

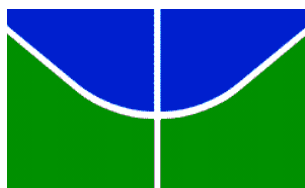
Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

# **Reformas Eleitorais: um estudo de caso sobre a obstrução**

Isabella Puglisi

Brasília-DF  
Fevereiro/2023



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

## **Reformas Eleitorais: um estudo de caso sobre a obstrução**

Isabella Puglisi

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Ciência Política sob a orientação do professor Doutor Carlos Augusto Mello Machado.

Brasília – DF

*“Um povo é sempre senhor no que tange mudar suas leis.”*

**Jean-Jacques Rousseau**

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (...)”*

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

*“Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora, será luz ainda que de lamparina na noite dos desgraçados.*

*É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. (...)*

*A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança.”*

**Ulysses Guimarães**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à jovem democracia brasileira, com o audacioso objetivo de reforçá-la, fortalecê-la e aprimorá-la.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, acima de tudo, à minha família: à minha mãe e à minha avó que me apoiaram incondicionalmente nesta jornada e me criaram para ser tão idealista quanto possível; e ao meu avô que me ensinou a ter senso crítico e a gostar de política, apesar de sua contrariedade.

Também agradeço ao Projeto Politeia por ter permitido que eu descobrisse minha vocação e ter proporcionado experiências pessoais e profissionais, desenvolvimento acadêmico, conhecimento técnico e amizades, permitindo que minha graduação fosse completa.

Além disso, agradeço à Câmara dos Deputados e a todos os servidores que se dispuseram a contribuir com o trabalho, bem como aos professores do IPOL que sempre incentivaram a pesquisa científica, em especial os professores Carlos Augusto Mello Machado e Suely Mara Vaz Guimarães De Araújo.

## **RESUMO**

A presente pesquisa pretende refletir sobre a democracia no parlamento brasileiro ao averiguar se houve maior dificuldade de obstrução parlamentar durante a 56ª Legislatura e, em caso positivo, em que medida mudanças regimentais e procedimentais seriam responsáveis pela dificuldade. Para tanto, as alterações regimentais e procedimentais no período foram identificadas e confrontadas com estudos de casos e entrevistas de servidores que acompanharam o cotidiano da Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo; Processo Legislativo; Obstrução Parlamentar.

## **ABSTRACT**

The present research intends to reflect upon democracy in the Brazilian parliament by investigating whether there was greater difficulty in obstructing during the 56th Legislature and, if so, in which measure regimental and procedural changes were responsible for the difficulty. To this end, the procedural and regimental changes in the period were identified and compared with case studies and interviews with staff who followed the daily life of the House of Representatives.

**Keywords:** Legislative Power; Legislative Process; Parliamentary Obstruction.

## I. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece a democracia representativa como princípio fundamental da República Federativa do Brasil. Mais do que a vontade da maioria, a democracia representativa também passa pelo respeito aos direitos das minorias conforme propõe a Constituição ao garantir o pluralismo político, a cidadania, a livre manifestação do pensamento, a livre manifestação política e a proporcionalidade partidária.

A obstrução é, portanto, instrumento de um processo legítimo em que as minorias tentam atrasar ou impedir o início do processo deliberativo até que seja construído um consenso em torno daquilo que é defendido (ROCHA; 2009), a fim de influenciar nas decisões do Estado. O objeto central da presente pesquisa é a obstrução.

Durante a 56ª Legislatura, a crise sanitária do coronavírus demandou alterações na dinâmica de tomada de decisões no Parlamento. Do mesmo modo, a conjuntura política possibilitou alterações regimentais há muito discutidas por lideranças parlamentares. Como resultado, surgiram questionamentos sobre os impactos dessas medidas para o Poder Legislativo.

Assim, apresenta-se uma preocupação eminentemente democrática em torno do papel da obstrução, uma vez que a qualidade das decisões e seus respectivos impactos políticos, sociais e econômicos dependem em grande medida de quem e de como as decisões são tomadas. Assim, as “regras do jogo” tanto formais quanto informais são fundamentais para compreender se o processo legislativo cumpre o papel de representar a sociedade e de apresentar a vontade da maioria sem desrespeitar os direitos das minorias.

Nesse sentido, a presente pesquisa averigua as consequências do Ato da Mesa 123, de 2020 (Sistema de Deliberação Remota), e da Resolução 21, de 2021 (Reforma Regimental), da Câmara dos Deputados, instituição que possui suas próprias regras formais e informais, nem sempre tão precisas, e frequentemente abertas a interpretações, questionamentos e alterações.

O estudo da obstrução se justifica devido a sua relevância no âmbito político, social e acadêmico. Uma vez que o processo legislativo é o fundamento de legitimidade da norma gerada, a importância política se fundamenta no papel das minorias na construção das leis. Por sua vez, a relevância social reside na representação de pensamentos minoritários no país e seu nítido impacto na elaboração das normas e das políticas públicas. Por fim, a importância acadêmica se dá pela possibilidade de retomar e consolidar conceitos basilares da Ciência Política, aplicando-os à conjuntura política, considerando seus efeitos concretos e a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre o tema que é caro para a teoria da democracia.

A análise foi alicerçada na 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados e apurada por meio de estudos de caso. Foram escolhidas, como recorte temático, as reformas eleitorais que tramitaram em 2021 na Câmara dos Deputados, mais especificamente a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 125/2011 (Reforma Eleitoral) e o Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021 (Novo Código Eleitoral e de Processo Eleitoral). A opção considera o princípio da anterioridade<sup>1</sup> como fator potencializador da obstrução, tendo em vista a urgência da

---

<sup>1</sup> Para ser aplicável à eleição seguinte, a norma eleitoral deve ser promulgada até um ano antes da data da eleição.



matéria, decorrente do prazo determinado constitucionalmente para mudanças na legislação eleitoral e o alto impacto na política nacional, por tratarem de regras afetas às eleições.

Nesse sentido, procura-se responder a duas perguntas: “Houve maior dificuldade para obstruir durante a 56ª Legislatura?” “Se sim, em que medida as mudanças regimentais e procedimentais foram responsáveis por essa dificuldade?” Com base nessas questões, objetiva-se compreender se a obstrução foi prejudicada no ano de 2021 e, se for o caso, de que forma esse processo ocorreu e se há pertinente relação de causa e efeito entre o Sistema de Deliberação Remota, a Resolução 21, de 2021, e o impacto na obstrução.

Adota-se a hipótese de que o poder de negociação relacionado às estratégias de obstrução enfraqueceu na Câmara dos Deputados, mas que o enfraquecimento não decorreu completamente das alterações regimentais e procedimentais.

Para chegar ao objetivo central de analisar o potencial enfraquecimento da obstrução na Câmara dos Deputados, foram elencados os seguintes objetivos específicos: identificar as mudanças promovidas pelo Sistema de Deliberação Remota (SDR) e pela Resolução 21, de 2021, da Câmara dos Deputados na 56ª Legislatura; descrever o fluxo do processo legislativo nas Reformas Eleitorais de 2021; observar as estratégias de obstrução e aceleração utilizadas; analisar as informações levantadas sobre fluxo de tramitação, discussão, votação e resultados; elencar os principais momentos de impacto à obstrução na discussão das Reformas Eleitorais em 2021 e possíveis relações de causa e efeito entre o SDR, a Resolução 21, de 2021, e a obstrução; avaliar os resultados legislativos decorrentes das tramitações; bem como coletar informações não descritas de forma documental por meio de entrevistas a assessores.

## II. METODOLOGIA

A pesquisa teve caráter exploratório para compreender se há relação de causa e efeito entre o Sistema de Deliberação Remota (SDR), a Resolução 21/2021 da Câmara dos Deputados e o potencial enfraquecimento da obstrução. O desenho de pesquisa foi, centralmente, o estudo de caso e utilizou como apoio informações colhidas por meio de pesquisas bibliográfica e documental, bem como por entrevistas semiestruturadas feitas com as assessorias partidárias da base governista, da oposição e de representante da assessoria institucional, desvinculado de partido político.

Em relação ao recorte, a 56ª Legislatura merece especial atenção pois existem, dentro desse marco temporal, dois fatores que impactaram a atuação parlamentar. O primeiro, e mais notório, é a pandemia e a consequente crise sanitária que promoveu uma reorganização dos trabalhos, além de novas dinâmicas de tramitação, discussão e votação, por meio do Sistema de Deliberação Remota (SDR), provocando uma nova dinâmica na agenda legislativa, tanto em relação à tramitação das pautas de interesse político quanto na promoção de acordos e na execução de estratégias de obstrução e aceleração das matérias a partir de 2020. A segunda mudança, mais silenciosa, foi a Resolução 21, de 2021, da Câmara dos Deputados, que foi amplamente criticada por potencialmente restringir a atuação das minorias para obstrução de matérias, a partir de maio de 2021, conforme se depreende das informações publicadas por Gershon e Feres (2021).

O recorte considerou que o conhecimento de um exemplo individual seria mais pertinente do que uma análise demasiadamente abrangente, que impossibilitaria a percepção de relevantes nuances da agenda legislativa. Assim, obteve-se melhor compreensão do problema democrático da atuação da oposição e das Minorias na Casa do Povo, ao concentrar o estudo nas Reformas Eleitorais, propostas de alto impacto sociopolítico que demandam tramitação célere, tendo em vista o princípio da anterioridade, fator que caracteriza o alto grau de casuísmo para sua condução.

Apesar de se tratar, centralmente, de estudo de caso, o presente trabalho utilizou diferentes técnicas de pesquisa, dividindo-se em quatro etapas de caráter notoriamente qualitativo.

O primeiro passo foi a identificação das alterações proporcionadas tanto pelo Sistema de Deliberação Remota e o ato que o instituiu, como pela Resolução 21, de 2021.

A segunda etapa foi constituída de uma pesquisa documental para obtenção de dados de tramitação e outras informações por meio do site da Câmara dos Deputados, com o objetivo de coletar dados básicos sobre as reformas eleitorais selecionadas. Com base nas informações de fluxo de tramitação, requerimentos, constituição de grupos de trabalho ou comissões especiais, composição, discussão e votação, foi possível promover a análise nos estudos de caso.

A terceira etapa serviu para interpretar os dados básicos levantados na pesquisa documental. Nesse sentido, foi feito um estudo de caso com base no método histórico-comparativo, utilizando Reformas Eleitorais anteriores ao período recortado como parâmetro para a averiguação dos processos políticos. Para escolha dos paradigmas, foram considerados: espécie normativa, matéria e tramitação. Foram selecionadas, para estudo de caso, duas proposições que fugiram dos padrões de tramitação, objetivando a discussão sobre suas semelhanças, diferenças e possíveis conclusões, em comparação com proposições-parâmetro anteriores. Foram escolhidas a PEC 125/2011, Reforma Constitucional Eleitoral; e do PLP 112/2021, Novo Código Eleitoral e de Processo Eleitoral.

Na etapa da pesquisa, a técnica de entrevista semiestruturada visou à complementação das informações para alcançar resultados mais aprofundados, que não são registrados documentalmente. Portanto, assessores das lideranças partidárias da base e da oposição, bem como da instituição (sem vínculo partidário), foram entrevistados a respeito de aspectos que não poderiam ser deduzidos pela análise documental. A seleção dos profissionais a ouvidos partiu de critérios de imparcialidade (foi ouvido um representante de cada grupo), acompanhamento do dia a dia do processo legislativo, e tecnicidade (profissionais familiarizados com conceitos regimentais).

Considerou-se a oitiva de parlamentares tanto da base como da oposição. Todavia, a técnica encontrou algumas limitações: o regime remoto e o contexto de crise sanitária dificultaram a abordagem. Ademais, a execução das entrevistas ocorreu entre o ano eleitoral e o início da legislatura, dificultando o acesso a parlamentares e assessores e sua colaboração em virtude da agenda. Desse modo, optou-se pela entrevista às assessorias que possuem o conhecimento técnico para construção e discussão das estratégias.

Ainda, apurou-se o risco reputacional para a oitiva dos profissionais de modo que as entrevistas foram anonimizadas a fim de não promover prejuízo decorrente de seus posicionamentos técnicos em ambiente político.

É válido pontuar que a metodologia científica utilizada (estudo de caso) encontra limitações no sentido de fornecer pouco embasamento teórico para uma generalização científica. No entanto, o intuito da pesquisa não é generalizar a teoria adotada, mas contribuir para a percepção fundamentada sobre se o contexto da 56ª Legislatura afetou a defesa de interesses das minorias no Poder Legislativo.

### III. REVISÃO DE LITERATURA

Antes de analisar a conjuntura política proposta, faz-se necessário revisitar a literatura referente à teoria da democracia para sedimentar os conceitos que serão trabalhados a seguir. Diante dessa proposta, é necessário partir do conceito central do que é democracia, com a preocupação simultaneamente normativa e empírica que suscita Sartori.

Muito se trata sobre democracia sem bem delimitar seu conceito, gerando o que Sartori chamou de “era da democracia confusa” que oportuniza desafios diários à democracia. O autor se preocupava com a missão de consolidar um conceito de democracia, em contraposição aos vários entendimentos criados com fundamento na empiria, geradora de um conceito multifacetado.

Assim, é possível sustentar que não há na atual conjuntura nacional o entendimento de qual é a essência da democracia, tratando-se de uma construção de longa data amplamente impactada pelos fenômenos políticos. Na última legislatura não foi incomum ouvir discursos de que a democracia é apenas a vontade da maioria ou que a minoria deveria se curvar à maioria, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo.

Em momento histórico distinto, Sartori já alertava sobre a distorção terminológica e ideológica que leva ao obscurecimento do conceito e, logo, da *praxis* democrática. Nesse sentido, todos os agentes políticos se autoproclamam democráticos pois tudo pode ser cabível dentro do conceito confuso e aberto de democracia.

Diante dessas formulações, o que a democracia é não pode ser separada do que ela deveria ser, assim, ao analisar a aplicação empírica, deve-se partir do aspecto normativo. Essa perspectiva permite a análise comparativa entre regimes reais à luz do ideal. Por óbvio, conforme sustenta Sartori,

Em última instância, nosso comportamento político depende de nossa ideia do que a democracia é, pode ser e deve ser. Quando declaramos que um sistema político é mais democrático ou menos democrático do que outro, nossa avaliação depende do que pensamos ser uma verdadeira democracia (SARTORI, 1994, p. 29).

Portanto, espera-se que o conceito de democracia seja construído antes de ser observado.

Para além do conceito condensado suscitado pela interpretação etimológica de “democracia” (poder do povo), Sartori discute que tanto a maioria quanto as minorias compõem a definição de povo: o povo é dividido em maioria e minoria nos processos de tomada de decisões, mas de fato consiste em seu todo, isto é, à soma da maioria com as minorias, tendo em vista que “a democracia produz minorias (no plural), não uma minoria no singular” (SARTORI, 1994, p. 183).

A própria Constituição assegura poder ao povo brasileiro em sua plenitude ao garantir a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político na democracia representativa. É o respeito à salvaguarda dos direitos da minoria que sustentam a dinâmica e a mecânica democráticas, tratando-se de uma condição necessária ao processo democrático.

Nesse contexto, o processo democrático começa com a própria “regra do jogo” que estabelece como os conflitos devem ser resolvidos e quem representa o povo. No caso em tela, adota-se a democracia representativa, conceito a ser trabalhado posteriormente. Antes disso, porém, faz-se necessário passar por discussões como a tirania da maioria e o poder das minorias.

Tocqueville se preocupava com a onipotência da maioria, isto é, quando a maioria não encontra obstáculos para a execução de seus interesses, nem tempo para suscitar moderação. O autor levantou os seguintes questionamentos:

Quando um homem ou um partido sofrem uma injustiça nos Estados Unidos, a quem você quer que ele se dirija? À opinião pública? É ela que constitui a maioria. Ao corpo legislativo? Ele representa a maioria e obedece-lhe cegamente. Ao poder executivo? Ele é nomeado pela maioria e lhe serve de instrumento passivo. À força pública? A força pública não passa da maioria sob as armas. Ao júri? O júri é a maioria investida do direito de pronunciar sentenças - os próprios juízes, em certos Estados, são eleitos pela maioria. Por mais iníqua e insensata que seja a medida a atingi-lo, você tem de se submeter a ela.

Suponha, ao contrário, um corpo legislativo composto de tal maneira que represente a maioria, sem ser necessariamente escravo de suas paixões; um poder executivo que tenha uma força própria e um poder judiciário independente dos dois outros poderes: você ainda terá um governo democrático, mas nele quase já não haverá possibilidade de tirania (TOCQUEVILLE, 2005, 296).

O autor também destaca a arbitrariedade da tirania que pode ser exercida inclusive por meio da lei, favorecendo o despotismo legal do legislador.

