fragmentos não são analisados de forma linear e cronológica, mas de acordo com os elementos discursivos encontrados no texto.

O *corpus* da presente análise é a Questão de Ordem 411/09, do Deputado Régis de Oliveira, a resposta do então Presidente Michel Temer e os pronunciamentos proferidos em Plenário no dia 17 de março de 2009, com ênfase para as falas dos Deputados Ronaldo Caiado e Cândido Vaccarezza. Além deles, também estão incluídos os discursos dos deputados Vicente Arruda, Silvio Costa, Bonifácio de Andrada, Eduardo Valverde, Cleber Verde, Carlos Willian, Darcísio Perondi e Rodrigo Rollemberg. Esse recorte se justifica, tendo em vista a importância para o processo legislativo da formação e da disputa discursiva envolvidas na problemática do sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados pelas medidas provisórias.

Após exibir a problemática da relação institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo; discorrer sobre a gênese e evolução da Medida Provisória no Brasil; e apresentar alguns conceitos sobre teoria e método da análise do discurso da vertente francesa; o estudo chega ao seu ponto principal: proceder à análise dos pronunciamentos da QO 411/09, que alterou o sobrestamento da pauta das medidas provisórias.

4 QUESTÃO DE ORDEM 411/09: CENA TEATRAL EM ANÁLISE

Como foi apontado anteriormente, este capítulo constará da análise do discurso, propriamente dita, dos pronunciamentos elencados no *corpus*²¹. Assim sendo, a partir da metáfora teatral, Charaudeau é considerado o protagonista da abordagem teórico-metodológica e sua aplicação na análise. Enquanto Foucault, Maingueneau e Orlandi são os atores coadjuvantes na análise do discurso da cena teatral.

Suas atuações, entretanto, não são monólogos. Há de fato um diálogo, uma dinâmica entre o pensamento desses autores/atores. O que manifesta essa interação é o interdiscurso, segundo o qual os enunciados de diversos discursos se comunicam e se significam. Nesse sentido, Foucault (2008a, p. 26) ensina que “as margens de um livro jamais são nítidas nem rigorosamente determinadas [...] ele está preso em um sistema de remissões a outros livros”.

Dessa forma, é importante repisar que a partir dessa constante interação dos enunciados e dos discursos, a análise do discurso procura unidades das formações discursivas e suas condições ideológicas, históricas, políticas e sociais de produção. Essas condições históricas indicam que objeto discursivo se materializa sob um feixe complexo de relações estabelecidas entre instituições, processos, comportamentos e práticas sociais (FOUCAULT, 2008a).

A esse respeito, Orlandi (2007) assevera que a análise do discurso faz uma reflexão sobre a maneira como a linguagem se materializa na ideologia, bem como a ideologia se manifesta na língua. Assim, afirma-se que a análise do discurso pretende compreender o sentido da linguagem, enquanto trabalho simbólico que constitui o homem e sua história. Nessa direção, Maingueneau (2004) preceitua que o discurso é orientado, pois se desenvolve no tempo, ou seja, ele se constrói para determinada finalidade, que, no caso em tela, é a modificação do entendimento sobre o trancamento da pauta pelas MPs.

A cena discursiva em análise, a QO 411/09 e sua repercussão no Plenário da Câmara dos Deputados, se inserem em um contexto político-institucional de alegada paralisia legislativa desta Casa e a consequente diminuição do poder de agenda em favor do Executivo. Nesse sentido, o discurso é encarado como forma de ação, de modo que a enunciação constitua um ato que pretende modificar uma situação (MAINGUENEAU, 2004). O objetivo da QO 411/09 é modificar uma situação, alterar o entendimento a respeito do sobrestamento da pauta. Assim sendo, a cena teatral da sessão plenária na qual foi suscitada a QO e a

²¹ Para tornar a análise mais fluida, as citações textuais dos pronunciamentos utilizadas neste capítulo constam na íntegra nos anexos.

repercussão de sua decisão será dividida em quatro atos em conformidade com a ideia de Charaudeau, em sua análise sobre o discurso político.

No primeiro ato, os atores em cena serão os protagonistas: Deputado Régis de Oliveira e o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. Aquele inicia a discussão ao suscitar a Questão de Ordem sobre o alcance do trancamento da pauta nas matérias administrativas e nos projetos de resolução; este, interpretando o art. 64 da Constituição Federal, amplia o alcance do questionamento do Deputado.

No segundo ato, entra em cena o antagonista: Deputado Ronaldo Caiado, Líder do Democratas – partido de oposição ao Governo –, que se manifesta, de forma contundente, contrário à interpretação de Temer.

O terceiro ato contará com a atuação dos Líderes do PT, Cândido Vaccarezza, e do Governo, Henrique Fontana. Aquele, apesar de enaltecer a decisão do presidente, se posiciona favoravelmente à decisão, mas com cautela. Este, ao contrário, permanece silente durante a discussão.

O quarto ato será o clímax da cena teatral, na qual serão analisadas as falas de outros parlamentares, que, mesmo na condição de atores coadjuvantes, têm relevância para a formação discursiva do pretendido resgate do poder de agenda do Poder Legislativo.

Para complementar o roteiro de análise, é necessário retomar alguns conceitos já apontados, dando destaque para os lugares de fabricação do pensamento e discurso políticos e para as estratégias discursivas utilizadas na instância política na cena teatral.

Charaudeau (2011) distingue os lugares de fabricação do pensamento político, de acordo com o modo de interação dos atores na elaboração do discurso. Para ele, o discurso político entendido como sistema de pensamento é o sucedâneo de uma atividade discursiva que pretende estabelecer um ideal político, de forma a moldar opiniões e pensamentos. Além disso, enxerga-se o discurso político como ato de comunicação, o qual está mais relacionado com os atores presentes na cena de comunicação. Seu intuito é conseguir adesões, rejeições ou consensos; destarte, o discurso político pretende construir, com a utilização de procedimentos retóricos, imagens dos atores a partir de estratégias de persuasão e de sedução.

Ainda a respeito dos lugares de fabricação do discurso político, o lugar da governança, na qual atua a instância política – e também a instância adversária –, é o que diz mais concerne à presente análise. Assim, Charaudeau (2011, p. 56) afirma que “a instância política encontra-se no lugar em que os atores têm ‘poder de fazer’ – isto é, de decisão e de ação – e um ‘poder de fazer pensar’ – isto é, de manipulação”. Para que os atores se mantenham legitimamente no poder, a produção do discurso político deve

se dedicar a *propor* programas políticos quando de trata de candidatar-se a aos sufrágios eleitorais, a *justificar* decisões ou ações para defender sua legitimidade, a *criticar* as ideias dos partidos adversários para melhor reforçar sua posição e a *conclamar* o consenso social para obter apoio dos cidadãos, tudo com a ajuda de diversas estratégias de persuasão e sedução. (CHARAUDEAU, 2011, p. 56, grifo do autor).

É interessante notar que a construção verbal proposta por Charaudeau (2011) na produção do discurso político encontra reflexo na formação discursiva dos pronunciamentos sobre a QO. Em resposta ao questionamento de Régis de Oliveira, Michel Temer não estabelece programas políticos, mas apresenta uma interpretação constitucional no intuito de “levantar a cabeça do Poder Legislativo”. Para isso, ele justifica sua decisão com argumentos jurídicos e políticos. A crítica é utilizada por Ronaldo Caiado para marcar seu posicionamento contrário à tese levantada. A conclamação para o consenso e apoio à decisão de Temer fica por parte do Líder do PT e de outros deputados presentes no terceiro e quarto ato, respectivamente.

4.1 Primeiro ato: Apresentação e ampliação

Os atores que participam deste ato são: o Deputado Régis de Oliveira (PSC-SP) e o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP). Eles protagonizam o diálogo político que levou à alteração do sobrestamento da pauta das medidas provisórias.

As ementas da Questão de Ordem 411/09 e da Decisão apresentam elementos textuais que merecem ser analisados. Os verbos utilizados exercem papel crucial no texto, pois demonstram o percurso retórico utilizado pelos atores. Régis de Oliveira “defende”, “alega” e “conclui”. Diante disso, Temer “responde”, “entende”, “considera” e “decide”. Além disso, os verbos expressam a ação do sujeito do discurso.

Sabendo que a ementa tem como objetivo estabelecer a síntese da tese defendida pelo parlamentar, observa-se a relevância desses movimentos discursivos na fala de Régis de Oliveira:

Defende a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59, C.F. não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluiriam na definição da expressão "deliberações legislativas", sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição; **alega** que as resoluções podem ser caracterizadas como matéria administrativa,

interna corporis, que se excluem do âmbito da lei; **conclui** afirmando que toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória aguardando deliberação (grifo nosso).

O que o deputado pretende é questionar se resolução e matérias administrativa estariam ou não sujeitas ao sobrestamento da pauta. O objeto da argumentação se fundamenta na expressão “deliberações legislativas”. Conforme indicado, as questões de ordem são suscitadas quando há alguma dúvida regimental ou constitucional. Assim, o texto da questão de ordem indica os dispositivos constitucionais nos quais o autor fundamentou sua argumentação: art. 59, VII – que elenca a resolução dentro das espécies normativas componentes do processo legislativo – e art. 62, § 6º – que determina que a medida provisória irá sobrestar “todas as demais deliberações legislativas” após o 45º dia de tramitação.

Essa mesma lógica também funciona no que se refere ao discurso de Michel Temer:

Responde à questão de ordem do Deputado Régis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão "deliberações legislativas" para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; **entende** que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, **considera** não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; **decide**, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias (grifo nosso).

Temer responde ao questionamento, reformulando e ampliando o alcance da decisão. A partir da leitura do texto constitucional, o presidente entende que as medidas provisórias somente podem tratar de matérias reservadas à lei ordinária e, portanto, considera que as outras espécies normativas do art. 59 não podem estar sujeitas ao sobrestamento da pauta. Assim, decide que durante as sessões extraordinárias, elas podem ser deliberadas sem se sujeitarem ao trancamento.

Passando ao “texto integral” da questão de ordem, percebe-se um diálogo solene, que se manifesta por um discurso ritualístico. A forma como o deputado Régis de Oliveira se

dirige ao presidente “Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem”; e como Michel Temer responde: “Tem V. Exa. a palavra” demonstram isso²².

No começo de sua fala, o Deputado Régis de Oliveira anuncia que realizou uma pesquisa sobre o assunto. Sua fala funciona como um indício de argumento crível, confiável e estabelece uma contraposição à visão do senso comum do discurso político “tradicional”, que se baseia na opinião. Em sua pesquisa, ele cita um “grande jurista chamado Michel Temer e seus Elementos de Direito Constitucional, e outros juristas, Manoel Gonçalves Filho, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva”. As citações jurídicas que utiliza indica um discurso de autoridade e conhecimento da problemática.

Ainda sobre as citações jurídicas, merece destaque a do “grande jurista chamado Michel Temer”, que indica uma deferência ao Presidente da Câmara e remete a discussão ao lugar do pronunciamento do discurso, ou seja, o lugar de fala do sujeito do discurso, como explica Foucault. Este recurso confere legitimidade não apenas ao Deputado Régis, mas também ao Presidente Temer, que se pronunciaria posteriormente. Destarte, cabe retomar os conceitos de lugar e sujeito apontados anteriormente:

Se uma proposição, uma frase, um conjunto de signos podem ser considerados “enunciados”, não é porque houve, um dia, alguém para proferi-los ou depositar, em algum lugar, seu traço provisório; mas sim na medida em que pode ser assinalada a posição do sujeito. (FOUCAULT, 2008a, 107)

As ideias de Foucault sobre a posição do sujeito e o lugar de onde o discurso é proferido têm estreita relação com a presente análise, pois eles são essenciais para a compreensão das relações de poder que se formam na sociedade com objetivo de produzir “verdades”. No Parlamento e, sobretudo, na QO 411/09, a formação de verdades decorre das relações de poder estabelecidas. Quando o Deputado Régis de Oliveira evoca a obra de Michel Temer, não o faz de forma despreziosa, mas para conferir autoridade e legitimidade àquele que iria responder seu questionamento.

