

PA LES TRA

REGRAS,
INSTITUIÇÕES
E DECISÕES NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS

PALESTRANTE:
FERNANDO SABÓIA
MEDIADOR:
JULIO ROBERTO DE SOUZA PINTO

16 E 17/06/2016

Realização:

Centro de
Formação, Treinamento
e Aperfeiçoamento



CÂMARA DOS
DEPUTADOS

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O SR. COORDENADOR (JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO) - Bom dia a todos e a todas. É com prazer que damos início a mais uma apresentação do ciclo de palestras da pós-graduação. (...)

É com muito prazer que recebemos aqui o Prof. Dr. Fernando Sabóia Vieira, que é advogado e doutor em ciência política, tendo concluído o seu doutorado em 2018, no programa interinstitucional da UERJ e do CEFOR. Ele é servidor, recentemente aposentado, da Câmara dos Deputados. Basta dizer que o crachá dele é de nº 1874, do tempo do Império ainda. (Risos.)

Ele se aposentou recentemente da Câmara, onde atuou como Consultor Legislativo. Por vários anos, trabalhou na Secretaria-Geral da Mesa, onde foi Chefe da Assessoria Jurídica e Secretário-Geral da Mesa Adjunto. Como já foi dito pela Juliana, o Fernando também foi Diretor do CEFOR por algum tempo.

(...)

Sem mais delongas, tem a palavra o Prof. Dr. Fernando Sabóia.

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA - (...)

Já quero dizer que, primeiro, essa formalidade vai terminar exatamente aqui e agora, porque toda a trajetória que eu tive na Câmara foi de uma ligação muito próxima e familiar praticamente. Até hoje não consigo falar da Câmara no tempo passado. De vez em quando, eu me pego conversando com as pessoas: “*Lá na Câmara, nós fazemos assim*”. Depois eu penso: “*Não, não mais nós – eles*”. Enfim, ainda está muito próximo isso, ainda me sinto muito parte dessa história recente a que a Juliana se referiu.

Eu queria dizer inicialmente que esse momento para mim é muito significativo, porque representa, de alguma maneira, várias sínteses da minha vida. Esse livro foi editado agora, e já faz um tempo que o pessoal da editora está me cobrando: “*Vai fazer o lançamento presencial quando e como?*” – e não sei o quê. Eu quis muito que o primeiro evento fosse na Câmara, aqui no CEFOR, por todas as razões. Na minha ótica, ele representa bem este momento de cumprir um ciclo na vida para começar outro.

Eu digo que é uma síntese em vários sentidos, porque tem a ver com a minha história de vida, com a minha biografia, vamos dizer assim. Passei muitos anos na Câmara. Entrei com 20 anos de idade e fiquei por quase 38 anos. Entrei na Câmara no começo da década de 80 e presenciei todo esse ciclo de mudanças do final da ditadura militar e todo o processo de restauração da democracia – antes da Constituinte, durante a Constituinte e depois da Constituinte. Então, foi muito intenso na verdade.

A minha história de vida ficou muito marcada pela Câmara em muitos sentidos. Na

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Câmara, eu conheci a minha esposa, por exemplo. Hoje tenho um filho no Senado. Então, nós acabamos trazendo isso também de experiência profissional, de um momento de síntese, de pensar em tudo o que eu experimentei, tudo o que eu passei aqui, tudo o que eu vi, tudo o que eu pude guardar como experiência de trabalho.

Então, para mim, esse livro e, mais do que o livro, esse trabalho acadêmico têm uma forte carga disso, têm um tom, em algum momento, de depoimento pessoal, sobretudo de testemunho pessoal. Também vai ter algo de registro histórico, eu acho. Embora não seja a ênfase do livro, à medida que tento olhar para o funcionamento da Câmara e do Parlamento brasileiro nesse ciclo já de 30 anos da Constituição de 1988 e do Regimento de 1989, há algo também de registro histórico, não só por conta da documentação dos dados e das informações reunidas, mas, é claro, também por conta de uma particular visão e interpretação disso por parte de alguém que viveu o momento.

Ele também tem a ver com a reflexão acadêmica. Poucos anos depois de quando comecei a trabalhar na Câmara, alguns colegas aqui já estavam na jornada comigo, e tínhamos muita dificuldade de entender o Legislativo brasileiro. Nós vínhamos de 20 anos de um regime fechado, em que o Congresso basicamente não funcionava. Então, a referência democrática que se tinha no Brasil era a Constituição de 1946. Houve um gap de liderança, de pensamento, de reflexão e de experiência democrática no País, o que provocou um vácuo aqui na Câmara.

Então, quando nós começamos, em 1988, em 1989, com a nova Constituição, com o novo desenho institucional, saindo do processo constituinte já em vigência — e isso tinha que ser vivido e operacionalizado aqui —, surgiram muitas dúvidas, muitas lacunas. Eu fui para a Secretaria-Geral em 1992, onde participei do primeiro *impeachment*. Nunca pensei que eu ia participar de um e participei de dois. Entre dois *impeachments*, conta-se uma história interessante, eu acho.

Naquele momento, muitas vezes, estava lá a Constituição dizendo que o Legislativo tinha essa ou aquela prerrogativa e que o relacionamento com o Executivo estava ali traçado de determinada forma, tendo os Constituintes imaginado, de alguma maneira, como é que essas coisas iriam se equilibrar aqui dentro.

Dali a pouco, estávamos com a situação concreta na mão: “*Como fazer? Como a Câmara procede agora, com essa proposição, com essa matéria, com essa situação?*”

A ajuda era muito pouca. Íamos aos livros de direito constitucional e, para a nossa grande frustração, quase nada estava dito, além do que estava escrito na Constituição. A Constituição ainda não tinha nenhuma interpretação própria. Quando encontrávamos

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

alguma coisa, eram comentários da Constituição de 1946, porque, na Constituição de 1964, era tudo muito confuso.

Neste momento, trabalhando muito no operacional, com projetos chegando, com matérias chegando, eu, particularmente, e alguns colegas próximos começamos a sentir uma grande necessidade de reflexão acadêmica: *“Como é que eu vou entender isso? Eu vou pegar esse Regimento e ver o que está escrito? Como eu aplico isso?”* Naquele momento, era um problema da vida profissional que estava se tornando, aos poucos, um problema acadêmico, um problema de pesquisa.

Eu não tenho uma teoria, eu não tenho um princípio teórico para me orientar aqui: *“Vamos para o direito. Quais são os princípios do processo judicial? Será que eles se aplicam ao processo legislativo?”* Alguns doutrinadores diziam isso, só que não se aplicam assim; pelo menos, não assim tão facilmente, de pegar todo um conceitual acadêmico e teórico de uma disciplina como o direito, antiga já, com muitos livros, com doutrina, jurisprudência e tudo, e transpor para o processo legislativo só por conta da ideia de processo. Não dava!

Isso acabou me levando a traçar sempre um caminho paralelo à ideia de que não poderíamos simplesmente resolver a vida de cada dia, porque a coisa já estava parecendo caótica. Se fôssemos trabalhar só no casuísmo do dia a dia, iríamos contribuir para o caos cada vez mais. Talvez criar uma burocracia interna forte, mas completamente sem sentido. E ia ser revista a cada momento, porque o decisor político não é facilmente inibido por restrições formais.

Então, precisava pensar, precisava aprender. Foi um processo interessante, porque foi assim, procurando, conversando, tentando manter canais de diálogo, envolvimento. Sempre tentei promover um envolvimento muito forte da Secretaria-Geral com o CEFOR, porque me parecia que tinha que juntar essas duas pontas, quem estava muito envolvido na tarefa, na operação daquilo como um espaço de pensamento, de reflexão. O CEFOR foi muito além de ser apenas centro de treinamento no sentido de qualificar alguém para uma tarefa. Fomos crescendo nisso.

Há esse momento, então, para mim também, de síntese, de conclusão, de fechamento de ciclo sobre esse percurso que tenta unir a experiência pessoal, a reflexão acadêmica, enfim. E vai um pouco de prestação de contas também, como cidadão até, porque não dá para me eximir completamente. Que pena que o meu companheiro de longa jornada, o Dr. Mozart, não chegou — ele tentou chegar aqui —, porque eu ia dividir essa responsabilidade com ele. Mas acho que posso dividi-la, um pouco pelo menos, com o Fábio. Nós também fomos um pouco responsáveis pela construção do funcionamento

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

do processo decisório na Câmara. É claro que num nível limitado, mas trabalhamos muito nisso, discutimos muitas vezes a melhor maneira de aplicar essa regra, como isso estabilizaria melhor o processo. Criamos algumas coisas, depois tivemos que “descriar”, “desinventar”.

Havia uma mensagem subliminar às vezes nas minhas participações em cursos. Às vezes eu dizia assim: “A Secretaria-Geral pensa assim”. Quem é a Secretaria-Geral que pensa assim? Eu, o Mozart, o Fábio, a Ana Regina, a Sandra. (Risos.)

Ou então: “A Presidência decidiu assim”. Os alunos atentos percebiam a sutil diferença. Quando eu digo “a Presidência, a Mesa decidiu assim”, significa que não necessariamente concordo com isso.

Cuidávamos, de maneira muito forte, do dia a dia, e as interferências da Mesa, do Presidente, eram em questões que tinham mais conotação, mais teor político, como é natural. É claro que isso às vezes se torna paradigmático. É nesses momentos de confrontação política que você tem às vezes o reequilíbrio ou o desequilíbrio do processo decisório. Mas o dia a dia, o que dava certa consistência ao funcionamento legislativo da Casa, tinha muito a ver com o que a Secretaria-Geral fazia, ou seja, tentar harmonizar critérios, conversar com as Comissões, com as consultorias e fazer com que, pelo menos na vida normal, se é que isso existe aqui, houvesse mais coerência nos ciclos de decisão. Foi nesse trabalho que nos envolvemos por muito tempo.