Outro ponto relevante a se tratar é sobre as garantias das minorias. É importante dissociar o termo “minorias” no contexto desse debate da abordagem sustentada pela teoria das elites, consolidada por Mosca, Pareto e Michels. Essa teoria sustenta que um governo do povo é inalcançável e que a minoria é responsável por governar e dominar a maioria, de modo que a democracia seria uma utopia.

Feita a ressalta, pontua-se que o conceito aqui exarado será tratado com dois sentidos: uma abordagem decorrente da teoria pluralista, e outra, decorrente do contexto parlamentar.

No entendimento de Sartori, minoria trata de uma expressão política divergente da maioria. O autor também ressalta que não há uma única minoria, mas minorias, grupos deslocados da maioria.

Por sua vez, na seara parlamentar, há maior diferença entre Minorias e minorias. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que:

Art. 13. Constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minorias a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria. Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir

a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes (BRASIL, 1989).

Em contrapartida, no contexto parlamentar, as demais minorias são denominadas bancadas minoritárias, conceituadas como bancadas que não alcancem, no cálculo de proporcionalidade, número suficiente para ter direito a integrar comissões mistas, de acordo com o art. 10-A do Regimento Interno do Congresso Nacional.

Ou seja, no âmbito parlamentar, Minoria é um conceito numericamente grande que se opõe à visão da Maioria, enquanto minorias parlamentares abrangem bancadas numericamente pequenas.

Como o Parlamento tem papel de representar proporcionalmente o pensamento da sociedade, as minorias sociais também são refletidas tanto nas Comissões quanto no Plenário, nas devidas proporções. Perante a democracia representativa, o parlamento possui o papel de refletir nas decisões políticas os pensamentos dos cidadãos, representando seu eleitorado. Nessa perspectiva, a Câmara dos Deputados se mostra a Casa do Povo e elege seus parlamentares por meio do sistema proporcional justamente para adequar as frações parlamentares à fragmentação do pensamento do eleitorado, isto é, do Povo, titular do Poder, segundo a própria Constituição.

Para Rocha (2009), não há dúvidas de que o principal valor do processo democrático é garantir a participação popular de todos os cidadãos uma vez que, ao escolherem seus representantes, há a expectativa de que suas opiniões sejam consideradas durante a elaboração das leis e das políticas públicas. Assim, os partidos de oposição atuam como fiscalizadores e contrapontos às ideias dominantes.

Conforme sustenta Sartori (1994), povo constitui-se não apenas da maioria, mas da maioria somada às minorias. Nesse sentido, é relevante promover uma discussão sobre as garantias das minorias contra a tirania da maioria, que pode ser promovida inclusive pelo despotismo do legislador.

Ainda, Carvalho afirma que:

Ao garantirem a participação da minoria no processo políticos, as normas do processo legislativo trabalham também em favor da legitimidade do sistema jurídico e das decisões normativas: em primeiro lugar, reforçando a aceitação dos resultados da produção normativa; em segundo lugar, obrigando à formação de uma maioria verdadeira, para deliberar, ou seja, cristalizando as opiniões dispersas na sociedade, até sedimentar uma decisão efetivamente majoritária; em terceiro lugar, apresentando alternativas para discussão e deliberação, de maneira a aperfeiçoar o processo de escolha; em quarto lugar, permitido à minoria colocar-se como alternativa viável de Governo, de maneira a induzir o respeito às regras da ética e da justiça; finalmente, explicitando as posições em confronto para o público externo ao Parlamento, caso em que favorece a publicidade e o controle dos representantes pelo eleitorado (CARVALHO, 2002, p. 63).

Nesse âmbito, a preocupação com as minorias é traduzida na preocupação com o direito de oposição, isto é, de que a Minoria ou as minorias tenham o direito de se opor: “Se a oposição é tolhida, hostilizada ou reprimida, podemos falar então de tirania da maioria (...)” (SARTORI, 1994, p. 184).

Mas do que se trata o direito de oposição?

Diante desse questionamento, é necessário trabalhar o conceito de “oposição”. Em sua obra, Dahl opera o termo como um sinônimo de contestação no âmbito da competição política, sendo aspecto relevante da democratização. Por seu turno, conforme Sartori, oposição é uma forma de limitação do poder da maioria, havendo necessário respeito aos direitos da minoria e, de acordo com Ferrero *apud* Sartori (1994, p. 54), “Nas democracias, a oposição é um órgão de soberania popular tão vital quanto o governo. Suprimir a oposição é suprimir a soberania do povo”.

Segundo Dahl (1997), se uma maioria excede seus direitos, o sistema não mais funciona como uma democracia. Como contraponto a esse abuso, surge o direito de oposição.

Notoriamente, quanto maior é o conflito entre o governo e a oposição, mais provável é o esforço para negar uma efetiva oportunidade de participação nas decisões. Assim, torna-se mais difícil que governo e oposição se tolerem e é nesse ponto que reside o problema em estudo.

Conforme o axioma 4 de Dahl (1997, p. 63), “a probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que os recursos disponíveis do governo para a supressão declinam em relação aos recursos de uma oposição.” Segundo o autor:

(...) os principais recursos usados por governos para eliminar oposições são de dois tipos gerais: meios violentos de coerção, persuasão e indução, tipicamente empregados por forças policiais e militares; e meios não-violentos de coerção, persuasão e indução, ou, como aqui serão chamados, sanções socioeconômicas, especialmente na forma de controle sobre os recursos econômicos, os meios e comunicação e os processos de educação e socialização política (DAHL, 1997, pp. 63-64).

O problema em tela envolve os meios não-violentos de coerção, persuasão e indução, consubstanciados na força normativa dos Atos da Mesa e das Resoluções definidas pelo Poder Legislativo para o Poder Legislativo bem como a distribuição de recursos orçamentários e prerrogativas parlamentares.

Serzanink sustenta que:

O instituto da oposição tem obtido reconhecimento como ator participante importante da construção da democracia brasileira e da abertura para a pluralidade. A alternância de poder ao longo da história política brasileira, a ampliação da consciência política da sociedade, o exercício do papel fiscalizador das oposições, e a difusão do debate podem sugerir que o instituto da oposição contribui para a autocrítica dos governos em alguma magnitude (2008, p. 18).

Na conjuntura democrática, maioria e minoria, bem como governo e oposição, encontram-se em constante dialética e esses papéis podem se alterar de acordo com a matéria em análise, com os acordos em andamento, ou mesmo com as coalizões formadas com o Poder Executivo.

Desse modo, Emerique (2006, p. 224) sustenta que “A oposição expressa controvérsia própria do processo de formação da vontade política e da adoção de decisões e atua de modo coerente com o respeito e aceitação das regras consensuais do jogo político.” Assim,

é constitucionalmente reconhecida à Oposição a função da limitação e do controle crítico do poder da maioria, controle e limitação que se exercem, no

plano formal, mediante o exame de legitimidade da atividade legislativa desenvolvida pela maioria, e, no plano essencial, mediante a defesa dos direitos das minorias dissidentes e a alternativa política do poder (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1992, p. 848).

Uma estratégia muito utilizada pela oposição parlamentar é o obstrucionismo que leva à paralisia decisória no Parlamento. Conforme descreve Serzanink (2008), essa estratégia consiste em usar instrumentos regimentais para retardar ou impedir o processo legislativo de discussão e votação das leis, quando não há quórum para impedir a aprovação de uma matéria. Essa forma de obstruir é legitimada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e possui a finalidade de elevar os custos para a tomada de decisão a fim de promover acordos com a maioria. Esses acordos podem levar as propostas a um patamar de menos desconforto para as minorias ou à diminuição do impacto negativo para esses grupos.

Assim alicerçados, os fundamentos teóricos que permitem a reflexão normativa e comparativa sobre os impactos do Ato da Mesa e da Resolução na Câmara dos Deputados partem da obra Poliarquia, de Dahl.

De acordo com Dahl (1997), um dos importantes aspectos da democratização é o desenvolvimento de um sistema político que permita a oposição entre o governo e seus oponentes, visando à contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos. Assim, sustenta que democracia corresponde a um sistema político que tenha como uma de suas características a qualidade de ser responsivo – idealmente – a todos os seus cidadãos.

Segundo os parâmetros do autor, é possível comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública e do direito de participação. Nesse âmbito, é válido pontuar que na falta do direito de exercer oposição, o direito à participação perde significado.

Quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas (DAHL, 1997, p. 36).

Esse método será utilizado para comparar dois regimes reais diante de um parâmetro ideal, que é a poliarquia, sob o aspecto da democratização avaliada pela contestação.

No caso em tela, o mesmo regime será comparado em dois momentos distintos: a 56ª Legislatura, impactada pela pandemia e por medidas decorrentes da emergência em saúde pública, no caso, Ato da Mesa 123, de 2020, e a Reforma Regimental de 2021; tendo como parâmetro, matérias com tramitações antes de 2020 diante da perspectiva ideal.

Historicamente, os regimes também variaram na proporção da população habilitada a participar. Analogamente, uma vez que os Deputados Federais representam o povo de modo proporcional, é possível sustentar que a variação de acesso aos instrumentos do processo legislativo também serve de parâmetro de avaliação.

O último conceito a ser tratado na presente revisão de literatura é o instrumento pelo qual a oposição se faz ouvir: obstrução.

Serzanink (2008) sustenta que a partir de sua organização no contexto da democracia representativa a oposição atua dentro dos quadros legais do sistema para expressar dissensão ao governo. Nesse contexto a autora sustenta que a oposição possui papel relevante

nos regimes democráticos participativos tanto na função de divergir quanto na função de ser uma opção para alternância de poder. Como consequência, o Governo tende a atuar de forma mais responsável a fim de evitar críticas e em resposta à possibilidade de perder o posto em pleito posterior.

As oposições contam com diversas estratégias para a divergir, no entanto, a abordagem aqui presente se centralizará na oposição parlamentar por meio do obstrucionismo que leva à paralisia decisória no Parlamento. Trata-se o uso de:

manobras regimentais pelas minorias para retardar ou impedir o processo legislativo de discussão e votação das leis. Esse instrumento é legitimado pelas regras regimentais das Casas do Congresso e possui a finalidade de forçar acordos com a maioria. Seja qual for a forma empregada, tais como requerimentos de inversão de pauta, urgência, adiamento de votação, verificação de votação, saída das bancadas e outros, quer pela maioria, quer pela minoria, importa manter a visão de conjunto nas Casas Legislativas (SEZARNINK, 2008, p. 26).

A dificuldade de lidar com a obstrução reside em encontrar o equilíbrio entre não impedir a atuação do governo e não desarticular a oposição e, consequentemente, a estrutura democrática.

Segundo Rocha (2009), os partidos de oposição usam os instrumentos protelatórios para marcar sua posição no cenário político nacional, levando o Governo a negociar e chamar a atenção para determinada matéria que está para ser aprovada e, em alguns casos, obter a derrota desta iniciativa:

Nesse sentido, o papel da oposição é justamente garantir que o Parlamento ouça as vozes dissonantes da sociedade e chegue a um consenso no momento da elaboração das leis, ao invés de simplesmente permitir que o resultado final reflita apenas a vontade da maioria. No entanto, não é de se esperar e nem mesmo desejável, que a minoria subverta a ordem estabelecida, se tornando um entrave para a execução dos planos de Governo. À minoria cabe dissentir, fiscalizar e discutir, com vistas à obtenção do consenso em torno de matérias pontuais. Contudo, nos momentos críticos, cabe também a esta minoria o direito de esperar, se posicionar contrária às decisões que estão para serem tomadas e literalmente lutar pelas propostas que acredita serem mais pertinentes. Isso só será possível e trará em si legitimidade se forem respeitadas as normas estabelecidas no Regimento Interno da Casa, já que são nos momentos de crise que tais procedimentos são ainda mais desejáveis. Desta forma, é através de instrumentos próprios, legítimos, que a oposição é capaz de engessar o processo de tramitação de determinado projeto, obrigando assim que a maioria trabalhe por um consenso (ROCHA, 2009, p. 54).

Por sua vez, Hiroi e Rennó (2014) apresentam a concepção de que a obstrução legislativa pode ser compreendida como estratégia de protelação do processo decisório, podendo ocorrer de diversas formas. No Brasil, as possibilidades de obstrução são limitadas pelos Regimentos Internos das Casas, normas internas que regulam o uso da palavra, os pedidos de vista, os requerimentos e outros instrumentos dilatórios.

Em seu estudo, os autores identificaram que o uso das estratégias de obstrução baseadas em requerimentos procedimentais vinha aumentando na Câmara dos Deputados e que requerimentos de aceleração estavam se tornando mais escassos. Assim, o curso de negociação estava experimentando um processo de dilação crescente das decisões, ampliando os custos



políticos para a aprovação das matérias de dissenso devido ao prolongamento do tempo de tramitação.

Tal apontamento é congruente com a análise de um dos entrevistados que sustentou a dificuldade de enfrentamento da obstrução no Plenário, tratando-se de um poderoso instrumento de barganha para as minorias, nesse sentido, os autores apontam que:

A falta de expediência na tomada de decisão pode aumentar o preço do apoio, tanto em relação a apoiadores indecisos ou recalcitrantes quanto à conversão de críticos.

A demora em uma votação pode, inclusive, levar à sua retirada de pauta, gerando incerteza sobre sua deliberação futura. Ou seja, havendo entraves para a sua aprovação – o que é indicado pelos requerimentos repetidos –, uma proposta pode ser excluída por completo da agenda. Portanto, as manobras obstrucionistas podem levar à não decisão por completo, e não apenas ao adiamento da decisão.

O atraso na deliberação também dá maior margem para revisões e rediscussões sobre o conteúdo da proposta, alterando, às vezes substancialmente, seu alcance, objetivos e desenho (Ames, 2001). O autor da proposição em análise pode ver seu conteúdo alterado quando há períodos mais longos de discussão sobre o tema. Estas mudanças podem, inclusive, perverter o sentido inicial da proposição legislativa e resultar em mais complexidade da peça legal elaborada, dificultando sua futura implementação.

Portanto, a obstrução do processo legislativo é uma tática que os descontentes acerca da proposta discutida podem usar para impedir ou alterar sua tramitação. Ou seja, ainda que restritas a escolhas procedimentais, estas mudanças de rito podem implicar maiores oportunidades para a revisão do conteúdo de uma proposição e para o surgimento de novos impasses. Para os autores da proposição, atrasos de deliberação têm custos óbvios, pois estes podem ver seus assuntos de interesse relegados a um tempo de espera cada vez mais longo ou até serem substituídos por outras discussões, com implicações eleitorais. Afinal, a incapacidade de aprovar algo que responda a uma demanda específica de um eleitorado tem implicações eleitorais (HIROI; RENNÓ, 2014, pp. 10-11).

Feitas tais considerações, é evidente que as alterações nas regras regimentais e procedimentais podem ensejar consequências no processo legislativo e este, como instrumento fundamental da democracia brasileira, deve ser analisado com cuidado a fim de decifrar se as mudanças institucionais graduais não estão afastando o Brasil do ideal democrático.

#### IV. CONTEXTUALIZAÇÃO

##### a. Informações Gerais

A presente análise se concentra na 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados, correspondente aos anos de 2019 a 2022. Por esse motivo, se faz pertinente descrever o contexto político parlamentar do período.

<b>Partido</b>	<b>Bancada</b>
PT	54
PSL	52
PP	38

PSD	35
MDB	34
PR	33
PSB	32
PRB	30
PSDB	29
DEM	29
PDT	28
SOLIDARIEDADE	13
PODE	11
PSOL	10
PTB	10
PCdoB	9
NOVO	8
PROS	8
PSC	8
PPS	8
AVANTE	7
PHS	6
PATRI	5
PV	4
PRP	4
PMN	3
PTC	2
REDE	1
PPL	1
DC	1
Total	513

Tabela 1 – Partidos Políticos da 56ª Legislatura na Câmara dos Deputados. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>>

Com base nessa composição, foram formados blocos parlamentares no início da legislatura. O Bloco PSL, PP, PSD, MDB, PR<sup>2</sup>, PRB, DEM, PSDB, PTB, PSC e PMN, contou com uma bancada de 301 deputados, liderada por Elmar Nascimento (DEM/BA). Ressalta-se que o Presidente da República Jair Bolsonaro era, até então, filiado ao PSL. Esse bloco compôs a coalizão governista no início da legislatura.

Já os partidos contrários ao governo se dividiram em dois blocos distintos: o Bloco PDT, Solidariedade, Pode, PCdoB, Pros, PPS, Avante, Patri, PV e DC, por sua vez, liderado por André Figueiredo (PDT/CE), com uma bancada de 94 membros; e o Bloco PT, PSB, Psol e Rede, com 97 deputados.