Nesse mesmo sentido, é necessário lembrar os lugares de fabricação do pensamento político. O discurso político entendido como sistema de pensamento é o sucedâneo de uma atividade discursiva que pretende estabelecer um ideal político, de forma a moldar opiniões e pensamentos. Charaudeau (2011, p. 56) afirma que “a instância política encontra-se no lugar em que os atores têm ‘poder de fazer’ – isto é, de decisão e de ação – e um ‘poder de fazer

²²Cabe destacar que esse ritual político é repetido em vários momentos da cena, inclusive no segundo ato, nas falas do antagonista, Ronaldo Caiado.

pensar’ – isto é, de manipulação”. Dessa forma, Michel Temer, tendo a legitimidade conferida por sua atuação acadêmica e a autoridade própria de Presidente da Câmara dos Deputados, tem o “poder de fazer” e o “poder de fazer pensar”. Tanto é assim que diversos deputados aplaudiram sua decisão, como será apresentado posteriormente.

Antes de analisar a fala de Michel Temer, é importante fazer outras considerações sobre o discurso deflagrador do processo de alteração no sobrestamento. Para embasar sua tese sobre o descabimento de as medidas provisórias trancarem as deliberações das “resoluções e toda matéria administrativa”, Régis de Oliveira lembrou que no dia anterior, estando a pauta sobrestada por medida provisória, o Plenário decidiu sobre “prorrogação de prazo para término de CPI”.

Na conclusão, o deputado retoma os argumentos utilizados ao longo do discurso e enfatiza seu ponto de vista:

Daí a questão de ordem, a fim de que se entenda que o trancamento de pauta a que alude o parágrafo 6º. do art. 62 não alcança a deliberação, em Plenário, da matéria que deva ser apreciada através de resolução, o mesmo sucedendo com as questões de ordem. Em suma, toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória que aguarde deliberação.

Logo em seguida, o Presidente Michel Temer recolheu a questão de ordem, anunciou que já se convencera das “primeiras razões”, mas, demonstrando cautela e racionalidade em não decidir de imediato, informou que examinaria a questão “com maior vagar”.

Após uma semana, no dia 17 de março de 2009, o Presidente Michel Temer pede a atenção dos deputados para responder a QO 411/09. É interessante notar que, desde o começo de seu discurso, considerando a possibilidade de contestações judiciais, ele constrói sua argumentação de forma didática e cautelosa. Assim, preliminarmente o Presidente responde o seguinte: “que além das resoluções, que podem ser votadas apesar do trancamento da pauta 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”.

Michel Temer fundamenta sua decisão recorrendo a elementos configuradores da seara política e jurídica. Mais uma vez, a noção foucaultiana de lugar de produção do discurso deve ser ressaltada. Seu entendimento tem legitimidade conferida pela estatura política e acadêmica do enunciador, ou seja, do ato enunciativo, como preceitua Maingueneau.

A respeito da identidade e legitimidade do sujeito político, Charaudeau afirma (2011, p. 64) que “o campo político é encenado de forma que os diversos atores representam as

comédias, os dramas ou as tragédias do poder mediante relações de legitimidade, credibilidade e de cooptação”. Nesse sentido, ele informa que “é na identidade social do sujeito político que se projeta sua legitimidade [...]. A legitimidade social é importante porque é a que dá a toda instância de palavra uma autoridade de dizer”. Assim, é possível dizer que a legitimidade do Presidente Michel foi conferida por sua formação acadêmica, pelo Regimento Interno e, sobretudo, por seus pares.

Em primeiro plano, apresenta-se o argumento político, no qual se percebe uma tentativa de tocar, persuadir, seduzir o Plenário com expressões do tipo:

- a) “Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações”;
- b) “se não encontrarmos uma solução no caso interpretativo do texto constitucional”;
- c) “dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos aqui uma solução que vai nos permitir legislar”.

Ao evocar as críticas que a Casa sofre por praticamente não votar em Plenário outras matérias, salvo as MPs, Michel Temer introduz no cenário um elemento muito caro aos atores políticos: a função precípua do Parlamento, que é legislar. É importante fazer uma ressalva sobre as funções do Poder Legislativo. Existem outras atribuições tão importantes quanto a legislativa, porém, por razões objetivas e metodológicas da presente análise, será dada maior ênfase para a função legiferante.

Isso é percebido, também, com a utilização do plural como uma forma de aproximar o enunciador do auditório. A construção frasal dos pontos “b” e “c”: “se não encontrarmos uma solução” e “dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos aqui uma solução que vai nos permitir legislar” é um recurso estilístico que visa obter a adesão do auditório à sua tese por meio da persuasão. Com isso, o presidente joga com a emoção dos demais atores. Charaudeau (2011, p. 90) aponta nessa direção ao afirmar que

o sujeito que fala deve saber escolher universos de crença específicos, tematizá-los de determinada maneira e proceder à determinada encenação, tudo em função do modo como ele imagina seu interlocutor ou seu público e em função do efeito que ele deseja produzir.

Ao final do fundamento político, ele se cinge do argumento de autoridade, colocando-se na posição de “presidente da Câmara dos Deputados e disposto a sofrer toda e qualquer consequência desse ato”. Mais uma vez percebe-se a força do lugar do sujeito, como reitera Foucault, o que mostra a relevância do enunciador no caso em exame. Nesse sentido, Temer

se posiciona acima de disputas partidárias, ao afirmar o seguinte: “Quero dizer, registrar, ressaltar, que não falo isso como Líder do Governo, nem como Líder da Oposição, faço-o como Presidente da Câmara dos Deputados”.

Após apelar para a emoção dos demais atores, o protagonista, Michel Temer, procura convencê-los – vale ressaltar, racionalmente – com a sustentação jurídica de sua tese. Ao citar a Constituição Federal, a inauguração política e jurídica do Estado Democrático de Direito e o consequente rompimento com o centralismo autoritário do regime anterior, ele dá início à sua explanação jurídico-constitucional da “igualdade absoluta entre os poderes”. Este tema, apesar de incluído na argumentação racional, tem forte apelo emocional entre os presentes, que enxergam no excesso de MPs uma usurpação de seu direito de legislar.

A utilização de expressões como “combate ao autoritarismo”, “debelar o centralismo”, “igualdade absoluta entre os poderes do Estado” faz parte da estratégia discursiva de Temer de significar a relação institucional entre os poderes. Nesse sentido, Charaudeau (2011, p. 32) afirma que

o discurso político, no que concerne às suas significações e a seus efeitos, não resulta da simples aplicação de esquemas de pensamentos pré-construídos que se reproduziriam sempre da mesma maneira quer se esteja do lado dos dominantes ou dos dominados. As significações e os efeitos resultam de um jogo complexo de circulação e de entrecruzamentos dos saberes e das crenças que são construídos por uns e reconstruídos por outros.

Os atores políticos, sobretudo Michel Temer, que participam nesta cena teatral têm papel de destaque no processo de significação, circulação e entrecruzamento dos saberes acerca da interpretação do sobrestamento da pauta, do poder de agenda e da relação institucional entre os poderes, através do discurso político.

Como o processo de formação discursiva não é hermético e interage com outros textos e com o contexto de sua produção, consoante com os postulados foucaultianos, Michel Temer não limita seu pronunciamento a seus pares, mas extrapola os limites do Plenário e fala aos expectadores, ao povo: “o poder é do povo. Somos meros órgãos exercentes do poder que nos foi atribuído”.

Retomando a percurso discursivo e utilizando perguntas retóricas para montar seu argumento da separação dos poderes, Temer indica que “a função primacial, primeira, típica, identificadora de casa um dos poderes é esta: execução, legislação e jurisdição”. Com a utilização de termos semelhantes – primacial, primeira, típica, identificadora – o presidente presente enfatizar seu ponto de vista de que as funções devem ser exercidas prioritariamente

por seus titulares. Michel Temer admite haver exceções, porém elas devem ser restritivas e não ampliativas, de forma a conferir ao Presidente da República amplo poder de agenda.

É importante enfatizar que, mesmo durante a fundamentação jurídica, de cunho mais racional, o então Presidente, Michel Temer, utiliza elementos de dramatização no discurso político, que “realiza a encenação seguindo cenário clássico dos contos populares e das narrativas de aventura: uma situação inicial que descreve o mal, a determinação de sua causa, a reparação desse mal pela intervenção do herói natural ou sobrenatural” (CHARAUDEAU, 2001, p. 91). Com seu discurso político, Temer procura obter adesão do auditório, insistindo na desordem social da qual o Legislativo é vítima, na origem do mal e na solução salvadora apresentada por ele (CHARAUDEAU, 2011).

A “desordem social” é apresentada como a supremacia do Executivo na relação institucional com o Legislativo, notadamente com a utilização da ironia no seguinte trecho:

a Constituinte, de 1988, não produziu a igualdade entre os órgãos do Poder. A Constituinte, de 1988, produziu um sistema de separação dos Poderes, em que o Executivo é mais relevante, é maior politicamente do que o Legislativo.

A “origem do mal” é encontrada na continuação do trecho anterior: “tanto é maior que basta um festo excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo”, ou seja, as MPs que constantemente sobrestam a pauta do Plenário.

E, por fim, a “solução salvadora” é apresentada na continuidade desse argumento:

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 pautadas sessões ordinárias, não trancarão a pauta das sessão (sic) extraordinárias.

Nesse sentido, Charaudeau (2001, p. 91) assevera que

a solução salvadora consiste em propor medidas que deveriam reparar o mal existente. De repente, o defensor dessas medidas aparece crível, persuasivo e tenderá a construir para si uma imagem mais ou menos forte de salvador da pátria, dado que o objetivo é fazer o público encontrar o libertador de seus males e voltar-se totalmente para ele. Isso mostra a que ponto a construção da imagem de si (o *ethos*) é importante no discurso político.

Sua estratégia discursiva se mostra bem sucedida com os aplausos do auditório, cuja manifestação de apoio será objeto de análise no quarto ato. A solução salvadora e o apelo emotivo/persuasivo são retomados ao final de seu discurso quando Temer usa a expressão “levantar a cabeça do Poder Legislativo” e o seguinte trecho:

Eu não tenho nenhuma preocupação se num dado momento, aqueles que se opõem, levarem a questão ao Supremo Tribunal Federal, e o Supremo disser: não senhor, o Legislativo não pode legislar enquanto houver medida provisória trancando a pauta, o Legislativo que se cale, silencie e preste obediência a este Poder extraordinário, enaltecido, que é o Poder Executivo.

Com isso, o ator retoma a cautela apontada inicialmente: “a prudência recomenda que eu aguarde uma decisão de Supremo Tribunal Federal para convocar as sessões extraordinárias”; e encerra sua participação nesse ato: “Esta a decisão proferida”.

4.2 Segundo ato: Refutação

O ator principal desse ato, o antagonista da cena discursiva, é o Deputado Ronaldo Caiado, Líder do DEM em 2009, que se opõe de forma veemente à decisão proferida pelo Presidente, Michel Temer. Sua participação na discussão se deu em dois momentos: a primeira está no próprio texto da QO 411/2009 – anexo 1 – e a segunda, em outro momento da sessão – anexo 2. Deve-se ressaltar que em ambos os discursos predomina a dramatização como elemento de efeito de sentido.

Caiado inicia sua fala enfatizando que ficou “perplexo, atônito” com a decisão que Temer informara nos bastidores, na reunião de Líderes. Isso já aponta o tom que ele utilizará durante todo o discurso: emoção, paixão, para tentar persuadir os ouvintes a acompanhá-lo na refutação da tese proposta pelo Presidente. Nota-se isso, logo no segundo parágrafo quando ele se dirige aos demais atores: “Qual é o juramento que nós prestamos aqui ao tomar posse? É exatamente o de respeito à Constituição brasileira e de seu cumprimento”.

De forma análoga à estratégia argumentativa de Temer, que recorreu a instrumentos de emoção na justificação jurídica, Caiado utiliza elementos persuasivos com toques de racionalidade jurídica, como se verifica na citação acima, que remete ao “juramento” e à “Constituição”. Em vários momentos de sua fala, ele cita a Constituição, o Estado Democrático de Direito e a forma prevista na Carta Magna para sua alteração, por PECs. Esse recurso confere força ao discurso que pretende refutar a tese de Temer.