Mas, como toda síntese se torna uma tese para ser desafiada e contestada logo em seguida nesse processo dialético de formação do conhecimento, eu tenho certeza de que muita coisa que escrevi aqui já está e vai ser contestada, vai ser problematizada de novo, vai ser colocada em discussão, e é necessário que seja. Uma das finalidades de se fazer um trabalho como este é justamente esta: a de oferecer às pessoas a possibilidade de discordar, não apenas numa conversa impressionista, mas também numa conversa que envolve informação, que envolve dados, que envolve teoria, que envolve a tentativa de compreensão conceitual do fenômeno que vivemos. É sempre arriscado fazer isso, por um lado, mas, por outro, é necessário — eu acho. Pelo menos eu me senti assim. Por isso digo que há algo de prestação de contas da minha parte à Casa. “O que você fez esses anos todos na Secretaria-Geral? Como é que você deixou esse caos acontecer?”. (Risos.)

É uma coisa mais ou menos assim. De onde vieram essas interpretações? Há várias coisas nelas. Muitas vezes há a nuance política, mas não é só isso que está ali. Há todo um outro trabalho.

Junto com isso, é preciso olhar para o futuro. Eu saí da Câmara no momento em que...

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Parece-me que enfrentamos de novo desafios parecidos com os do início — quando digo “início”, refiro-me a 1988, a 1989 —, quando se perguntava se o modelo institucional imaginado pelos Constituintes ia funcionar, com o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, a fragmentação partidária, com Poderes Legislativos fortes e o Presidente, por um lado, mas com uma Constituição nova a ser regulamentada pela via legislativa, políticas públicas a serem definidas pela via legislativa, em contraposição, e temas fortes — Executivo e Legislativo, desde o começo. Depois o Judiciário entra na história, para, muitas vezes, confundir mais do que ajudar. Enfim, entra. Então, todo esse desenho institucional, como disse, logo no início, entrou num teste severo, que foi o impeachment do primeiro Presidente eleito na era democrática. Ele foi eleito pelas urnas, pelo povo, e não durou no mandato. Podíamos pensar: *“Ah, esse negócio não vai funcionar. Podemos entrar num ciclo de instabilidade extremamente forte ou ter um retrocesso grande em termos de democracia”*. Felizmente, acho, não foi essa a história. Passamos por um período maior de estabilidade nos Governos FHC e Lula. Agora os mesmos fantasmas nos assombram: a nossa democracia vai conseguir evoluir, caminhar na direção de um amadurecimento das instituições ou não?

Então, além da discussão política, ideológica, que vem do debate eleitoral, há outro nível de reflexão que nós aqui é que precisamos fazer, que tem a ver com o desenho institucional mesmo. A finalidade de uma instituição como o Parlamento é a de ser o lugar onde essas contradições e divisões da política podem, de alguma maneira, ser trabalhadas e tornadas decisão, com a regra de maioria. Se o Parlamento não conseguir funcionar para isso, nós vamos ter uma incerteza muito grande para a frente, infelizmente.

Outro dia eu participei de um evento aqui no CEFOR, da Oficina de Atuação Legislativa, e estava com um colega que participa de muitas mesas comigo, nesses eventos do DIAP. Nós estávamos conversando sobre várias coisas. Ele olhou para mim e disse: *“Fernando, estou gostando dessa sua nova fase. Você agora está falando as coisas assim...”*. Eu disse: *“Agora eu estou aposentado, não dá mais para um PAD me pegar”*. (Risos.)

Vejam por que isso é importante. Estou dizendo que isso é um problema de reflexão, de olharmos além da questão meramente, digamos assim, ideológica e tentarmos ver se as instituições que nós temos, da forma como estão desenhadas, conseguem traçar um caminho de mediação de conflitos, para que as decisões possam ser tomadas. Porque o impasse não é solução, parar o País não é solução. Num ambiente onde vários atores são chamados a uma decisão coletiva, com interesses e preferências

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

diferentes, as instituições existem exatamente para viabilizar ciclos de decisão que se estabilizem minimamente. Se elas não funcionarem para isso, temos um problema muito grave para resolver. Se a maneira de estabilizar os ciclos de decisão significar déficit democrático, significar instituições menos transparentes, menos deliberativas, menos colegiadas e empoderar mais fortemente atores individuais... Bom, uma coisa muito estável é a ditadura. E a paz dos cemitérios reina.

Então, esse é o pensamento. A minha expectativa é de que esse trabalho contribua para uma discussão. Ele tem muito a ver com quem olha mais de perto para o Parlamento, ou por estar aqui, ou por estar interessado no que acontece aqui. Enfim, essa é um pouco a ideia. Por isso essa provocação aí.

Já entrando um pouco no nosso tema mais diretamente, eu queria dizer que vou fazer uma apresentação tópica do conteúdo, do trabalho, mas a ideia é a de que possamos ter tempo depois para uma conversa, para um diálogo. Eu vou deixar algum aprofundamento, se for o caso, vir por meio de perguntas.

A partir dessa visão mais ampla, mais macro, eu me propus a olhar muito para dentro do Parlamento, do processo decisório da Câmara, no nível em que o vivenciamos muitas vezes aqui dentro ou no nível em que pessoas que estão tentando entender o Legislativo têm problemas para compreender os processos. Então, o trabalho vai muito forte nesses mecanismos internos de decisão, para tentar entendê-los à luz de uma teoria ou de algumas teorias. Pode ser que não seja o caso de discutirmos aqui isso tão detalhadamente, mas apenas de pontuá-lo.

Eu usei essa frase que está no início do livro como provocação:

Faz parte do folclore do parlamento o adágio atribuído a Otto Von Bismark de que não se deve perguntar como são feitas as leis e as salsichas. Ainda que a produção de leis e de salsichas possam ter elementos em comum suficientes para justificar a metáfora, uma diferença fundamental remanesce. Enquanto sempre se pode optar por não comer salsichas e, assim, deixar de se preocupar com o seu método de fabricação, não é possível fugir da incidência das leis e da obrigação de cumpri-las. Nesse caso, parece ser prudente perguntar como elas são feitas!

É quase uma brincadeira, mas isso reflete, primeiro, a ideia de que o processo decisório do Parlamento é algo não muito higiênico, reúne sobras e partes de muitas coisas. Embute-se isso com um bom tempero, frita-se e pronto. (Risos.) Fica uma maravilha. É um sucesso no churrasco. Mas, se você for lá e presenciar a maneira como isso é feito, você repugnará. É uma comparação não muito elogiosa para o Parlamento.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por outro lado, parece-me que pode induzir as pessoas a uma ausência. “Então, não quero nem saber dessa história aí.” Mas as leis serão feitas e vão nos obrigar a todos. Talvez seja interessante nos preocuparmos um pouco, em algum momento, com isso, tanto como cidadãos de modo geral quanto como quem depende da sua inserção profissional mais fortemente.

Esta é um pouco a inspiração do trabalho: pensar na importância das decisões legislativas no Estado Democrático de Direito. Se queremos ser não apenas Estado de Direito, mas também Estado Democrático de Direito, é impossível não olhar para o Parlamento e perguntar como essas decisões são tomadas, porque é dito que são tomadas em nome de nós todos, em nome do povo, da sociedade ou de quem queiram. É mesmo? Como isso é feito?

Nós temos visto, nos últimos anos, que o interesse das pessoas no Parlamento tem crescido muito. Basta andar nos corredores da Câmara nas terças-feiras e nas quartas-feiras. Quem está aqui há muito tempo sabe disto, que cada vez mais há pessoas vindo aqui para tentar entender, tentar influenciar, tentar participar.

Nos eventos aqui do CEFOR, nas Oficinas de Atuação no Parlamento, é até engraçado, porque vemos na lista de entidades que vêm aqui participar desse evento, que tem como finalidade apresentar o Legislativo sob a ótica de como fazer para atuar e participar no Legislativo, a Anistia Internacional, por exemplos. No último evento, havia um pessoal de uma associação de jiu-jítsu ou de karatê. Eu fiquei até preocupado, pensando no que aquele pessoal queria aqui. (Risos.) Instituições internacionais e nacionais vêm aqui e, às vezes, pessoas que têm interesses bastante focais. Por alguma razão, estão olhando para cá e pensando: “Gente, eu tenho que ir lá para entender isso”.

Cada vez mais a sociedade brasileira está entendendo que não basta se manifestar no voto, nas urnas, porque dá uma delegação a alguém que é mais ou menos em aberto. Você tem uma ideia do que aquele candidato pensa, mas você não tem garantia de que ele vai se comportar aqui da forma como disse lá. Depois, podem surgir aqui vários temas que não foram debatidos em campanha. As campanhas eleitorais tendem a ficar naqueles temas polarizados. E, claro, não tem como se discutir assuntos complexos em campanha eleitoral. Aquilo é muito panfletário no final. Então, é importante talvez vir aqui e se manifestar em questões específicas.

Existe o interesse social e existe o interesse profissional e acadêmico nesse processo decisório. Essa foi a minha história pessoal — e creio que foi a de muitos aqui — de querer atuar de alguma forma no Legislativo. Esse interesse profissional e acadêmico

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

é multidisciplinar. Pessoas de muitos lugares, de muitas formações fazem perguntas sobre o Parlamento: o pessoal do Direito, da Sociologia, da Antropologia e até, talvez, da Psiquiatria. Pode ser até uma coisa divertida pensar num psiquiatra ou psicólogo entrando aqui e pensando assim: *“O que está acontecendo aqui? Por que as pessoas se comportam dessa forma – rasgando cartazes e fazendo esse negócio todo?”* Isso desborda, em diferentes teorias, das abordagens teóricas do processo decisório do Legislativo. É um olhar mais jurídico, mais sociológico, mais político.

Essa combinação de olhares é o que basicamente tem direcionado o CEFOR na pós-graduação e muitos de nós no nosso caminho acadêmico. Não dá para olhar para o processo decisório do Legislativo só como advogado, por exemplo. Essa é uma frustração garantida. Muitas vezes, lá na Consultoria Legislativa, vi os colegas chegando e achando que seria fácil, que bastaria aplicar o código de processo legislativo, mas não é assim. Pelo menos, não dá para fazer essa transposição de barato. Vai ter que se pensar nela.