Diante do exposto, nota-se que o bloco composto pelos partidos da base governista do Presidente Bolsonaro, possuía um número expressivo de 301 parlamentares, ou

---

<sup>2</sup> Posteriormente, o PR se tornou o Partido Liberal (PL) a que o presidente Bolsonaro se filiou para concorrer às eleições de 2022.

seja, cerca de 58% dos deputados federais. A solidez da base facilita a aprovação de matérias com quórum de maioria simples e absoluta, bem como provê força suficiente para negociar pautas de quórum qualificado como PECs (60%) e para barrar processos de impeachment, que demandam 66% dos votos favoráveis.

Tal cenário evidencia um potencial conforto e governabilidade para o Governo, por agregar forças pulverizadas em grupos maiores orientados por poucos líderes, no sentido de criar coalizões para cooperar em prol de obter maiorias legislativas.

A presidência da Câmara dos Deputados foi escolhida por voto secreto na eleição que consagrou o Deputado Federal Rodrigo Maia (DEM/RJ) como o presidente da Mesa em 1º de fevereiro de 2019. Posteriormente, elegeu-se presidente da Câmara o Deputado Arthur Lira (PP/AL) em 1º de fevereiro de 2021. Como bem sustentam Hiroi e Rennó (2014):

Em sistemas multipartidários, a coordenação entre as partes que compõem coalizões partidárias de oposição e situação é imperativo para o sucesso da obstrução legislativa. Em outras palavras, a capacidade de partidos minoritários frustrarem a maioria pela obstrução no processo legislativo está associada a fatores que determinam sua capacidade de atuar coletivamente, como seu tamanho e coesão. (...) Isto é especialmente verdadeiro quando as maiorias podem facilmente derrubar movimentos obstrucionistas. Uma coalizão de oposição de tamanho modesto pode até se coordenar internamente de forma mais eficiente, mas pode simplesmente não ter peso suficiente para atrasar o processo legislativo. Por sua vez, uma coalizão de oposição grande pode até ter força suficiente para impedir o andamento de uma proposição legislativa, mas a sua heterogeneidade interna e as dificuldades de coordenação, inerentes a grandes grupos, podem dificultar a sua capacidade de atuação conjunta (Olson Jr., 1965). Assim, passa a ser fundamental explorar como os atributos das coalizões, principalmente da oposição, afetam a ocorrência de tentativas de obstrução (2014, pp. 13-14).

Em relação às coalizões, inicialmente o Governo Bolsonaro teve dificuldades de angariar o apoio do Congresso Nacional. Entretanto,

o Poder Executivo tem diversas prerrogativas legislativas, orçamentárias e de organização da administração pública que são fundamentais para fazer avançar suas propostas de interesse no Congresso (Figueiredo e Limongi, 1999; Tsebelis e Aleman, 2005). Estes recursos se traduzem em uma caixa de ferramentas (tool box) que o Executivo pode utilizar para gerenciar sua coalizão, incluindo a alocação de recursos orçamentários (pork barrel politics) e cargos (patronagem) (Raile, Pereira e Power 2011). A distribuição destes recursos passa a ser essencial para se entender o funcionamento da coalizão de governo (HIROI; RENNÓ, 2014, p. 15).

Desse modo, as emendas de relator aos projetos de leis orçamentárias passaram a ter mais força como instrumento para promover as coalizões necessárias ao sistema presidencialista brasileiro. Tais emendas foram denominadas “Orçamento Secreto”, estratégia iniciada em 2020 e declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2022 por se afastarem dos princípios republicanos, como transparência. Não será feita, entretanto, análise a respeito desse instrumento por não se tratar de objeto deste estudo. Faz-se pertinente apenas registrar que compôs uma relevante ferramenta de negociação entre Executivo e Legislativo.

Em contrapartida, a oposição esteve dividida em duas coalizões com dificuldade de coordenação entre si. Portanto, além da desvantagem numérica, as coalizões não se

mostravam coesas diante do desafio de se opor às pautas do Governo Bolsonaro, à forte liderança do Presidente Arthur Lira e à coalizão governista.

b. Sistema de Deliberação Remota

No início de 2020, entretanto, o mundo foi surpreendido pela pandemia relacionada ao coronavírus (Covid-19) e tanto os cidadãos como as instituições tiveram que se adaptar.

Nesse contexto, foi publicado o Ato da Mesa nº 123 de 20 de março de 2020, assinado pelo então presidente Rodrigo Maia, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota na Câmara dos Deputados como medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

O ato, composto de 25 artigos, estruturou os trabalhos da seguinte forma:

Fundamento	Assunto	Alteração
Art. 2º	Funcionamento do Plenário por plataformas virtuais	Plataformas para permitir o debate com áudio e vídeo entre os parlamentares
Art. 3º	<p>Matérias na Ordem do Dia definidas pela concordância de 2/3 dos líderes.</p> <p>Entrada das matérias na Ordem do Dia em regime de urgência.</p> <p>Não cabimento de <b>requerimentos de retirada de pauta, adiamento da discussão ou votação, discussão ou votação parcelada ou por determinado processo, requerimentos de destaque simples ou quebra de interstício para pedido de verificação de votação simbólica, sendo assegurado o direito à apresentação de requerimentos de destaque de bancada e de emendas.</b></p> <p><b>Inclusão de outras matérias incluídas de</b></p>	<p>Constarão da ordem do dia da sessão realizada por meio do SDR:</p> <p>I - Matérias que contem com a <b>manifestação favorável de Líderes que representem dois terços dos membros da Casa e das Lideranças do Governo, da Maioria, da Minoria e da Oposição</b>, mediante requerimento, que <b>serão incluídas já no regime de urgência</b> a que se refere o art. 155 do Regimento Interno, <b>não cabendo, em relação a elas, requerimentos de retirada de pauta, adiamento da discussão ou votação, discussão ou votação parcelada ou por determinado processo, requerimentos de destaque simples ou quebra de interstício para pedido de</b></p>

	<p><b>ofício ou a requerimento, em relação às quais serão admitidos todos os requerimentos procedimentais previstos regimentalmente.</b></p>	<p><b>verificação de votação simbólica, sendo assegurado o direito à apresentação de requerimentos de destaque de bancada e de emendas de Plenário, observado o art. 120, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.</b></p> <p>II - Outras matérias incluídas de ofício ou a requerimento, em relação às quais <b>serão admitidos todos os requerimentos procedimentais previstos regimentalmente</b>, limitada a duração da sessão ao prazo previsto no caput do art. 67, facultada a prorrogação por uma hora, prevista no caput do art. 72, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.</p>
Art. 3º, parágrafo único	Envio de requerimentos e o respectivo apoio por e-mail	O requerimento de inclusão de matéria na ordem do dia e seus respectivos apoios poderão ser enviados por e-mail institucional específico, na forma deste ato.
Art. 4º, I	Inscrição para discussão por e-mail	Art. 4º A partir da divulgação da pauta de sessão realizada por meio do SDR, os deputados interessados poderão, via e-mail institucional pessoal:
Art. 4º, II	Apresentação de requerimentos, emendas e destaques por e-mail	I - inscrever-se para a discussão e encaminhamento, indicando seu posicionamento contrário ou favorável à matéria;
		Art. 4º A partir da divulgação da pauta de sessão realizada por meio do

		<p>SDR, os deputados interessados poderão, via e-mail institucional pessoal:</p> <p>II - apresentar proposições acessórias às constantes da ordem do dia bem como requerimentos de índole procedimental;</p>
Art. 4º, III	Apoio por e-mail	<p>Art. 4º A partir da divulgação da pauta de sessão realizada por meio do SDR, os deputados interessados poderão, via e-mail institucional pessoal:</p> <p>III - subscrever proposições de iniciativa coletiva necessária ou requerimentos que exijam apoio.</p>
Art. 4º, parágrafo único	Conhecimento prévio do posicionamento dos líderes	<p>Art. 4º. Parágrafo único. Os <b>líderes poderão indicar seu posicionamento</b> em relação a cada uma das matérias constantes da ordem do dia a partir do momento em que a pauta for divulgada, <b>de modo a que o Presidente possa avaliar a exclusão de ofício de um ou mais dos itens previstos.</b></p>
Art. 5º, caput	<p>Suspensão da sessão até que haja quórum para deliberar</p> <p>Sessão encerrada ao final da ordem do dia</p>	<p>Art. 5º Havendo quórum, nos termos do art. 79, § 2º, a sessão será aberta no horário previsto e <b>suspensa até que haja número para iniciar as deliberações, sendo encerrada imediatamente ao final da ordem do dia.</b></p>
Art. 5º, parágrafo único	Dispensa da leitura da ata da sessão anterior	<p>Parágrafo único. Ficará <b>dispensada a leitura da ata da sessão anterior</b>, que será publicada na página da Câmara dos Deputados na Internet antes do início da ordem do dia da sessão seguinte.</p>

<p>Art. 6º</p>	<p>Registro de presença por meio de aplicativo</p> <p>Registro de presença a partir de 2 horas antes do início da sessão</p>	<p>Art. 6º Para efeito de quórum de abertura da sessão e de início da ordem do dia, <b>considerar-se-á como presença o registro do parlamentar no Infoleg, válido para todo o tempo da sessão.</b></p> <p>Parágrafo único. Admitir-se-á o registro de presença no Infoleg a partir de duas horas antes do horário designado para o início da sessão.</p>
<p>Art. 7º</p>	<p>Apresentação de requerimentos, emendas e destaques por e-mail</p>	<p>Art. 7º Durante a sessão, a apresentação de quaisquer proposições acessórias às constantes da ordem do dia, bem como de requerimentos de índole procedimental ou relativos ao próprio funcionamento da sessão deverá sempre ocorrer por via de e-mail institucional específico, na forma deste artigo.</p> <p>§ 1º Nos casos em que a proposição exija iniciativa coletiva ou apoio, admitir-se-á que os parlamentares se manifestem por via de e-mail institucional específico.</p> <p>§ 2º As manifestações de autoria e apoio encaminhadas na forma e no prazo regimentais serão consolidadas pela Secretaria-Geral da Mesa.</p> <p>§ 3º Os comunicados de apoio deverão fazer referência expressa à proposição apoiada, que deverá ser encaminhada em anexo ao e-mail enviado, em texto idêntico ao apoiado,</p>

		<p>sob pena de não conhecimento.</p> <p>§ 4º As comunicações de substituição ou indicação de Vice-Líderes, ou de substituição temporária do Líder, poderão ser encaminhadas por e-mail específico à Secretaria-Geral da Mesa.</p>
Art. 8º	Apresentação de destaque de bancada e apoio a emenda aglutinativa somente por líder ou vice-líder que o substitua	Art. 8º <b>Somente o líder ou o vice-líder que o substitua poderá apresentar destaque de bancada e apoiar emenda aglutinativa.</b>
Art. 9º	Uso de equipamento próprio	<p>Art. 9º Para usar da palavra, cada parlamentar fará uso de seu próprio dispositivo móvel ou de computador com áudio e vídeo, em qualquer caso habilitados na plataforma de videoconferência designada neste ato para a realização das sessões.</p> <p>Parágrafo único. O líder que estiver presente no recinto em que se realize a sessão poderá se utilizar dos microfones disponíveis.</p>
Art. 10	Disponibiliza ferramenta para pedir <b>a palavra na plataforma de videoconferência para a formulação de questão de ordem ou reclamação, exclusivamente</b>	Art. 10. Os diálogos realizados por meio do chat disponibilizado pela plataforma de videoconferência utilizada para transmitir o áudio e vídeo da sessão realizada por meio do SDR não integram a sessão e não farão parte das notas taquigráficas, destinando-se exclusivamente à divulgação de proposições recebidas durante a sessão e de



		<p>informações acerca do andamento dos trabalhos, por parte da Presidência da Câmara dos Deputados e da Secretaria-Geral da Mesa.</p> <p>§ 1º Para viabilizar a comunicação por áudio e vídeo entre os participantes da sessão será utilizada a plataforma de videoconferência Zoom, disponível no endereço <a href="https://zoom.us/">https://zoom.us/</a>.</p> <p>§ 2º <b>A ferramenta disponível para pedir a palavra, presente na plataforma de videoconferência será utilizada exclusivamente para a formulação de questão de ordem ou reclamação.</b></p>
Art. 11, caput	Considera a orientação ostensiva dos líderes para a votação simbólica	<b>Art. 11. A votação simbólica será decidida levando em consideração a orientação ostensiva dada pelos líderes aos respectivos partidos e blocos parlamentares.</b>
Art. 11, §1º	Verificação de votação formulado oralmente pelos líderes	§ 1º Os líderes que estiverem <b>presentes</b> em Plenário <b>poderão formular oralmente o pedido de verificação</b> , se atenderem aos requisitos regimentais.
Art. 11, §2º	Votação nominal de ofício	§ 2º O Presidente poderá determinar a votação nominal de ofício sempre que considerar conveniente à melhor condução dos trabalhos.
Art. 12	Organização dos trabalhos	Art. 12. O Presidente organizará os trabalhos de maneira a permitir a consolidação e a

		organização das informações recebidas via e-mail institucional pela Secretaria-Geral da Mesa e a possibilitar a devida ciência dos parlamentares sobre as proposições que serão submetidas à deliberação.
Art. 13	<p>Regras para o envio de proposições</p> <p>Caráter personalíssimo do e-mail</p>	<p>Art. 13. Somente serão aceitas proposições enviadas pelos e-mails institucionais pessoais de cada parlamentar, sendo obrigatório que o parlamentar indique a matéria tratada no campo reservado ao assunto do e-mail.</p> <p>§ 1º O Líder encaminhará proposições e requerimentos preferencialmente via e-mail institucional da respectiva Liderança.</p> <p>§ 2º As Lideranças partidárias e a Secretaria-Geral da Mesa deverão orientar os parlamentares sobre o caráter personalíssimo do uso do e-mail institucional durante o funcionamento do SDR, possibilitada exclusivamente a delegação, por cada Líder à sua equipe de assessoramento para gestão do email institucional da Liderança.</p>
Art. 14	Numeração e admissão das proposições	Art. 14. As proposições serão numeradas de acordo com o momento em que os respectivos e-mails encaminhados forem recebidos pela Câmara dos Deputados.

		<p>Parágrafo único. As proposições que não atenderem aos requisitos regimentais ou não alcançarem o apoio necessário até o início da fase em que devam ser apreciadas serão consideradas inadmitidas, devendo o Presidente comunicar em sessão essa decisão.</p>
Art. 15	Recebimento de requerimentos, emendas e destaques	<p>Art. 15. A Mesa criará diferentes endereços de e-mail institucional para viabilizar, durante a realização da sessão por meio do SDR, a inscrição de oradores e o recebimento de requerimentos, emendas, destaques ou outros tipos de proposições acessórias às matérias constantes da ordem do dia.</p> <p>§ 1º Os endereços de e-mail institucional que receberão proposições durante o funcionamento do SDR serão amplamente divulgados pela Secretaria-Geral da Mesa antes da primeira sessão deliberativa extraordinária realizada remotamente.</p> <p>§ 2º Será obrigatório o uso do e-mail institucional correto para a apresentação válida das proposições e requerimentos.</p>
Art. 16	Cadastro do telefone móvel do parlamentar	<p>Art. 16. É obrigatório o cadastramento prévio do telefone móvel do parlamentar, validado por verificação em duas etapas, e a instalação das soluções tecnológicas necessárias à sua participação na sessão</p>

		realizada por meio do SDR, iniciativas que serão coordenadas pelo Direção de Inovação e Tecnologia da Informação.
Art. 17	Conexão à internet	Art. 17. Durante a sessão realizada por meio do SDR é dever do parlamentar providenciar conexão à Internet com capacidade suficiente para a transmissão segura e estável de áudio e vídeo, bem como aparelho smartphone com sistema operacional iOS ou Android.
Art. 18	Interrupção por problemas técnicos	Art. 18. Caso a sessão seja interrompida em virtude de problemas técnicos que inviabilizem a própria sala virtual disponibilizada pela plataforma de videoconferência ou a conexão da Mesa à Internet, o tempo de interrupção não será computado como tempo de sessão, salvo se houver votação em curso, hipótese na qual será o tempo de sessão será considerado para todos os efeitos, só podendo ocorrer o encerramento da votação e proclamação do resultado após o restabelecimento da comunicação.
Art. 19	Obrigatoriedade de participação de todos os parlamentares	Art. 19. Nas sessões realizadas por meio de SDR, não se aplica o disposto no Ato da Presidência de 13 de março de 2020, sendo <b>obrigatória a participação de todos os parlamentares</b> , nos termos regimentais.
Art. 20	Suspensão de prazos	Art. 20. <b>Ficam suspensos</b> os prazos regimentais para apresentação de recursos, emendas e outras proposições que não estejam

		em deliberação nas sessões realizadas por meio do SDR.
Art. 21	Apresentação de proposições	<p>Art. 21. Enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), será aceita a apresentação de proposições de autoria individual por via de e-mail institucional pessoal do parlamentar.</p> <p>Parágrafo único. O inteiro teor da proposição deve ser encaminhado como anexo, com a assinatura do parlamentar aposta ao documento.</p>
Art. 22	Posse	<p>Art. 22. Durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), o deputado suplente que vier a assumir o mandato prestará o compromisso regimental perante o Presidente da Câmara pessoalmente ou por meio de videoconferência, sendo o ato acompanhado pela Secretaria-Geral da Mesa, que lavrará o respectivo termo.</p> <p>Parágrafo único. A documentação necessária à posse, reassunção e afastamento de parlamentares poderá ser recebida por meio de correio eletrônico enquanto o SDR estiver em funcionamento.</p>
Art. 23	Teste	<p>Art. 23. Antes da primeira sessão deliberativa extraordinária realizada pelo SDR, uma sessão de teste será convocada pelo Presidente para aferir a operacionalidade do sistema</p>

		quanto à plataforma de videoconferência e o aplicativo para registro de presença e votação.
Art. 24	<p>Votação por meio do aplicativo</p> <p>Orientação de bancada disponível para consulta</p> <p>Alerta sobre o encerramento da votação 3 minutos antes</p>	<p>Art. 24. <b>A votação das matérias constantes da ordem do dia ocorrerá</b>, nos termos da Resolução da Câmara dos Deputados n. 14, de 2020, exclusivamente <b>pelo aplicativo Infoleg, instalado em telefone previamente validado</b> nos termos deste Ato.</p> <p>§ 1º O aplicativo por meio do qual os parlamentares registrarão seus votos exibirá para o Deputado, antes da confirmação, a opção selecionada entre "sim", "não", "abstenção" e "obstrução".</p> <p>§ 2º <b>A orientação de bancada ficará disponível para consulta dos parlamentares votantes durante todo o processo de votação, preferencialmente por meio do Infoleg e</b>, na impossibilidade de visualização pelo aplicativo, por outro meio a ser comunicado antes do início das votações pela Presidência.</p> <p>§ 3º <b>O Presidente alertará por meio da plataforma de videoconferência sobre o encerramento da votação com antecedência mínima de três minutos, de modo a permitir que todos os parlamentares registrem sua posição.</b></p>

Tabela 2 - Alterações procedimentais do Sistema de Deliberação Remota. Elaboração da autora.