A esse respeito, é possível notar que o posicionamento de Líder do DEM encontra ressonância na “desqualificação do adversário” apresentada por Charaudeau. Para ele, “é na estigmatização da origem do mal que é preciso inscrever também as estratégias de

desqualificação do adversário, sendo este um dos polos constitutivos do discurso político” (CHARAUDEAU, 2011, p. 92).

Dessa forma, a argumentação de Caiado tem o intuito de refutar a tese e ação do adversário, alertando para o risco que eles representa. O adversário de Ronaldo Caiado nesta cena é o então Presidente, Michel Temer, com sua “decisão monocrática”. A ameaça, o risco que ele representa é o desrespeito à Constituição e ao Estado Democrático de Direito, expresso nos seguintes trechos:

- a) “Se uma norma constitucional é revogada monocraticamente, qual é a garantia do cidadão comum e do Estado Democrático de Direito, tão decantado aqui? A interpretação do Presidente? Dos próximos? Que garantia legal nós temos?”
- b) “Isso é gravíssimo. Isso é, sem dúvida nenhuma, a diminuição desta Casa. Peço a todos os senhores que reajam, que apoiem a decisão dos democratas. Recorreremos à Comissão de Constituição e Justiça e também ao Supremo Tribunal Federal. Queremos votar, mas não podemos admitir, em momento algum, que se pratique um golpe contra a Constituição brasileira, porque, sim, é de golpe que se trata, de desrespeito à Constituição brasileira. Não se pode admitir que uma medida provisória coloque em risco o Estado Democrático de Direito”.

O ponto “b” é fundamental no discurso de Caiado e traz elementos importantes para análise. Os termos “golpe” e “risco” remetem ao medo, recurso utilizado para posicionar o ouvinte e demais atores contra o adversário. O contexto de ambos os lexemas significam na memória do ouvinte o período da ditadura militar. Nesse sentido, ele alerta para perigo da interpretação dada por Temer transformar a medida provisória “no decreto-lei da época de exceção deste Congresso Nacional”.

Outra estratégia discursiva utilizada pelo Líder do DEM é o princípio da *inversão*, que consiste em se falar de coisas parecidas para facilitar a compreensão do texto. Dessa forma, o discurso é concebido como “práticas descontínuas, que se cruzam, se ignoram e excluem” (FOUCAULT, 2008b p. 52). Para se contrapor à “decisão monocrática” de Temer, e também ao Governo, que “tranca a pauta para fazer valer a decisão de uma medida provisória e legisla sobre a Câmara dos Deputados”, Caiado evoca Arlindo Chinaglia, ex-Presidente da Câmara, e a PEC, como instrumento legítimo para alterar a CF. Dessa forma, é importante reafirmar que por não se tratar de uma estrutura fechada, a fala de Ronaldo Caiado recebe influências externas, ou seja, se relaciona com outras formações discursivas e ideológicas. O elemento responsável pela dinâmica dessa interação sociolinguística é o interdiscurso. Assim, a

utilização desses entrecruzamentos textuais para sensibilizar o auditório e dar consistência em seu discurso.

A parte final do primeiro pronunciamento do Líder do DEM frisa seu papel de antagonista quando conclama seus pares a não aceitarem esse “golpe” à Constituição brasileira: “Peço a todos que reajam, que apoiem a decisão dos democratas”. Nesse sentido, Charaudeau (2011, p. 93) informa que o “sujeito político que combate um adversário deve rejeitar os valores opostos aos preconizados por este, mostrando por uma boa argumentação a fraqueza e o perigo dessas ideias”.

A utilização do termo “golpe” gerou um desconforto no Presidente Temer, que não aceitou tal denominação e, assim, o Deputado Caiado, sendo-lhe novamente concedida a palavra, utilizou um tom mais brando em sua argumentação, porém permaneceu enfático e persuasivo, jogando com a emoção dos ouvintes. Maingueneau (2004) ensina que a dimensão social do discurso se manifesta na pretensão de expressar vontade e opiniões sobre determinado assunto. A fala de Caiado avança nessa direção.

4.3 Terceiro ato: Defesa cautelosa

Esta cena terá a atuação de dois Líderes: do PT e do Governo. Logo no início de sua fala, Candido Vaccarezza, Líder do PT – vale ressaltar, partido do então Presidente Lula –, retoma um argumento utilizado pelo Presidente Michel Temer, a respeito do lugar desde onde o discurso é proferido: “Sr. Presidente, considero que esta é uma questão de Estado, não uma questão da Oposição ou da Situação. E parablenizo V.Exa. por ter tomado uma posição da Presidência da Câmara dos Deputados”. Diante desta fala, percebe-se uma inclinação favorável à decisão de Temer, porém devido cargo que ocupa – Líder do partido do Presidente de República – prefere adotar um tom mais cauteloso, como será apontado posteriormente.

A utilização deste elemento discursivo, o comentário, possibilita a construção de novos discursos, a partir da referência e articulação com outros textos. Assim, “o comentário conjura o acaso do discurso, fazendo-lhe sua parte: permite-lhe dizer ao algo além do texto mesmo, mas com a condição de que o texto mesmo seja dito e de certo modo realizado” (FOUCAULT, 2008b, p. 26).

Além disso, Vaccarezza já adianta que a “posição será divergente da anunciada pelo Deputado Ronaldo Caiado”. Ao dizer que acha “muito forte afirmar que houve uma decisão monocrática do Presidente de mudar a Constituição”, Vaccarezza tenta promover uma

desqualificação de seu adversário. A respeito dessa estratégia discursiva do Líder do PT *vis-à-vis* do DEM, Charaudeau (2011, p. 93)

a mesma imagem combativa poderá ser apreciada positivamente por aqueles que têm necessidade de identificar-se com um *ethos* de “poder” (“ele sabe lutar”), mas será rejeitada (“é um personagem grosseiro”) por aqueles que preferem um *ethos* de inteligência (“aqui está um debatedor sutil e elegante”).

Assim, a argumentação de Vaccarezza converge com a de Temer a respeito da “interpretação da Constituição Federal” e da “harmonia e a separação dos Poderes, não a sobreposição de qualquer um deles”. Ao evocar a figura do “Presidente Lula, democrata que é, defensor da Constituição e do Estado Democrático de Direito”, o Líder do PT reforça a ideia de que a decisão interpretativa é legítima e não fere a separação dos Poderes.

Percebe-se, entretanto, certa precaução, como já foi indicado acima, na fala do Deputado Cândido Vaccarezza. Se, por um lado, ele pretende “elogiar V.Exa. [Michel Temer]” que “procurou resgatar a dignidade do Poder Legislativo ao dar nova interpretação”, afirmando que “é um grande dia para o Legislativo brasileiro: V.Exa. apresenta uma agenda positiva para o debate político”, ressaltando que “esta Casa do Parlamento brasileiro se engrandece sob a Presidência de V.Exa.” e parabenizando “pela decisão tomada”. Por outro, é possível notar que não há um apoio irrestrito à decisão quando ele informa que “a bancada do PT precisa de tempo para discutir a posição que iremos tomar a respeito” e “mesmo que eu discorde do conteúdo da decisão de V.Exa. — e não discordo, mas essa pode vir a ser a nossa posição”.

Nota-se novamente que o lugar da fala influencia as relações de poder no plano das formações discursivas e suas respectivas formações ideológicas, que estão diretamente associadas à dimensão institucional do discurso e vinculadas às relações de poder articuladas pelo dito e o não dito. Assim sendo, mesmo que o Líder do Governo, Henrique Fontana não tenha se manifestado verbalmente no debate acerca da interpretação de Michel Temer, é possível afirmar que seu “não dito” também expressa esse posicionamento cauteloso de Vaccarezza. Tendo em vista esse importante cargo que Fontana exerce na relação institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo, seu silêncio eloquente em relação à decisão da QO 411/09 também se materializa em uma relação de poder.

Não seria forçoso imaginar que, em virtude de seus cargos em relação ao Governo, eles não apoiassem integralmente a decisão de Temer, pois ela tende a diminuir poder de agenda da Presidência da República em favor da Câmara dos Deputados. Entretanto, a

conjugação das práticas discursivas de ambos os atores desse ato expressam, a partir do silêncio de Fontana e a concordância cautelosa de Vaccarezza, uma tendência pró-Parlamento, sintetizada na fala do Líder do PT: “é um grande dia, um dia positivo para o Poder Legislativo”.

4.4 Quarto ato: Apoteose

Dos doze deputados que se pronunciaram em relação ao debate da QO 411/09, além dos atores dos outros atos, oito foram favoráveis à decisão e dois, contrários. Diante disso, nota-se um clima de amplo apoio à interpretação de Temer ao sobrestamento da pauta. Neste ato, portanto, entram em ação os atores coadjuvantes que, apesar da condição de seus papéis, têm grande importância para formação discursiva no interior do Parlamento. Suas falas não serão analisadas individualmente, mas em relação ao fortalecimento da defesa à decisão de Temer iniciado no ato anterior, culminando com a apoteose do “grande dia, um dia positivo para o Poder Legislativo”.

Os apoiadores são: Vicente Arruda, Silvio Costa, Bonifácio de Andrada, Eduardo Valverde, Cleber Verde, Carlos Willian, Darcísio Perondi e Rodrigo Rollemberg, deputados de diversos partidos, inclusive da oposição. Isso contribui para a “apoteose”, a defesa do Legislativo e seu poder de agenda frente ao Executivo. A possibilidade de votar mais matérias além das MPs.

Percebe-se novamente nesse ato uma estratégia discursiva que mistura elementos de persuasão e de convencimento, no contexto de dramatização do discurso, já adotados por outros atores. A fala de Vicente Arruda expressa essa mescla: “cumprimento V.Exa. pela brilhante solução que trouxe ao grave problema das medidas provisórias”, “quando deliberamos sobre emendas constitucionais, não estamos na condição de legisladores ordinários, mas de Constituintes derivados” e “solução que deu é brilhante e está de acordo com os cânones constitucionais”. Bonifácio de Andrada discursa nesse mesmo sentido, manifestando “total solidariedade” à “interpretação da Constituição e do Regimento, tem em vista a defesa do Poder Legislativo. Nós sabemos que a Constituição menciona os três Poderes, que funcionam de acordo com as suas atribuições”.

Foucault (2002) estatui que as instituições funcionam como produtoras de verdade, exercendo poder sobre a sociedade por meio de relações hierarquicamente organizadas e de discursos persuasivos que indicam quem exerce o poder. Com isso, é possível afirmar que a

natureza do poder é apreendida no interior de práticas reais e efetivas e na relação direta com seu campo de aplicação: no discurso. Assim, esse ato pode ser compreendido como manifestação da instituição Câmara dos Deputados em favor de seu poder de agenda. As relações de poder não se restringem às Lideranças ou à Presidência, mas as bases também as exercem, como ensina Foucault. Na mesma direção, Charaudeau (2011) reitera que o discurso político é o instrumento que pretende modificar essa situação. Os pronunciamentos dos atores desse ato manifestam isso:

- a) “cumprimento V.Exa. pela brilhante solução que trouxe ao grave problema das medidas provisórias” (Vicente Arruda).
- b) “Sr. Presidente, sinceramente, quero começar dizendo a V.Exa. que a sua intenção é profundamente factível e dignifica o Poder Legislativo” e “O Presidente tem razão na medida em que dá altivez ao Poder Legislativo” (Silvio Costa).
- c) “Sr. Presidente, peço a palavra para levar ao Deputado Michel Temer pessoalmente a nossa total solidariedade” (Bonifácio de Andrada).
- d) “Tenho absoluta certeza de que essa interpretação do nobre Presidente, que certamente paira sobre esta Casa, traz uma oportunidade” e “trago o apoio do Partido Republicano Brasileiro a essa interpretação do Presidente Michel Temer, entendendo que essa é a oportunidade que esta Casa tem de, mesmo diante de medidas provisórias trancando a pauta, votar matérias relevantes para a sociedade brasileira” (Cleber Verde).
- e) “Sr. Presidente, a bancada do PMDB e todo este Parlamento quer cumprimentá-lo. Evidente que há divergências. Desde que cheguei aqui falei com mais de 30 Parlamentares e todos estavam contentes dizendo: *A Casa vai funcionar, a Casa firmou o pé para a sua independência, a sua autoafirmação.* Isso o senhor o fez. O senhor é constitucionalista, professor renomado, foi Constituinte, estudou profundamente e tomou essa decisão que promove a independência, a autoafirmação do Parlamento” (Darcísio Perondi).
- f) “Sr. Presidente, em nome do PSB, quero cumprimentá-lo pela decisão” e “receba o apoio da Liderança do Partido Socialista Brasileiro pela decisão que resgata o papel da Câmara dos Deputados de legislar, tarefa principal juntamente com a fiscalização do Poder Executivo” (Rodrigo Rollemberg).