Por outro lado, o pessoal que tem o olhar mais da ciência política mesmo, às vezes, se chateia muito quando a discussão sobre um procedimento regimental se torna pesadamente jurídica. Eles pensam assim: *“Esse negócio vai parar no Supremo, e vai ter que se mobilizar todo um discurso, uma argumentação jurídica constitucional para sustentar uma ação do Legislativo”*. Para o cientista político, isso é um jogo de poder. *“Quem é que pode? Quem é que decide?”* A expressão *“Estado Democrático de Direito”* já é um paradoxo, se formos pensar. Então, essas diversas abordagens vão levando a esses diferentes olhares. Daí vem a ideia de que o Estado Democrático de Direito deve ter como característica o que chamamos de *“gênese democrática do direito”*. Se vamos viver num Estado Democrático de Direito, o direito tem que surgir por um procedimento também democrático, senão teríamos apenas um Estado de Direito, e não democrático. O processo de formação das leis é fundamental hoje, modernamente, para se caracterizar uma democracia. Alguém pode dizer assim: *“A lei é um produto da regra de maioria do Parlamento. Nós elegemos as pessoas, elas decidem por maioria e pronto”*. Isso legitima tudo que um Parlamento faz?

Se observarmos como essa regra de maioria, por exemplo, está disciplinada e como ela é aplicada nos Regimentos Internos das Casas, veremos que, para começar a história, num quórum de maioria simples têm que estar presentes mais da metade dos Deputados, ou seja, 257. Se houver 300 Deputados, tem quórum. Então, com 130 votos a favor, aprova-se um projeto facilmente, com algumas abstenções. Essa é a regra de maioria do jeito que está legislado. Em uma Casa com 513 Deputados, só se precisa

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

de 150 votos. É assim que a regra de maioria está sendo operada, com vários outros condicionantes para se chegar à proposta que de fato vai ser submetida a Plenário para essa maioria.

E como se chega lá? A proposta inicial que efetivamente vai ser votada e submetida à regra de maioria passa por tantos canais, por tantos funis e agentes com poder de modificação de veto, que, no final das contas, já se perdeu muito do que seria. É assim: *“Está bem, eu fui eleito Deputado, a ideia é essa, é isso o que as pessoas querem, elas me elegeram para isso, e eu propus isso”*. Quando o Projeto A chega à pauta, já é o Substitutivo D, que pode ser muito diferente e vai ser submetido a uma regra de maioria como essa. Eu só preciso de 150 votos do Plenário ou, então, convencer os Líderes, convencer o Presidente da Casa. Mas aí eu já não estou falando da regra de maioria, estou falando de agentes com poder de decisão e de veto. O recorte é outro.

Então, tentamos trazer a esta discussão também a ideia de que essa gênese democrática do Direito, no nosso desenho institucional, está concebida dentro de uma ideia de separação de Poderes. O Legislativo não está de nenhum modo sozinho nisso. Há outros agentes com poderes legislativos fortes: alguns formais, como o Presidente da República; outros indiretos, como o próprio Supremo Tribunal Federal, que agora, cada vez mais, só pensa em legislar e interfere na produção das leis de alguma forma. Nós tínhamos um processo que chamávamos de “judicialização da política”. Agora acho que estamos em outro momento, que é a “politização do Judiciário”. E a Academia precisa começar a se preocupar com isso. Como é que um Ministro do Supremo é escolhido e como é que ele decide? Se o Supremo vai fazer política, nós temos que tentar saber como se dá essa representação. Por que o Supremo representa a sociedade e os valores dela? Quem disse isso? Se o Supremo vai fazer política, o processo de escolha dos Ministros do Supremo talvez precise ser revisto.

Estávamos conversando esses dias sobre essas decisões do Supremo com resultado 6 a 5. Isso é uma coisa complicada, porque não estabiliza nada. Se essa matéria voltar de novo e dois dos seis Ministros saírem para tomar água, o resultado dá 5 a 4, para o outro lado. E entram 10 mil na cadeia, e saem 10 mil da cadeia. Não dá para se ter um ciclo de decisão tão instável assim no Supremo. No Legislativo isso já é ruim, mas no Supremo isso é terrível. Já estou saindo um pouco do tema, mas quero dar um pouco a ideia de que essa questão da gênese democrática do Direito tem a ver também com a questão da separação dos Poderes. E aí vamos discutir essa ideia de matéria interna corporis, onde o Supremo pode interferir ou não, o devido processo legislativo e até que

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ponto o processo decisório do Parlamento pode estar sujeito ao controle jurisdicional ou não. Enfim, há toda essa discussão que tentamos levar para o debate, assim como um pouco da teoria discursiva do direito e da democracia. Para haver a gênese democrática do direito é preciso que as decisões do Legislativo tenham algumas características: transparência, debate público, deliberação.

É fundamental, por exemplo, que os decisores, no caso os Deputados, saibam com clareza quais as alternativas colocadas para eles e as regras que regem o processo de decisão. Eles sabem? Eles sabem se não vai aparecer uma emenda aglutinativa, em 2 minutos, e mudar completamente o cenário? É preciso haver um nivelamento de informação mínimo para haver uma decisão que possa ser qualificada de democrática, sob a ótica da teoria discursiva e da teoria democrática, participativa e deliberativa.

Eu tento olhar um pouco para isso. Será que o Plenário, a Câmara, internamente, usando alguns elementos dessas teorias, funciona democraticamente? Há colegialidade na Câmara, na formação da pauta, na condução das sessões, na definição de critérios? Há colegialidade? Há democracia interna na Câmara? Há um déficit muito grande nisso.

Como pode a decisão que produz a lei que sai do Parlamento brasileiro ser considerada democrática? Em que sentido ela é democrática? Temos um olhar formal sobre isso. Esse olhar mais positivista tem resolvido cada vez menos a vida. Não é porque a lei foi promulgada que ela necessariamente carrega essas características.

Portanto, há essa discussão. A partir daí, a ideia é combinar esse olhar, principalmente quando se faz a transição um pouco mais do Direito, da separação de Poderes. Eu não mencionei, mas quando falamos disso, temos que colocar nesse desenho institucional a supremacia da Constituição Federal, que vai arrumar todo esse arcabouço. Há esse olhar! Mas a ideia é combinar isso ou aprofundar essa reflexão, usando mais elementos de outra família de teorias, oriundas da ciência política, institucionalistas, como a discussão sobre desejo de democracia, como entender os arranjos dos Parlamentos no contexto das democracias modernas. Surge também um ferramental teórico que tentamos utilizar para entender o Legislativo brasileiro, a Câmara dos Deputados.

Algumas teorias são formadas sob a ótica da combinação do behaviorismo, da escolha racional, do olhar para o Parlamentar, para o legislador individual, como decisor estratégico, num ambiente de decisão coletiva, com hierarquias e interesses, de como se organiza. A ideia é de que os Parlamentos são criados, formados para atender às

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

preferências dos Deputados ou dos legisladores, porque são os próprios legisladores que decidem como o Parlamento se organiza.

Tivemos uma experiência dessa no Brasil de 1988 a 1989. Acabou a Constituinte, os Deputados e os Senadores — no caso aqui, os Deputados — que tinham participado do processo constituinte iriam dizer como é que queriam que a Câmara funcionasse. E como eles vão fazer isso? Vão pensar qual é a melhor maneira de a Câmara funcionar, tendo em vista os seus próprios interesses políticos.

Então, o desenho institucional não surge do nada, não surge de uma teoria ou de utopia, ele é um produto histórico mesmo e de interesses muito concretos.

As pessoas perguntam: *“Por que o quórum para a verificação de votação é de 6/100? Que número cabalístico é esse?”* Por que 6/100? De onde as pessoas tiraram esse número? Às vezes é 1/10, às vezes é 1/5. Tiraram do seguinte, olharam para o quadro partidário e disseram assim: *“Desse partido para cima vai ter direito!”* É a fotografia daquele momento. Por quê? Porque o partido com aquele tamanho, naquele momento, tinha poder interno de decisão e disse: *“Eu quero ter poder de verificar a votação. Então, vai ser do partido tal para cima”*. É só isso.

Então, você desenha a instituição pensando, de alguma maneira, em como ela vai servir para o atingimento de seus interesses, por um lado. E, por outro lado, se a instituição também não trouxer alguns constrangimentos suficientes para, digamos assim, viabilizar uma decisão coletiva, como no caso de um Parlamento, ela também não vai funcionar. Então, é dessa conjugação de forças que surge a regra procedimental.

Há algumas teorias formadas no ambiente norte-americano que pensam assim: *“Bom, o legislador basicamente quer se reeleger e o que conta é a conexão eleitoral”*. Outros vão dizer: *“Bom, mas os partidos contam, os partidos são importantes, os partidos organizam a vida interna do Parlamento”*. Isso explica em boa parte como um Parlamento decide: não há só o interesse pessoal do legislador na sua própria reeleição, mas há um conjunto de forças que se organizam para dentro do Parlamento. Até hoje, nós temos essa regra, nas principais democracias, de que só é possível atuar na política se for no exercício de cargos no Parlamento, por meio de partidos.

Há outras teorias que vão combinando um pouco das coisas, como a teoria informacional. Bem, ela não é uma teoria que propriamente explica o processo decisório, mas ela vai dizer assim: *“O grande problema no Parlamento é o desnível de informação”*. Então algumas instituições do Parlamento são desenhadas para poderem nivelar essas informações para os decisores a fim de viabilizar a deliberação.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Portanto, se você consegue fazer com que a informação chegue e seja confiável para todo mundo, você facilita o processo de tomada de decisão. Sempre há uma desconfiança muito grande: se o Relator da matéria é alguém política ou ideologicamente ligado àquela matéria fortemente, eu vou sempre desconfiar da informação que ele traz, da informação técnica, do dado, enfim.