Conforme sustenta Barbosa,

A Câmara dos Deputados é um microcosmo de toda a sociedade brasileira. Alterar suas normas internas altera também os procedimentos necessários para a produção das normas de aplicação geral sobre a sociedade.

Não há dúvidas de que o entrelaçamento das necessidades administrativas e da vontade política ocorre de maneira natural no ordenamento jurídico interno da Câmara dos Deputados. O fato é que não se deve ver tal relacionamento apenas como danoso ou origem de problemas (2007, pp. 57-58).

É notório que o Sistema de Deliberação Remota (SDR) foi necessário e fundamental para lidar com o auge da crise sanitária no âmbito da Câmara dos Deputados. Sua flexibilização começou no segundo semestre de 2021. Em breve análise é possível verificar algumas consequências no processo legislativo.

Dada a emergência, a Câmara dos Deputados passou a funcionar virtualmente, mediante voto e fala remotos, sem contar com o trabalho das comissões permanentes. Alguns dos primeiros impactos incidem sobre a qualidade e aprofundamento do debate, tendo em vista a perda da função informativa e especializada das comissões permanentes, bem como o afastamento excepcional da sociedade civil e, portanto, de suas necessidades.

Ademais, as decisões passaram a ser mais centralizadas no Colégio de Líderes, órgão constituído pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo, que possui atribuição opinativa em matéria de competência do Presidente e da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em que se debatia o que deveria ser deliberado durante a semana no Plenário da Câmara; e no Presidente da Casa, que já possuía a prerrogativa de definir a pauta a ser deliberada (poder de agenda), mas teve mais facilidade de efetivá-la tendo em vista o esvaziamento do espaço e do debate parlamentar.

Outro ponto a se considerar foi o reflexo na velocidade que se obtinha quórum. Uma vez que os parlamentares passaram a registrar presença diretamente pelo aplicativo Infoleg Parlamentar, em seus celulares, o quórum passou a ser obtido com mais rapidez, favorecendo a celeridade dos debates. A presença registrada não necessariamente foi acompanhada da devida participação nos debates.

Por outro lado, o encaminhamento de requerimentos passou ser feito por correio eletrônico e as falas em meio virtual permaneceram acessíveis até o estabelecimento do retorno das atividades presenciais.

Todavia, alguns dispositivos se mostram preocupantes: o art. 11 prescreve que a votação simbólica seja definida com base nas orientações ostensivas fornecidas pelos líderes. Isso é relevante porque contrapõe o que é previsto regimentalmente, uma vez que:

Quando da realização de votação ostensiva pelo processo simbólico (art. 185), o presidente, ao anunciar a votação, solicita que os deputados favoráveis à matéria permaneçam sentados (na prática, em razão da quantidade insuficiente de cadeiras em Plenário, o presidente solicita que os deputados permaneçam como se acham – os que estão sentados permanecem em suas cadeiras, aqueles que estiverem em pé continuam nessa posição). Diante desse pedido, os deputados que desejem se posicionar contrariamente à proposição devem se manifestar (o que se dá, normalmente, pelo ato de se levantar um braço). (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2021, p. 393).

Dessa forma, os votos dos parlamentares são considerados individualmente para contraste e sua ausência do recinto, quer de Comissão ou do Plenário, não conta como voto favorável nem contrário, uma vez que o Deputado não manifestou sua posição.

Em contrapartida, ao basear a votação simbólica nas orientações das lideranças, diversas são as consequências: a tomada de decisão fica concentrada nas lideranças; a opinião individual do parlamentar é desconsiderada; e a possibilidade de que a minoria influencie no resultado da votação diminui.

A terceira consequência demanda elaboração mais aprofundada. Não raro, especialmente nas Comissões, os parlamentares se ausentam do recinto, seja para acompanhar o debate de outras matérias em outras Comissões ou por outros motivos. Quando esse esvaziamento ocorre, os atores políticos que permanecem por terem mais interesse na matéria, ganham maior peso e, em votação simbólica, podem se manifestar e, diante da ausência dos demais, impactar no resultado da votação simbólica que é tomada por contraste considerando os presentes.

Assim, essa possibilidade é retirada da Minoria e das minorias uma vez que todas as votações passaram a ser ponderadas conforme a proporcionalidade partidária entre aqueles que registraram presença e não com base na manifestação dos presentes.

Outro aspecto fundamental que foi capaz de suprimir muito tempo gasto com a obstrução foi a prerrogativa da presidência de determinar, de ofício, que uma votação seja nominal. As matérias que demandam quórum de maioria simples eram votadas simbolicamente. Já com esse instrumento, a presidência consegue observar o clima político da Comissão e decidir qual forma de votação (simbólica ou nominal) poderá ser mais favorável para o resultado que almeja, constituindo-se uma possibilidade de casuísmo.

Mais um aspecto a ser suscitado é o de que as orientações das bancadas para as votações, anteriormente tomados um a um antes da abertura do painel de votação, passou a ocorrer durante a votação pelo aplicativo. O tempo anteriormente gasto para orientação passou a ser o tempo da própria votação, tendo em vista que o alcance dos votos por aplicativo é mais célere e que todas as orientações passaram a ser feitas durante a votação. O tempo regimental para orientações de bancada é de 1 minuto para cada um dos 30 partidos da 56ª legislatura, além de Maioria, Minoria, Governo e Oposição. Assim, ao juntar orientações e votação, consegue-se suprimir até 34 minutos (desconsideradas as pausas e interferências) de cada deliberação, transferindo-se o tempo para a votação (que costumava ser mais longa no regime presencial para que todos os parlamentares pudessem se deslocar ao Plenário, onde era registrado o voto).

Em outubro de 2021, a Câmara dos Deputados editou o Ato da Mesa nº 208, a fim de estabelecer regras para o retorno gradual das atividades presenciais. Após essa medida, o Ato da Mesa 123, de 2020, foi modificado, suspenso e retomado diversas vezes. A alteração mais polêmica se deu por meio do Ato da Mesa 212, de 03 de novembro de 2021, que dispensou o registro biométrico na Casa dos parlamentares que estivessem no desempenho de missão autorizada pela Câmara dos Deputados, no mesmo dia em que a PEC dos Precatórios estava em pauta. A questão foi levada ao STF.

É válido pontuar que Ato da Mesa 123, de 2020, não passou por revogação expressa até o final da 56ª Legislatura, permitindo elevado grau de casuísmo para escolha de sua aplicação ou não.



c. Resolução 21, de 2021

Outra mudança digna de atenção é a aprovação da resolução 21 de 2021, originário do PRC 84/2019, de autoria do Deputado Eli Borges (SOLIDARI/TO), apresentado em junho de 2019 com o objetivo de facilitar o andamento dos trabalhos, modificando aspectos do Regimento Interno da Casa como o tempo de duração das sessões e limitações a requerimentos considerados protelatórios.

A proposta foi despachada para a análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para a análise da Mesa Diretora e, por fim, para a apreciação do Plenário, nos termos do art. 216 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, foi designada relatora a Deputada Bia Kicis (PSL/DF). A relatora apresentou pareceres pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da matéria com substitutivo.

A matéria teve dificuldade para avançar na comissão em 2019 e não foi movimentada em 2020. Em 11 de maio de 2021, foi aprovado requerimento de urgência à matéria levando-a à análise do Plenário sem aprovação do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Para proferir parecer em Plenário foi designado o Deputado Marcelo Ramos (PL/AM), membro da Mesa, assim como demanda o Regimento Interno.

O parecer de Plenário foi proferido em 12 de maio de 2021 pelo relator, que se manifestou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria e, no mérito, pela aprovação do projeto de resolução e de seus apensados nos termos de um substitutivo.

Ao longo da discussão, foi elaborada uma subemenda substitutiva global que foi aprovada por 337 votos favoráveis, 110 contrários e 1 abstenção. Os destaques apresentados pelas bancadas do PSOL, PDT, PSL e PCdoB foram retirados por acordo.

A medida aprovada promoveu as seguintes alterações:

Fundamento	Resumo	Como era	Como ficou
41	Limita a suspensão da reunião a, no máximo, 1 hora.	Não se aplica	Art. 41. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões:  XXIV - suspender a reunião por uma única vez, pelo prazo máximo de uma hora, findo o qual considerar-se-á encerrada.
65	Limita o tempo das sessões não deliberativas	Art. 65. As sessões da Câmara dos Deputados serão:  III - não deliberativas:	Art. 65. As sessões da Câmara dos Deputados serão:  III - não deliberativas: a) de debates, as realizadas de forma idêntica às ordinárias,

		<p>a) de debates, as realizadas de forma idêntica às ordinárias, porém sem Ordem do Dia, apenas uma vez às segundas e sextas-feiras, iniciando-se às quatorze horas nas segundas e às nove horas nas sextas-feiras, <b>disciplinando o Presidente da Câmara dos Deputados o tempo que corresponderia à Ordem do Dia</b>, podendo os Líderes delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às Comunicações de Lideranças;</p> <p>b) solenes, as realizadas para grandes comemorações ou homenagens especiais;</p>	<p>porém com <b>duração de cinco horas</b> e sem Ordem do Dia, apenas uma vez às segundas e sextas-feiras, iniciando-se às quatorze horas nas segundas-feiras e às nove horas nas sextas-feiras, podendo os Líderes delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às Comunicações de Lideranças;</p> <p>b) solenes, as realizadas para grandes comemorações ou homenagens especiais, <b>por prazo não excedente a quatro horas.</b></p>
67	Retira limitação na duração das sessões extraordinárias	Art. 67. A sessão extraordinária, <b>com duração de quatro horas</b> , será destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia.	Art. 67. A sessão extraordinária será destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia.
70	Limita a suspensão da sessão a, no máximo, 1 hora.	Art. 70. Poderá a sessão ser suspensa por conveniência da manutenção da ordem, não se computando o tempo da suspensão no prazo regimental.	Art. 70. O Presidente poderá suspender a sessão por uma única vez, pelo <b>prazo máximo de uma hora</b> , findo o qual considerar-se-á encerrada.
85	Retira do texto o encerramento da sessão por decurso do tempo.	Art. 85. Findo o tempo da sessão, o Presidente a encerrará anunciando a Ordem do Dia da sessão de deliberação seguinte e eventuais alterações da programação, na conformidade dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 66, dando-	Art. 85. Ao encerrar a sessão, o Presidente anunciará a Ordem do Dia da sessão de deliberação seguinte e eventuais alterações da programação, em conformidade com os §§ 2º, 3º e 4º do art. 66 deste Regimento, e dará ciência da

		se ciência da pauta respectiva às Lideranças.	pauta respectiva às Lideranças.
89	Fixa em 8 minutos o tempo para comunicações de liderança do Governo, Minoria, Oposição e Maioria	Art. 89. As Comunicações de Lideranças previstas no § 1º do art. 66 deste Regimento destinam-se aos Líderes que queiram fazer uso da palavra, por período de tempo proporcional ao número de membros das respectivas bancadas, com o mínimo de três e o máximo de dez minutos, não sendo permitido apartes, <b>destinando-se à Liderança do Governo a média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria.</b>	Art. 89. As Comunicações de Lideranças a que se refere o § 1º do art. 66 deste Regimento destinam-se aos Líderes que queiram fazer uso da palavra, por período de tempo proporcional ao número de membros das respectivas bancadas, que será de, no mínimo, três minutos e, no máximo, dez minutos, <b>cabendo à Liderança do Governo, da Minoria, da Oposição e da Maioria oito minutos para cada uma</b> , não permitidos apartes em qualquer caso.
117	Retira a possibilidade de requerer votação de proposição artigo por artigo, ou de emendas, uma a uma.  Diminui a lista de encaminhamento para apenas um orador favorável e um contrário, por três minutos cada (antes a votação era encaminhada por autor e líderes, por 5 min cada)	Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste Regimento e os que solicitem:  <b>XIII - votação de proposição, artigo por artigo, ou de emendas, uma a uma;</b>  <b>§ 1º Os requerimentos previstos neste artigo não sofrerão discussão, só poderão ter sua votação encaminhada pelo Autor e pelos Líderes, por cinco minutos cada um, e serão</b> decididos pelo processo simbólico.	Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste Regimento e os que solicitem:  XIII – (revogado);  § 1º Os requerimentos previstos neste artigo não sofrerão discussão e poderão ter a sua votação encaminhada por <b>apenas um orador favorável e um orador contrário, por três minutos cada um.</b>

122	<p>Restringe a possibilidade de emendas aglutinativas ao demandar apoio de líderes que representem a maioria absoluta da Casa (antes poderiam apresentar emenda aglutinativa os autores das emendas objeto de fusão, 1/10 da Casa ou líderes que correspondess em tal número).</p>	<p>Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelos Autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número.</p> <p>§ 1º Quando apresentada pelos Autores, a emenda aglutinativa implica a retirada das emendas das quais resulta.</p>	<p>Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, por ocasião da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, por Líderes que representem a maioria absoluta dos membros da Casa.</p> <p>§ 1º (Revogado).</p>
155	<p>Expressa que a aprovação do requerimento de urgência impede a apresentação de requerimento de retirada de pauta ou de requerimento de adiamento de discussão se a matéria estiver instruída com todos os pareceres.</p>	<p>Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.</p>	<p>Art. 155. (...)</p> <p>Parágrafo único. A aprovação da urgência, nos termos deste artigo:</p> <p>I - impede a apresentação, na mesma sessão, de requerimento de retirada de pauta;</p> <p>II - impede a apresentação ou implica a prejudicialidade de requerimento de adiamento de discussão, se a matéria estiver instruída com todos os pareceres.</p>
157	<p>Uso da palavra por 3 minutos para matérias em regime de</p>	<p>Art. 157. Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o</p>	<p>Art. 157. Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do</p>