Assim sendo, é importante lembrar que a análise do discurso procura unidades das formações discursivas e suas condições ideológicas, históricas, políticas e sociais de produção. Essas condições históricas indicam que objeto discursivo se materializa sob um

feixe complexo de relações estabelecidas entre instituições, processos, comportamentos e práticas sociais (FOUCAULT, 2002).

As condições históricas de produção desses discursos são: as alegadas supremacia do Executivo e a perda do poder de agenda da Câmara em virtude das MPs. A materialização do objeto discursivo ocorre nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, por meio da modificação dos comportamentos e práticas sociais dentro do Parlamento, manifestadas no desfecho apoteótico do último ato dessa cena teatral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a formação discursiva das relações de poder entre Legislativo e Executivo, no contexto da QO 411/09, que alterou o entendimento a respeito do sobrestamento da pauta pelas MPs. Essa flexibilização surgiu como uma solução jurídica, mas sobretudo, política para a alegada paralisia decisória do Parlamento frente à supremacia do Executivo, com a larga utilização das MPs. Críticos alegam que esse quadro institucional brasileiro feria princípio da separação dos poderes, estabelecido pela Carta Magna.

A decisão de Michel Temer pretendeu reverter esse quadro e restabelecer o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, como ficou evidenciado na análise de sua fala e de outros deputados. Dessa forma, optou-se pela aplicação da análise do discurso para estudar o fenômeno da alteração do sobrestamento da pauta, pois é a partir do discurso que as coisas significam e dão sentido às relações sociais manifestadas através da linguagem, em um contexto social e histórico concreto.

Os estudos legislativos no Brasil têm um forte viés normativo e empírico, na acepção positivista do termo. A aplicação desta metodologia de análise dá uma contribuição ao debate da relação institucional entre os Poderes da República brasileira, pois privilegia a formação discursiva e ideológica no âmbito da produção das falas políticas. De fato, o entendimento de Temer não retirou as competências legislativas do Presidente da República, nem alterou substancialmente a interação entre os atores inseridos nesse processo. Contudo, pode-se perceber que a modificação proposta desencadeou reações discursivas que podem ter efeito no Presidencialismo de Coalizão.

O pensamento de Charaudeau, como protagonista teórico desta análise, em diálogo com os demais autores, na condição de coadjuvantes, contribuiu para alcançar os objetivos propostos. A abordagem teórica e metodológica apresentada, qual seja, analisar os debates acerca da QO como cena teatral na qual os atores interagem discursivamente, foi capaz de desvelar o processo de produção de verdade e significação do trancamento da pauta, da relação institucional com o Executivo e o poder de agenda do Legislativo.

A análise do discurso permitiu desnudar como se formam as relações de poder na sociedade e, no caso em tela, como se dão as disputas e as interações políticas no quadro institucional brasileiro. Assim sendo, a utilização deste instrumento teve o intuito de compreender como os objetos simbólicos e as práticas discursivas dos atores da cena teatral da QO 411/09 intervieram no real, como indica Orlandi (2007). O Parlamento que, antes era

visto como carimbador das MPs enviadas pelo Executivo e cujo poder de agenda estava diminuído, teve a oportunidade de se posicionar de forma afirmativa frente àquele Poder, como ficou evidenciado nas falas do último ato da cena teatral.

Nesse contexto, o discurso, como forma de ação, pode ser compreendido como ato que pretende modificar uma situação, a partir do estabelecimento de um ideal político, a fim de moldar opiniões e pensamentos. Arendt (1987) compreende “ação” como a capacidade humana de intervenção pública no mundo, mediante palavras ou atos. Para ela, a política é a forma mais elevada dessa ação participativa, pois é concebida como elemento estruturante das relações sociais. Dessa forma, nota-se uma aproximação da dimensão relacionável da democracia – materializada pela fala – e da política – entendida como interatividade constitutiva das práticas discursivas dos atores na cena teatral. Por sua vez, Maingueneau (2004) aponta a existência de instâncias comunicacionais nas quais o enunciador, ator político no caso em tela, constrói sua própria fala.

É importante notar que as estratégias discursivas empregadas pelos atores políticos evidenciaram o processo de significação, circulação e entrecruzamento dos saberes a respeito da relação entre os Poderes. Dito isso, é possível afirmar que a formação discursiva está intimamente relacionada à prática institucional das relações de poder dentro e fora da Câmara dos Deputados. Assim sendo, é necessário enfatizar que a linguagem é predominante, a partir de uma “luta discursiva” que visa à legitimação por meio da construção de opiniões. Os embates dos pronunciamentos de Michel Temer e Ronaldo Caiado evidenciaram esta situação. Por outro lado, a “apoteose”, apresentada como manifestação favorável de vários deputados, desvelou uma situação latente no Legislativo, qual seja, a necessidade assegurar aos parlamentares o restabelecimento de um de suas funções precípuas, a de deflagrar o processo legislativo.

A divisão em quatro atos da cena teatral da sessão plenária, na qual foi suscitada a QO e a repercussão de sua decisão, auxiliou metodologicamente no processo de significação discursiva. O diálogo entre Oliveira e Temer no primeiro ato evidenciou como a enunciação constituiu um ato que pretendeu modificar a situação do sobrestamento da pauta. A atuação do antagonista, Deputado Ronaldo Caiado, no segundo ato, permitiu indicar a relação de poder conflituosa dentro e fora da Câmara. Por outro lado, os dois últimos atos serviram para apontar o “grande final”, em que os atores, enaltecendo a decisão de Temer, reconhecem que aquele fora um “grande dia para o Poder Legislativo”.

Percebe-se, pois, que o percurso retórico ocorre de forma análoga ao desenlace de uma trama teatral, com a exposição ou apresentação dos argumentos iniciais e ampliação do

escopo do debate; o clímax ou instalação do conflito, com destaque para a refutação feita pelo antagonista; e finalmente o desfecho, ou seja, a solução do conflito, de forma apoteótica, ao estilo do *grand finale* das sagas e epopeias teatrais. Esse percurso retórico se enquadra exatamente na análise de Charaudeau sobre o teatro político. Afinal, como argumenta o autor, não há política sem discurso e a linguagem é que move e orienta a ação política. Além disso, é por meio do discurso que o teatro político se estabelece como palco de discussão, de persuasão e de sedução no qual se elabora o pensamento e se desenrola a ação dos políticos.

Dessa forma, esse estudo teve o intuito de revelar a força política e retórica dos pronunciamentos em Plenário no sentido de modificar e, sobretudo, legitimar o entendimento sobre o trancamento da pauta. Cada análise mobiliza determinados conceitos do imaginário e das representações sociais que a torna diferente em relação às demais (ORLANDI, 2007). Assim sendo, ao utilizar a análise do discurso, tendo como pano de fundo o processo legislativo, direito constitucional e a ciência política, pretendeu-se dar novo enfoque à temática do sobrestamento da pauta e, dessa forma, tentar fornecer novos elementos interpretativos aos dilemas institucionais e às escolhas políticas dos atores envolvidos nesse contexto.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. **Medida provisória e a sua conversão em lei: A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: A função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 42, n. 168, out/dez, 2005, p. 7-18.

AMORIN NETO, Octavio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007. p. 131-141.

ARENDET, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

_____; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-2582002000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 4 abr. 2011.

AZEVEDO, Márcia Maria de. **Prática do processo legislativo: jogo parlamentar, fluxos de poder e idéias no Congresso, exemplos e momentos comentados**. São Paulo: Atlas, 2001.

BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias?. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 53, 2000 p. 67-82.

BEACCO, Jean-Claude. Corpus. In: CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENAEU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008. p. 137-142.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm>>. Acesso em 4 nov. 2011.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007. p. 35-58.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: EdUnB, 2004. v. 2, p. 877-878.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007. p. 303-348.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008a.

_____. **A ordem do discurso**. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2008b.

_____. **Microfísica do poder**. 17. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2002.

GRIGOLETTO, Marisa. **A resistência das palavras: um estudo do discurso político britânico sobre a Índia (1942-1947)**. Tese (Doutorado em Linguística) – Instituto de Estudos de Linguagem, UNICAMP, Campinas, 1998. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000126157>>. Acesso em: 15 out. 2011.

LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Coord.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 163-189.

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 mar. 2011.

MAINGUENAEU, Dominique. **Análise de texto de comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 80-100.

_____. Cena de enunciação. In: CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENAEU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008. p. 95-97.

_____. Discurso. In: CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENAEU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008. p. 168-172.

_____. Escola Francesa de Análise do Discurso. In: CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENAEU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008. p. 202.

_____. **Novas tendências em análise do discurso**. 3. ed. Campinas: Pontes, 1997.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 7. ed. Campinas: Pontes, 2007.

PINTO, Celi Regina Jardim. **Elementos para uma análise de discurso político**. Barbarói (USCS), v. 24, 2006, p. 87-118. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/viewFile/821/605>>. Acesso em: 14 out. 2011.

PIRES, Ednilton Andrade. A medida provisória e sua evolução constitucional. In: ARAÚJO, José Cordeiro de. et al. (Org.). **Ensaio sobre impactos da constituição federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. v. 2. p. 579-589.

POLVEIRO JÚNIOR, Elton Edmundo. **Desafios e perspectivas do poder legislativo no século XXI**. Brasília: Senado, abr. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112>>. Acesso em: 2 jul. 2009.

RIBEIRO, Jaçanã. Resenha de “Discurso Político” [CHARAUDEAU, P. – São Paulo: Contexto, 2006]. **Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão v. 9, n. 1, p. 181-185, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www3.unisul.br/paginas/ensino/pos/linguagem/0901/090108.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2011.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 15-110.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília: EdUnb, 1996.

TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras: 1988**. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 41-51.

ANEXO 1**Questão de Ordem 411²³**

53ª Legislatura (11/03/2009)

Autor: REGIS DE OLIVEIRA (PSC-SP)**Presidente:** MICHEL TEMER (PMDB-SP)**Ementa**

Defende a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59, C.F. não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluíam na definição da expressão "deliberações legislativas", sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição; alega que as resoluções podem ser caracterizadas como matéria administrativa, interna corporis, que se excluem do âmbito da lei; conclui afirmando que toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória aguardando deliberação.

Decisão**Presidente:** MICHEL TEMER (PMDB-SP)**Ementa:**

Responde à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão "deliberações legislativas" para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais

²³Disponível em: <[http://200.219.132.16/netacgi/brs-cgi.exe?s1=\(\(411\).NUMQ.\)&l=25&u=http://www.camara.gov.br/Internet/Plenario/qordem.asp&p=1&r=1&f=G&d=QORS&SECT2=THES&SECT4=QordAvancada](http://200.219.132.16/netacgi/brs-cgi.exe?s1=((411).NUMQ.)&l=25&u=http://www.camara.gov.br/Internet/Plenario/qordem.asp&p=1&r=1&f=G&d=QORS&SECT2=THES&SECT4=QordAvancada)>. Acesso em 14 out. 2011.

tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias.

Texto Integral

O SR. REGIS DE OLIVEIRA - Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. REGIS DE OLIVEIRA (Bloco/PSC-SP. Questão de ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, cito uma questão de ordem com base no art. 95, entendendo que quando o § 6º do art. 62 da Constituição fala em sobrestamento de todas as deliberações legislativas da Casa quando houver o trancamento por medida provisória, as resoluções previstas no inciso VII do art. 59 não estão aí compreendidas.