Quando estamos no Plenário da Câmara, é muito engraçado, porque um Deputado diz assim: *“Se for aprovado esse negócio, o País acaba em 3 minutos, porque o PIB, ou não sei o quê, não sei o quê...”* Aí outro Deputado diz: *“Não, é o contrário! Se não for aprovado, o País não dura 1 semana, porque o PIB, porque não sei o quê...”* (Risos.) E aí cada um joga um bocado de dados ali, e o Deputado que não é especialista naquela matéria fica assim: *“Bom, e agora? Que o País vai se acabar parece que vai! Mas, sei lá, se a culpa vai ser minha ou não, eu preciso saber o que eu faço!”* (Risos.) Por exemplo, se alguém chega com uma informação, alguém chega e diz: *“Não, mas o dado do IBGE é este...”* O IBGE é uma instituição que tem credibilidade no País. Alguém diz: *“Então vamos partir daqui, vamos interpretar este dado, e não o que você está me trazendo”*. Essas coisas compõem... Se você pensa em desenhar uma instituição como o Parlamento, essas coisas vão ser introjetadas de alguma maneira. E, a partir dessas teorias que tentam entender a organização dos Parlamentos do ponto de vista institucional, também tentamos trazer alguns elementos para analisar e tentar compreender realmente o processo decisório da Câmara.

A ideia é olharmos para essas regras formais e não formais. Por isso, instituições, e não só regras. Pode ser até redundante dizer regras e instituições, mas regra ainda remete muito, na nossa cabeça, ao aspecto formal, jurídico. Conceituamos instituição como um conjunto de regras, só que essas regras não são necessariamente escritas.

Traduzindo isso: o interesse do trabalho é olhar não só as regras formais, mas aquelas outras não formais que chamaríamos também de instituições que intermedeiam o processo decisório na Câmara. Há regras que não estão escritas, mas são as que mais funcionam na prática. São regras que o Parlamento foi gerando ao longo da sua vida. Enfim, a ideia é pensar nisso, olhando para essa história que começa com a experiência da Constituinte.

Se você quiser entender como a Câmara decide hoje, é muito difícil você não começar pelo menos olhando para a experiência da Constituinte, porque foi um momento de uma singularidade bem interessante. E não devemos olhar para a Constituinte pensando apenas no que foi trazido para o texto constitucional de demandas da sociedade, enfim, de instituições para a vida democrática do País e mesmo

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

de conquistas em algumas áreas, mas o meu olhar é este: a experiência Constituinte foi interessante porque a primeira coisa que os Deputados e Senadores eleitos tiveram que fazer foi definir como eles iriam decidir, criando um Regimento Interno. *“Como é que nós vamos decidir? Qual vai ser o processo de tomada de decisão aqui? Começa onde? Quem participa? Quem tem quais poderes no final para decidir?”*

É uma espécie de Estado de natureza legislativa. “Vamos nos organizar aqui, porque senão não sai nada.” Seiscentas pessoas para tomarem uma decisão sem uma regra não dá!

Então o primeiro round foi, na verdade, a criação do Regimento Interno. E o interessante é que esse Regimento Interno, no caso da Constituinte, funcionou por um tempo. Depois, a Constituinte entrou num impasse, porque o texto que foi produzido no final – não vou entrar em detalhes nisso – pela Comissão de Sistematização, oriundo das Comissões Temáticas, das sugestões populares e tudo o mais, aparentemente ficou mais à esquerda do que o decisor pivotal mediano no plenário. Então a ideia com esse texto não passa. Vemos isso até hoje. As preferências são muito enviesadas, por um lado, vis-à-vis o que seria a posição de maioria do Plenário.

Isso gerou um impasse. Parou-se por muito tempo, com risco até de a coisa não dar certo. E o que acabou destravando isso? A reforma da regra de decisão, a reforma do Regimento Interno da Constituinte, para poder realinhar essas forças e dar mais poderes, no final das contas, para o que seria de fato a Maioria no Plenário.

Essa experiência marcou muito a maneira como a Câmara funciona até hoje. Houve o surgimento do Colégio de Líderes, porque no momento do impasse tiveram que reunir os Líderes e dar poder de articulação aos Líderes partidários, para tentarem destravar aquele negócio. Então essas reuniões de Líderes na Constituinte começaram a se institucionalizar de alguma maneira, para fazer uma discussão preliminar até de mérito, até de conteúdo, sobre o que poderia ser votado.

O tal do DVS, destaque para votação em separado, foi o artifício usado para possibilitar a modificação do texto da Comissão de Sistematização no Plenário, a revisão desse texto, porque, do jeito que foi redigido o Regimento da Constituinte originalmente, seria muito difícil mudar o texto da Comissão de Sistematização no Plenário. Então o que aconteceria é que não iria acontecer, não haveria maioria para aprovar... No caso de uma Constituinte, há uma peculiaridade. Toda vez que se legisla, a decisão do Parlamento é a de alterar ou não o status quo. Você tem uma lei em vigor e você está, na verdade, decidindo se quer ou não alterá-la. Então, eu posso preferir a lei vigente e simplesmente

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

rejeitar tudo o que aparecer, porque eu gosto da lei vigente. No caso da Constituinte, não dá, porque a Constituição antiga cairia toda. Não dá para dizer assim: *“Rejeita isso e deixa como está.”* Não dá! Cria-se um vazio impossível.

Por isso, os destaques para votação em separado e as tais emendas aglutinativas, que lá se chamavam fusão de emendas, surgiram exatamente com essa ideia. Havia um texto para o art. 5º, da Comissão de Sistematização. *“Não passa, está muito à esquerda.”* Existiam três ou quatro emendas para o art. 5º, mas nenhuma delas passaria. Então se decidiu fundir as emendas. O brasileiro tem umas ideias fantásticas! (Risos.) *“Vamos fazer aqui um... Eu arrumo aqui, tal, coloco uma vírgula. Você me dá três adjetivos, eu te dou dois substantivos. Colocamos umas vírgulas e vamos tentar construir um texto que passe, sem zerar o processo, sem zerar o processo.”*

Então começou a ser feita a fusão de emendas, que era justamente isso. Não daria para ficar sem o art. 5º. A alternativa que se imaginou foi a fusão das propostas. Talvez isso configure até hoje o modo como a Câmara decide, o que está no imaginário dos Parlamentares. Enfim, isso foi introjetado no Regimento da Câmara, com algumas imperfeições, porque o ambiente Constituinte é diferente do ambiente legislativo ordinário, eu acho.

Por exemplo, eu não gosto das emendas aglutinativas, eu não gosto. Eu acho que elas estimulam uma improvisação de última hora. Elas tornam muito incertas as decisões do Plenário. Você não sabe quais serão os textos que vão aparecer em 5 minutos, 10 minutos. Isso para mim vai contra uma coisa básica num processo de decisão coletiva, porque eu deveria saber: *“Bom, as alternativas são A, B e C. As alternativas são essas. Primeiro, vai ser a B. Depois, se não der, votamos essa. Depois, votamos essa. Se eu não tiver nenhuma clareza sobre isso, se surgir a alternativa Y às 2 da manhã do colete de alguém, se eu for completamente surpreendido por aquilo...”* Enfim, essa é uma discussão para depois. A ideia é mostrar como o Regimento ter a ver com isso. Então temos que ter esse olhar.

Outro olhar vai para aquelas regras procedimentais que têm enquadramento constitucional. Por quê? Porque há uma ideia sobre regras procedimentais legislativas que diz mais ou menos assim: as regras procedimentais legislativas podem ser alteradas pela própria Assembleia. Então elas não devem teoricamente produzir muitos efeitos significativos, porque o Parlamento muda a regra, e pronto. O que interessa é saber o que a maioria quer.

Não é bem assim, não é tão fácil mudar regras procedimentais. É como mudar o regulamento do campeonato de futebol. São os próprios times que fazem o regulamento,

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

enfim. E, no nosso caso, o jogo está sempre sendo jogado. Por outro lado, há regras de procedimento legislativo com enquadramento constitucional, que não são alteráveis facilmente pela própria Assembleia. Essas são mais duras. É de se esperar que elas produzam efeitos mais significativos no ciclo de decisão. Quer dizer, olhar para elas vai ajudar mais a entender como a coisa funciona.

Eu não vou entrar em detalhe sobre isso, mas apenas quero dizer que a Constituição é o que está ali. As regras são exógenas e sujeitas ao controle jurisdicional. Além de elas virem de fora, ainda estão sujeitas à intervenção do Supremo. Então não dá para fazer qualquer coisa com elas, mas essas regras são tratadas regimentalmente, são intermediadas por regras e procedimentos internos. Isso torna a visão um pouco mais refinada, porque às vezes você tem uma regra constitucional que parece que te dá uma direção, mas, quando você olha a regra regimental, desidrata um pouco aquilo ou dá outra feição àquele negócio e muda a maneira de decidir.

Por exemplo, já falei da regra da maioria. Está na Constituição: maioria. Na prática, a maioria pode significar um número bem menor do que as pessoas acham que ela significa.

Outro exemplo é a questão do voto nominal, porque, pela regra que está na Constituição, você imaginaria assim: em todas as deliberações eu vou saber, ter certeza de quem votou como para eu saber se eu tenho maioria. E na Câmara existe um mecanismo como o voto simbólico ou o voto de Liderança, que o Senado faz até hoje. Então você pegou a regra constitucional e deu um tratamento regimental tal que, na verdade, tirou o poder do decisor individual e o trouxe para o decisor partidário. É a capacidade que os Líderes têm de controlar a aplicação de uma regra que, a princípio, levaria assim: um homem, um voto, é assim que vai... Então essas regras com enquadramento constitucional são importantes, fundamentam muita coisa no Regimento, mas nós temos que olhar às vezes um pouquinho mais para dentro.

Por exemplo, eu estou sempre usando esses três conjuntos de regras relativas ao controle de agenda. Quem consegue impedir que o projeto ande ou quem consegue fazer com que o projeto ande e seja aprovado? Estou chamando de agenda.

O controle das alterações das proposições é aquela história. Eu apresento um projeto, mas ele vai ser muito modificado. Quem é que pode modificar o projeto? Eu consegui pauta para o meu projeto, mas foi mudado completamente. Existe um caso que eu gosto de citar de um Deputado ligado à Igreja Católica, que, à época daquela explosão dos bingos no Brasil, quando bingo virou jogo, apresentou um projeto para proibir todo

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

tipo de jogo de azar, de sorte, o que fosse.