	<p>urgência.</p> <p>Aumenta o número de oradores para solicitar encerramento de discussão (de 6 oradores, passa-se para 12).</p> <p>Expressa que a aprovação do encerramento da discussão impede a apresentação de requerimento de adiamento de votação.</p>	<p>primeiro lugar na Ordem do Dia.</p> <p>§ 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o Autor, o Relator e Deputados inscritos poderão usar da palavra, e <b>por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal</b>, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. <b>Após falarem seis Deputados</b>, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação.</p>	<p>Dia.</p> <p>§ 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, somente o Autor, o Relator e os Deputados inscritos poderão usar da palavra, <b>por três minutos cada</b>, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários e, <b>após falarem doze Deputados</b>, admitir-se-á requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, destinado ao encerramento da discussão e do encaminhamento da votação.</p> <p>§ 3º-A A aprovação do requerimento de encerramento de discussão e de encaminhamento de votação a que se refere o § 3º deste artigo impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, dos requerimentos de adiamento de votação, salvo se o Relator, ao examinar as emendas, promover alteração no texto a ser submetido ao Plenário.</p>
161	<p>Retira a figura do requerimento de destaque.</p> <p>Destaque passa a ser prerrogativa da bancada de Partido.</p> <p>Revoga o destaque</p>	<p>Art. 161. Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para:</p> <p>I - votação em separado de parte de proposição, <b>desde que requerido por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número;</b></p>	<p>Art. 161. Admitem-se destaques para:</p> <p>I – votação em separado de parte de proposição;  .....  ..</p> <p>V – (revogado).  .....  ..</p> <p>§ 2º Ressalvados os casos previstos no § 4º deste artigo e no inciso II do parágrafo</p>

	<p>supressivo.</p> <p>Permite destaque individual apenas com a aquiescência da unanimidade dos líderes.</p>	<p><b>V - suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.</b></p> <p><b>§ 2º Independência de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de Partido, observada a seguinte proporcionalidade:</b></p> <p>- de 05 até 24 Deputados: um destaque;  - de 25 até 49 Deputados: dois destaques;  - de 50 até 74 Deputados: três destaques;  - de 75 ou mais Deputados: quatro destaques.</p>	<p>único do art. 206 deste Regimento, <b>o destaque constitui prerrogativa de bancada de Partido</b>, observada a seguinte proporcionalidade:</p> <p>I – de 5 (cinco) até 24 (vinte e quatro) Deputados: 1 (um) destaque;  II – de 25 (vinte e cinco) até 49 (quarenta e nove) Deputados: 2 (dois) destaques;  III – de 50 (cinquenta) até 74 (setenta e quatro) Deputados: 3 (três) destaques;  IV – de 75 (setenta e cinco) ou mais Deputados: 4 (quatro) destaques.</p> <p>§ 3º Os destaques de que tratam os incisos III e IV do caput deste artigo dependem de aprovação do Plenário.</p> <p>§ 4º Admitir-se-á destaque de iniciativa individual, que somente será submetido à deliberação do Plenário se houver a aquiescência da unanimidade dos Líderes, por escrito.</p>
162	<p>Retira a figura do requerimento de destaque.</p> <p>Retira o exame de admissibilidade e do destaque.</p>	<p>Art. 162. Em relação aos destaques, serão obedecidas as seguintes normas:</p> <p>I - o <b>requerimento deve ser formulado</b> até ser anunciada a votação da proposição, se o destaque atingir alguma de suas partes ou emendas;</p> <p>II - antes de iniciar a votação da matéria principal, a Presidência dará</p>	<p>Art. 162. Em relação aos destaques, serão observadas as seguintes normas:</p> <p>I – o destaque deverá ser apresentado até o anúncio da votação da proposição, se atingir alguma de suas partes ou emendas;</p> <p>II – a Presidência, antes de iniciada a votação da matéria principal, dará conhecimento ao Plenário dos destaques regularmente apresentados à Mesa;</p>

		<p>conhecimento ao Plenário dos <b>requerimentos de destaque</b> apresentados à Mesa;</p> <p>VI - <b>concedido o destaque</b> para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada;</p> <p>VII - a votação do <b>requerimento de destaque</b> para projeto em separado precederá a deliberação sobre a matéria principal;</p> <p>VIII - o <b>pedido de destaque de emenda para ser votada separadamente</b>, ao final, deve ser feito antes de anunciada a votação;</p> <p>X - <b>concedido o destaque</b> para projeto em separado, o Autor do <b>requerimento</b> terá o prazo de duas sessões para oferecer o texto com que deverá tramitar o novo projeto;</p>	<p>VI – o destaque para votação em separado será apreciado submetendo-se a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada;</p> <p>VII – a deliberação sobre o destaque para projeto em separado precederá a da matéria principal;</p> <p>VIII – o <b>destaque de emenda para ser votada separadamente</b>, ao final, deve ser apresentado antes de anunciada a votação;</p> <p>X – o Autor do destaque para projeto em separado terá o prazo de duas sessões para oferecer o texto com que deverá tramitar o novo projeto, após a aprovação do destaque pelo Plenário;</p>
163	Prejudica requerimentos de adiamento de discussão ou votação quando rejeitado o requerimento de retirada de pauta.	Não se aplica	<p>Art. 163 Consideram-se prejudicados:</p> <p>IX – os requerimentos destinados ao adiamento da discussão ou da votação, quando se seguirem à rejeição do requerimento de retirada da proposição da Ordem do Dia</p>
175	Impede que parlamentar	Não se aplica	Art. 175 O Deputado que usar a palavra sobre a proposição

	fale em sentido diverso daquele para o qual se inscreveu.		em discussão não poderá:  V – falar em sentido diverso daquele para o qual se inscreveu, sob pena de ser-lhe retirada a palavra.
177	Define a possibilidade de adiamento de discussão por 1 sessão para proposições em regime de urgência; 3 sessões para proposições em regime de prioridade e 5 sessões em proposições de tramitação ordinária ou PECs.	Art. 177. Antes de ser iniciada a discussão de um projeto, será permitido o seu adiamento, por prazo <b>não superior a dez sessões</b> , mediante requerimento assinado por Líder, Autor ou Relator e aprovado pelo Plenário.  § 1º Não admite adiamento de discussão a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número, <b>por prazo não excedente a duas sessões</b> .  <b>§ 2º Quando para a mesma proposição forem apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento, será votado em primeiro lugar o de prazo mais longo.</b>  § 3º Tendo sido adiada uma vez a discussão de uma matéria, só o será novamente ante a alegação, reconhecida pelo Presidente da Câmara, de erro na publicação.	Art. 177. Antes de ser iniciada a discussão de um projeto, será permitido o seu adiamento mediante requerimento assinado por Líder, Autor ou Relator, observado em qualquer caso o disposto no inciso IX do caput do art. 163 deste Regimento, pelos seguintes prazos:  I – nas proposições de tramitação urgente, uma sessão; II – nas proposições de tramitação com prioridade, três sessões; III – nas proposições de tramitação ordinária e nas propostas de emenda à Constituição, cinco sessões.  § 1º O requerimento de adiamento de discussão de proposição em regime de urgência deve ser subscrito por um décimo dos membros da Câmara ou por Líderes que representem esse número.  § 2º (Revogado).  § 3º Tendo sido adiada uma vez a discussão de uma matéria, só o será novamente ante a alegação, reconhecida pelo Presidente da Câmara, de erro na publicação.
178	Prevê que o encerramento de discussão	Art. 178. O encerramento da discussão dar-se-á pela ausência de oradores, pelo	Art. 178. O encerramento da discussão dar-se-á pela ausência de oradores, pelo



	<p>poderá ser solicitado após a fala de 12 oradores (anteriormente eram 4).</p> <p>Retira previsão de discussão em partes. Expressa que a aprovação de requerimento de encerramento de discussão impede a requerimento de adiamento de votação - salvo mudanças de mérito no parecer.</p>	<p>decurso dos prazos regimentais ou por deliberação do Plenário.</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º O requerimento de encerramento de discussão será submetido pelo Presidente a votação, desde que o pedido seja subscrito por cinco centésimos dos membros da Casa ou Líder que represente este número, <b>tendo sido a proposição discutida pelo menos por quatro oradores.</b> Será permitido o <b>encaminhamento da votação pelo prazo de cinco minutos</b>, por um orador contra e um a favor.</p> <p>§ 3º Se a discussão se proceder por partes, o encerramento de cada parte só poderá ser pedido depois de terem falado, no mínimo, dois oradores.</p>	<p>decurso dos prazos regimentais ou por deliberação do Plenário.</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º O requerimento de encerramento de discussão será submetido pelo Presidente a votação, desde que o pedido seja subscrito por cinco centésimos dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número, <b>se discutida a proposição por pelo menos doze oradores</b>, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e os contrários, e será permitido o <b>encaminhamento da votação pelo prazo de três minutos</b>, por um orador contra e um a favor.</p> <p>§ 3º (Revogado).</p> <p>§ 4º A aprovação do requerimento de encerramento de discussão impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, de requerimento de adiamento de votação, salvo se o Relator reformular o parecer para promover alterações de mérito.</p>
185	<p>Veda apoio recíproco entre bancadas para solicitar verificação de votação.</p> <p>Retira previsão de que <b>se for</b></p>	<p>Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o</p>	<p>“Art. 185. (...)</p> <p>§ 3º Se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação através do sistema nominal.</p> <p>§ 3º-A O apoio de Líderes destinado à</p>

	<p><b>notória a ausência de quórum no Plenário, o Presidente poderá, desde logo, determinar a votação pelo processo nominal.</b></p> <p><b>Expressa que o requerimento para quebra de interstício será oral e por votação simbólica, sem encaminhamento de votação nem orientação de bancada.</b></p>	<p>resultado manifesto dos votos.</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º Se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação através do sistema nominal.</p> <p>§ 4º Havendo-se procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos Deputados, ou de Líderes que representem esse número.</p> <p><b>§ 5º Ocorrendo requerimento de verificação de votação, se for notória a ausência de quorum no Plenário, o Presidente poderá, desde logo, determinar a votação pelo processo nominal.</b></p>	<p>composição do quórum referido no § 3º deste artigo deverá ser manifestado em cada votação, vedados o apoio prévio e os acordos de apoio recíproco entre as bancadas.</p> <p>(...)</p> <p>§ 4º Havendo-se procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos Deputados, ou de Líderes que representem esse número.</p> <p>§ 5º (Revogado).</p> <p>§ 6º O requerimento de quebra do interstício a que se refere o § 4º deste artigo será oral e somente poderá ser apresentado à Mesa após a proclamação do resultado da votação simbólica que se pretenda verificar.</p> <p>§ 7º O requerimento referido no § 6º deste artigo será submetido a votação pelo processo simbólico, obrigatoriamente, sem encaminhamento de votação e sem orientação de bancada.</p>
186	Inclui dentre as possibilidades para uso do processo de votação nominal, sua concessão de	<p>Art. 186. O processo nominal será utilizado:</p> <p>I - nos casos em que seja exigido quorum especial de votação;</p>	<p>Art. 186. (...)</p> <p>II – quando se mostrar necessário desde logo, a juízo do Presidente, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado</p>

	<p>ofício pelo presidente, conforme seu juízo.</p>	<p><b>II - por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado;</b></p> <p>III - quando houver pedido de verificação de votação, respeitado o que prescreve o § 4o do artigo anterior;</p> <p>IV - nos demais casos expressos neste Regimento.</p>	
191	<p>Expressa que, inexistindo ou prejudicado o substitutivo, são votadas a proposição inicial e as emendas (antes, a proposição inicial era votada por último, depois das emendas).</p>	<p>Art. 191. Além das regras contidas nos arts. 159 e 163, serão obedecidas ainda na votação as seguintes normas de precedência ou preferência e prejudicialidade:</p> <p>V - na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, a proposição inicial será votada por último, depois das emendas que lhe tenham sido apresentadas;</p>	<p>Art. 191. (...)</p> <p>V - na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, serão votadas a proposição inicial e as emendas a ela apresentadas;</p>
192	<p>Prevê encaminhamento por 3 minutos (antes eram 5 min).</p> <p>Prevê que a orientação de bancada poderá ocorrer durante a votação nominal.</p> <p>Retira a possibilidade de votação de</p>	<p>Art. 192. Anunciada uma votação, é lícito usar da palavra para encaminhá-la, salvo disposição regimental em contrário, pelo prazo de <b>cinco minutos</b>, ainda que se trate de matéria não sujeita a discussão, ou que esteja em regime de urgência.</p> <p>§ 1º Só poderão usar da palavra quatro oradores, dois a favor e dois contrários, assegurada a</p>	<p>Art. 192. Anunciada a votação da matéria, é lícito usar da palavra para encaminhá-la, salvo disposição regimental em contrário, pelo prazo de <b>três minutos</b>, ainda que se trate de matéria não sujeita a discussão ou que esteja em regime de urgência.</p> <p>§ 1º Só poderão usar da palavra quatro oradores, dois a favor e dois contrários, assegurada a preferência, em cada grupo, a Autor de proposição principal ou acessória e de requerimento a</p>

	<p>projeto por partes.</p> <p>Prevê que o encaminhamento de votação de destaque deve ser feito por um orador favorável e um contrário.</p>	<p>preferência, em cada grupo, a Autor de proposição principal ou acessória e de requerimento a ela pertinente, e a Relator.</p> <p>§ 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, cada Líder poderá manifestar-se <b>para orientar sua bancada, ou indicar Deputado para fazê-lo em nome da Liderança, pelo tempo não excedente a um minuto.</b></p> <p>(...)</p> <p><b>§ 6º Aprovado requerimento de votação de um projeto por partes, será lícito o encaminhamento da votação de cada parte por dois oradores, um a favor e outro contra, além dos Líderes.</b></p> <p><b>§ 7º No encaminhamento da votação de emenda destacada, somente poderão falar o primeiro signatário, o Autor do requerimento de destaque e o Relator. Quando houver mais de um requerimento de destaque para a mesma emenda, só será assegurada a palavra ao Autor do requerimento apresentado em primeiro lugar.</b></p>	<p>ela pertinente, e a Relator.</p> <p>§ 2º Independentemente das disposições deste artigo, cada Líder poderá manifestar-se para orientar sua bancada em qualquer votação, ou indicar Deputado para fazê-lo em nome da Liderança, pelo tempo não excedente a um minuto.</p> <p>§ 2º-A A orientação de bancada realizar-se-á sem prejuízo do início da votação nominal.</p> <p>(...)</p> <p>§ 6º (Revogado).</p> <p>§ 7º No encaminhamento da votação de destaque apresentado nos termos do art. 161 deste Regimento, somente poderá falar um orador favorável e um contrário.</p>
--	--	--	---

193	Prevê que o adiamento de votação será concedido por 1 sessão para proposições em tramitação urgente, 3 sessões para proposições em regime de prioridade e 5 sessões para proposições em tramitação ordinária ou PECs.	<p>Art. 193. O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado por Líder, pelo Autor ou Relator da matéria.</p> <p>§ 1º O adiamento da votação só poderá ser concedido uma vez <b>e por prazo previamente fixado, não superior a cinco sessões.</b></p> <p>§ 2º <b>Solicitado, simultaneamente, mais de um adiamento, a adoção de um requerimento prejudicará os demais.</b></p> <p>§ 3º Não admite adiamento de votação a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou Líderes que representem este número, <b>por prazo não excedente a duas sessões.</b></p>	<p>Art. 193. Antes de ser iniciada a votação de uma proposição, será permitido o seu adiamento mediante requerimento assinado por Líder, Autor ou Relator, observado em qualquer caso o disposto no inciso IX do caput do art. 163 deste Regimento, pelos seguintes prazos:</p> <p>I – nas proposições de tramitação urgente, uma sessão;</p> <p>II – nas proposições de tramitação com prioridade, três sessões;</p> <p>III – nas proposições de tramitação ordinária e nas propostas de emenda à Constituição Federal, cinco sessões.</p> <p>§ 1º O adiamento da votação somente poderá ser concedido uma vez.</p> <p>§ 2º (Revogado).</p> <p>§ 3º O requerimento de adiamento de votação de proposição em regime de urgência deve ser subscrito por um décimo dos membros da Câmara ou por Líderes que representem esse número.</p>
72	Revoga dispositivo sobre a prorrogação do prazo de duração da sessão.	Art. 72. O prazo de duração da sessão poderá ser prorrogado pelo Presidente, de ofício, ou, automaticamente, quando requerido pelo Colégio de Líderes, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado, por tempo nunca superior a uma hora, para continuar a	REVOGADO

		<p>discussão e votação da matéria da Ordem do Dia, audiência de Ministro de Estado e homenagens, observado, nesse último caso, o que dispõe o § 1º do art. 68.</p> <p>§ 1º O requerimento de prorrogação, que poderá ser apresentado à Mesa até o momento de o Presidente anunciar a Ordem do Dia da sessão seguinte, será verbal, prefixará o seu prazo, não terá discussão nem encaminhamento de votação e será votado pelo processo simbólico.</p> <p>§ 2º O esgotamento da hora não interrompe o processo de votação, ou o de sua verificação, nem do requerimento de prorrogação obstado pelo surgimento de questões de ordem.</p> <p>§ 3º Havendo matéria urgente, o Presidente poderá deferir requerimento de prorrogação da sessão.</p> <p>§ 4º A prorrogação destinada à votação da matéria da Ordem do Dia só poderá ser concedida com a presença da maioria absoluta dos Deputados.</p>	
--	--	--	--