Fiz uma pesquisa sobre isso, Sr. Presidente. Cito um grande jurista chamado Michel Temer e seus Elementos de Direito Constitucional, e outros juristas, Manoel Gonçalves Filho, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva, todos eles entendem que o projeto de resolução não faz parte do processo legislativo.

Diante dessa observação, quero indagar à Mesa questão de ordem sobre se, para efeito de trancamento da pauta, todos os itens do art. 59 realmente trancam a pauta, salvo as resoluções. Pois assim poderíamos trabalhar tranquilamente em termos de alteração regimental e questões de ordem que podem ser solucionadas pelo Plenário.

Entendo que podemos deliberar sobre resoluções e toda matéria administrativa, como a que ontem deliberamos sobre a prorrogação de prazo para término de CPI. Por consequência, a indagação ou a questão de ordem que suscito, Sr. Presidente, é que o Plenário não fica com a sua pauta fechada. Claro que fica com a pauta fechada em todas as matérias, como vemos aqui, mas resoluções não estão subordinadas ao trancamento da pauta.

Esta é a questão de ordem que coloco a V.Exa.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) Recolho a questão de ordem de V.Exa. e logo de início já me convenço das primeiras razões de V.Exa., mas examinarei com maior vagar, para dar a solução à questão de ordem que ora suscita.

Questão de ordem apresentada pelo autor:

Exmo. Sr. Deputado Michel Temer, DD. Presidente da Câmara dos Deputados

REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, deputado federal, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa. suscitar a presente questão de ordem, fazendo-o com base no art. , pelos motivos que a seguir arrola:

01. Dispõe o parágrafo 6º do art. 62 que se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco (45) dias, entrará em regime de urgência, "ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver transitando.

02. Consequência óbvia do texto é que nada se pode decidir, salvo deliberar sobre a medida provisória que sobresta a pauta.

03. Dentro do processo legislativo, há diversos tipos de edição de normas jurídicas, tal como devidamente mencionadas pelos incisos do art. 59.

04. O processo legislativo engloba os itens I a VI que, realmente estão compreendidas na expressão deliberações legislativas, exceptuando-se o item VII que cuida das resoluções.

05. Todas são espécies normativas. A lei é, conceitualmente, um ato geral e abstrato editado pelo órgão parlamentar e imposto, obrigatoriamente, à obediência de todos. Ressalta: a) o caráter de generalidade e abstração e b) a imposição à obediência de todos. Evidente que o procedimento para elaboração da lei obedece a ritos especificados, seja na Constituição seja nas leis que disciplinam a matéria.

06. A lei produz, pois, efeitos externos, isto é, alcança terceiros. Não é ato interna corporis, mas, uma vez aprovada pelo órgão parlamentar e sancionada pelo órgão executivo, ingressa no mundo jurídico (promulgação e publicação), impondo-se à obediência de todos. Não se irá cuidar de seu aspecto patológico, qual seja, o de vício em sua produção.

07. De seu turno, a resolução não produz efeitos externos, mas internos, na forma delimitada pelo ilustre Prof. Michel Temer ("Elementos de direito constitucional", Ed. Malheiros, 22ª. Ed., pág. 157).

08. A propósito do assunto, o Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma: "Se, com boa vontade, ainda se pode dizer que a inclusão do decreto legislativo no "processo normativo" apresenta um tênue fundamento, bem mais difícil é admiti-lo em relação às resoluções, também incluídas pelo art. 59 no "processo legislativo" ("Do processo legislativo", Saraiva, 4ª. Ed., 2001, pág.198, item 113).

Mais contundente é PONTES DE MIRANDA ao afirmar que "resolução é a

deliberação que uma das câmaras do Poder Legislativo, ou o próprio Congresso Nacional toma, fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei" ("Comentários à Constituição de 1967", tomo 3, pág. 89, Rio, 1960).

09. Na Constituição anterior, a resolução não era prevista como dignidade constitucional e destinava a "regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular" (José Afonso da Silva, "Princípios...", 182).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho conclui dizendo que no âmbito de suas competências internas as Casas do Congresso "podem deliberar, por resoluções, para dispor sobre assuntos políticos e administrativos, excluídos do âmbito da lei" (ob. cit., pág. 198). Fulmina, ao final, esclarecendo que "claramente se infere que a resolução não tem por que ser incluída no processo normativo strictu sensu" (ob. cit., pág. 199).

10. Fora da dúvida, pois, que a matéria que deve ser apreciada por resolução não pode ser compreendida na expressão "deliberações legislativas" da parte final do parágrafo 6º. Do art. 62 da Constituição Federal.

11. Resulta óbvio, pois, que, quando da medida provisória trancar a pauta de deliberações da Câmara dos Deputados, não há tal providência em relação às resoluções, que prosseguem sua tramitação normal, inclusive inclusão na ordem do dia do Plenário, sem qualquer restrição.

12. Dizer-se o contrário é aceitar a afirmativa que todas as deliberações da Casa, isto é inclusive o procedimento que se opera junto às Comissões, também não podem objeto de deliberação. Haveria paralisação total de todas as deliberações em todas as comissões e não apenas no Plenário. O absurdo da afirmativa é que embasa a opinião de que as matérias trazidas à pauta por força de resolução, não ficam obstadas por força do trancamento da pauta determinado pelo vencimento do prazo de tramitação das medidas provisórias.

Daí a questão de ordem, a fim de que se entenda que o trancamento de pauta a que alude o parágrafo 6º. do art. 62 não alcança a deliberação, em Plenário, da matéria que deva ser apreciada através de resolução, o mesmo sucedendo com as questões de ordem. Em suma, toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória que aguarde deliberação.

É o que se aguarda e espera.

Brasília, 11 de março de 2009.

Deputado Regis de Oliveira

Sessão do dia 17 de março de 2009.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Naturalmente não vamos votar nada, mas podemos começar a discussão.

E antes mesmo de começar a discussão, peço a atenção dos senhores membros do plenário e daqueles que ainda estão no gabinete, já fizemos uma comunicação aos Srs. Líderes sobre isso, pois quero responder a uma questão de ordem formulada anteriormente. É a questão de ordem proposta pelo Deputado Regis de Oliveira, em que S.Exa. sustenta que não se aplica ao caso das resoluções aquele final do §6º, do art. 62, dizendo que ficam sobrestadas, até que se ultimem à votação da Medida Provisória, naturalmente, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória.

Este tema que vou abordar, Sras. Deputadas, Srs. Deputados, diz respeito às medidas provisórias. Ao responder a essa questão de ordem, e vou fazê-lo para constar das notas taquigráficas desta Casa, para que eventualmente os argumentos aqui expedidos possam ser objeto de contestação, contestação da mais variada natureza, mesmo de ordem judicial. Portanto, passando a responder a questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira, quero dizer -- já faço uma síntese preliminar -- que além das resoluções, que podem ser votadas apesar do trancamento da pauta 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.

Dou um fundamento para esta minha posição. O primeiro fundamento é de natureza meramente política. Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações em face das medidas provisórias. Basta registrar que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda, que trancam a pauta dos nossos trabalhos. Num critério temporal bastante otimista, essa pauta só será destrancada no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para cá outras medidas provisórias do Senado Federal, com eventuais emendas, ou ainda outras vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta.

Portanto, se não encontrarmos uma solução no caso interpretativo do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam

por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. Aqui, estou me cingindo a colocações de natureza política. Eu quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos aqui uma solução que vai nos permitir legislar. Quero dizer, registrar, ressaltar que não falo isso como Líder do Governo, nem como Líder da Oposição, faço-o como Presidente da Câmara dos Deputados e disposto a sofrer toda e qualquer consequência desse ato que agora estou praticando.

Fechada a explicação de natureza política, eu quero dar uma explicação de natureza jurídica que me leva a essa destrancamento. A primeira afirmação que quero fazer, agora sob o foco jurídico, é uma afirmação de natureza genérica. Aliás, 2 afirmações de natureza genérica.

Uma primeira é que esta Constituição - sabemos todos - inaugurou política e juridicamente, um estado democrático de direito. Não precisamos ressaltar que nasceu como fruto do combate ao autoritarismo. Não precisamos ressaltar que surgiu para debelar o centralismo. Não precisamos repisar que surgiu para igualar os poderes e, portanto, para impedir que um dos poderes tivesse uma atuação política e juridicamente superior a de outro poder, o que ocorria no período anterior à Constituinte de 1988.

Quando digo que se quis um estado democrático de direito, estou reproduzindo o texto constitucional. A Constituição, logo na sua abertura, diz que o Brasil é um estado democrático de direito. Bastaria dizer estado democrático. Bastaria dizer estado de direito, mas repisou: "é um estado democrático de direito."

E, na sequência, estabeleceu uma igualdade absoluta entre os poderes do Estado, ou seja, eliminou aquela ordem jurídica anterior que dava prevalência ao Poder Executivo e, no particular, ao Presidente da República.

Feita essa equação, pela Constituição Federal, da repartição das funções do Estado, falo entre parênteses, o poder não é nosso, não é do Presidente da República, não é do Judiciário; o poder é do povo. Somos meros órgãos exercentes do poder que nos foi atribuído.

Ao distribuir essas funções, a soberania popular, expressada na Constituinte, estabeleceu funções distintas para órgãos distintos. Para dizer uma obviedade, Executivo executa, Legislativo legisla e Judiciário julga.

Portanto, a função primacial, primeira, típica, identificadora de cada um dos poderes é esta: execução, legislação e jurisdição.

No caso do Legislativo, atividade entrega ao órgão do poder chamado Poder

Legislativo.

Pode haver exceção a esse princípio? Digo eu: pode e há. Tanto que, em matéria legislativa, o Poder Executivo, por meio do Presidente da República, pode editar medidas provisórias com força de lei, na expressão constitucional.

É uma exceção ao princípio segundo o qual ao Legislativo incumbe legislar.

Sabemos que quando há exceção a um determinado princípio, toda e qualquer exceção, peço licença para dizer que estou sendo um pouco didático porque sei que isso será objeto de contestação e quero dar todos os elementos para as notas taquigráficas.

Então, volto a dizer: toda vez que há uma exceção esta interpretação não pode ser ampliativa. Ao contrário. A interpretação é restritiva. Toda e qualquer exceção retirante de uma parcela de poder de um dos órgãos de Governo, de um dos órgãos de poder, para outro órgão de Governo só pode ser interpretada restritivamente.

Muito bem. Então, registrado que há uma exceção, nós vamos ao art. 62 e lá verificamos o seguinte: que a medida provisória, se não examinada no prazo de 45 dias, sobresta todas as demais deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando a medida provisória. Mas, aí surge uma pergunta: de que deliberação legislativa está tratando o texto constitucional? E eu aqui faço mais uma consideração genérica.

A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a interpretação sistêmica. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. É o sistema que me permite a interpretação correta do texto. A interpretação literal - para usar um vocábulo mais forte - é a mais pedestre das interpretações.

Então, se eu ficar na interpretação literal "todas as deliberações legislativas", eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás aqui faço um parêntese: imaginem os senhores o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o Brasil e um outro país, e o

Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo. Não é?

Então, em face dessas circunstâncias, a 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.

Esta interpretação, como V.Exas. percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: olha aqui, a Constituinte, de 1988, não produziu o estado democrático de direito; a Constituinte, de 1988, não produziu a igualdade entre os órgãos do Poder. A Constituinte, de 1988, produziu um sistema de separação de Poderes, em que o Poder Executivo é mais relevante, é maior politicamente do que o Legislativo, tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo. Poderíamos até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenas o Poder Legislativo. Ou seja, se o Legislativo não examinou essa medida provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública.

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. Ou seja, se cair a sessão ...

(Palmas.)

Olha, agradeço os aplausos, mas considero que esta é uma matéria complicadíssima, reconheço, tanto que ao comunicar aos Srs. Líderes, com muita dignidade, alguns Líderes se opuseram e até farão uma coisa, pelo menos anunciaram, extremamente útil, que é levar esta matéria ao Supremo Tribunal Federal para que o Supremo decida.