O projeto proibia os jogos de azar. Então, o gente boa do Relator na Comissão pegou o projeto e fez um substitutivo dizendo: “Regulamenta os cassinos no Brasil”. O cara virou autor do projeto que regulamenta os cassinos no Brasil. E ele queria proibir tudo, até o bingo da igreja.

Quem controla as modificações? O Executivo enviou um projeto, mas ele não vai sair daqui do jeito que veio. Então, quem consegue modificar os projetos? É preciso um conjunto de regras sobre isso.

As regras mais fechadas ainda, mais difíceis de enxergar, são as relativas ao controle das votações. Por exemplo, você está dentro do plenário no meio daquela confusão. Quem está sabendo o que está acontecendo? Quem está controlando esse negócio aqui, a sequência das votações? Você pega a teoria dos jogos e vê que a sequência da votação é decisiva para o resultado. Existem os modelos que mostram isso. Você pega A, B e C, as decisões. Se ninguém mudar de ideia, dependendo do pareamento que você faz, você consegue fazer qualquer uma das alternativas ganhar, só mudando os pareamentos, porque o cara prefere essa e detesta essa. E tem uma que é intermediária. Então, você consegue fazer 2 a 1 contra qualquer um.

Essa é a parte mais fechada, mais hermética, mais difícil de entender e de explicar. Eu tenho certeza de que, salvo o Júlio e o Leonardo na minha banca de doutorado, ninguém entendeu nada daquilo, o que foi muito bom para mim, porque eles acreditaram em mim. Então é muito dentro de como a coisa acontece ali, que muita gente sabe.

É preciso discutir um pouco essas regras com essa ideia de pensar como elas repercutem regimentalmente, por exemplo, a tal proporcionalidade partidária, que está prevista na Constituição, para a composição dos órgãos internos das Casas Legislativas. O Regimento levou isso ao extremo. Até o xerox aqui na Câmara é dividido proporcionalmente entre os partidos. Há cota de qualquer coisa. A proporcionalidade partidária virou a coisa mais fundante no processo de organização da Câmara. Tudo se divide, o tamanho da sala, o pessoal da arquitetura. Não estou brincando, não. A Liderança cresceu e vai ganhar lugar; e a outra que diminuiu vai perder espaço. É proporcionalidade partidária para o mundo inteiro aqui.

Essa regra inclusive provocou modificações regimentais, não formais. A escolha dos Presidentes de Comissão, por exemplo, que deveria ser uma eleição livre em cada colegiado, virou um acordo de Lideranças seguindo a proporcionalidade partidária. Ela se impôs, e nós já temos várias questões de ordem confirmando isso. E se há uma regra que

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

é obedecida é essa, e não está escrita. Pelo contrário, ela contraria a letra do Regimento. Mas, desde 1991, sem exceção, isso vem sendo seguido. Então, algumas delas são pontuadas aqui, com algumas observações.

Vou tentar andar mais um pouco.

O Regimento atual, então, é produto desse estado de natureza legislativa. Para os amigos e colegas e para qualquer ser humano que tentar ler o Regimento Interno da Câmara eu preciso dizer isto: o Regimento da Câmara é um amálgama de várias coisas e tem contradições de origem. Eu passei mais de 20 anos tentando entender alguns dispositivos, até chegar à conclusão de que eles não servem para nada.

No Direito aprendemos que a lei não tem palavras ociosas. Mas a lei está cheia delas.

O que acontece? O Regimento atual tem regras de Regimentos anteriores, regras que vieram da Constituinte e outras que não sei por que as colocaram lá. E foram trazidas para o Regimento técnicas diferentes, que não conversam uma com a outra. Por exemplo, em relação às técnicas de votação, há diferentes técnicas usadas em diferentes Parlamentos para votar um projeto em plenário, e o Regimento da Câmara fez um amálgama dessas regras.

Em muitos Parlamentos há votação de projetos na totalidade ou na particularidade. Basicamente é isto o que se faz: ou se vota o texto todo ou se vota parte por parte. O Regimento da Câmara admite esses tipos de votação, mas também admite, para várias coisas, votar o todo, destacando partes da votação, o que é outra técnica, com outra lógica. Foi isso o que gerou o kit obstrução, porque todas essas coisas estão previstas no Regimento como opções.

E há dispositivos que, simplesmente, não batem um com o outro e pronto. Isso ocorre com o ordenamento da votação. Se lermos os arts. 161 e 162, que tratam dos destaques, e os arts. 189 a 191, sobre o ordenamento da votação, veremos que algumas coisas simplesmente estão em contradição e pronto. Mas, ao longo dos anos, a Secretaria-Geral disse: “Vamos fazer assim”.

Houve um momento, por exemplo, na votação do projeto relativo ao pré-sal, em que o Presidente, durante a votação, mudou a sequência que sempre usávamos entre destaques e emendas aglutinativas. O Presidente Michel Temer fez essa mudança. Houve uma confusão enorme, porque sempre se fez de um jeito, e a mudança da sequência prejudicou dezenas de emendas aglutinativas no atacado. Isso ocorreu por interpretação, porque o Regimento não é claro, a regra que orienta a decisão não é

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

transparente. Então, devo dizer que o Regimento tem procedimentos contraditórios e anacronismos.

E há também lacunas enormes, por exemplo, sobre o poder conclusivo das Comissões. Há esse buraco enorme no Regimento. E esse buraco o próprio Regimento assume haver, porque prevê a edição de um regulamento para as Comissões que nunca foi feito. Então, há um buraco enorme ali.

O Regimento sofreu algumas alterações ao longo de tempo. Eu também discuto um pouco isso. Talvez, uma das alterações mais importantes tenha sido a do fluxo de tramitação nas Comissões, porque as propostas começavam pela CCJ, que passou a ser a última Comissão a analisá-las. E isso mudou muito a maneira como se imaginou inicialmente o processo, com a CCJ sendo quase uma Comissão de admissibilidade, com um forte poder de veto. A coisa se inverteu, e o efeito disso, eu acho, foi dar maiores poderes ao Presidente da Câmara na condução das coisas, porque no despacho inicial ele já define a vida do projeto.

Ocorreu outra mudança forte na regra dos destaques.

E, depois, faço uma discussão sobre as principais regras procedimentais na Câmara, considerando estes três conjuntos: controle de agenda; modificação das proposições; e processamento das votações.

Aqui eu vou fazer uma conclusão geral. Não vou discutir cada uma dessas regras, mas apenas citar alguns exemplos sobre coisas menos claras, talvez, para mostrar o seguinte: houve uma mitigação do poder do Presidente da República quanto à agenda da Câmara por conta da decisão do Presidente Temer sobre as medidas provisórias. Apenas uma explicação: a partir da Emenda Constitucional nº 32, as medidas provisórias começaram a tramitar na Câmara, depois da Comissão, sobrestando a pauta da Câmara fortemente. Isso deu ao Presidente da República um controle quase absoluto sobre a agenda da Câmara durante um certo período, porque a medida trancava a pauta, a ponto de o Governo conseguir sobrestar matérias de seu próprio interesse, atrapalhando o próprio Governo. E, a partir da decisão do Presidente Michel Temer, que deu uma interpretação à Constituição — e foi uma coisa muito legal, porque ele mudou a Constituição por interpretação —, as medidas provisórias continuaram a sobrestar a pauta, mas não tudo. Isso flexibilizou muito a agenda da Câmara.

Ficamos aplicando essa regra durante anos, a partir de uma liminar negada pelo Supremo. Recentemente, o Supremo julgou o mérito da ação e disse que, realmente, a interpretação dada pelo Presidente Temer era constitucional.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Isso mudou muito o cenário. Está sendo detectada em vários estudos a queda do poder do Presidente da República sobre a agenda da Câmara, a partir dessa decisão de Temer. E, hoje, temos um número crescente de medidas provisórias perdendo a eficácia por decurso de tempo, em razão de vários fatores.

Mas essa mitigação faz com que precisemos olhar mais fortemente para quem tem o poder de agenda interno, porque criou-se espaço na agenda da Câmara para a atuação desses outros decisores.

Então, há coisas mais claras e outras menos claras sobre esses poderes formais de agenda. Uma regra formal é que o Presidente da Câmara decide a Ordem do Dia das sessões. Ele ouve os Líderes e tal, mas, basicamente, é ele quem decide. É um poder muito forte nas mãos do Presidente, porque o Colégio de Líderes não funciona tal como desenhado pelo Regimento. Nunca funcionou! O Colégio de Líderes não funciona da maneira como o Regimento prevê. O formato regimental, com os Líderes se reunindo e decidindo por voto ponderado das bancadas, aconteceu duas vezes, eu acho, de 1989 para cá: uma lá atrás, na época do Paes de Andrade; e outra quando se anulou a decisão do Presidente Waldir Maranhão que anulou o *impeachment*. Mas não há a aplicação dessa regra para a agenda. O que acontece é uma reunião de Líderes coordenada pelo Presidente. Ele coordena a reunião, ouve os Líderes e, ao final, faz a agenda com base no que ele acha que vai acontecer mais ou menos. Já houve Presidentes da Casa que não fizeram uma única reunião de Líderes e aprovaram o que quiseram no Plenário. Era outro mundo, outro momento, mas... Então, essa é uma coisa clara.

Mas uma coisa, por exemplo, que não é clara é o poder do Presidente da Câmara de convocar sessão extraordinária no horário da sessão ordinária e controlar ainda mais a pauta, porque a pauta da sessão ordinária tem mais regras; na sessão extraordinária, ele põe na pauta o que quiser.

O número de sessões extraordinárias na Câmara ultrapassou, nos últimos anos, o número de sessões ordinárias — simplesmente ultrapassou. Marca-se a sessão extraordinária para 1 hora da tarde, e ela engole a ordinária, que começaria às 2 horas da tarde. Mas o Regimento diz que a extraordinária tem que ser marcada em dia e hora diferentes daqueles previstos para a ordinária. Isso dá um tremendo poder de agenda e de controle da pauta ao Presidente, porque ele não fica limitado às regras de pauta para a sessão ordinária. E isso também causa grande instabilidade, porque, às 11h30min da noite, o Presidente resolve convocar uma extraordinária para às 11h35min daquela mesma noite, com uma pauta que a Secretaria-Geral ficou sabendo 10 minutos antes.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

E só ficamos sabendo da pauta porque temos que providenciar as coisas que nos incumbem. Mas aquilo está combinado com alguém do Plenário. Tanto está que passa.