		<p>§ 5º Se, ao ser requerida prorrogação de sessão, houver orador na tribuna, o Presidente o interromperá para submeter a votos o requerimento.</p> <p>§ 6º Aprovada a prorrogação, não lhe poderá ser reduzido o prazo, salvo se encerrada a discussão e votação da matéria em debate.</p>	
84	Revoga dispositivo sobre a prorrogação da Ordem do Dia.	Art. 84. O tempo reservado à Ordem do Dia poderá ser prorrogado pelo Presidente, de ofício, pelo Colégio de Líderes, ou pelo Plenário, a requerimento verbal de qualquer Deputado, por prazo não excedente a trinta ou, na hipótese do art. 72, a sessenta minutos.	REVOGADO
114, VI	Revoga dispositivo sobre o requerimento de discussão por partes.	Art. 114. Serão verbais ou escritos, e imediatamente despachados pelo Presidente, os requerimentos que solicitem: (...)  VI - discussão de uma proposição por partes;	REVOGADO
117, XIII	Revoga dispositivo sobre requerimento de votação por partes.	Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste Regimento e os que solicitem:  XIII - votação de proposição, artigo por	REVOGADO

		artigo, ou de emendas, uma a uma;	
122, §1º	Revoga dispositivo que impunha a retirada das emendas que resultassem em emenda aglutinativa.	Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelos Autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número.  § 1º Quando apresentada pelos Autores, a emenda aglutinativa implica a retirada das emendas das quais resulta.	REVOGADO
165, § 2º	Revoga dispositivo sobre discussão em partes.	Art. 165. Discussão é a fase dos trabalhos destinada ao debate em Plenário.  § 2º O Presidente, aquiescendo o Plenário, poderá anunciar o debate por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos.	REVOGADO
174, §3º	Revoga dispositivo sobre discussão em partes	Art. 174. O Deputado, salvo expressa disposição regimental, só poderá falar uma vez e pelo prazo de cinco minutos na discussão de qualquer projeto, observadas, ainda, as restrições contidas nos parágrafos deste artigo.  § 3º Quando a discussão da proposição se fizer por partes, o Deputado poderá falar, na discussão de cada uma, pela metade do	REVOGADO



		prazo previsto para o projeto.	
189, §§ 3º, 4º, 5º	Revoga dispositivo sobre votação em partes.	<p>Art. 189. A proposição, ou seu substitutivo, será votada sempre em globo, ressalvada a matéria destacada ou deliberação diversa do Plenário.</p> <p>§ 3º O Plenário poderá conceder, a requerimento de qualquer Deputado, que a votação das emendas se faça destacadamente.</p> <p>§ 4º Também poderá ser deferido pelo Plenário dividir-se a votação da proposição por título, capítulo, seção, artigo ou grupo de artigos ou de palavras.</p> <p>§ 5º Somente será permitida a votação parcelada a que se referem os §§ 3o e 4o se solicitada durante a discussão, salvo quando o requerimento for de autoria do Relator, ou tiver a sua aquiescência.</p>	REVOGADO
192, §6º	Revoga dispositivo sobre votação em partes.	<p>Art. 192. Anunciada uma votação, é lícito usar da palavra para encaminhá-la, salvo disposição regimental em contrário, pelo prazo de cinco minutos, ainda que se trate de matéria não sujeita a discussão, ou que esteja em regime de urgência.</p> <p>§ 6º Aprovado requerimento de votação</p>	REVOGADO

		de um projeto por partes, será lícito o encaminhamento da votação de cada parte por dois oradores, um a favor e outro contra, além dos Líderes.	
--	--	---	--

Tabela 3 - Alterações da Resolução 21, de 2021. Elaboração da autora.

Em suma, a Resolução consolidou alguns entendimentos da Mesa Diretora orientados por Questões de Ordem (como a prejudicialidade dos requerimentos de retirada de pauta, adiamento de discussão e de votação); restringiu o tempo de adiamento de discussão e votação conforme o tipo de matéria, o prazo para encaminhamento das votações e dos destaques; ampliou o período de duração das sessões deliberativas (prazo passa a ser indefinido), o tempo para fala de lideranças e o número de oradores antes que seja possível solicitar encerramento de discussão; e revogou a possibilidade de votação artigo por artigo.

Serão analisados brevemente os pontos centrais modificados pela resolução.

O envio de requerimentos diversos para retirada de pauta, adiamento de discussão e adiamento de votação era prática comum para obstruir com o objetivo de postergar o momento da tomada de decisão. Anteriormente, esses requerimentos deveriam ser encaminhados e votados, até a construção de precedentes consolidados na Questão de Ordem 36/2019, que estabeleceu que os requerimentos de retirada de pauta apresentados a proposição cuja urgência tenha sido aprovada na mesma sessão podem ser prejudicados. Entretanto, a Questão de Ordem tratava de retirada de pauta, enquanto a alteração regimental ampliou o escopo em consonância com o art. 163, VIII, RICD, que já dispunha sobre a prejudicialidade de requerimentos com a mesma finalidade, ou oposta, de outro já aprovado. Essa alteração consolidou uma prática já orientada por decisões da Mesa, bem como fortaleceu a prejudicialidade agora feita com fundamento regimental.

Em contrapartida, os requerimentos de adiamento de discussão e votação eram enviados para 1 a 10 sessões, sendo cada pedido votado individualmente em valor decrescente. Atualmente, cada tipo de matéria tem o número de sessões de adiamento pré-determinado regimentalmente. Assim, de 10 requerimentos possíveis para adiar a discussão ou votação da matéria, passou-se a 1 requerimento, reduzindo o tempo gasto com esse debate.

Ainda, o período de duração das sessões deliberativas passou a ser indeterminado. Anteriormente, a cada 4h era necessário votar um requerimento para prosseguimento da sessão e reiniciava-se toda a obstrução do início. Desse modo, a obstrução ganhava tempo, podendo aplicar novamente as estratégias já aplicadas no mesmo dia.

Durante a tramitação da Resolução 21, de 2021, o relator da matéria, ao defender seu relatório em Plenário, informou que houve negociação com a oposição e que uma das concessões feitas ampliou o tempo para fala de lideranças e o número de oradores antes que seja possível solicitar encerramento de discussão.

Entretanto, a medida foi criticada tanto pela assessoria e por parlamentares da oposição e de bancadas minoritárias, como por estudiosos da Ciência Política. De acordo com os pesquisadores Gershon e Feres (2021), “A reforma do regimento da Câmara dos Deputados

atenta contra essa estabilidade, ao expor a nossa democracia aos excessos do majoritarismo, e isso em período marcado por conflito político, quando as instituições deveriam, mais do que nunca, exercer seu papel mitigador.”

Ainda, analisam que:

No seu conjunto, todas elas, sem exceção, ou têm o efeito de limitar o debate de forma geral, centralizando ainda mais os trabalhos nas figuras dos líderes, ou de diminuir a capacidade de intervenção da oposição por meio da restrição do tempo de suas intervenções e dos mecanismos a seu dispor para a ação deliberativa. Tempo, inclusive, é recurso essencial em processos de negociação tanto para disseminar informações, quanto para alterar posições de barganha. O Regimento da Câmara, criado em 1989 para se adequar à Constituição Federal de 1988, instituiu regras que mantinham certo equilíbrio no jogo político, permitindo que a maioria deliberasse, sem restringir os poderes da minoria. Agora, com as novas regras, o desequilíbrio é flagrante. Estão eliminados importantes recursos protetivos e de barganha da minoria contra a maioria, essenciais ao funcionamento do sistema democrático e à própria efetividade da representação. (GERSON; FERES, 2021)

## V. ESTUDOS DE CASO

As informações coletadas serão contrastadas com dois estudos de caso para avaliar o impacto das alterações nas estratégias e resultados. O primeiro se refere à PEC 125/2011 (Reforma Eleitoral Constitucional), contrastada com a PEC 282/2016 (Vedação das coligações e instituição da cláusula de desempenho), e o segundo se refere ao PLP 112/21 (Novo Código Eleitoral), comparado com o PLP. As matérias eleitorais foram escolhidas estrategicamente uma vez que são limitadas pelo princípio da anterioridade, isto é, só valem para eleições que ocorram após 1 ano de sua promulgação.

Desse modo, o elemento “tempo” é fundamental e a obstrução ganha mais força pois cada atraso é visto como uma vitória.

### REFORMA ELEITORAL CONSTITUCIONAL

A PEC da Reforma Eleitoral Constitucional inicialmente possuía o escopo de vedar a realização de eleições em data próxima a feriado nacional, e foi apresentada em dezembro de 2011, na Câmara dos Deputados. O parecer desse escopo da matéria foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em agosto de 2015.

Entre 2015 e 2021, a matéria foi arquivada e desarquivada, enquanto aguardava a constituição de uma Comissão Especial para sua análise, nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A Comissão foi constituída estrategicamente em abril de 2021 para albergar discussões mais amplas de mudanças nas regras eleitorais no texto constitucional: aproveitou-se um texto cuja admissibilidade já havia sido deliberada pela CCJC, a fim de encurtar o caminho.

Na Comissão Especial, a matéria se transformou e, a partir de então, a oposição passou a incidir. A Comissão foi instalada em maio de 2021, sob a presidência do Deputado Luis Tibé (AVANTE/MG), membro da base governista, e a Deputada Renata Abreu (PODE/SP) foi designada relatora da matéria.

Ao longo dos meses de maio e junho foram realizadas audiências públicas para que a sociedade civil convidada se manifestasse sobre diversos temas eleitorais, especialmente sobre sistemas eleitorais. Vale ressaltar que além de ter o caráter informativo, a proposição e a realização de audiências públicas constituem instrumento de obstrução. Nesse caso, foram dilatados vários prazos como a apresentação de emendas e, com isso, a elaboração do relatório - que deve obrigatoriamente se manifestar sobre as emendas.

O primeiro parecer foi apresentado pela relatora no dia 13 de julho de 2021, apenas 2 dias úteis antes do recesso parlamentar. O substitutivo apresentado extrapolava a temática de eleições realizadas próximo a feriados e acabava por tratar de: cotas de gênero; distribuição de Fundo Partidário e Fundo Eleitoral; sistema distrital misto com eleição pelo majoritário para os cargos de Deputado Federal, Distrital, Estadual e Vereador; aplicação do princípio da anterioridade a decisões jurisdicionais proferidas pelo STF e pelo TSE; alteração da data de posse; prestação de contas e outros temas de dissenso.

No dia 14 de julho de 2021, a relatora apresentou novo parecer com ajustes no sistema distrital para que o relatório fosse lido no mesmo dia e votado. Os membros da Comissão pediram vista – instrumento de obstrução que posterga pelo prazo de 2 sessões a votação da matéria, a fim de proporcionar aos parlamentares mais tempo para analisá-la.

No mesmo dia, a relatora apresentou novo parecer. O prazo de vista se encerrou após o recesso parlamentar, no dia 3 de agosto de 2021. Desse modo, foi convocada reunião semipresencial extraordinária para o dia 4 de agosto a fim de tratar da matéria, ela teve início às 22h50. A reunião foi fortemente obstruída pela oposição, bem como partidos independentes e da base governista: vários parlamentares solicitaram o tempo para comunicação de liderança. Os representantes do AVANTE, SOLIDARIEDADE, PATRIOTA, PSD, Minoria, PT, PSOL, PDT e NOVO discursaram principalmente contra o chamado “Distritão” - voto distrital - incluído no texto.

Na ocasião, houve acordo para aprovar requerimento de retirada de pauta apresentado pela Deputada Gleisi Hoffmann (PT), a fim de promover negociações rumo ao consenso sobre a matéria a ser novamente discutida posteriormente.

A negociação resultou na complementação de voto em que a relatora, além de outras mudanças, alterou o voto distrital para o distrital misto. Essa versão passou a ser discutida no dia 9 de agosto. A reunião começou obstruída, entretanto, o Deputado Aluisio Mendes, do REPUBLICANOS, informou que houve acordo para votação da matéria sem os destaques. Partidos de oposição, como PDT e PSOL sustentaram que não fizeram acordo algum.

O Presidente da Comissão Especial explicou que o acordo era que não houvesse obstrução e que a matéria fosse votada integralmente, sendo os destaques apresentados apenas em Plenário. Na reunião, alguns parlamentares demonstraram dúvidas sobre qual texto estava em debate.

Nos discursos, a necessidade de celeridade foi recorrentemente suscitada. Em contrapartida, outros parlamentares sustentaram que havia imposição e casuísmo no trato da matéria. Houve um requerimento de retirada de pauta que foi rejeitado mediante votação nominal após pedido de verificação. Após, os parlamentares entraram na discussão propriamente dita e foi aprovado um requerimento de aceleração, o requerimento para encerramento de discussão.

O parecer foi aprovado na Comissão Especial por 22 votos favoráveis e 11 votos contrários. Foi derrotado o posicionamento dos seguintes partidos: MDB, PSD, PDT, PT, PSOL e NOVO. Por sua vez, os membros do PP, PSL, DEM, PL, PSDB, REPUBLICANOS, PSC, PTB, AVANTE, PCdoB, PODE, SOLIDARIEDADE e PSB, votaram favoravelmente.

Mesmo com os acordos, foram apresentados destaques pelo NOVO, PSOL, MDB, PT, SOLIDARIEDADE e PCdoB. Apenas o destaque do PCdoB prosperou no sentido de retirar o texto que estruturava o sistema distrital misto.

Em 11 de agosto, a proposta começou a ser apreciada em Plenário, após aprovação de requerimento para quebra de interstício. O PSOL apresentou dois requerimentos de obstrução (retirada de pauta e adiamento de discussão), entretanto, ambos foram retirados por seus autores. Discutiram a matéria: Dep. Bibó Nunes (PSL), Dep. Gleisi Hoffmann (PT), Dep. Bia Kicis (PSL), Dep. Helder Salomão (PT), Dep. Tiago Mitraud (NOVO), Dep. Ivan Valente (PSOL), Dep. Reginaldo Lopes (PT), Dep. Leo de Brito (PT), Dep. Adriana Ventura (NOVO), Dep. Joseildo Ramos (PT), Dep. Marcel van Hattem (NOVO) e Dep. Lucas Redecker (PSDB).

O PP apresentou o requerimento de encerramento de discussão a fim de acelerar a tramitação. A solicitação foi aprovada com 285 votos favoráveis e 149 votos contrários. Consequentemente, o requerimento de adiamento de votação foi prejudicado.

O substitutivo aprovado na Comissão Especial à PEC 125, de 2011, foi aprovado com 339 favoráveis, 123 votos contrários e 5 abstenções, ressalvados os trechos destacados.

Em primeiro turno, conseguiram suprimir o texto os destaques do PSOL, que solicitava a retirada do trecho que instituiu o emprego do sistema eleitoral majoritário para a escolha dos cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital; do PT, para retirar o trecho sobre voto preferencial para eleições presidenciais; e do PDT, para remover a revogação do dispositivo que dá caráter nacional aos partidos políticos. Os demais foram retirados, prejudicados ou mantiveram o texto.

No dia 17 de agosto, a matéria foi apreciada em segundo turno após aprovação de novo requerimento de quebra de interstício. Nesse turno não houve apresentação de requerimentos de obstrução. Discutiram a matéria o Deputado Bibó Nunes (PSL), Dep. Henrique Fontana (PT), Dep. Hildo Rocha (MDB), Dep. Pompeo de Mattos (PDT) e Dep. Zé Neto (PT).

A matéria foi aprovada em segundo turno com 347 votos favoráveis, 135 votos contrários e 3 abstenções, ressalvados os destaques apresentados pelo PL, PP, SOLIDARIEDADE, PODE, PSL, REPUBLICANOS, CIDADANIA e PT. Conseguiram suprimir o texto os destaques do REPUBLICANOS que solicitava a retirada de trecho que modificava os critérios da cláusula de desempenho; e que solicitava a remoção da gratuidade às capacitações das fundações partidárias; e do PT que suscitava a retirada da expressão “independentemente do sistema eleitoral” ao tratar da fidelidade partidária.

Como parâmetro comparativo, foi escolhida a PEC 282, de 2016, que vedou as coligações partidárias nas eleições proporcionais, e estabeleceu regras para acesso ao fundo partidário e tempo de propaganda no rádio e na televisão.

Na Comissão Especial, além do pedido de vista, foram levados a voto 4 destaques.

Já no Plenário, a diferença da atuação da oposição se mostrou mais marcante: a proposta adotada como parâmetro contou com mais instrumentos de obstrução levados a voto do que a proposta do estudo de caso. O PSOL apresentou requerimento de retirada de pauta, que foi rejeitado; houve solicitação de verificação da votação; bem como uma discussão que abarcou 17 parlamentares do PT, PSOL, PCdoB, PDT, PSDB e PSD; e requerimento de adiamento de votação do PSOL que, apesar de rejeitado, postergou a votação o suficiente para que fosse adiada em virtude do encerramento da sessão.

Assim, no mesmo dia foi aberta nova sessão, e o requerimento de retirada de pauta foi novamente apresentado e derrubado, com nova verificação de votação. O substitutivo proveniente da Comissão Especial foi aprovado em primeiro turno – ressalvados os destaques – com 384 votos favoráveis e 16 contrários. A votação dos destaques foi adiada em face do encerramento da votação, prolongando o primeiro turno.

O segundo turno, por sua vez, contou com a quebra do interstício e não suscitou discussão. A matéria foi aprovada com 363 votos favoráveis e 24 contrários, além de 2 abstenções, ressalvados os destaques.

No total, a PEC parâmetro contou com 21 destaques e demandou 4 dias, com 6 sessões, entre os dias 05 de setembro e 27 de setembro de 2017, para sua deliberação completa (2 turnos de discussão e votação) em Plenário, enquanto a PEC em análise no estudo de caso contou com 11 destaques em Plenário e demandou 3 dias, com 3 sessões para sua deliberação completa, entre os dias 11 de agosto e 17 de agosto de 2021.

Como é possível notar a partir dos dados levantados, o número de parlamentares contrários era menor na reforma eleitoral de 2017, entretanto, conseguiram obstruir mais as sessões e utilizar as ferramentas regimentais para suprimir textos de dissenso.

Pontua-se que o alcance do quórum e a diminuição do tempo para tratar dos destaques parece ter influenciado na celeridade da aprovação da PEC 125/2011, em sua reta final, entretanto, não há relação mais profunda entre o SDR e a Resolução 21, de 2021, e a pouca obstrução observada, uma vez que os partidos de oposição negociaram a retirada de seus instrumentos obstrutórios.

Notadamente, os recursos não foram utilizados em sua completude e sequer foram levados a cabo na análise da matéria. Nesse sentido, apesar da celeridade da matéria, não houve impedimento pelos instrumentos normativos e formais à disposição da coalizão e do Presidente, tratando-se da incidência de aspectos informais das negociações parlamentares.

## NOVO CÓDIGO ELEITORAL E PROCESSUAL ELEITORAL

Para não correr o risco de afirmar peremptoriamente que a Resolução 21, de 2021, e o SDR, não refletem na obstrução, será feita uma análise também do Projeto de Lei Complementar 112, de 2021, que institui um novo Código Eleitoral composto por 898

dispositivos de matérias eleitorais e processuais eleitorais. Do mesmo modo que a PEC previamente analisada, o PLP também estava submetido ao princípio da anterioridade.

O projeto comentado foi construído no ambiente de um Grupo de Trabalho (GT) na Câmara dos Deputados. O grupo, instalado em fevereiro de 2021, visava à discussão de temas como voto impresso, cláusula de desempenho dos partidos, crimes eleitorais, inelegibilidade, financiamento e propaganda eleitoral, e era composto pelo Deputado Jhonatan de Jesus (Republicanos), presidente; Deputada Margarete Coelho (PP), relatora; e mais 13 parlamentares, dentre eles, a Deputada Soraya Santos (PL), requerente.

A proposta foi apresentada em 3 de agosto de 2021, tendo como data limite para deliberação nas duas Casas do Congresso e sanção presidencial o dia 2 de outubro de 2021.

No dia 17 de agosto, um parlamentar do PP apresentou requerimento de urgência para tratar da matéria. Os arts. 205 a 211, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados preveem, entretanto, tramitação especial para projetos de Código, que não podem ser analisados em urgência. Todavia, a classificação de um projeto como código é decisão política da Presidência da Câmara e, nesse caso, apesar da codificação da matéria, ela foi tratada como mero projeto de lei complementar.

Segundo o Presidente da Câmara, Arthur Lira, uma vez que o grupo de trabalho foi criado em fevereiro, a proposta já havia sido amplamente discutida. Portanto, sustentou que a maioria dos partidos já se sentia pronta para votar, mas alguns ainda demandavam uma segunda rodada de conversas e se propôs a fazê-las.

A matéria não chegou a ser despachada às comissões, como orienta o Regimento, quando, no dia 20 de agosto, a Deputada Margarete Coelho, relatora da matéria no Grupo de Trabalho, foi também designada relatora de Plenário, antes mesmo da aprovação do requerimento de urgência da matéria, que se sucedeu no dia 31 de agosto. No mesmo dia, a relatora apresentou um parecer preliminar de Plenário e no dia 2 de setembro, houve a apresentação de novo parecer.

No dia 2 de setembro, houve o seguinte despacho: “Fica distribuído o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Artigo 54 do Regimento Interno) sem remessa do processado àquele órgão, em virtude de aprovação do requerimento de urgência nº 1670/21.” Assim, o parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa seria proferido diretamente em Plenário pela relatora.

O NOVO apresentou requerimento para retirada de pauta, solicitando mais tempo para discutir sobre a matéria, considerada sua extensão. No entanto, o requerimento foi rejeitado. Em contrapartida, parlamentar do PCdoB sustentou a necessidade de apreciação da matéria tendo em vista o avanço de medidas em prol da equidade eleitoral e da legitimidade do sistema político.

A matéria foi discutida em Plenário físico esvaziado, com a participação de parlamentares por meio de plataforma digital. Ao todo, 13 parlamentares se manifestaram durante a discussão da matéria, dos partidos PODE, PCdoB, PT, DEM, PSL, REDE, NOVO, MDB, PSOL e PDT. Ademais, alguns parlamentares reclamaram a respeito de uma nova modificação no texto durante a sessão. Nos discursos, foram reiterados os acordos feitos para

votação do mérito da matéria, com ressalva para os destaques de temas de dissenso que seriam definidos pelo critério da maioria.

Para a votação, no dia 9 de setembro, apenas NOVO, PSOL e REDE orientaram suas bancadas a votarem contra a proposta, mas parlamentares de diversos partidos, quer da Maioria, quer da Minoria ou de bancadas minoritárias, votaram contra orientação favorável de seus partidos.

Os destaques foram os instrumentos utilizados pela oposição para influenciar no processo legislativo. Foram apresentados 40 destaques de partidos diversos a fim de pinçar temas sobre os quais não havia concordância para decisão pelo voto, em matéria que demanda maioria absoluta. A análise dos destaques demandou 2 sessões e a votação da matéria se encerrou em 15 de setembro de 2021.

Em que pese a discussão no GT e a discussão por meio de audiências públicas, a tramitação dessa proposição se mostrou demasiadamente acelerada e concentrada em poucos atores políticos. A tomada de decisões se concentrou grandemente na figura da relatora e foi pouco acompanhada por parlamentares que não integraram o grupo.

#### BREVE ANÁLISE HISTÓRICO-COMPARATIVA COM O PLP 518/2009

Em contraste, a tramitação do PLP 518/2009, referente à Lei da Ficha Limpa, pode ser utilizada como parâmetro, dadas algumas semelhanças: trata-se de projetos de lei complementar e, portanto, contam com as mesmas regras de quórum e tramitação; tratam de matérias eleitorais nas quais o princípio da anterioridade deve ser observado; e tiveram GTs constituídos para debater sobre o assunto.

O PLP 518/2009 foi adotado por parlamentar do PT após clamor social, sendo apresentado em 29 de setembro de 2009. Em outubro do mesmo ano o projeto foi apensado ao PLP 168/1993, de autoria do Poder Executivo, que tratava sobre inelegibilidades e já se encontrava em estágio avançado de tramitação: a matéria já havia sido apreciada na única comissão de seu despacho, a CCJC, com parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Assim, o projeto da Ficha Limpa pegou carona na tramitação de projeto mais antigo.

Em fevereiro de 2010, foi constituído um Grupo de Trabalho para tratar do assunto, o GTFICHA, composto pelo Coordenador Miguel Martini (PHS), o Relator Índio da Costa (DEM) e outros 15 parlamentares. Os trabalhos duraram até o dia 16 de março de 2010, e a matéria começou a ser discutida em Plenário no dia 7 de abril.

Durante a discussão da matéria, não há registro de requerimentos de obstrução na ficha de tramitação, mas 25 parlamentares se manifestaram e, em 20 de abril, o Deputado José Eduardo Cardozo (PT) foi designado relator para proferir parecer sobre as emendas de Plenário. Em 28 de abril o parecer às emendas foi apresentado perante a CCJC, ocasião em que parlamentares pediram vista conjunta. No mesmo dia, foi apresentado requerimento de urgência para a matéria.

Em 3 de maio, foi apresentado novo parecer às emendas e no dia seguinte o requerimento de urgência foi aprovado. No dia 4 de maio, a matéria entrou na Ordem do Dia



para sua fase de votação, entretanto, foi apresentado requerimento de retirada de pauta que foi rejeitado, sendo o resultado ratificado por meio da verificação de votação.

Assim, o mérito do projeto, consubstanciado na Subemenda Substitutiva Global foi aprovado por 388 votos favoráveis e 1 voto contrário. Como de praxe, o maior debate passou a ser travado na deliberação dos destaques no dia seguinte. Na ocasião, o requerimento de obstrução apresentado (retirada de pauta) foi retirado a pedido do próprio autor e a análise dos destaques se prolongou por duas sessões, nos dias 05 e 11 de maio.

Como é possível observar, as duas proposições em análise comparativa partem de pontos convergentes, mas divergem em questões centrais.

Em relação à data de apresentação da matéria, o PLP da Ficha Limpa – paradigma de análise - foi apresentado em setembro de 2009, mais de 1 ano antes do prazo limite conforme o princípio da anterioridade; enquanto o PLP 112/2021 foi apresentado em 3 de agosto e o prazo para conclusão da tramitação seria 2 de outubro. Claramente, partindo da comparação, menos de dois meses não é prazo razoável para a tramitação de uma proposta com 898 artigos, como é a matéria em estudo.

Outro aspecto a ser pontuado trata dos GTs. Ambos apresentaram aproximadamente o mesmo número de membros, todavia, o GTFICHA durou apenas 2 meses (fevereiro e março) enquanto o GT do Novo Código teve reuniões em fevereiro, março e abril, mas apresentou a proposta apenas em agosto. Esse lapso entre a última reunião e a apresentação do projeto indica que negociações estariam sendo feitas pelas vias informais do processo legislativo, a fim de construir um texto mais próximo do consenso, por sua vez, o GTFICHA contou com sugestões e apresentação de emendas a projetos previamente existentes, aproveitando discussões e análises já feitas.

Nenhum dos projetos analisados, seja parâmetro ou objeto de estudo, foi integralmente avaliado por comissão da Câmara. As comissões são órgãos fracionários de caráter técnico e informativo aptos a deliberarem sobre temas de seu escopo. Sendo assim, as matérias foram diretamente por Plenário, no primeiro caso por meio de pensamento e no segundo caso por meio da aprovação de requerimento de urgência.

Portanto, passa-se ao estudo do Plenário. Nenhum dos projetos contou com forte obstrução em Plenário, foram utilizados apenas os requerimentos de retirada de pauta com verificação de votação e, no caso em estudo, também foi utilizado o requerimento para adiamento de votação. Todos esses requerimentos foram rejeitados.

Entretanto, mostra-se um aspecto relevante o número de parlamentares que debateram durante a discussão da matéria: 13 parlamentares discutiram o Novo Código eleitoral enquanto 25 parlamentares discutiram o projeto da Lei da Ficha Limpa. Esses números contrapõem o resultado das votações de mérito tendo em vista que o projeto acatado por quase a unanimidade dos votantes (Ficha Limpa) contou com maior engajamento parlamentar do que o projeto que tinha mais parlamentares discordantes (Novo Código Eleitoral) que, no entanto, não se manifestaram na mesma proporção.

Do mesmo modo que o estudo de caso anterior, salta aos olhos o impacto das regras informais da instituição para explicar a ausência de obstrução da proposta.

## VI. ENTREVISTAS

Algumas informações não são alcançadas pela análise documental e acompanhamento das reuniões e sessões públicas do Parlamento. Portanto, para compreender melhor os impactos do SDR e da Reforma Regimental, foram ouvidos servidores da Câmara dos Deputados, dentre membros de liderança partidária da base governista e da oposição, bem como um funcionário da Consultoria Legislativa, desvinculado do ambiente partidário. Ao entrevistar os três assessores, o risco reputacional de debater o assunto de forma técnica foi considerado, por potencialmente impactar o ambiente político e o trabalho dos profissionais. Assim, optou-se por entrevista semiestruturada e anonimizada.

Os resultados das entrevistas no que se refere ao SDR seguem para reflexão e análise.

Quanto ao funcionamento do Plenário por meios virtuais obteve-se que inicialmente havia a participação dos parlamentares à distância pelo zoom, abrindo a possibilidade de obstrução. Posteriormente, a ferramenta do zoom foi descontinuada de modo que apenas os presentes podiam se manifestar. Por sua vez, as assessorias adaptaram seu papel para um maior cunho informativo maior, com envio de requerimentos totalmente virtual. Anteriormente, a assessoria liderava as questões procedimentais com base no interesse partidário por meio de documentos pré-elaborados, já com o SDR, passou a ser necessário que o parlamentar pessoalmente assinasse os documentos pelo infoleg depois de constituídos, de modo que se verificou potencial burocratização devido ao aumento de etapas e à queda da celeridade para que os requerimentos fossem encaminhados.

Uma diferença entre as dinâmicas das Comissões e do Plenário foi apontada: no Plenário, as estratégias são previamente traçadas, enquanto nas Comissões, as estratégias surgem ao longo das reuniões, assim, o maior número de etapas para envio de requerimentos pelo infoleg e o afastamento da autonomia das assessorias para requerimentos procedimentais pode ter dificultado a obstrução nas Comissões mais do que no Plenário.

Quanto à dinâmica para escolha das matérias inseridas na pauta, percebeu-se que o SDR possibilitou uma presidência mais centralizadora e um papel ainda mais importante dos líderes que se mantiveram em Brasília. Um dos entrevistados suscitou a diferença política entre as gestões de Maia e Lira no que diz respeito a quais líderes eram consultados e com qual peso. Sustentou também que a pauta era mais acessível à oposição em 2020, na gestão de Rodrigo Maia.

No geral, os entrevistados não perceberam muito impacto do SDR na aprovação das urgências, ressalvada a velocidade da votação (que passou a ser mais rápida). De acordo com um dos entrevistados, as urgências sempre chegaram em Plenário com força devido a acordos prévios. Entretanto, foram suscitadas algumas ressalvas referentes não tanto ao SDR, mas à conjuntura: houve concentração de poder por meio de decisões da Presidência, como a retirada das matérias das comissões após a aprovação das urgências<sup>3</sup>. Assim, o entrevistado sustentou que as comissões perderam voz. Nesse sentido, foram suscitados alguns

---

<sup>3</sup> A pessoa entrevistada se refere às solicitações internas de devolução de matéria cuja urgência tenha sido aprovada para a Mesa Diretora a fim de que sejam apreciadas diretamente em Plenário, à exemplo do PL 2337/2021, que dispôs sobre a reforma tributária do Imposto de Renda. Regimentalmente a aprovação de requerimento de urgência não retira a matéria do ambiente das Comissões, conforme o art. 154 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

questionamentos: Quais os critérios para a retirada (ou não) das matérias das comissões? Quando entram na pauta? Qual será o relatório apreciado?

Nesse tópico, inicia-se uma reflexão a respeito do controle do texto com reflexões pertinentes sobre o fomento ao debate, a acessibilidade do texto, a previsibilidade do momento de deliberação, a possibilidade de mobilização da sociedade civil em relação ao debate.

Anteriormente, os textos cujos requerimentos de urgência haviam sido aprovados continuavam sendo discutidos nas Comissões, onde parlamentares, sociedade civil e opinião pública influenciavam o texto. Entretanto, com a retirada dessas matérias do ambiente das Comissões o texto fica inacessível para aqueles que não forem consultados pela relatoria e chegam a Plenário com força após alinhamento com atores políticos interessados e aliados. O controle do texto passa para as mãos do relator de Plenário indicado pela Presidência da Casa. Assim, a matéria sai da vista pública e da oposição, enfraquecendo o debate político, como foi o caso do Novo Código Eleitoral e de Processo Eleitoral, previamente mencionado.