Por isso estou sendo, volto a dizer, razoavelmente didático no que estou dizendo.

Como não escrevi isso, quem quiser interpor medida judicial contra esta minha decisão, a decisão da Presidência, retirará as notas taquigráficas e terá o elemento necessário para levar ao Supremo Tribunal Federal.

O que acho utilíssimo, porque a palavra final do Supremo... Precisamos acabar com essa história do litígio permanente entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, porque estamos, na verdade, praticando um gesto inconstitucional. Quem disse que os Poderes devem ser harmônicos não fomos nós, foi a soberania popular, harmônicos e independentes. Então, não tem nada demais que o Supremo, nessa matéria, se provocado, venha a dizer: O ato da Presidência está correto, o ato da Presidência está incorreto. O que eu quero, ao fechar estas considerações de natureza jurídica, é dizer que estou convencidíssimo desta interpretação. Fui provocado pela questão de ordem levantada pelo Deputado Regis de Oliveira, que se cingia à questão das resoluções, ao fundamento de que elas tratam de matéria administrativa. Isso aguçou nosso raciocínio para chegar à conclusão que agora chego, ou seja, as pautas serão trancadas nas sessões ordinárias, nada impedindo, nada impedindo, que em sessões extraordinárias votemos emendas à Constituição, lei complementar, decreto legislativo e resolução. Portanto, ao proferir esta decisão e dar provimento à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira no tocante às resoluções, e ampliando essa significação, quero dizer que com isso pretendo - vou usar a expressão entre aspas - "levantar a cabeça" do Poder Legislativo, mostrar que temos condições de dar uma interpretação consequente que nos permite essa atividade.

Entretanto, quero acrescentar que eu resolvi, antes comunicar aos Srs. Líderes, para depois trazer a matéria ao plenário, e naturalmente todos se surpreenderam, reconheço a ousadia dessa colocação. Mas eu acho que o Brasil, o Legislativo, estão precisando dessa ousadia.

Então, eu tomo essa ousadia como Presidente da Câmara, mas com sabor, convenhamos, extremamente acadêmico. Eu não tenho nenhuma preocupação se num dado momento, aqueles que se opõem, levarem a questão ao Supremo Tribunal Federal, e o Supremo disser: não senhor, o Legislativo não pode legislar enquanto houver medida provisória trancando a pauta, o Legislativo que se cale, silencie e preste obediência a este Poder extraordinário, enaltecido, que é o Poder Executivo. Não tenho nenhuma preocupação em relação a isso.]

Então, quero dizer desde logo, que eu espero que se isto for ao Supremo, que esta

tese seja vitoriosa, é claro. Estou agora expendendo-a Mas se for derrotada, eu não me sentirei derrotado, mas eu sentirei que terei dado a minha opinião como Presidente da Câmara e como alguém que milita nessa área, que pode ter se equivocado, e se equivoco houver, que o Supremo Tribunal Federal a corrija.

Ademais disso, a prudência recomenda que eu aguarde uma decisão do Supremo Tribunal Federal para convocar as sessões extraordinárias. Se houver uma liminar paralisando este meu ato, muito bem, eu não tenho o que fazer. Se não houver uma liminar não paralisando o ato, eu volto a reunir os Srs. Líderes para discutir esta matéria.

Esta a decisão proferida.

O SR. RONALDO CAIADO - Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Como Líder, questão de ordem, Deputado Ronaldo Caiado.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Sem revisão do orador.) - Antes de ...

O SR. MIRO TEIXEIRA - Quero requerer como questão de ordem uma preferência. Porque é para aditar, e aí as outras poderão inclusive ...

O SR. RONALDO CAIADO - Sr. Presidente, garanta-me na qualidade de Líder a questão de ordem.

O SR. MIRO TEIXEIRA - Não, aí a questão de ordem não é na qualidade de Líder.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Vamos fazer uma harmonia aqui.

O SR. MIRO TEIXEIRA - V.Exa. está aí para harmonizar.

O SR. RONALDO CAIADO - A pergunta que faço a V.Exa.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - V.Exa. cede ao Líder Ronaldo Caiado?

O SR. RONALDO CAIADO - V.Exa. disse que aguardará a decisão do Supremo.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Isto.

O SR. RONALDO CAIADO - Porque nós recorreremos ao Supremo Tribunal Federal antes de convocar sessões extraordinárias e fazer uma pauta com PECs ou leis complementares.

É exatamente isso, Sr. Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Exatamente.

O SR. RONALDO CAIADO - Sr. Presidente, sendo assim, gostaria então que V.Exa. me concedesse o tempo na qualidade de Líder para eu poder realmente colocar a

posição do partido.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Pois não, quero só explicar a V.Exa. que a minha decisão é a seguinte, se não for dada a liminar neste mandado de segurança, se ele vier a ser solicitado...

O SR. MIRO TEIXEIRA - Agora, se não for pedida? Essa que é a questão.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Se não for pedida, confesso que levarei adiante correndo os riscos.

O SR. MIRO TEIXEIRA - Esta é a questão que queria chamar a atenção do Deputado Ronaldo Caiado. V.Exa. foi muito habilidoso.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Suponho que quem propuser o mandato de segurança dessa natureza vai pedir liminar.

O SR. MIRO TEIXEIRA - V.Exa. foi muito habilidoso, quero cumprimentá-lo.

O SR. RONALDO CAIADO - A assessoria dos Democratas está elaborando já a peça jurídica para darmos entrada no Supremo Tribunal Federal de imediato, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Questão de ordem, o Deputado Miro Teixeira havia pedido antes.

O SR. MIRO TEIXEIRA - Para aditar até o que disse V.Exa. Cumprimentá-lo pela habilidade. Se eu tivesse de me opor judicialmente não pediria uma liminar, não tentaria precipitar uma discussão, até porque V.Exa. disse que nada fará antes de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Então, que não se peça a liminar, essas pressas aí às vezes prejudicam o debate. E só queria acrescentar detalhes para o debate.

Mas V.Exa. chama a atenção para algo que eu penso que não existe o risco de o Brasil precisar decretar a guerra. Nós temos as nossas salvaguardas; temos as previsões de que isso aí superaria todas as questões das medidas provisórias. Mas qual se considera mais relevante? O instrumento que V.Exa. utilizará será resposta à questão de ordem? E é sobre resposta à questão de ordem que se pretende que se vá ao Supremo? Eu imagino até que nesse, em sede de resposta à questão de ordem, o Supremo poderá dizer que ainda é matéria interna corporis.

Quero sugerir a V.Exa., com a disposição que revela de colocar o assunto em debate, antes mesmo de aplicar aqui a regra, que o faça como ato da Mesa, para permitir que outros instrumentos sejam usados, junto ao Supremo Tribunal Federal, alegando a

transgressão a texto constitucional.

Finalmente, Sr. Presidente, V.Exa. fez menção ao § 6º, in fine, do art. 62, na expressão "todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". Essas deliberações legislativas, no meu modestíssimo ponto de vista, têm de estar discriminadas no ato da Mesa, porque são expressamente escritas e porque são deliberações legislativas. V.Exa. fez menção ainda há pouco.

Depois teremos um ambiente, que V.Exa. anunciou, quase que de debate acadêmico sobre uma matéria antes de colocá-la em discussão.

V.Exa. merece os cumprimentos da Casa, porque, democraticamente, expôs-se com uma formulação que pode sofrer contestações pesadas. V.Exa. merece os cumprimentos por essa exposição como Presidente da instituição.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Concedo a palavra ao Deputado Vicente Arruda.

O SR. VICENTE ARRUDA (PR-CE. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, cumprimento V.Exa. pela brilhante solução que trouxe ao grave problema da Medida Provisória. É preciso que tenhamos atenção para o seguinte fato: quando nós deliberamos sobre Emendas Constitucionais, não estamos como legisladores ordinários, mas como constituintes derivados. O mesmo se pode dizer em relação à Lei Complementar, que é uma complementação do Poder Constituinte, que é deferido em caráter especial. A legislação ordinária é outra coisa. Não sei como não chegamos a essa conclusão a que V.Exa. chegou, que é óbvia. Não há razão nenhuma para se manter trancada a pauta nas Emendas Constitucionais, que é um Poder Constituinte outorgado ao Congresso. Não é um legislador ordinário. Isso demanda na sistemática constitucional.

Parabenizo V.Exa. e a solução que deu é brilhante e está de acordo com os cânones constitucionais.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Embora tenham colegas pedindo questão de ordem, mas a Liderança tem preferência. De modo que darei a palavra ao Líder Ronaldo Caiado, que a pediu como tal.

O SR. FERNANDO GABEIRA - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. FERNANDO GABEIRA (PV-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, peço a V.Exa. que a discussão não fique restrita aos Líderes. É um tema

que já foi discutido entre os Líderes e vamos deixar que a Casa se manifeste.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Sem dúvida, mas aqui sou obrigado a cumprir o Regimento.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - O Líder Ronaldo Caiado tem a palavra. Vamos ouvi-lo.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, tenho que reconhecer que, quando ouvimos hoje, na reunião de Líderes, a decisão do Sr. Presidente, fiquei perplexo, atônito, até porque o curriculum do Presidente da Casa é de um professor constitucionalista que já presidiu esta Casa por 2 mandatos.

Qual é o juramento que nós prestamos aqui ao tomar posse? É exatamente o de respeito à Constituição brasileira e de seu cumprimento. Eu pergunto aos Srs. Parlamentares aqui presentes, quando dizem que a Casa não produz há mais de 30 dias, que existem 8 medidas provisórias obstruindo a pauta a partir de quinta-feira: quem tem maioria no plenário? É o Governo. Não vota porque não quer votar. Tranca a pauta para fazer valer a decisão de uma medida provisória e legisla sobre a Câmara dos Deputados.

Mas agora é mais grave. Ela trancava a pauta, e exigia-se a deliberação. Com essa modificação na Constituição brasileira, uma decisão monocrática do Presidente da Casa, diz S.Exa.: "O que está escrito no§ 6º do art. 62 da Constituição brasileira não vale mais". O que é?

"Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultimem a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando."

É norma constitucional.

Mas a Constituição de 1988 é, sim, clara, garantiu o Estado Democrático de Direito e a independência dos Poderes. Medida provisória só pode ser editada em condições de urgência e relevância e sobre os assuntos que ela enumera. No entanto, medidas provisória são editadas sobre toda e qualquer matéria que deseje o Executivo.

Nessa hora, o que está faltando é os Presidentes da Câmara e do Senado reunirem-se e devolverem as medidas provisórias para o Executivo. Isso, sim, seria o cumprimento da Constituição brasileira.

Não é tratar o efeito. Nós estamos priorizando o acessório em detrimento do

principal.

Vejam, senhores. Se uma norma constitucional é revogada monocraticamente, qual é a garantia do cidadão comum e do Estado Democrático de Direito, tão decantado aqui? A interpretação do Presidente? Dos próximos? Que garantia legal nós temos?

É por isso que todos nós queremos avançar nas votações. Mas o princípio maior do Democratas é o que juramos: defender a Constituição brasileira. Não é porque o Governo e a sua base obstruem as votações e não deixam votar as medidas provisórias que temos de revogar uma norma constitucional ou discutir as votações seguintes. É para isso que chamo a atenção de todos os senhores e as senhoras.

Por que não se propõe uma PEC, para dizer que a medida provisória, a partir de agora, não mais obstruirá a pauta? Tudo bem. Nós aceitaremos, é a decisão da maioria. É assim que tramita uma proposta de emenda à Constituição brasileira. Mas o que não podemos aceitar, para o que peço a atenção dos senhores, é que uma medida provisória, editada, se transformou e vai se transformar a partir de agora no decreto-lei da época de exceção neste Congresso Nacional.

Vira decreto-lei porque tem vigência por 120 dias. Depois o Relator poderá apresentar aqui decreto legislativo que, se aprovado, vai manter toda aquela vigência e todos os atos praticados pela medida provisória.

Isso é gravíssimo. Isso é, sem dúvida nenhuma, a diminuição desta Casa. Peço a todos os senhores que reajam, que apoiem a decisão dos democratas. Recorreremos à Comissão de Constituição e Justiça e também ao Supremo Tribunal Federal. Queremos votar, mas não podemos admitir, em momento algum, que se pratique um golpe contra a Constituição brasileira, porque, sim, é de golpe que se trata, de desrespeito à Constituição brasileira. Não se pode admitir que uma medida provisória coloque em risco o Estado Democrático de Direito.

Era o que tinha a dizer.

(...)

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Com a palavra o Deputado Regis de Oliveira.

V.Exa. vai falar. Pode ficar tranquilo.

O SR. REGIS DE OLIVEIRA (Bloco/PSC-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, suscitei uma questão de ordem, que foi respondida hoje pelo Presidente Michel Temer. Só quero esclarecer o que suscitei, qual foi o problema jurídico

que foi colocado.

O art. 59 estabelece o processo legislativo e dá todas as hipóteses do procedimento legislativo. Quando fala da medida provisória, ele diz que sustarão, serão sobrestadas as demais deliberações legislativas. A questão que coloquei foi a seguinte: os projetos de resolução e toda matéria administrativa não se sobrestam com o trancamento da pauta pela medida provisória. Esse foi o exclusivo objetivo da minha questão de ordem. E estou absolutamente convencido disso. Não podemos ficar privados de deliberar aqui internamente por uma medida que vem de outra Casa de Poder.

A partir daí, o Presidente Michel Temer, com toda sua cultura e sapiência, avançou na questão de ordem. Mas quero dizer que a minha questão de ordem era restrita exclusivamente ao inciso VII do art. 59. E andou bem o Presidente. Quero cumprimentar S.Exa., porque dele avançou, é uma questão que a Casa está precisando, liberar a pauta para que deliberemos sobre matéria que interessa à população brasileira, e não ficarmos aqui a reboque da Casa Presidencial, que impõe a esta Casa toda uma pauta, toda uma pauta complicada. Está aí a Medida Provisória nº 449, que ninguém chega a solução alguma.

Então quero deixar claro à Casa, Sr. Presidente, que a minha questão de ordem referia-se exclusivamente à matéria administrativa e às resoluções. Mas cumprimento o Presidente Michel Temer pela interpretação extensiva que fez, liberando a Casa de qualquer amarra, de qualquer peia, por parte do Poder Executivo. A partir daí, temos que deliberar sobre isso e saber o que esta Casa pretende: ficar amarrada permanentemente com medidas provisórias ou partir para as deliberações que realmente interessam ao povo brasileiro.

Muito obrigado.

ANEXO 2

Discurso de Ronaldo Caiado

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, uma reflexão que faço para todo o Plenário e para V.Exa.: nós Parlamentares, das poucas prerrogativas que temos, uma delas é a liberdade de expressão.

O termo pode ter sido recebido por V.Exa. como agressivo. Não é essa a minha posição. V.Exa. sabe do respeito que lhe tenho, mas também da dureza e da firmeza em dizer as coisas quando somos surpreendidos por uma decisão.

Sr. Presidente, antes de V.Exa., um médico ocupava essa cadeira, o Deputado Arlindo Chinaglia, que também não concordava com o trancamento da pauta pelas medidas provisórias. Mas em hora alguma S.Exa. tomou a decisão de desconsiderar o que está explícito na Constituição brasileira. Defendeu, sim, até o último minuto, uma PEC, que já foi quase 90% votada, para modificar a tramitação das medidas provisórias na Casa.

Essa é a reflexão que faço.

O que me preocupa, Sr. Presidente, é que nós podemos estar abrindo um precedente gravíssimo. Amanhã, o Presidente da República diz: Se o Presidente da Câmara não cumpre a Constituição Federal nesse artigo, por que eu tenho de cumprir e não posso ir para uma reeleição? Por que não? Se amanhã norma pode ser interpretada subjetivamente por quem quer que seja, amanhã o cidadão também pode dizer: Onde estão minhas garantias? Quem será o guardião?

Então, Deputado Silvio Costa, com todo o respeito a V.Exa., ao recorrer ao Supremo Tribunal Federal, não estamos judicializando, estamos recorrendo a quem de direito tem o poder de ser o guardião da Constituição brasileira. É isso o que estamos fazendo, em primeiro lugar; conjuntamente, recorreremos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e também ao Supremo Tribunal Federal.

Se amanhã uma PEC alterar, e se medida provisória não trancar a pauta, V.Exa. pode ter certeza de que o Democratas estará aqui. Mas qualquer decisão que coloque em risco, que modifique, que interprete que não seja aquilo que está escrito na Constituição brasileira pode ter certeza de que o Presidente da Casa terá a oposição do Democratas, e nós recorreremos a todas as instâncias que a Constituição nos garante.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

Era o que tinha a dizer.

ANEXO 3

Discurso de Cândido Vaccarezza

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Concedo a palavra ao nobre Deputado Cândido Vaccarezza, para uma Comunicação de Liderança, pelo PT.

O SR. CÂNDIDO VACCAREZZA (PT-SP. Como Líder. Sem revisão do orador.) - Senhor Presidente, Sras. e Srs. Deputados, trago a solidariedade da bancada do PT diante do sofrimento por que está passando o nosso colega Deputado Clodovil Hernandes.

Agora, porém, é hora de fazermos o debate sobre a decisão tomada pelo Presidente Michel Temer acerca do rito de tramitação das medidas provisórias.

Sr. Presidente, considero que esta é uma questão de Estado, não uma questão da Oposição ou da Situação. E parablenzo V.Exa. por ter tomado uma posição da Presidência da Câmara dos Deputados.

A bancada do PT precisa de tempo para discutir a posição que iremos tomar a respeito, pois, como bem disse V.Exa., esta é uma decisão da Presidência. Mas, já adiantamos: nossa posição será divergente da anunciada pelo Deputado Ronaldo Caiado.

Acho muito forte afirmar que houve uma decisão monocrática do Presidente de mudar a Constituição. Não é do feitio de V.Exa. mudar a Constituição e não houve decisão monocrática nesse sentido. O que houve foi uma interpretação da Constituição Federal, e o Brasil é um Estado Democrático de Direito, o que, como bem disse V.Exa., pressupõe a harmonia e a separação dos Poderes, não a sobreposição de qualquer um deles.

Com base nessa interpretação constitucional, V.Exa. traz à Casa uma decisão acerca de como deve ser o rito de tramitação das medidas provisórias.

Todos sabem que presidi Comissão que debateu profundamente essa questão. O rito das medidas provisórias, como eu disse, não é uma questão da Oposição ou da Situação, mas do Estado brasileiro, e o Presidente Lula, democrata que é, defensor da Constituição e do Estado Democrático de Direito, quando discutíamos a matéria, teve postura extremamente positiva, indicando — e não precisaríamos que S.Exa. assim agisse, mas o Presidente fez questão de indicar — que cabe ao Parlamento decidir sobre o rito das medidas provisórias.

Acerca dessa decisão tomada por V.Exa., ao interpretar a norma constitucional sobre medidas provisórias similarmente ao dispositivo que trata de vetos — e o veto não tranca a pauta das Casas Legislativas por não ser votado — , a bancada vai estudar o assunto e

manifestar, depois, sua posição. Isso porque nossa bancada e a do PMDB, a maior da Casa, também não foram informadas previamente.

Quero também elogiar V.Exa., que não teve postura partidária, não procurou o Líder do PMDB, ou do PT, ou outros da base para informar sua posição. Ao contrário, do alto da Presidência da Câmara, procurou resgatar a dignidade do Poder Legislativo ao dar nova interpretação — e, aí, podemos usar o termo monocrático, porque cabe apenas a uma pessoa fazer isso, que é V.Exa. — ao rito das medidas provisórias.

Hoje é um grande dia para o Legislativo brasileiro: V.Exa. apresenta uma agenda positiva para o debate político.

Mas, Sras. e Srs. Deputados, quero aproveitar o tempo que me resta para falar de tema que tem relação direta com esse assunto.

Fui questionado por que não estávamos votando há quase 15 dias. Primeiro, a Câmara está trabalhando, os Deputados estão trabalhando, as Comissões estão decidindo e aprovando projetos de lei.

Segundo, nos países desenvolvidos votam-se uma ou duas leis por ano. Repito: uma ou duas leis por ano. O Parlamento não é uma linha de produção, não é uma fábrica de refrigerantes. Aqui tratamos do Estado brasileiro, e os Deputados devem, além de legislar, aprimorar a legislação, fiscalizar o Executivo e fazer os grandes debates nacionais. Isso é o que engrandece o Parlamento, cujo papel, repito, não é aprovar uma lei atrás da outra.

Esta Casa do Parlamento brasileiro se engrandece sob a Presidência de V.Exa., e gostaria que V.Exa. trouxesse ao debate da Câmara dos Deputados a necessidade da consolidação das leis.

Vamos começar aqui a revogar leis em vez de apenas aprovar leis novas. O Brasil tem 180 mil normas legislativas. É um absurdo! Um emaranhado de leis que atrapalha o cidadão comum, que não sabe dos seus direitos e dos seus deveres, atrapalha o operador do Direito — e está aqui o Deputado Bonifácio de Andrada, que há mais de 10 anos luta por isso aqui na Casa — , que não sabe o que está vigendo e o que não está, e atrapalha o Poder Legislativo, que fica muitas vezes aprovando leis sobre leis que nada acrescentam de novo à legislação.

Por isso, acho que hoje, mesmo que eu discorde do conteúdo da decisão de V.Exa. — e não discordo, mas essa pode vir a ser a nossa posição — ,é um grande dia, um dia positivo para o Poder Legislativo.

Muito obrigado, Sr. Presidente, e meus parabéns pela decisão tomada.

ANEXO 4

Discursos apoiadores

O SR. VICENTE ARRUDA (PR-CE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, cumprimento V.Exa. pela brilhante solução que trouxe ao grave problema das medidas provisórias. É preciso que tenhamos atenção para o seguinte fato: quando deliberamos sobre emendas constitucionais, não estamos na condição de legisladores ordinários, mas de Constituintes derivados. O mesmo se pode dizer em relação à lei complementar, que é uma complementação do poder constituinte que deferido em caráter especial.

A legislação ordinária é outra coisa. Não sei como não chegamos a essa conclusão a que V.Exa. chegou, que é óbvia. Não há razão nenhuma para se manter trancada a pauta nas emendas constitucionais, que é um poder constituinte outorgado ao Congresso, não é um legislador ordinário. Isso demanda na sistemática constitucional. Parabenizo V.Exa., pois a solução que deu é brilhante e está de acordo com os cânones constitucionais.

Muito obrigado.

O SR. SILVIO COSTA (Bloco/PMN-PE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, sinceramente, quero começar dizendo a V.Exa. que a sua intenção é profundamente factível e dignifica o Poder Legislativo. Sabemos também que nenhum governo, nem do Presidente Lula nem — se der zebra, Deus me livre, amanhã — de José Serra, consegue administrar sem medida provisória. Entretanto, Direito Constitucional acima de tudo é lógica. Aliás, Direito é lógica.

Estou muito preocupado com a judicialização do Poder Legislativo neste País. A Oposição tem todo o direito de ir mais uma vez ao Poder Judiciário, mas quero pedir reflexão a este Plenário.

Sr. Presidente, tenho o maior respeito por V.Exa., um grande constitucionalista, mas entendo que a sua decisão, em que pese estar trabalhando pela Casa, atropela o §6º do art. 62 da Constituição. E mais: o art. 67 do Regimento Interno. O que diz o art. 67 do Regimento Interno? Diz que sessão extraordinária será convocada pelo Presidente ou pelo Colégio de Líderes, para se votar a Ordem do Dia. Mas, se o §6º do art. 62 da Constituição Federal diz

que a medida provisória, após 45 dias, terá prioridade, ela evidentemente estará na Ordem do Dia.

Portanto, a intenção de V.Exa., em que pese ser louvável, acho que vai cair no Poder Judiciário, e mais uma vez vamos nos agachar diante dele. Sabendo a Oposição e todos nós que nenhum governo consegue administrar sem medida provisória, poderíamos, sim, fazer um entendimento e aprovar emenda modificativa do §6º do art. 62 da Constituição Federal. Se o prazo é de 45 dias, vamos fazer um entendimento e mudá-lo para 90 dias. Podemos apresentar uma PEC. Essa é a solução. E o Poder Judiciário não vai poder entrar, mais uma vez, no debate desta Casa.

O Poder Judiciário está aqui. Tenho certeza de que o Deputado Clodovil Hernandes, que acabou de morrer, foi vítima da Resolução nº 22.610/07-TSE, que engessa os Parlamentares, que os torna reféns dos seus partidos. Precisamos efetivamente dar uma solução para isso. Há mais de 80 companheiros nesta Casa engessados, com problema nos seus partidos, pois o Poder Judiciário é quem manda no nosso mandato.

Houve neste País, Sr. Presidente, na década de 30, a Comissão Verificadora de Poderes, que, depois de a pessoa se eleger no seu Estado, fazia a revisão e decidia se a eleição valera ou não. Portanto, faço um apelo à Oposição: vamos para o entendimento. Este é o lugar do entendimento. Não vamos deixar, mais uma vez, o Poder Legislativo se agachar. Não vão ao Poder Judiciário. Façam outra reunião de Líderes para buscar uma solução. O Presidente tem razão na medida em que dá altivez ao Poder Legislativo.

Muito obrigado.

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA (PSDB-MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, peço a palavra para levar ao Deputado Michel Temer pessoalmente a nossa total solidariedade. S.Exa., na sua interpretação da Constituição e do Regimento, tem em vista a defesa do Poder Legislativo.

Nós sabemos que a Constituição menciona os 3 Poderes, que funcionam de acordo com as suas atribuições. Mas, muitas vezes, vemos o Poder Executivo remeter para esta Casa determinados tipos de pleitos totalmente inconstitucionais, que são objeto de debate aqui e de críticas

Temos visto também colegas nossos criticarem o Poder Judiciário por julgar que a instituição está invadindo as atribuições do Poder Legislativo. Quer dizer, o Poder Legislativo é objeto de invasão nas suas atribuições por parte dos outros Poderes, e isso faz parte do processo político-constitucional, no dia-a-dia da prática institucional. No caso da medida

provisória, temos de vê-la como uma peça da Constituição, sendo que esta tem por objetivo dar garantias ao povo, à vida democrática. Se a medida provisória funciona em favor da democracia, vamos bater palmas para ela. Mas, na hora em que a medida provisória dificulta o próprio funcionamento da democracia, ela deve ser objeto das nossas observações e das nossas críticas.

Sr. Presidente, a Constituição diz que suspende todas as deliberações legislativas o andamento das medidas provisórias. Veja V.Exa. que a Constituição diz que suspende as deliberações legislativas para a medida provisória correr, mas não define o conteúdo delas, pois as deliberações legislativas são de diversos tipos. Ali não se diz que são todas as deliberações do Poder Legislativo; fala-se nas deliberações legislativas, isto é, nos projetos de lei. A Presidência, por conseguinte, pode entender que essas deliberações legislativas se referem às deliberações de lei e não às deliberações constitucionais ou administrativas. Aliás, foi levantada essa questão de ordem ao tempo do Presidente Severino Cavalcanti, e estava na presidência dos trabalhos o Deputado Nonô, que era o 1º Vice-Presidente. E ele deferiu uma questão de ordem nossa no sentido de que as decisões administrativas fossem tomadas mesmo durante o andamento da medida provisória. Se não me engano, a indicação de membros do Tribunal de Contas ocorreu nesta fase.

(O microfone é desligado.)

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - A Presidência informa que os 5 minutos de V.Exa. estão esgotados. Conclua, nobre Deputado.

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA - A indicação de membros do Tribunal de Contas, por esta Casa, foi feita durante o andamento das medidas provisórias.

De modo que a interpretação do Presidente desta Casa é uma interpretação em favor do Poder Legislativo, e tem suas razões de ser, tem seus fundamentos. De acordo com os princípios hermenêuticos, há interpretação política, sistemática e teleológica, que lhe dão pleno e total cabimento na sua decisão de ordem. Há, Sr. Presidente, em outros dispositivos constitucionais, conceitos e termos, no texto magno, que justificam a decisão da Presidência. A mecânica da Constituição há de estar em consonância com a democracia e com o direito do Parlamento em promover o seu funcionamento. A medida provisória não pode ser um obstáculo às atividades democráticas do Congresso Nacional.

O SR. EDUARDO VALVERDE - Se vamos prosseguir a Ordem do Dia, peço a V.Exa. que cumpra o Regimento Interno e a inicie, pois há *quórum* regimental, até porque questões de hermenêutica jurídica não são para qualquer um. Acho que os Deputados terão

tempo para se debruçar sobre esta matéria, e assim alguns entendimentos poderão ser consolidados.

Particularmente, apesar de meu partido não ter posição definida no tocante à decisão tomada pelo Presidente Michel Temer, sou favorável a essa interpretação teológica da Constituição Federal, que permite o destrancamento de pauta quando a matéria não é proveniente de lei ordinária. Esse é um entendimento pessoal. Não tenho segurança jurídica para fazer a defesa apaixonada da decisão de S.Exa., mas o meu partido, no momento oportuno, vai se pronunciar.

Nesse sentido, já que existe uma medida provisória de extrema importância para o País, que visa parcelar débito e garantir às empresas em dificuldade econômica em virtude da crise internacional a possibilidade de ter capital de giro, um fôlego a mais para continuarem sobrevivendo, peço a V.Exa. que encerre as discussões paralelas e inicie a Ordem do Dia, para colocar em discussão a Medida Provisória nº 449.

O SR. CLEBER VERDE (Bloco/PRB-MA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, ao agradecer-lhe pela oportunidade, quero primeiro expressar o sentimento do Partido Republicano Brasileiro.

Desde que cheguei a esta Casa a manifestação clara é a de que não votamos matérias importantes oriundas do Parlamento. Vejam o que o Presidente Michel Temer nos traz com a sua interpretação: exatamente a oportunidade de podermos votar matérias relevantes mesmo com medidas provisórias trancando a pauta.

Tenho absoluta certeza de que essa interpretação do nobre Presidente, que certamente paira sobre esta Casa, traz uma oportunidade porque, da forma como está, com as medidas provisórias trancando a pauta e as que irão trancar, por certo só votaremos matérias importantes oriundas do Parlamento talvez em outubro ou novembro. Tenho certeza de que essa interpretação nos permite, sim, avaliar concretamente matérias importantes, a exemplo do PL nº 1, que trata da correção do salário mínimo. Uma emenda do Senador Paulo Paim visa aplicar o mesmo índice para os que recebem aposentadoria acima do salário mínimo.

Portanto, trago o apoio do Partido Republicano Brasileiro a essa interpretação do Presidente Michel Temer, entendendo que essa é a oportunidade que esta Casa tem de, mesmo diante de medidas provisórias trancando a pauta, votar matérias relevantes para a sociedade brasileira.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. CARLOS WILLIAN (Bloco/PTC-MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, em primeiro lugar, quero deixar claro o respeito que tenho pelo Partido Democratas, pela sua posição sempre inteligente quando faz oposição nesta Casa. Máxima vênua, com todo o respeito que tenho pelo Líder Rodrigo Maia, discordo de S.Exa. em alguns pontos.

Concordo, quando S.Exa. discorda da postura do Presidente Michel Temer, que ele vá até as barras dos tribunais porque a Justiça é o foro competente para dirimir as dúvidas quando os homens e as instituições as têm a respeito da aplicação de alguma legislação. Ocorre que quando o Líder Rodrigo Maia disse que apoiou o Presidente Michel Temer e que agora o Presidente vem tomar essa posição, S.Exa. discorda profundamente. Agora quem discorda sou eu porque se o Democratas e o Líder do partido apoiaram o Presidente Michel Temer foi para um conjunto de propostas. Na verdade, houve uma coalizão nesta Casa que culminou com V.Exa. no cargo de Corregedor e de 2º Vice-Presidente.

Portanto, parablenzo o Presidente Michel Temer. Discordo, com todo o respeito, do Líder Rodrigo Maia. Mais ainda: o Presidente Michel Temer demonstra, assim, que tem caráter e personalidade e que não vai ficar refém de ninguém que o apoiou para a Presidência desta Casa diante de uma ou outra decisão que tomou, qualquer que seja ela. Mostra, sim, que S.Exa. tem personalidade e compromisso com esta Casa.

Finalizando, Sr. Presidente, gostaria que V.Exa. determinasse fosse retirada das notas taquigráficas a expressão inadequada que o Líder Rodrigo Maia empregou ao dizer que a decisão do Presidente Michel Temer não poderia ser somente no gogó. Sr. Presidente, a partir do momento em que o Deputado Michel Temer se senta na cadeira de Presidente, esse ato é registrado inclusive nas notas taquigráficas. Ora, empregar uma expressão como essa, referindo-se a um homem de tamanho caráter, dizer que S.Exa. está presidindo a Casa no gogó é denegrir a imagem de um de nossos maiores homens públicos e de uma das últimas reservas morais deste País.

Solicito a V.Exa. que seja retirada a expressão somente no gogó.

O SR. DARCÍSIO PERONDI (Bloco/PMDB-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, a bancada do PMDB e todo este Parlamento quer cumprimentá-lo. Evidente que há divergências. Desde que cheguei aqui falei com mais de 30 Parlamentares e todos estavam contentes dizendo: *A Casa vai funcionar, a Casa firmou o pé para a sua independência, a sua autoafirmação.*

Isso o senhor o fez. O senhor é constitucionalista, professor renomado, foi Constituinte, estudou profundamente e tomou essa decisão que promove a independência, a autoafirmação do Parlamento.

Fico realmente surpreso com o Deputado Rodrigo Maia, brilhante Deputado, Presidente de um partido que tem importante função na democracia brasileira de fazer oposição, e o faz bem, quando fala em golpe, numa medida grave que arrebenta a Constituição. Não arrebenta. O Presidente Michel Temer interpretou seu ponto de vista político e constitucionalmente. Em segundo lugar, de forma sistemática, vendo como se inseria a medida provisória ante a paralisia desta Casa.

O terceiro ponto, como disse muito bem o constitucionalista Bonifácio de Andrada, na lógica finalística, esta Casa estava paralisada, mas agora vai trabalhar mais, vai analisar as medidas provisórias e trabalhar em cima de todos os projetos.

Parabéns, Sr. Presidente, pela decisão que tomou. V.Exa. orgulha o PMDB e o País.
Muito obrigado.

O SR. RODRIGO ROLLEMBERG (Bloco/PSB-DF. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, em nome do PSB, quero cumprimentá-lo pela decisão. De forma sábia, V.Exa. resgata questão conceitual, o equilíbrio entre os Poderes, princípio esculpido na Constituição de 1988. O Congresso Nacional está aqui para legislar, o Executivo para executar e o Judiciário para julgar. Se as medidas provisórias devem tratar de temas de leis ordinárias, claro que só podem obstaculizar a tramitação de leis ordinárias.

Portanto, a interpretação de V.Exa., é correta tanto do ponto de vista político quanto do constitucional, no nosso entendimento, porque resgata interessante agenda para esta Casa. Essa agenda, que está explícita na Ordem do Dia distribuída pela Secretaria-Geral da Mesa, contém temas da maior relevância sobre os quais este Plenário precisa deliberar: a PEC do Trabalho Escravo; a proposta ao projeto do Senador João Capiberibe, que traz transparência total nos gastos públicos; a proposta de emenda à Constituição que amplia a idade para aposentadorias compulsórias; e a proposta de emenda à Constituição que alça a caatinga à condição de patrimônio nacional, a exemplo do que já existe hoje com a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Serra do Mar e a Zona Costeira.

Portanto, receba o apoio da Liderança do Partido Socialista Brasileiro pela decisão que resgata o papel da Câmara dos Deputados de legislar, tarefa principal juntamente com a fiscalização do Poder Executivo.

Parabéns, Sr. Presidente.