Quero mostrar um pouco isto: além das regras formais e dos efeitos que elas têm, essas práticas que foram sendo institucionalizadas não são tão claras, são difíceis de perceber, mas têm influência direta no poder de agenda, no controle das modificações e no processamento de votação.

A ideia do livro e do trabalho, então, é um pouco esclarecer isso. Eu quase abri a caixa-preta, mas desisti. *(Risos.)*

A ideia é tentar não só discutir o mecanismo regimental em si, mas também, primeiro, mostrar os seus efeitos; segundo, mostrar como ele vem mudando ao longo de 30 anos e como os Presidentes vêm alterando as regras, porque o Presidente da Câmara, ao final, tem um forte poder normativo interno pela via indireta da questão de ordem.

Alguém levanta uma questão de ordem, que é uma dúvida sobre o que significa um dispositivo do Regimento, e o Presidente responde: *“Significava isso, mas agora estou dizendo que é aquilo. Mudou”*. E aí ele começa a aplicar a nova interpretação. O Deputado que formulou a questão de ordem pode recorrer à vontade, porque quem pauta o recurso é o próprio Presidente.

Se fizermos uma pesquisa, vamos ver que raríssimas vezes um Presidente pautou um recurso contra a própria decisão. Recurso contra decisão dele o Presidente não vai pautar. Pode ser que o próximo Presidente até o faça, mas o Presidente que proferiu a decisão não faz. Estatisticamente, é desprezível o número de recursos, mesmo com parecer da CCJ, votados pelo Plenário. Então, a decisão do Presidente é aplicada até que outro Presidente resolva mudá-la. Assim, o Presidente tem um forte poder normativo interno e decide muito mais da vida da Câmara do que qualquer outra coisa. Mas isso não transparece na regra formal.

Em seguida, há outro capítulo que achei interessante e que escrevi por sugestão do meu orientador, o Fabiano Santos. É um olhar para mudanças institucionais, ou seja, um olhar para toda essa massa sob outro prisma: como isso foi desenhado entre 1988 e 1989 e como isso mudou ao longo do tempo, não só formalmente, mas também por esses outros caminhos de modificação institucional não formais.

Nesse capítulo, apresento toda uma teoria sobre mudanças institucionais, que não se aplica só a Parlamentos, mas a qualquer órgão coletivo que se organize dessa forma. Em relação a Parlamentos, foi interessante achar na literatura, o que me trouxe até certo alento na alma, que é difícil mudar regimentos. As mudanças institucionais formais só

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

acontecem fortemente quando ocorre uma configuração muito particular de forças.

Eu fiquei aqui por 38 anos e não vi — talvez vocês vejam — uma reforma do Regimento Interno. Se acontecer uma, e eu estiver lúcido, peço que me avisem, pelo menos para eu assistir e dizer que aconteceu. O que há são mudanças incrementais que vão numa ou noutra direção. Por exemplo, o discurso é sempre no sentido de fortalecer as Comissões. Se olharmos as mudanças havidas, praticamente todas foram em sentido contrário, ou seja, no sentido de esvaziar o poder das Comissões Permanentes e de empoderar o Presidente da Casa.

Então eu tento traçar um pouco esse caminho, olhando para alguns desses institutos, por exemplo, a admissão de emenda aglutinativa em proposta de emenda à Constituição. Do jeito que está no Regimento, o grande poder de instrução é da Comissão Especial. Na hora em que se admite emenda aglutinativa no plenário... Quem pode apresentar emenda aglutinativa no plenário são Líderes que representem um décimo dos Deputados. Para mim, uma emenda aglutinativa só faria sentido se ela tivesse apoio de maioria. Era essa a ideia da Constituinte. Sem apoio de maioria, emenda aglutinativa é apenas protelatória ou enseja essa ação dos Líderes de apresentar texto de última hora. Depois que a discussão está encerrada, depois que o prazo de emenda normal está encerrado e até depois que o prazo de destaque está encerrado, você vem com uma aglutinativa, e fica entre os Líderes e a Mesa o poder de aceitar ou não.

Eu tento olhar um pouco para esse conjunto de mudanças e, na conclusão do trabalho, trago algumas ideias, algumas propostas de futuro, linhas que me parecem ser interessantes para a reforma do Regimento, pensando no seguinte: do lado da teoria democrática, é preciso dar mais colegialidade, mais participação, mais informação, tornar a decisão mais transparente para todo mundo e mais colegiada. É preciso fortalecer Comissões Permanentes e algumas outras. Isso significa inverter um pouco a lógica que está instalada aí. Do ponto de vista da teoria institucionalista, é preciso tentar ciclos de decisão que produzam mais estabilidade ao longo do tempo. Vai mudar o Presidente da Câmara daqui a 1 ano e pouco. Aí pode mudar tudo? Você pode mudar todas as regras importantes dentro da própria Legislatura? Então é essa a percepção que eu tento deixar, juntamente com algumas ideias.

Eu não acho que o Regimento vai ter uma grande reforma. Não tenho essa ilusão. Mas que as mudanças, mesmo que sejam incrementais, caminhem numa certa direção, com um certo olhar. Não parece que isso vai acontecer agora, porque continuamos

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

no estado de emergência e calamidade pública que começou no Brasil desde que eu me entendo por gente. Tudo é assim. Hoje, a única saída para não haver um impasse institucional tem sido concentrar poderes no Presidente da Câmara e no Presidente do Senado, porque os próprios Líderes, que vinham se empoderando ao longo dos anos, no quadro atual de fragmentação partidária...

O problema da fragmentação partidária, eu acho, não é nem tanto o número total de partidos, mas o número de partidos médios sem um espectro ideológico claro. Você acaba tendo muita instabilidade nas discussões entre os Líderes. O Colégio de Líderes é uma pequena assembleia. Ele não decide, não delibera — não há votação dentro do Colégio de Líderes. Então você apenas tem uma ideia do que os camaradas estão pensando, e o Presidente colhe dali algum tipo de noção do que ele pode fazer no plenário.

Se você olhar um pouquinho para fora, para a arena eleitoral, pensar no número de votos que o Deputado Rodrigo Maia obteve nas eleições para legitimamente conseguir uma vaga na Câmara pelo seu partido e pensar que as pessoas ali, ao o escolherem como Deputado, estavam escolhendo o homem mais poderoso da República, você verá que não era isso que estava proposto na arena eleitoral.

Nós tínhamos a seguinte ideia: se ele vier como Deputado, ele será Presidente de novo, por mérito político dele, porque ele consegue articular as coisas e fazer a agenda da Casa andar. Você pode não gostar das posições de mérito dele, mas ele é um político que tem um talento e uma capacidade de agregação incontestáveis. Eu digo às pessoas: *“Vocês querem saber o que a Câmara vai decidir?”* Um ou outro fala, o Governo diz que vai entrar, o outro diz que vai sair e não sei o quê. Eu digo: *“Esperem Rodrigo Maia falar”*. Diante disso, o Presidente Rodrigo Maia diz: *“Vai entrar dia tal o projeto tal”*. Eu digo: *“Anotem! É o que vai acontecer”*.

O que eu estou discutindo aqui não diz respeito à pessoa dele, mas, sim, ao desenho institucional. Se isso está bem assim, se o Presidente da Câmara tem que ter tal tipo de poder, isso tem que estar mais claro, até no processo eleitoral. Talvez a sociedade tenha que participar mais da escolha do Presidente da Câmara dos Deputados. Eu estou discutindo o desenho institucional. De toda maneira, o problema é que ele tem apenas 2 anos de mandato como Presidente da Câmara, portanto não vai poder se reeleger dentro da Legislatura. Assim, haverá um momento de instabilidade no momento em que o Presidente Rodrigo Maia deixar a Presidência da Câmara.

A eleição aqui se dá em dois turnos. É aquela eleição em que ninguém sabe: não

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ganha necessariamente um Parlamentar de grande partido ou do maior partido porque, além de a regra de dois turnos ensejar o outsider, ir para o segundo turno e ganhar, tem-se o problema de que a eleição na Câmara tem uma face interna que a sociedade não vê. Muitas vezes, os Deputados votam no Presidente da Câmara olhando para dentro da Casa, para os benefícios internos, para o equilíbrio interno dos poderes, ou seja, eles não estão pensando nos caminhos da Nação brasileira – estão pensando aqui dentro. Muitas vezes, as pessoas não entendem por que alguns membros da Mesa da Câmara são políticos que não têm essa projeção nacional toda, mas são muito fortes aqui dentro. Isso acontece porque existe uma face interna da eleição, que é importante: se ele consegue agregar os ciclos de decisão aqui dentro, ele dá, de alguma maneira, estabilidade à Casa, faz com que ela não pare, não deixe de funcionar.

No entanto, eu volto a perguntar: o desenho institucional está bom? É assim mesmo, ou é muito instável, muito inseguro, se pensarmos nos ciclos de decisão?

Portanto, a ideia é mais ou menos esta, um pouco o que está aí. Se quiserem, o Júlio está aqui para voltar e participar da conversa, para sanar alguma dúvida ou responder a alguma pergunta.

Em linhas gerais, é isso que está proposto no trabalho.

Muito obrigado. *(Palmas.)*

O SR. COORDENADOR (JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO) - Como podemos ver, não é sem razão que o Fernando Sabóia é considerado um dos maiores conhecedores da organização e do funcionamento do Parlamento brasileiro, senão o maior. Ele, de maneira brilhante, conseguiu articular seu conhecimento e sua experiência de décadas nesta Casa, por meio de uma linguagem e um discurso científico já bem recebido e que certamente será ainda mais bem recebido pela comunidade científica e acadêmica do nosso País.

(...)

Neste momento, convidamos os senhores e as senhoras a participarem com perguntas. *(Pausa.)*

(...)

O SR. ROBERTO JARDIM CAVALCANTE - Meu nome é Roberto Jardim, sou do Departamento de Finanças, portanto eu não lido muito com o Regimento Interno. Mas eu tenho uma curiosidade.