Em relação ao quórum, houve unanimidade entre os entrevistados de que o quórum passou a ser atingido muito mais rapidamente, tanto para o início da reunião ou sessão, quanto na votação das matérias. De acordo com um dos entrevistados, esse aspecto é mais notório em relação ao alcance do quórum das PECs, que demandam 3/5 dos votos favoráveis. Além disso, não houve registro de encerramento de sessões por falta de quórum como ocorria antes, já que os parlamentares podiam votar mesmo ausentes do Plenário.

O célere atingimento do quórum impacta em um recurso muito relevante para a oposição e seu poder de barganha: o tempo. Quanto mais rápido se atinge o quórum para iniciar a reunião ou sessão e encerrar a votação, menos poder a oposição tem para subir os custos políticos da tomada de decisão, diminuindo as possibilidades de se negociar um texto consensual ou de inserir ou retirar matérias de interesse das minorias.

Por sua vez, o modo de envio de requerimentos, emendas e destaques não parece ter prejudicado a obstrução. Apesar das mudanças terem imposto mais etapas para o envio de requerimentos do que antes, a coleta de assinaturas para matérias e apoios foi facilitada. Percebe-se que a dificuldade inicial quanto aos requerimentos refere-se ao momento de adaptação e aprendizado, bem como de aprimoramento do sistema infoleg que foi rapidamente disponibilizado para manutenção do funcionamento do Poder Legislativo.

Por sua vez, os entrevistados sustentaram perspectivas distintas no que se refere à votação simbólica com base na orientação das lideranças, nas três linhas de raciocínio a seguir:

- 1) Por se tratar de resultado manifesto, esse modelo de votação retira a garantia dos parlamentares de dissentir da orientação partidária;
- 2) Não deve ser um critério absoluto, mas não chega a ser um problema, ressalvado o voto ponderado que subtrai a expressão individual do parlamentar;
- 3) Possui brechas de confiabilidade, todavia considera a alta adesão dos parlamentares às orientações partidárias, dado o caráter de fidelidade dos parlamentares brasileiros, e a confiança maior nas lideranças<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A pessoa entrevistada se refere aos estudos sobre disciplina partidária que indicam o alto grau de disciplina encontrado para os partidos de esquerda, a exemplo do trabalho de Costa, Siqueira, Costa e Sá (2017).

Mesmo no dissenso, os entrevistados consideraram as fragilidades desse modelo de votação e compreenderam-no como necessário no momento em que foi implementado.

Quanto à votação por aplicativo, foram levantadas algumas reflexões pertinentes quanto ao perfil dos parlamentares importar na qualidade do voto, isto é, se está ciente da matéria; se há compromisso com o conteúdo votado; se o texto foi votado apressadamente; e se o maior volume de textos em deliberação levou à menor reflexão sobre os assuntos. Todavia, o SDR não se mostra como determinante de nenhum desses aspectos que, na verdade, dependem do parlamentar, da condução do processo legislativo e da conjuntura.

Nesse ponto, foi construída, por um dos entrevistados, uma reflexão interessante a respeito do compromisso com o texto: o lugar de oposição demanda um posicionamento qualificado e explicado, exige qualidade na análise. Desse modo, a oposição parece conhecer e ter mais compromisso com a matéria a ser votada do que a base, que tende a confiar na orientação proveniente do Governo.

Quanto à discussão das matérias, não se notou, no geral, a aceleração das tramitações, pois as agendas não tiveram modificações substanciais, e um dos entrevistados sustentou que as matérias foram tecnicamente mais discutidas, fator que depende mais do ambiente político do que do SDR. Além disso, argumentou que a ausência do parlamentar do Plenário é uma opção que, por conseguinte, deixa de se manifestar sobre as matérias, inexistindo impedimento por parte do SDR.

Finalmente, há consenso dos entrevistados de que as alterações promovidas pelo SDR prejudicaram a obstrução. No entanto, cada um sustentou o prejuízo por motivos distintos como: dificuldade para derrubar a sessão ou a reunião com o quórum garantido à distância; a velocidade para obtenção de quórum e votação das matérias; e a impossibilidade de obstruir sem estar presencialmente na Câmara dos Deputados. Diante disso, fica evidente a importância do tempo para as estratégias de obstrução.

Após os questionamentos a respeito do SDR foi aberta a possibilidade de comentários complementares a respeito do tema.

O primeiro entrevistado sustentou que o SDR deve permanecer na dinâmica do processo legislativo, mas demanda melhor regulamentação e adequação ao novo cenário. Pontuou que não se usa mais nem o SDR por completo, nem o modelo totalmente presencial, de modo que os procedimentos ficam a critério da Presidência, com base na conveniência e oportunidade.

Por sua vez, o segundo entrevistado relatou que o SDR já estava pronto para ser implementado e que a pandemia o tornou necessário, sendo o momento adequado para implementação. Entretanto, sustenta ser um problema o fato de que ele ainda não foi revogado pois, a critério da presidência, são possíveis três modalidades: presencial, híbrido ou virtual. Também pontuou que o uso no estado emergencial da pandemia gerou nos parlamentares a expectativa de celeridade mesmo após o fim da emergência em saúde pública. Ainda, considerou que a imprevisibilidade é um problema cultural e que o SDR é uma ferramenta excelente, a depender do uso.

Em seguida, passou-se à avaliação da Resolução 21, de 2021.

O primeiro ponto abordado se referiu aos pontos de mudança regimental que mais impactaram na dinâmica dos trabalhos. Foram mencionados: a abertura do painel de a

orientação e a votação concomitantes, a eliminação do destaque supressivo, a diminuição das possibilidades de adiamentos de discussão e votação, o fim do limite de 4h para as sessões, a limitação em 1h para suspensão dos trabalhos, e as prejudicialidades dos requerimentos.

A suspensão das reuniões por, no máximo, 1 hora favoreceram a oposição ao passo que não é mais possível retomar reuniões após esse tempo. Anteriormente, era possível suspender uma reunião de comissão até que se encerrasse a sessão de Plenário, retornando logo após. Isso não é mais possível.

Todavia, a redução numérica dos requerimentos foi mencionada por todos como um prejuízo à obstrução, quer pelas prejudicialidades, quer pelas restrições conforme o tipo da matéria, nos casos dos adiamentos de discussão e votação.

Outro ponto comentado é de que se evidenciou prejuízo para o caráter informativo das orientações de bancada ao apresentá-las simultaneamente à votação.

Em contrapartida, a restrição a destaques individuais não parece ter gerado prejuízo, uma vez que anteriormente a admissibilidade era votada em globo (as admissibilidades de todos os destaques individuais eram votadas juntas) e raramente prosperava. A medida, nesse caso, se mostrou reflexo do que já ocorria, diminuiu ligeiramente o tempo gasto pela obstrução.

Mais um aspecto pontuado por um dos entrevistados foi de que, anteriormente, uma sessão com obstrução era sinônimo de sessão longa, com a elevação do custo político (tempo) e o objetivo de encerrar a sessão sem a apreciação da matéria obstruída, seja por meio da queda do quórum ou o fim do prazo da sessão. O tempo era usado para negociação e, quanto se abrevia o processo, a barganha é perdida. A demora para votação das matérias impactava na presença dos parlamentares, diminuindo o número de votos ou até mesmo levando a presença a patamares abaixo do quórum de deliberação ou de manutenção da sessão. Esse fator é essencial para matérias de quórum qualificado, especialmente PECs. Após a reforma do regimento, se tornou especialmente difícil que a sessão seja encerrada por falta de quórum, mantendo altos patamares de voto e de presença mesmo em horários mais avançados.

Em relação à velocidade da tramitação, não foi possível evidenciar relação de causa-efeito com a resolução. Um dos entrevistados expressou que as matérias tramitaram mais rápido na medida em que foram votadas e aprovadas de forma mais célere, mas não consegue mensurar se isso significa um menor tempo de tramitação.

Por sua vez, sustentou-se que o foco da resolução foi favorecer a discussão das matérias e que as alterações demandam o enfrentamento do mérito, seja para aprovar ou para rejeitar. Entretanto, também foi ponderado que a Minoria (e as minorias) tinha voz por meio das obstruções.

Novamente, houve consenso entre os entrevistados no sentido de que a reforma regimental prejudicou a obstrução. Sustentou-se, também, que esse era o objetivo da resolução, derivado de um pleito da seara política que passava por sessões profundamente obstruídas, especialmente no âmbito de Medidas Provisórias (regidas por resolução própria atrelada ao Regimento Comum do Congresso Nacional e, subsidiariamente, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados), que travavam o andamento das matérias e gerava uma paralisia decisória.

Ressalvados alguns poucos dispositivos como o do limite da suspensão de 1h e o aumento de oradores para encerramento de discussão, o saldo da resolução é negativo para a obstrução.

Após os questionamentos a respeito da Resolução 21, de 2021, foi aberta a possibilidade de comentários complementares a respeito do tema.

O primeiro entrevistado sustentou que a intersecção entre SDR e Resolução é o painel no que tange a velocidade de obtenção do quórum e da votação. Sustentou que a obstrução agora depende da velocidade do quórum, que depende do critério utilizado: se a presença depende ou não da marcação física para permitir que o aplicativo seja habilitado. Ainda de acordo com o entrevistado, com menos recursos para obstrução, houve uma mudança em sua característica, que passou a ser mais qualitativa e criativa – por meio de falas e do gasto de tempo. Embora compreenda os novos desafios da oposição, ponderou que os instrumentos regimentais eram usados de forma abusiva.

No mesmo sentido, o segundo entrevistado relatou que a resolução reflete o “mindset” do parlamento que considerava existir uma demanda represada e que a ideia não era desarmar a obstrução. Assim, pontua que os processo legislativo procedimental está melhor, uma vez que os entraves obstrutórios não devem ensejar uma paralisia. Ademais, sustentou que o maior impacto, na verdade, decorre da condução da Presidência, sendo ponto central a imprevisibilidade e as práticas alheias ao regimento. Recordou que anteriormente havia previsibilidade e um elevado custo político para decisões difíceis, como Medidas Provisórias. Em sua perspectiva, trata-se não de uma questão jurídica, mas política. Informou que, da perspectiva técnica, não há impedimento à obstrução.

O terceiro entrevistado relatou que a oposição se sentiu atropelada pela reforma regimental, que acabou com a obstrução. Entretanto, considerou outros fatores como determinantes para o enfraquecimento da oposição junto ao SDR e à Reforma do Regimento que serviram apenas como instrumentos: o Governo Bolsonaro e sua base consolidada, o perfil e a gestão do Presidente Lira e a pandemia. Relatou que os acordos são constituídos por maioria e que a base muitas vezes já tem a maioria de modo que os acordos chegam a Plenário com força, atropelando a oposição sem dar espaço para a expressão das minorias. Além disso, afirmou que o instituto do Colégio de Líderes não era utilizado conforme proposto pelo regimento uma vez que a reunião de líderes ocorria separadamente e era inconstante.

## VII. CONCLUSÃO

Diante do exposto, algumas ponderações se fazem necessárias. A Ciência Política trabalha com os impactos das regras formais e informais da política. O presente trabalho focou na observação das regras formais - Ato da Mesa que instituiu o SDR e alterações regimentais promovidas pela Resolução 21, de 2021 – para a identificação de fatores possivelmente responsáveis por uma mudança da obstrução na Câmara dos Deputados.

As evidências suscitadas no presente trabalho apontam para a existência de fato de uma mudança na obstrução e em como se comportam as minorias ao executar o papel de oposição. Os estudos de caso indicaram menor atuação da oposição na Reforma Eleitoral e no Novo Código Eleitoral e de Processo Eleitoral em comparação a seus respectivos paradigmas.

Por sua vez, as entrevistas indicaram, unanimemente, que houve prejuízo para as estratégias de obstrução. Consequência disso é o enfraquecimento da oposição. Dessa forma, foi possível verificar que houve maior dificuldade para obstruir durante a 56ª Legislatura.

Em contrapartida, em relação aos fatores responsáveis por essa mudança institucional, as evidências parecem, a princípio, conflitantes. Os estudos de caso apontaram para um desarme da oposição formal, isto é, verificou-se que as estratégias de obstrução não foram empregadas em sua plenitude e, quando empregadas, foram retiradas voluntariamente. Por outro lado, as entrevistas indicaram o menor poder de barganha da oposição dados os prejuízos para as estratégias obstrucionistas. Portanto, questiona-se em que medida as mudanças regimentais e procedimentais foram responsáveis pela dificuldade em obstruir.

Tendo isso em vista, outros fatores se mostraram mais fundamentais para o enfraquecimento da obstrução do que o SDR e a Reforma Regimental, que foram instrumentos da mudança institucional, mas não causas. Podem ser levantados fatores como a consolidação da base governista, o perfil da gestão da Presidência da Câmara na segunda metade da 56ª Legislatura, a conjuntura política combinada com a emergência em saúde pública devido à pandemia de Covid-19, e a dispersão da oposição.

Todos esses fatores combinados e efetivados por meio da intersecção entre SDR e Reforma Regimental, proporcionaram um ambiente de centralização de poder e de imprevisibilidade, que enfraqueceu o acesso da oposição à pauta, aos textos, ao debate e às estratégias regimentais de obstrução.

Assim, as vozes das minorias deixaram de ser consultadas e tiveram pouca força para se manifestar nesse período. Desse modo, é possível sustentar que, nos termos do diagrama de Dahl, o Parlamento retraiu no eixo de “Contestação” e, portanto, se afastou do ideal de Poliarquia rumo à “Hegemonia Inclusiva”.

Nesse caso, as regras informais tiveram mais impactos nos resultados do que as regras formais. Embora se compreenda a necessidade de adaptação das práticas políticas ao momento, é possível perceber que a conjuntura foi o elemento que tornou possível a supressão de instrumentos regimentais de obstrução.

Além disso, é necessário refletir sobre o grau de casuísmo na aplicação do SDR que ainda não foi revogado nem devidamente regulamentado, de modo que os critérios para validação da presença têm dependido da conveniência política.

Ante o exposto, conclui-se que não há relação de causa e efeito entre o SDR, a Reforma Regimental e o enfraquecimento da obstrução. Não se trata de uma causalidade, mas de uma correlação que é influenciada por elementos como o Governo Bolsonaro e a coesão da base alicerçada no Orçamento Secreto, o papel do Presidente Arthur Lira e seu perfil parlamentar, a dispersão da oposição, e as conjunturas política e social impactadas pela pandemia.

## VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. PhD Thesis, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

BARBOSA, Elizabeth Christina da Costa Lopes. **A influência política no processo de produção das normas internas na Câmara dos Deputados**: atos da Mesa e resoluções. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>; acesso em: 11 de novembro de 2021.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2037-2022.pdf>> acesso em: 11 de novembro de 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 2. 4ª ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BORGES, André. **Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso**: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. Revista BIB, n. 63, p. 47-62, 2007.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo. **Curso de regimento interno da Câmara dos Deputados**. 6. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo** – A observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

COSTA, Fabiana; SIQUEIRA, Kleyton; COSTA, Elivania; SÁ, Ana de. **Disciplina partidária no Congresso brasileiro**. INTRATEXTOS, Rio de Janeiro, vol. 8, n.1, 2017, p. 41-56.

DAHL, Robert. **Poliarquia** – participação e oposição. Edusp: São Paulo, 1997.

EMERIQUE, Lílían Márcia Balmant. **Direito Fundamental como Oposição Política**. Discordar, fiscalizar e promover alternância política. Curitiba: Juruá, 2006.



GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. 1ª edição. New York: Cambridge University Press, 2006.

GERSHON, D; FERES. **Tirania da Maioria na Câmara dos Deputados?** Le Monde diplomatique Brasil. (2021) Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/tirania-da-maioria-na-camara-dos-deputados/>> Acesso em: 11 de novembro de 2021.

HIROI, Taeko; RENNÓ, **Lucio: Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010**, Texto para Discussão, No. 1957, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2014.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Brasília: EdUnB, 1975.

MELO, R. **A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou?** In: Avritzer, Kerche, and Marona (eds). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autentica, 2021.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007. *apud* SÁ-SILVA, Jackson; ALMEIDA, Cristóvão Domingos, GUINDANI, 2009. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**, Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, ano I, número I, 2009.

ROCHA, Raquel Machado. **Com a palavra a oposição: a obstrução como recurso para se fazer ouvir**. Monografia (especialização) no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009. Disponível em: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca <<http://bd.camara.gov.br>>

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SÁ-SILVA, Jackson; ALMEIDA, Cristóvão Domingos e Joel GUINDANI. 2009. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, ano I, número I.

SERZANINK, Stefânia. **A influência da oposição no resultado do processo legislativo: estudo de caso da tramitação da PEC nº 40/03 sobre a reforma da previdência na Câmara dos Deputados**. Monografia (especialização), Centro de Formação, Treinamento e

Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo. 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução Eduardo Brandão. 2a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** São Paulo: Vozes, 1996.

VIEIRA, Sonia. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre, Bookman, 2005.