Eu gostaria que o senhor discorresse com um ou outro exemplo de alguma decisão, por acaso, não amparada em regras, mas nas instituições, em alguns costumes.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pela sua experiência ou por algo que tenha abordado no livro, eu pergunto se o Presidente já decidiu algo quanto a regras contraditórias e se optou por um lado, mas poderia ter optado por outro.

Esta é a minha pergunta.

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA - Existem alguns casos interessantes. Um, por exemplo, é votar um requerimento de urgência simbolicamente. Isso quer dizer que, se houver unanimidade no Plenário, nós não aplicamos o Regimento. Em alguns casos, isso acontece, como há até a possibilidade de combinar, por exemplo, até que momento se vai receber destaque, entre outras coisas. Trata-se de uma combinação procedimental que ocorre na hora. O interessante é que o Regimento do Senado tem escrito que é possível não aplicar regra regimental se houver uma decisão de maioria especial. O Regimento do Senado já trouxe este negócio para dentro.

Existe outro caso interessante: a matéria estranha, que chamamos de jabuti, principalmente nas medidas provisórias. A regra ocorre da seguinte forma: um texto legislativo ou uma proposição deve tratar de um único tema. Você não pode pegar um projeto sobre direito civil, por exemplo, e colocar uma coisa ali sobre outra coisa qualquer. A isso nós chamamos matéria estranha. A emenda precisa ter algo a ver com o projeto. Os Presidentes da Câmara, ao longo do tempo, mudaram três ou quatro vezes sua posição sobre isso. Existe o caso de um mesmo Presidente mandar excluir uma matéria estranha e, na proposição seguinte, mandar deixar a matéria estranha; além disso, na proposição seguinte, mandar tirar de novo, por uma interpretação, digamos, fluida da regra. Realmente, existe espaço para interpretações. Isso já aconteceu.

Cito um exemplo: o próprio *kit* obstrução, como chamamos, aqueles vários requerimentos procedimentais que têm a finalidade de obstaculizar o seguimento da sessão, em que o Presidente vem, por algumas interpretações, excluindo alguns e considerando coisas do tipo: “*Se a retirada de pauta for rejeitada, eu vou prejudicar o requerimento de adiamento*”. Esta é uma interpretação. Não se fazia assim antes, mas o Presidente está tentando diminuir o *kit* obstrução por interpretação, e não por uma aplicação direta da regra. Portanto, isso acontece.

No livro, eu escrevi um pouco sobre o descumprimento e a manipulação de regras. Uma coisa é você ter uma decisão do Presidente, que interpreta de forma diferente a regra ou até não aplica a regra, mas isso gera estabilidade ao longo do tempo. O pessoal do direito não gosta e o pessoal da ciência política diz que é isso mesmo. Tem que acontecer assim mesmo, porque é preciso decidir. Como eu sou meio a meio, eu gosto e

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

não gosto. (Risos.)

O problema é que, em alguns momentos, você tem a perfeita compreensão de que está dentro de mera manipulação, que aquilo não vai estabilizar nada. Trata-se de uma decisão casuística que se explica porque naquele momento o Presidente queria aprovar aquele negócio. A ideia é péssima para o processo, na medida em que não estabiliza o processo nunca, ao contrário, cria um precedente que só gera insegurança.

Na Secretaria-Geral, há precedentes que, se nós pudéssemos, apagaríamos da história porque, às vezes, o Presidente: “*Não, é só hoje, é só aqui, porque todo mundo está concordando*”. E ele faz. Porém, quando a situação acontece de novo, o precedente é um fato. Se aconteceu uma vez, por que não pode acontecer novamente? Ele é um fato.

Esta é uma coisa ruim, sermos tão eficientes, porque temos transparência, banco de dados, questões de ordem, cursos no CEFOR que explicam o pulo do gato para todo mundo. Fica todo mundo muito sabido e vai para o plenário: “*Mas há o precedente*”. Fica mais difícil. Mas eu tento separar as coisas, o que gera uma mudança institucional, ainda que pelo afastamento da regra formal em benefício de um procedimento que tem respaldo na maioria, porque isso eventualmente pode até virar uma mudança regimental, de uma mera manipulação da regra. É por minha conta e risco. Mas agora eu estou aposentado. (Risos.)

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA - Esta é uma coisa fantástica! Em se tratando de medida provisória, existe um portal transdimensional entre o Palácio do Planalto e a Câmara e entre a Câmara e o Senado, porque o cara sai do Palácio do Planalto, e o *Diário Oficial* diz que ele já chegou à Câmara, e ele leva 10 dias para chegar à Câmara porque ele foi parar em outra galáxia. Na hora em que ele passou, o portal abriu. Agora também ocorre do Senado para a Câmara: a Comissão Mista manda a medida provisória para a Câmara, e ela não chega à Câmara. Assim, o Presidente da Câmara não lê. Se não lê, não existe. Só existe se ele ler. Se não leu, não existe. Com isso, ocorre uma demora de 1 dia, de 2 dias, de 3 dias, porque, quando ela chegar, ela vai sobrestar a pauta, e ele está precisando de espaço na agenda.

O Supremo já disse que tem que usar o critério da razoabilidade. Como é que a coisa começa? Nós estamos no meio de uma sessão na Câmara deliberando. Aí chega a medida provisória, sobrestando a pauta. Não é razoável parar a sessão, ou parar a votação no meio, ler a medida provisória e parar tudo. Isso não é razoável! O razoável é o seguinte: já que ela chegou, vai para o Protocolo, manda publicar e lê na próxima sessão.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Isso é razoável! Se isso acontecer na quarta-feira, na quinta-feira, é meio assim: vamos deixar para ler na sexta-feira. Mas é melhor ler na terça-feira, mas terça-feira é um dia meio assim. Vamos deixar para quarta-feira. Daí nós votamos na terça-feira e lemos só na quarta-feira. O que é razoável? Vamos esperar algum Presidente cometer um abuso para o Supremo se manifestar? Se o Supremo disser que nós esperamos 10 dias, e está errado, então, tudo o que nós votamos nesses 10 dias tem que ser anulado, porque a pauta estava sobrestada. É ilegal votar.

(Não Identificado) – (...)

Fernando, como sabemos, nós temos um desequilíbrio enorme nas regras regimentais. Como você já disse aqui e ponderou no seu estudo de mestrado sobre as atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados, nós poderíamos até dizer que temos um Presidente quase imperial, porque ele tem muitos poderes.

Minha pergunta é a seguinte: na sua visão, quais alterações regimentais, uma ou duas, você poderia citar que poderiam ser feitas no nosso Regimento hoje, para que nós conseguíssemos mais equilíbrio nestas regras e um processo legislativo mais democrático?

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA - Eu acho que algumas mudanças teriam que vir de fora, por meio de alterações na própria Constituição. “Vamos esquecer isso, porque isso não vai acontecer tão cedo...”

Grande parte do nosso problema vem do sistema eleitoral partidário. Uma mudança nisso é mais difícil, é mais complicada. Eu pensaria que uma vertente seria dar um pouco mais de colegialidade em algumas decisões, por exemplo, na definição da agenda, da pauta, de modo que fosse um pouco mais colegiada. Assim, nós teríamos mais clareza. Eu sei que pelo menos a maioria dos Líderes apoia esta matéria, ou os Líderes que representam a maioria apoiam esta agenda. Isso facilitaria muito porque, como acontece hoje, tudo o que se discute no Colégio de Líderes é mero indicativo para o Presidente, e isso não dá segurança nenhuma. Assim, essa maior colegialidade teria, como efeito colateral, a possibilidade de dar mais publicidade, porque haveria uma decisão de um fórum, e esta decisão seria pública. Com isso, nós saberíamos qual é a agenda da Câmara para o mês que vem, por exemplo, com o respaldo de Líderes formalmente posicionados sobre este ponto. Eu acho que isso produziria uma melhora forte. Seria uma vertente.

Outra vertente seria melhorar o fluxo informacional da Casa, deixar as Comissões Permanentes funcionar mais, melhorar essa agenda maluca em que o

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado tem que estar em dez Comissões ao mesmo tempo. Tudo funciona ao mesmo tempo, tudo é no mesmo horário. Daqui a pouco, abre a Ordem do Dia, para tudo, depois volta. É um ambiente absolutamente... Aqui na Câmara, não funciona uma lógica newtoniana, com espaço, com tempo, com uma coisa de cada vez. Não funciona assim.

Aqui é quântico, é a teoria do caos total, tudo ao mesmo tempo, depois para tudo, depois é tudo de novo.

Eu fico pensando que é impossível o Parlamentar trabalhar com um pouco de coerência, no final das contas. Ele tem que terceirizar o mandato, ou seja, colocar os assessores, no final, para fazerem as coisas, porque é muito caótica a maneira... Se o Deputado for fazer uma conta de como usa o tempo dele e os recursos que tem e qual é a eficiência disso, eu tenho certeza de que essa conta será amplamente negativa. Então, melhorar o nível informacional teria tudo isso em volta. Para melhorar a qualidade do debate, você tem que ter isso mais organizado, uma agenda mais possível. Outra opção seria a simplificação do processo decisório mesmo. Ele não tem que ser complicado desse jeito. Pode ser muito mais simples. O funcionamento do Plenário pode ser muito mais simples. Hoje, você fazer um processo hermético, esotérico, ajuda a quem? Ajudou-me a fazer uma carreira, com todo o mundo achando que sou muito esperto porque eu vivia dentro do plenário. E eu ia tentando entender aquilo ali. Mas não tem que ser complicado desse jeito, não tem que ser.

(...)

Eu não estou dizendo que vai ser simples, porque — é claro — é um processo de decisão de atores com preferências. Não vai ser simples, mas, do jeito que é hoje, é contraditório, é fechado, é hermético, ninguém sabe. O jogo é público. Todo o mundo pode assistir ao jogo, mas quem é que entende o jogo? Como você pensa que a sociedade consegue acompanhar o Parlamento? Você fica dependendo de uma filtragem que alguém vai fazer. Há a votação de um requerimento de não sei o quê, de adiamento de não sei o quê. Deu lá um resultado qualquer. Pede-se verificação. Sai assim, no outro dia, na imprensa: “*Os inimigos do povo!*” Ele votou contra o adiamento da votação. Por que ele é inimigo do povo? Esse adiamento fez com que a matéria não viesse, não fosse, não sei o quê.

As votações principais deveriam ser nominais, de mérito, para que o Deputado se expusesse e não se escondesse no jogo procedimental que, no final, não torna a coisa clara para ninguém, a não ser para quem está ali operando aquilo, manipulando, de certa forma, aquela regra.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Eu acho que o processo decisório deveria ser mais claro, mais simples, pelo menos para que os próprios Deputados tivessem mais clareza de como aquilo vai acontecer durante a sessão. Eu começaria tirando algumas contradições, alinhando um pouco a sequência dos atos: isso, depois isso, depois isso.

Sempre vai ser complexo, no sentido de que é um processo de tomada de decisão. Mas, pelo menos com essas três linhas, daria para fazer algum avanço incremental, sem mudar o jogo de forças, sem mudar a composição de poderes, sem tirar o poder de ninguém, digamos assim, a não ser esse poder meio obscuro.

A SRA. DAMACI PIRES DE MIRANDA - Oi, Fernando. Sou Damaci, aposentada também.

Sempre é muito bom ouvir as suas palavras sobre este tema, sobre o qual eu me debrucei durante tantos anos — foram 13 anos como Secretária de Comissão.

Quando eu comecei a estudar o Regimento, ainda na Comissão de Justiça, o que fez a minha carreira crescer na Câmara, já vi no art. 51 uma oportunidade. Ali estava escrito: *“Regulamento das Comissões”*. Eu fui atrás, mas não existia esse regulamento interno das Comissões. Eu, muito jovem, pensei: *“Quem sabe eu escreva, eu faça, eu junte as pessoas para fazer”*. Isso, é claro, não foi uma exclusividade, uma ideia exclusiva minha. Muitas pessoas passaram por isso. Ao longo da prática de Regimento nas Comissões, eu percebi, como você deixou bem claro, que esse regulamento nunca ia ser escrito, porque não há interesse nenhum. As regras das Comissões são muito limitadas no Regimento e não são exclusivas das Comissões. Você tem que atender as regras gerais adotadas em Plenário e algumas específicas nas Comissões.

Daí há aquela dificuldade, que eu acho que é o trabalho de mais habilidade do Secretário de Comissão: dizer não ao Deputado. Como as regras já não são muito claras — nas Comissões, também não são — e como a experiência deles, no dia a dia, ocorre mais no Plenário, eles chegam com as regras do Plenário e querem impor isso na Comissão. E não havia um regulamento específico das Comissões.

Apesar de o CEFOR, a Câmara, ter feito curso de Secretário de Comissão — muita gente saiu formada como Secretário de Comissão —, havia uma habilidade que no curso não era dada, porque não era possível dar: o jogo de cintura para lidar com essa ausência de regra e com a necessidade de dizer não ao Deputado.

Isso se comprovou, porque esse regulamento nunca foi escrito — e acho que nunca vai ser, Fernando —, apesar de ter sido objeto de trabalho de muitos colegas da Câmara que se debruçaram mesmo e acreditaram. Eu não me debrucei, porque percebi muito cedo que não ia acontecer.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

(...)

Não é uma pergunta, mas quero dizer que, ao longo do seu trabalho, isso ficou muito evidente. Eu realmente não sei, como você, se um dia isto vai acontecer. Não sei se vai haver uma regra clara.

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA - Eu acho, Damaci, que deixamos um registro e uma reflexão. Isso é material para o futuro.

O que a Teoria da Mudança Institucional diz? Só vai haver uma mudança forte no dia em que houver um impasse. Mas, no dia em que houver um impasse, você tem que estar preparado para fazer a mudança, tem que saber para onde vai, o que pode tirá-lo do impasse. Se você chegar a um impasse, a um travamento forte do ciclo de decisão interna e ninguém tiver a menor ideia da direção para a qual você pode caminhar para desfazer o nó, você pode ter um prejuízo por muito tempo.

Acho que nossa função aqui, como pensadores, como servidores, é estarmos prontos ou, pelo menos, de alguma maneira, aptos a dar uma resposta.

A Ana perguntou: *“Fernando, o que você acha que deve ser feito se um dia travar tudo, se o Presidente da Câmara ou o Presidente de uma Comissão disser que não funciona? Como fazemos para mudar?”* Esse conhecimento é nosso, não é do Parlamentar. É nosso, não é dele. Ele tem uma experiência mais ou menos limitada aqui e só vai se preocupar com a regra procedimental quando realmente atrapalhar a vida dele, não antes. Temos que tentar influenciar mudanças incrementais e estar mais ou menos preparados. Hoje eu sei disso.

No dia em que alguém disser que é preciso mudar a regra de distribuição de matérias e que a regra de apensação é maluca, a Secretaria-Geral tem 500 milhões de dados e argumentos e estudos para mostrar que ela realmente não funciona, onde ela trava, onde deveríamos atuar para isso melhorar. Está pronto. Há o arquivamento, há várias coisas que temos construído coletivamente até nos trabalhos da pós-graduação, com dados, com teoria, para dar uma resposta na hora em que for preciso. Infelizmente, isso é reativo mesmo.

(...)

O SR. DIEGO MACHADO - Eu sou o Diego Machado.

A minha pergunta é com relação às regras de proporcionalidade. Não sei se você fala sobre isso no seu livro.

Em primeiro lugar, há vinculação da distribuição das vagas ao bloco do início da legislatura. Sabemos que esse bloco é feito com a lógica da eleição. Isso gera muitos problemas ao longo da legislatura.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A outra questão refere-se ao tamanho das Comissões Especiais. Como isso é feito nos bastidores? Cada Comissão, o Presidente faz de um tamanho. Neste ano, eu estava em um partido pequeno, que foi o único que ficou fora de uma Comissão Especial, a Comissão da Reforma Tributária. Eu briguei lá, e eles acabaram aumentando o tamanho. Vemos que se trata de decisões muitas vezes técnicas que têm um impacto político.

(...)

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA -

A primeira questão, sobre os blocos, é uma conversa que podemos ter em outra hora, porque é uma disfunção no Regimento. A própria maneira como os blocos foram imaginados teve uma lógica parlamentarista que nunca emplacou aqui. Então, acaba que o bloco não serve para o que... A única coisa que daria sentido a um bloco parlamentar seria a coordenação da ação política, seria tornar a ação política mais coletiva. No final, eles não servem para isso, viram um mero artifício de cálculo para a distribuição de cargos, enfim.

Houve um momento em que a Câmara... O TSE... Aí vem a questão de fora para dentro, do quadro partidário. Num certo momento, o TSE tomou decisões fortes no sentido da fidelidade partidária. Se o Deputado é eleito por um partido — a eleição é proporcional — e muda de partido, perde o mandato. Todo o mundo achou que isso estava certo, que era a lógica do sistema eleitoral. O que a Câmara fez? Alterou o Regimento para assumir isso rigidamente. A regra passou a ser: nos blocos, a proporcionalidade é feita com a bancada das eleições, das urnas.

Fazíamos antes a bancada da posse, que já era diferente da bancada das urnas, porque, entre a eleição e a posse, os caras mudavam a vida. Atualizávamos isso periodicamente. Não era diariamente, mas os recálculos eram feitos a cada ano, a cada 2 anos, pegando o quadro atual.

Tivemos uma situação crítica, por exemplo, quando se iniciou a prática de permitir disputa livre para a Presidência da Câmara. No final do mandato do Deputado Ibsen, pela regra do Regimento, você faria a proporcionalidade do final da sessão legislativa para a eleição em fevereiro. Naquele momento, o maior partido era o do Presidente, que era o PMDB. Mas, durante o recesso, que era grande naquele tempo, a vida mudou, os Deputados mudaram de partido e o PFL iniciou o ano com a maior bancada. Pela regra de proporcionalidade, a Presidência deveria ser PMDB, mas o PMDB não iria ganhar a eleição, porque a vida aconteceu e não iria ter votos para ganhar. Então, acabamos importando isso para o Regimento, e veio essa história de deixar qualquer um concorrer.

REGRAS, INSTITUIÇÕES E DECISÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O que aconteceu foi isto. O Regimento assumiu uma regra rígida e, depois, o TSE bagunçou tudo, dizendo: “Não pode mudar de partido, mas pode criar um novo partido”. Aí, a emenda ficou muito pior do que o soneto, porque mudava de partido, mas, pelo menos, não aumentava o número de partidos. Agora, qual é a alternativa? É criar um novo partido. Com isso, a fotografia das urnas logo se defasa. Mas continuamos dizendo que a proporcionalidade aqui é a das urnas. Isso cria um problema prático enorme para a vida seguir.

A outra questão que você fez foi sobre...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA - Não há uma regra no Regimento sobre o tamanho da Comissão Especial. Aí é negociação política mesmo, para ver quem entra e quem sai. A única coisa que a Secretaria-Geral tenta fazer é manter o mesmo número por toda a legislatura, exatamente para poder fazer o rodízio na última vaga. Se cada Comissão se criar com um número, não se garante às bancadas menores aquela vaga no rodízio. Para haver estabilidade nessa regra, temos que ter... Comissão de PEC é sempre com o mesmo número. A Comissão Especial tem sempre o mesmo tamanho. Já nas CPIs, não causa prejuízo negociar o tamanho da CPI caso a caso. Em relação às outras Comissões Especiais, o que a Secretaria faz é tentar manter, ao longo da legislatura, o mesmo número. Mas não é pelo Regimento.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. FERNANDO SABÓIA VIEIRA - Há uma inércia histórica, sempre em torno de 30, mas, a cada início de legislatura, isso é recalibrado. Aí uma mãozinha política define quem fica dentro e quem fica fora. Você pode continuar gritando e batendo o pé, porque não é Regimento.

(...)

O SR. COORDENADOR (JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO) - Muito obrigado a todas e a todos.

Diagramação/captação e edição do vídeo que deu origem ao texto: COEAD/CEFOR
Transcrição e edição: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação.