



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

EMANUELLE SOARES LIMA

**Análise das repercussões da substituição de  
parlamentares durante a apreciação da Solicitação de  
Instauração de Processo 1/2017**

Brasília  
2022



Emanuelle Soares Lima

## **Análise das repercussões da substituição de parlamentares durante a apreciação da Solicitação de Instauração de Processo 1/2017**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós- Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

**Orientador: Carlos David Carneiro Bichara**

Brasília

2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Emanuelle Soares Lima

## **Análise das repercussões da substituição de parlamentares durante a apreciação da Solicitação de Instauração de Processo 1/2017**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós- Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 9 de dezembro de 2022 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Carlos David Carneiro Bichara  
Câmara dos Deputados

---

Prof. Dr. Victor Marcel Pinheiro  
Senado Federal



# **Análise das repercussões da substituição de parlamentares durante a apreciação da Solicitação de Instauração de Processo 1/2017**

Emanuelle Soares Lima

## **RESUMO**

O presente trabalho aborda um aspecto específico dos arranjos institucionais utilizados no Congresso na aprovação ou rejeição de matérias consideradas polêmicas - aquelas que enfrentam dificuldades para obter consenso - ou, até mesmo, em casos em que possa haver indisciplina de alguns parlamentares em relação à orientação de seus partidos. O artigo traz uma análise sobre as repercussões em torno da substituição de parlamentares durante a apreciação da Solicitação de Instauração de Processo 1/2017, que solicitava permissão para abrir processo criminal contra o então Presidente Michel Temer por corrupção passiva, com foco nas estratégias utilizadas pelos parlamentares para se manterem naquele Colégio deliberativo. Para tanto, com o intuito de aprofundar nas relações político e partido e entender a força dos partidos na política brasileira, houve a contextualização dos conceitos sobre estas agremiações, bem como a explanação sobre o papel das lideranças partidárias e o poder dos líderes nas decisões no processo legislativo. Por fim, ficou demonstrado que se encontra consolidado o poder dos partidos políticos amparado no sistema político-eleitoral. Portanto, os mandatos políticos pertencem aos partidos, não aos candidatos que foram escolhidos para representá-los.

**Palavras-chave:** estratégia parlamentar. poder de líder. atribuição de líder partidário. partidos políticos.



## 1. INTRODUÇÃO

Uma estratégia utilizada pelas lideranças partidárias nas votações de propostas analisadas no âmbito das Comissões, permanentes ou Especiais, da Câmara dos Deputados vem sendo cada vez mais frequente na medida em que surgem temas polêmicos e de difícil consenso. Trata-se de uma articulação política onde os líderes partidários substituem os membros de uma determinada Comissão, alterando-se assim o resultado da votação daquela proposição segundo os interesses de um grupo dominante, o que acaba gerando inquietação entre os parlamentares.

Pensando em um passado recente, podemos destacar três exemplos para elucidar este movimento que vem sendo praticado: (i) Solicitação para Instauração de Processo 1/17, em que o então presidente da República Michel Temer é acusado de crime de corrupção passiva (em 2017); (ii) PEC 135/2019 – conhecida como “Pec do voto impresso auditável” (em 2021); e (iii) PEC 199/2019 – conhecida como “Pec da segunda instância” (em 2021).

Embora esta interferência partidária não seja ilegal ou inconstitucional, pois, está regulamentada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) em seu artigo décimo<sup>1</sup>, urge perquirir como se manifestam os deputados que, em seu exercício parlamentar naquele momento, foram substituídos por outro deputado abruptamente no Colegiado.

Como é sabido, no Brasil não é permitida a candidatura avulsa segundo o artigo 14 da Constituição de 1988 que afirma em seu §3º, inciso V, “que são condições de elegibilidade: dentre outras, a filiação partidária” (BRASIL, 1988, art.14), logo, uma das atribuições dos partidos políticos é a de lançar candidatos às eleições e está pacificado que o mandato é da agremiação política. Dessa mesma forma, o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que as vagas pertencem aos partidos e não aos concorrentes a cargo eletivo ou mesmo aos parlamentares eleitos. Além disso, podemos destacar também o voto de legenda que é quando o eleitor declara o seu apoio a um partido e não a um determinado postulante em específico. Ressaltando que esta modalidade somente é válida para cargos em disputa para o legislativo, isto é, apenas para o sistema proporcional – nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Dito isso, importante ressaltar que, como nos mostra Figueiredo e Limongi (1999, p. 76), a agenda dos trabalhos legislativos é controlada pelos líderes partidários sendo que esta centralização de poder é uma característica do sistema

---

<sup>1</sup> Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: (...) VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los. (...)



político brasileiro. Ou seja, as lideranças partidárias são beneficiadas no processo político-parlamentar.

Como veremos mais a frente, a jurisprudência sobre a constitucionalidade dessa centralização de poder dos partidos também está consolidada.

Porém, por mais que a representação partidária encontre-se assentada e acolhida, conforme esclarecido acima, não é unânime e é possível perceber uma tensão quando o parlamentar é substituído por outro colega na instância decisória devido a divergência entre sua opinião sobre aquele assunto que será apreciado e o posicionamento do partido.

Neste cenário, o objetivo deste estudo é analisar como se manifestam os deputados frente às tensões com perspectivas individuais e partidárias de representação causadas por esta articulação e, para tanto, serão investigadas as repercussões da substituição de parlamentares durante o processo deliberativo, onde será utilizada como caso exemplificativo a apreciação da Solicitação de Instauração do Processo 1/2017, que se refere ao pedido de autorização da Câmara dos Deputados para que o Supremo Tribunal Federal analisasse a denúncia em desfavor do Presidente Temer em razão de suposto crime de corrupção passiva.

A Solicitação de Instauração de Processo é o instrumento por meio do qual o Supremo Tribunal Federal pede autorização à Câmara dos Deputados para que seja instaurado processo contra o presidente, bem como para o vice-presidente e os ministros de Estado, por crimes comuns ou de responsabilidade. Logo, o presidente da Câmara ao receber o pedido do presidente do Supremo Tribunal Federal deverá notificar o acusado do recebimento da solicitação e despachar o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que é o órgão competente para examinar e dar parecer sobre a matéria. Dessa forma, se a denúncia for autorizada pelos deputados, o Supremo abre o processo contra o denunciado que será afastado de sua competência – no caso do presidente, por 180 dias.

Para tanto, houve a análise da legislação e jurisprudência voltada ao caso abordado, bem como um levantamento com base nos registros disponibilizados tanto no site da Câmara quanto no do Supremo Tribunal Federal e também uma pesquisa bibliográfica sobre representação e partidos políticos, que serão melhor explanados à frente.

Este artigo está dividido em três seções. A primeira seção trata da discussão teórica sobre representação e partidos políticos. Já na segunda, serão apresentadas as estratégias metodológicas. E, a terceira se refere ao estudo de caso onde se propõe analisar as repercussões quando da substituição de membros que ocorreu em 2017 na apreciação da SIP 1/2017. Por fim, na conclusão será apresentado o resultado desta análise. Espera-se que este estudo sirva como ferramenta de pesquisa e conhecimento para todos os públicos que apreciam esta temática.



## 2. DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS

### 2.1 Representação

Em se tratando das formas de representação, podemos observar que, no bojo da literatura sobre o tema, Hanna Pitkin (2006), é uma das que busca explorar o conceito e o progresso desta palavra complexa que é representação, destacando que foi em meados do século XVII que a palavra “represent” ganha conotação política em meio ao debate que houve durante a Guerra Civil.

Das várias concepções de representação política, importante destacar o consentimento ao Parlamento para dar voz aos anseios e reivindicações do povo. Assim, para uma melhor compreensão, Pitkin nos mostra os diferentes conceitos e abordagens do termo representação relacionado à ideia de representante do povo. Para tanto, destaca a concepção de Hobbes de “que um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria” (Hobbes, 1839-1845, apud PITKIN, 2006, p.14). Na visão de Burke, o representante “deve agir pelos representados sem necessidade de consulta-los, uma vez que os interesses são objetivos” (PITKIN, 2006, p.19). Para os autores utilitaristas, “o equilíbrio necessário acontecerá apenas se cada representante buscar de fato os interesses dos seus eleitores” (PITKIN, 2006, p.23). Por meio dessa variedade de conceitos, depreendem-se possíveis tensões entre os atores políticos e suas concepções de representação.

Já, Manin (2018, p. 1-2) nos explica que o sistema representativo na democracia passou por três fases importantes desde o seu surgimento no início do século XIX na Inglaterra, que merecem destaque. A primeira fase foi a democracia dos notáveis - um momento inicial onde as escolhas dos representantes eram baseadas em pessoas próximas ou importantes para a comunidade; então, surge a segunda fase, democracia de partido, quando houve a expansão do direito ao voto e os partidos começaram a se organizar, nesta fase também podemos dizer que o voto era baseado na confiança – porém, agora nos partidos políticos; e por fim, a terceira e última fase, a democracia de público - que teve início com o desenvolvimento da comunicação de massa. Nesta etapa, o representante fala diretamente com o público, para tanto procura exaltar suas aptidões pessoais para conseguir se eleger e se manter no poder. Vale ressaltar que a confiança agora é transferida ao candidato que possui maior desenvoltura como comunicador e não mais ao de maior prestígio. O que facilita aos parlamentares, que de alguma forma se sintam desprestigiados por seus partidos, ponderarem diretamente com seus eleitores seus respectivos posicionamentos às propostas analisadas no âmbito do Congresso Nacional.



## 2.2 Contextualização Partidos Políticos

Conforme Viana (2003), “partidos políticos são organizações burocráticas que visam à conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia da representação e expressam os interesses de uma ou outra classe ou fração de classes existentes”. Nota-se que o partido político é um dos principais temas estudados na ciência política e também nas ciências sociológicas, mesmo assim ainda não conseguiu ser objeto de tratamento sistemático e adequado nestas disciplinas científicas.

“A ausência de estudos mais sistemáticos sobre a formação desses novos partidos acrescenta um problema para a ciência política brasileira, principalmente porque, devido ao fato de ser o sistema partidário mais fragmentado do mundo, há diversas análises por parte da mídia e de especialistas que creditam aos novos partidos o problema da crise política brasileira, quando pouco se sabe efetivamente sobre os seus reais efeitos no sistema político. Pouco se sabe realmente sobre como os novos partidos se formam, constroem as próprias listas, buscam apoios em eleições, etc. (ROCHA, 2021, p.02)”.

A história das ideias sobre os partidos políticos é extensa e às vezes contraditória. Aqui se apresenta uma assimilação dos termos mais importantes sobre os partidos políticos e ao mesmo tempo aborda-se uma teoria do partido político fundamentada nestes escritos, no método dialético e na própria observação dos partidos políticos.

O TRE-PI<sup>2</sup> (2022) disserta que:

Partido político pode ser definido como uma entidade formada pela livre associação de pessoas, com ideologias em comum, cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos humanos fundamentais. Cada filiado encontra-se ligado a outro por princípios filosóficos, sociais e doutrinários, os quais promete respeitar, constituindo esses pressupostos a lealdade partidária.

Nota-se que a definição dada pela Lei dos Partidos Políticos é a seguinte:

---

<sup>2</sup> <https://www.tre-pi.jus.br/partidos/duvidas-frequentes/dos-partidos-politicos-e-das-coligacoes>



Partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (art. 1º da Lei nº 9.096/1995).

Para compreender o surgimento dos partidos políticos no Brasil, Lima (2017) disserta que eles existem desde a primeira metade do século XIX. Vários agrupamentos surgiram por razões históricas, mas nenhum deles durou muito. Sendo assim, ainda não existem partidos centenários no Brasil - em outros países isso é comum. As organizações partidárias brasileiras sempre foram forçadas a iniciar novas trajetórias: esses rompimentos surgem pela implantação da República, em 1889, que encerrou os partidos monarquistas; pela Revolução de 1930, que desativou os partidos republicanos "carcomidos"; pelo Estado Novo (1937–1945), o qual vedou a existência de partidos; e pela ditadura militar brasileira, que confinou *manu militari* os partidos políticos a um artificial bipartidarismo. Porém, atualmente, vigora o pluripartidarismo, existência de vários partidos na disputa do poder, conforme adotado na Carta Magna.

Como podemos perceber, na literatura é possível encontrar uma gama de variedades para conceituar Partido Político. Segundo Araújo (2004), para melhor absorver essa diversidade, interessante é se observar dois posicionamentos antagônicos:

“Max Weber (1991) considera como partido toda associação voltada para a disputa e o exercício do poder. Assim, sua característica fundamental seria influenciar ações sociais de qualquer conteúdo. De acordo com uma definição tão abrangente, partidos podem-se formar para disputar o poder num Estado, mas também num clube, numa associação ou num sindicato. Em todos esses grupos, a disputa coletiva pelo poder obedeceria à mesma lógica. No campo de uma definição restrita, podemos mencionar Maurice Duverger (1970). Para esse autor, a linguagem cotidiana restringe o uso da palavra partido aos grupos organizados para a disputa e exercício do poder no âmbito de uma organização estatal. No entanto, para ele, essa restrição ainda é manifestamente insuficiente. Com esse sentido, a palavra continua a englobar facções de todo tipo: grupos de cidadãos nas repúblicas da antiguidade, bandos sob a liderança de chefes militares, clubes de deputados e partidos modernos. Apenas a estes últimos caberia, a rigor, o termo partido: organizações políticas caracterizadas pela existência articulada de facções parlamentares e comitês eleitorais. Partido supõe, nessa acepção, atuação parlamentar conjunta de um grupo e ações organizadas com vistas à eleição de seus membros. Segundo essa definição, portanto, organizações clandestinas, sociedades secretas, movimentos de massa que não disputam o poder pelos caminhos que a institucionalidade define como legais, não seriam partidos, no sentido moderno do termo (ARAÚJO, 2004, p.4-5)”.



### 2.3 O papel da Liderança Partidária e o poder dos líderes partidários

Os estudos nos mostram que partidos políticos são organismos complexos e diferenciados que nasceram com a democracia. Neste sentido, possuem várias funções importantes, conforme destacam Dalton e Watterberg (2000 apud Guimarães, Rodrigues e Braga, 2019, p. 1):

“é inegável o papel importante dos partidos políticos na contemporaneidade para, pelo menos: recrutar candidatos e simplificar as escolhas dos cidadãos; organizar a disputa e o financiamento eleitorais; e dividir poder nas instâncias políticas em que participam (formando maiorias e minorias)”.

Assim, a liderança partidária representa um conjunto de atores que inclui desde o presidente do partido, que cuida dos interesses em âmbito nacional; a Executiva Nacional, que representa a direção geral do partido, o líder - dentro da Casa Legislativa (federal, estadual ou municipal) – que comanda a pauta, e junto aos seus liderados, definem as diretrizes e ações na Seara Legislativa.

Como organizações burocráticas, em busca do poder, os partidos políticos se sustentam por meio da democracia representativa, conseqüentemente do processo eleitoral, e para tanto precisam captar os candidatos puxadores de votos que, por sua vez, precisam atender as demandas dos líderes e “dos cabeças” dos partidos (presidentes) uma vez eleitos e em exercício parlamentar.

Saliente-se que, na outra ponta, as lideranças partidárias são entidades que servem aos interesses da sociedade. Por meio delas, os representados buscam difundir seus interesses, suas necessidades, ganhando voz e reconhecimento nos espaços de poder institucional. Ainda neste sentido, os partidos agregam essas demandas dos representados transformando-as em políticas públicas.

Neste sentido, fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 20).

De acordo com o Regimento Interno da Câmara, para ter direito a uma liderança a representação partidária deve ter pelo menos cinco deputados. Os partidos menores não têm direito a compor liderança e não integram o colégio de líderes. Entretanto, nesse caso, o Regimento permite a indicação de um integrante para expressar a posição do partido nas votações (CAMARA, 2022).

Já, sobre o papel do líder cabe, a princípio, esclarecer que este é eleito pela maioria absoluta dos integrantes da representação, no início da legislatura, ou após a criação de bloco parlamentar, permanecendo no cargo até que nova indicação venha a ser feita. Assim, é a bancada quem define a duração de mandato do líder e se é permitida a reeleição ao cargo (FOGUEL, 2014, p.35). Constata-se que o cargo de líder partidário e de Governo é muito desejado pelos parlamentares, devido ao poder que concentra e pela grande visibilidade que dá a seu detentor.



Segundo o site da Câmara dos Deputados (sic)<sup>3</sup>, a atividade exercida por um parlamentar na função de líder é parte essencial do processo legislativo. Além de nortear a discussão e a votação de propostas, os líderes acumulam uma série de atribuições importantes, principalmente ligadas à articulação política e ao trabalho de unificação do discurso partidário.

Neste mesmo sentido, Souza (2022) destaca que a atividade exercida por um deputado na função de líder torna-se essencial neste processo legislativo. Os líderes norteiam a discussão, a votação de propostas e acumulam uma série atribuições ligadas e ao trabalho unificado do discurso partidário.

Em síntese, para compreender o poder e a influência de um líder nas decisões Stoner (1999, p. 344) diz que a “liderança é o processo de dirigir e influenciar as atividades relacionadas às tarefas dos membros de um grupo”.

Inclusive, Figueiredo e Limongi (1999, p. 93) demonstram por meio do resultado da pesquisa, que consta no Livro “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”, que o nível de disciplina dos deputados em acompanhar os encaminhamentos dos seus partidos está acima do esperado, ou seja, há mais coesão do que se pensa. Ou, do que se divulga em notícias, ou, até mesmo, em estudos apresentados no meio acadêmico.

Cabe mencionar aqui o Colégio de Líderes, que é institucionalizado na Câmara dos Deputados e funciona de forma informal no Senado. Este órgão é composto pelo líder de cada um dos partidos com assento na Casa, isto é que tenham mínimo um centésimo da composição da Casa – CD, e o líder da Maioria, da Minoria, do Governo e dos blocos parlamentares. Tendo como principal função organizar e definir a agenda legislativa – por consenso ou por maioria.

Em se tratando do poder dos líderes, interessante ver o resultado apontado pela pesquisa de Figueiredo e Limongi (1999, p. 93-94) o qual mostra que embora a literatura aponte uma fragilidade da estrutura partidária, que teria como causa a fragmentação partidária e também os interesses individuais dos deputados, é justamente a filiação partidária que torna possível a previsibilidade do voto do parlamentar. Portanto, conclui-se que o processo decisório, realmente, está centralizado e controlado pelos líderes partidários.

No entanto, esclarecem que apesar de haver esta coesão partidária e serem raros os casos de indisciplina, “a disciplina dos partidos de centro e de direita varia amplamente de acordo com a posição assumida pelos outros partidos” Além de inferir que, “a disciplina dos partidos de centro é afetada pela estrutura ideológica do conflito.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 83-84)

Não obstante, importante destacar a necessidade de aprofundamento sob as características do presidencialismo de coalizão na busca da compreensão da conduta dos partidos como disserta Guarnieri e Testa (apud SANTOS 2016, p.5)

---

<sup>3</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/545371-ENTENDA-O-PAPEL-DOS-LIDERES-PARTIDARIOS>



Em que pese sua ampla utilização como referencial teórico atual certas características do presidencialismo de coalizão brasileiro têm sido ignoradas ou desconsideradas pelos cientistas políticos; uma dessas áreas é o entendimento de como funcionam os partidos políticos, detalhar sua organização interna e como esta estrutura se conforma com as regras parlamentares. (Guarnieri, 2009; Testa, 2009)



### 3 Estratégias Metodológicas

Justifica-se este estudo por compreender a relevância desta temática uma vez que, embora seja uma prática regimental - pois é prerrogativa do líder indicar os parlamentares da bancada para compor a Comissão – trata-se de uma manobra que reflete uma intervenção que afeta a decisão final de um processo deliberativo. Logo, é importante observar na prática qual o papel dos líderes partidários e como ocorrem as inquietações desses políticos.

Inicialmente, o estudo foi executado com a formação teórica do tema. Para tal fim, foi feita uma ampla pesquisa onde foram verificados artigos científicos e documentos sobre os temas Partidos Políticos e Lideranças Partidárias para que fosse possível trazer elementos e argumentos adequados para responder aos questionamentos já elencados acima.

Em seguida, foi feita a análise da legislação, da jurisprudência e do regimento interno da Câmara dos Deputados, bem como de documentos gerados pelas comissões e pelo Plenário da Câmara dos Deputados associados à temática do estudo de caso. Portanto, além das gravações das reuniões, foram analisados dois tipos de documentos - dentre os quais: o Mandado de Segurança 34999/2017 e as Questões de Ordem 327 e 329/2017, que foram avaliados por tratarem dos meios (jurídico e regimental) pelos quais os deputados tentaram reverter a situação de substituição no âmbito da CCJC, ou para que, pelo menos, não ocorressem mais alterações a partir da leitura do Parecer do relator na Comissão.

Assim, a partir destas reflexões encontramos um ponto de atrito entre dois universos que dialogam e coabitam uma mesma realidade.

De um lado, a representação individual, historicamente construída em torno da ideia do governo representativo. Objeto bem delimitado por Manin (2018, p. 7-9) quando disserta acerca do tipo parlamentar de governo representativo. Quando da escolha de seus representantes, a confiança se baseava em "virtude de uma rede de relações locais, de sua notoriedade social (...)". Ou seja, os eleitos eram os notáveis. O parlamentar votava de acordo com suas próprias convicções. A opinião pública chegava ao centro da arena política por meio de organizações extraparlamentares por influências exercidas fora do Parlamento. As decisões políticas eram fundamentadas nas convicções geradas por intermédio do debate parlamentar.

De outro lado, a representação partidária, historicamente construída em torno da ideia da democracia de partido. Objeto bem delimitado também por Manin (ibidem, p. 9-12) quando aponta que a eleição se dá por "qualidades como ativismo e capacidade de organização", isto é, governo do ativista e líder partidário. Os representantes estão presos à disciplina partidária e dependem do partido que os elegeu. Estas agremiações organizam tanto a disputa eleitoral, quanto os modos de expressão pública. A instância que governa, não é mais o Parlamento inteiro, é o partido majoritário ou a coligação partidária. Nas decisões políticas, os



parlamentares devem acompanhar as decisões dos partidos que ocorrem no interior de cada partido - onde o "partido da maioria sistematicamente apoia as iniciativas do governo, enquanto a minoria lhe faz oposição".

E, além dessas, a terceira representação que é a de público (ibid. p. 12-18) onde há variação no modo como as pessoas votam de uma eleição a outra, mas com a percepção de que um dos fatores essenciais para a escolha do representante tem sido a personalidade dos candidatos. Predominância do voto reativo. "Os partidos continuam a exercer um papel essencial, mas tendem a se tornar instrumentos a serviço de um líder". O parlamentar tem um "espaço de liberdade" para agir, pois foi eleito a partir de uma imagem esquematizada. As manifestações eleitorais e não eleitorais do povo podem não ser coincidentes (como no modelo parlamentar). Surgimento da pesquisa de opinião. Com a instabilidade eleitoral, aumenta-se o número dos eleitores flutuantes. As decisões políticas são debatidas com a sociedade. Logo, "em consequência, o formato de governo representativo (...) caracteriza pela presença de um novo protagonista, o eleitor flutuante, e pela existência de um novo fórum, os meios de comunicação de massa".

Três fases de uma evolução, que reorganiza uma combinação de elementos, que podem se cruzar em momentos específicos, ou circunstâncias específicas. É o caso da SIP 01/2017, que passaremos a analisar a seguir.

Embora haja uma crescente vontade da sociedade em se relacionar diretamente com os políticos que elegeram e entregar suas demandas de forma quase que instantânea por meio das redes sociais ou de outros meios de interação, ainda o respeito às regras do sistema eleitoral-partidário tem predominado na hierarquia e decisão final do partido ao qual pertencem os mandatos. Para tanto, a partir de uma indagação mais abrangente, levando em consideração o cenário político atual, no sentido de questionar como se manifestam essas tensões entre a representação partidária versus representação individual na Câmara dos Deputados foi que optei por um estudo de caso exemplificativo. A questão da pesquisa é quais argumentos e as estratégias de parlamentares substituídos em Comissões para fazer valer suas posições? Uma análise a partir da Solicitação de Instauração do Processo 1/2017, será feita conforme mencionado acima.

Importante relatar que a escolha da SIP 1/2017 também ocorreu devido à notoriedade na imprensa e ao material que irá nos subsidiar nesta análise dos dados encontrados por meio de uma primeira exploração, como por exemplo, o Mandado de Segurança e as Questões de Ordem que são frutos da indignação dos que foram retirados daquela Comissão sem ao menos ser avisado com antecedência. Sobretudo serão priorizados os argumentos dos parlamentares, pois os posicionamentos de outros atores como dos partidos políticos e do STF são mais conhecidos. Estes, no entanto, serão mencionados ao longo do trabalho. Todos os documentos citados, relativos ao caso concreto, serão considerados.



## **4 Estudo de Caso**

### **4.1 Análise das repercussões da substituição de parlamentares durante a apreciação da Solicitação de Instauração de Processo 1/2017**

Conforme mencionado acima, o estudo de caso ora apresentado é resultado de uma análise feita por meio do acompanhamento das reuniões da Solicitação de Instauração de Processo (SIP) 1/2017 em vídeos do site da Câmara dos Deputados e em levantamento sistemático nas bases eletrônicas de dados da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal referente a temática.

Em um primeiro momento, durante a análise das gravações das reuniões, que são disponibilizadas no site da Câmara, percebe-se que as discussões durante a apreciação da SIP 1/2017 refletem o conflito gerado entre os parlamentares substituídos, por indicação dos seus líderes. No início e durante os trabalhos da Comissão, as disputas travadas tinham de um lado os parlamentares que não aceitavam ser trocados e os que estavam indignados com esse fato – incluindo os da oposição - e do outro, os que tinham sido alocados para as respectivas vagas e os demais da base – que defendiam o direito regimental destas substituições. Além disso, alguns deputados usaram a tribuna do Plenário, para se expressarem contra o poder discricionário do líder de trocar os membros durante a apreciação de uma proposição de tamanha relevância.

Isto porque, desde o dia 26 de maio de 2017 – quando foi apresentada a denúncia contra o Presidente Michel Temer pela prática de crimes comuns no exercício de suas funções, começaram a surgir especulações sobre o rumo da apreciação e votação da matéria. Tão logo foi definido o relator, que já havia se manifestado pela aprovação da matéria, mudanças na composição da Comissão começaram a ocorrer. As lideranças, percebendo que os seus deputados, indicados como membros daquele Colegiado, votariam a favor do relatório do Dep. Sergio Zveiter (PMDB/RJ) que recomendava a aceitabilidade da abertura da investigação, começaram a se articular na intenção de proteger o Presidente Michel Temer,



segundo os relatos dos deputados e matérias de jornais da época, para então conseguir rejeitar o relatório.

Em seguida, vários parlamentares, assim como o deputado Delegado Waldir, foram substituídos na Comissão por se declararem a favor da denúncia da Procuradoria-Geral da República contra o presidente Michel Temer. Muitos destes nem foram oficialmente comunicados anteriormente. Ou seja, tomaram ciência no momento da reunião que já não pertenciam àquele Colegiado.

Neste contexto, de estresse devido a divergência de opiniões entre líder e liderado e a possibilidade de ter seu direito a voto garantido, o deputado Delegado Waldir recorreu ao Supremo Tribunal Federal para que a decisão de o trocar fosse anulada e seu posto retomado como membro na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Visto que, o então líder do Partido da República – PR, deputado José Alves Rocha, o retirou da composição daquela instância ao perceber que a tendência é que seu voto fosse pela a admissibilidade da denúncia, assim sendo, contra os anseios da agremiação - que fazia parte da base do governo.

Conforme análise do Mandado de Segurança 34999/2017 (BRASIL, 2017), o deputado Delegado Waldir declarou que em virtude do seu posicionamento, por representar ameaça ao interesse do governo, foi retirado do seu posto de membro da CCJC, definindo-se a situação como abuso de poder. Adiante alegou afronta legais referentes a obstrução da justiça – por estar a CCJC, neste caso, na função de órgão julgador, e aos princípios constitucionais da Legalidade, da Moralidade, da Impessoalidade e da Eficiência – pelo fato de a intenção da substituição ser beneficiar o Presidente da República. Portanto, decidiu utilizar-se deste meio, que é o cabível para solicitar o seu direito líquido e certo, suspendendo os efeitos do Ofício que o destituiu, para então regressar aos quadros da comissão. Também denunciou que a estratégia do partido configurava interferência do chefe do Executivo no Poder Legislativo, uma vez que, o presidente Temer estava tentando angariar 41 votos a seu favor para derrotar o Parecer caso fosse necessário. Para embasar esta informação juntou aos autos matéria da Central Brasileira do Setor de Serviços (CEBRASSE)<sup>4</sup> que tinha como título: "Governo prevê parecer contra Temer e monta reação na Câmara" onde é narrada a reunião que houve entre o Presidente e a base governista quando Temer "determina (sic) que a sua base acelere a substituição de integrantes da CCJC que tendem a votar contra ele". Isto no dia 9 de julho de 2017, um dia antes de iniciar o processo de troca dos membros da referida Comissão e quando houve volumoso número de alterações.

Ademais, o deputado Delegado Waldir ressalta:

"Pertinente esclarecer que o ato emanado do PR e aqui questionado está absolutamente viciado, eis o porquê: O motivo para essa

---

<sup>4</sup> <https://www.cebrasse.org.br/noticias-midia/governo-preve-parecer-contra-temer-e-monta-reacao-na-camara/>



substituição, às pressas, foi ardilosa e com o único propósito defraudar a votação na CCJ, eis que, todos os que foram substituídos nesse mesmo ato, haviam se manifestado pela aceitação da denúncia junto à essa Comissão".

Porém, a Ministra Carmen Lúcia – então Presidente do Supremo Tribunal Federal à época e relatora do MS 34999 (BRASIL, 2017), em sua decisão entendeu que - em relação a substituição de membro da referida Comissão, CCJC - não cabe ao Supremo julgar atos relativos à organização interna da Câmara dos Deputados, tampouco à composição de suas comissões, que tratam de regras do Parlamento revestida de natureza interna corporis. Esclareceu que a substituição de membros das comissões é uma atividade da organização interna da Câmara dos Deputados e que o Presidente da Câmara não poderia compor o polo passivo da ação, pois estava apenas cumprindo sua prerrogativa institucional ao substituir um parlamentar na composição de uma Comissão conforme indicação do líder partidário. É o que estipula, neste sentido, o inciso VI do artigo 10 do Regimento:

Art. 10º. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

(...)

VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

(...)

Ainda sobre a exploração desse remédio constitucional, a Ministra também explicou que não é da competência do STF processar e julgar mandado de segurança contra líder partidário. Sendo assim, o Mandado de Segurança foi indeferido, uma vez que o entendimento foi no sentido que não compete ao Poder Judiciário analisar o mérito de ato político interferindo na autonomia de outro Poder.

Deste modo, a Ministra Carmen Lúcia esclarece que a jurisprudência do Supremo está pacificada no sentido de não caber Mandado de Segurança contra decisão regulada pelo regimento interno do Poder Legislativo, exemplificando com a decisão o Ministro Carlos Velloso no Mandado de Segurança n. 24.356:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL. I. - Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo. II. - Mandado de Segurança não conhecido.”

O quadro 1, abaixo, apresenta síntese do argumento utilizado pelo autor do Mandado de Segurança e a interpretação e indeferimento da Ministra Relatora Carmen Lúcia.



## Quadro 1 – Mandado de Segurança

Número	Argumento	Decisão
<b>MS 34999/2017</b>	O deputado Delegado Waldir solicita a devolução da sua vaga como membro da CCJC, argumentando (i) ser, sua substituição, ato abusivo e ilegal, a contrariar direito líquido e certo de permanecer na Comissão; (ii) entender que a prerrogativa do líder partidário de indicar e substituir os membros das comissões não deveria ser exercida de forma absoluta; e (iii) acompanhar a forma utilizada pelo Conselho de Ética da Câmara dos Deputados onde há formas de restringir as hipóteses de alteração de seus integrantes e, com isso, assegurar-lhes estabilidade, independência e imparcialidade.	Indeferido  Seguindo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que é pacífica no sentido de não caber mandado de segurança contra decisão fundamentada em normas de regimento interno do Legislativo.

Fonte: Supremo Tribunal Federal. Elaboração própria.

O exame das Questões de Ordem demonstra que outros deputados se sentiram contrariados com a interferência partidária no âmbito daquela Comissão, principalmente diante de uma proposição que pressupõe sobremaneira a necessidade de uma análise imparcial e transparente por parte dos membros que participaram de todo o processo desde o início. Neste sentido, a primeira Questão de Ordem tratou da solicitação para que as substituições fossem anuladas e a seguinte foi para questionar ao Presidente da Câmara se poderia haver substituições a partir da leitura do parecer do Relator e da apresentação da defesa do presidente Michel Temer. Sendo este o curso do processo na Comissão, apresentada a denúncia há a apresentação do relatório aos membros, após manifestação oral da defesa.

Ambas as intervenções, citadas acima, foram indeferidas com a mesma justificativa - que não há impedimento para troca de membros de uma Comissão a qualquer momento. Inclusive, o deputado Júlio Delgado - autor da Questão de Ordem 329/2017 - argumentou que permitir a troca de membros durante etapas avançadas na análise de pareceres favorece o casuísmo e prejudica a consistência do juízo a ser formado pelo membro substituído. Isto porque, neste caso aqui explorado, já haviam sido ouvidos o Relator e a defesa do Presidente Temer.



Importante lembrar que as indicações e substituições de membros para as Comissões são feitas por meio de ofício pelo líder de cada partido ao Presidente da Casa a qualquer momento, respeitando a proporcionalidade para cada colegiado a fim de que seja atendida a representação partidária na Câmara, segundo artigo 10º do Regimento Interno da Câmara, conforme já explicado.

No entanto, mais uma vez é possível verificar a tensão entre a representação partidária e a vontade dos parlamentares de se expressarem de forma individual, portanto representando as convicções de seus eleitores, após o acompanhamento de todo processo obtendo assim as informações necessárias para o julgamento final.

O Quadro 2, abaixo, apresenta a síntese dos argumentos e da decisão proferida às Questões de Ordem citadas acima:

<b>Número</b>	<b>Argumento</b>	<b>Decisão</b>
327/2017 Do Deputado PEPE VARGAS (PT/RS)	Por entender que a Comissão de Constituição e Justiça fica investida na função judicante, ao analisar a SIP, tem o dever de garantir que essa função seja exercida com a maior isenção e transparência possível, solicita que a Presidência desconsidere os novas indicações ou substituição de membros feitos pelas lideranças - para que haja estabilidade na composição da Comissão.	Indefere a pretensão veiculada na Questão de Ordem, concluindo não haver qualquer restrição especial à prerrogativa dos líderes, disposta no art. 10, VI, do RICD, de substituírem os membros de suas respectivas bancadas na CCJC durante a tramitação de solicitação para instauração de processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente da República.
329/2017 Do Deputado JÚLIO DELGADO (PSB-MG)	Questiona a possibilidade de substituição dos membros da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desde a leitura do parecer do Relator e a apresentação da defesa na solicitação de instauração de processo em desfavor do Presidente da República, com vistas à estabilização da composição do	Indeferido pelos seguintes motivos:  1) não há impedimento a substituições de membros da CCJC após o voto do relator e a manifestação da defesa na solicitação para instauração de processo;  2) A questão extrapola o âmbito de intenção quando cita



	<p>Colegiado. Solicita que seja considerado que após a apresentação de relatório e voto pelo relator da SIP 1/2017 e subsequente manifestação do advogado do acusado determinariam a repetição desses atos no âmbito da Comissão. O dep. Delgado levou em consideração os regimentos internos do STF e do TJDFT, além dos princípios da identidade física do Juiz.</p>	<p>regimentos de outros órgãos.</p> <p>3) Embora a autorização para a instauração de processo criminal contra o presidente da República não seja legiferante, a Casa não se converterá em um tribunal e emitirá um juízo eminentemente político acerca da matéria.</p>
--	--	--

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Desde que a denúncia contra o presidente Michel Temer (PMDB) foi protocolada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) até o dia da apreciação do Parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça (CCJC), foram substituídos 25 dos 66 membros a pedido dos partidos da base aliada ao governo, motivo pelo qual houve esta inquietação que se depreende das atitudes dos parlamentares ao tentar de alguma forma restringir este tipo de movimentação.

Por fim, descobrimos que devido à grande repercussão que essas alterações tiveram dentre os parlamentares – também os que se sentiram prejudicados - foram apresentados, neste período da apreciação da SIP 1/17, onze projetos de resolução (PRC) que pretendem criar regras específicas de substituições como uma tentativa de restringir a discricionariedade por parte dos chefes partidários e para que dê segurança aos parlamentares em sua representatividade.

Alguns desses projetos têm uma delimitação que pode ser considerada radical, enquanto outros são bastante específicos e buscam um equilíbrio, principalmente, relativo às questões analisadas no âmbito da CCJC, onde esta limitação seria incluída a partir do recebimento da denúncia e da apresentação de Recurso contra decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados relativo a processos disciplinares.

No quadro 3, segue demonstrado o tipo de alteração sugerida por cada parlamentar em sua respectiva proposição:



<b>PRC</b>	<b>Artigo a ser alterado no RICD</b>	<b>Alteração pretendida</b>
256/2017 Dep. Major Olimpio SD/SP	art. 23	veda a substituição de membros das Comissões, na mesma sessão legislativa, salvo se a requerimento do parlamentar; ou nas hipóteses de término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do lugar (art. 45).
257/2017 Dep. Jhc PSB/AL	art.10 e art. 23	permite a substituição de membro das Comissões em caso de renúncia informada de forma oficial ao líder; e condiciona a possibilidade de substituição à permissão, em votação, por dois terços dos integrantes da bancada a qual pertença o parlamentar.
258/2017 Dep. Weverton Rocha PDT/MA	art. 217	veda a substituição de membros da CCJC após o recebimento de Solicitação para Instauração de Processo (SIP), salvo se requerida pelo próprio parlamentar membro da Comissão ou nos casos devacância previstos no art. 45.
259/2017 Dep. Antonio Carlos Mendes Thame PV/SP	art. 10	veda a substituição de membro da bancada, que esteja em exercíciодо mandato de Presidente ou Vice-Presidente da Comissão; enquanto estiver em apreciação matéria com discussão já iniciada na comissão; e sem autorização do próprio membro da bancada. Além disso, o pedido de substituição só produzirá efeito na semana seguinte àquela da comunicação ao Presidente da Câmara.



260/2017 Dep. José Guimarães PT/CE	art. 217	veda a substituição, de membros da CCJC, a partir da data de designação do Relator até a conclusão da votação do parecer no referido colegiado. Exceto em caso de licença ou vacância.
261/2017 Dep. José Carlos Araújo PR/BA	art. 10; 23; e 45	veda a substituição de membros da CCJC a qualquer tempo; também durante a mesma sessão legislativa, salvo por término do mandato, renúncia, falecimento ou perda de mandato no colegiado (art.45); e define que ocorrendo vaga de membro titular nas comissões será esta automaticamente preenchida pelo suplente do mesmo partido.
262/2017 Dep. Rubens Bueno PPS/PR	art. 10	propõe que as substituições sejam condicionadas à concordância prévia do membro a ser substituído. Exceto em casos de ausência que prejudique os andamentos do processo; ou por desvinculação da bancada pelo parlamentar.
268/2017 Dep. Aliel Machado REDE/PR; e dep. Alessandro Molon REDE/RJ	art. 10; e 217 RICD art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar	veda a substituição de membros da CCJC desde o recebimento de qualquer Solicitação de Instauração de Processo até a sua deliberação final ou da apresentação de Recurso contra decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados relativo a processos disciplinares.
272/2017 Dep. Herculano Passos PSD/SP	art. 217	veda a substituição de membros da CCJC após o recebimento de Solicitação para Instauração de Processo (SIP), salvo se requerida pelo próprio parlamentar membro da Comissão ou nos casos devacância previstos no art. 45.



<p>273/2017 Dep. Lincoln Portela PRB/MG</p>	<p>art. 10</p>	<p>veda substituição de membros de CPI sem a devida permissão; Para a CCJC, também veda a substituição a partir da instauração do procedimento nos casos de apreciação de: recurso contra decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar relativo a processos disciplinares; processo de autorização para instauração de processo criminal contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; decretação do estado de sítio ou de sua prorrogação; representação em face de Deputado em casos de perda de mandato; prisão em flagrante de crime inafiançável de Deputado e sustação de andamento de ação no Supremo Tribunal Federal; e recurso com efeito suspensivo contra quaisquer atos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de seus membros.</p>
<p>278/2017 Dep. Augusto Coutinho SD/PE</p>	<p>art. 10 e 28</p>	<p>veda a substituição de membros de qualquer Comissão, salvo em caso de morte e renúncia do cargo de deputado.</p>

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Portanto, fica demonstrada mais uma vez, esta tensão entre a representação individual e partidária. Muito embora com a percepção da proeminência das lideranças.



## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho possibilitou compreender como se manifestam as tensões geradas quando o poder do líder partidário intervém aos interesses particulares dos deputados e de qual forma foi solucionado este impasse. Com isso, pode-se perceber quais os argumentos e as estratégias dos parlamentares substituídos em Comissões para defender seus posicionamentos.

Portanto, ao analisar todos os materiais propostos resta claro que, embora os deputados se sintam incomodados com a substituição que, muitas vezes, pode acabar prejudicando-os pela própria vontade de exercer seu mandato parlamentar naquela arena decisória ou frente aos anseios de seus eleitores, encontra-se consolidado o papel da liderança partidária como intermediária desta relação, amparado no Sistema Político-Partidário. Os partidos políticos tem a função delegitar o exercício do poder, assegurando a democracia. É por meio deles que há a interação com o Poder Executivo no governo de coalizão.

Para tanto, constatamos que não é possível ao parlamentar, no atual contexto, solicitar uma liminar para manter sua vaga na Comissão ou anular a decisão do líder em o substituí-lo, pois a prerrogativa do líder está respaldada pelo regimento interno – independente do momento em que faça necessária a substituição de membros nas Comissões, e, além desta ótica, o judiciário entende que o pedido dos deputados, por vezes, se reflete no campo de uma decisão política – de interpretação do regimento interno, portanto uma questão interna corporis.

No mesmo sentido, as Questões de Ordem – que também revelam a tentativa em busca de uma solução para a inquietação dos parlamentares que se sentiram lesado em função da alteração realizada - comprovam a legitimidade do líder em exercício da sua função como dirigente da bancada. Ou seja, ao líder, eleito pelos pares, além de outras competências está a de defender as posições do partido e indicar membros para participar das comissões.

Porém, vários deputados pensam que seria importante questionar o quanto a decisão monocrática do líder é prejudicial ao sistema e quanto isso poderá interferir na qualidade das decisões a respeito do que é melhor para a sociedade que elegeu seus representantes e querem ver seus anseios atendidos. Se não podem afirmar que tais atitudes são antidemocráticas, surge a indagação se não seria este ato ilegal ou, porque não mencionar também, imoral? Interessante ressaltar que o próprio presidente da CCJC, naquela época, deputado Rodrigo Pacheco admitiu aos seus pares que não concorda com o procedimento, admitindo que atrapalha os trabalhos e deveria ser revisto no futuro - conforme matéria veiculada pela Agência Câmara de Notícias<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup><https://www.camara.leg.br/noticias/518537-deputados-criticam-troca-de-membros-da-ccj-nas-vesperas-da-analise-da-denuncia-contra-temer/>



A prática cotidiana mostra que nem todos os parlamentares se rebelam contra o sistema, alguns porque entendem como “normal”, ou seja, como uma dinâmica interna no processo legislativo, e outros por medo de algum tipo de repressão de seu partido. Fato é que muitos não reclamam por meio dos instrumentos legais disponíveis (regimentais/ jurídicos), mas, se sentem prejudicados com a troca abrupta e arbitrária que lhe tirou daquela Instância de decisão.

Percebe-se também, que a preocupação de se indispor com o líder ou com o presidente do partido advém da subordinação com a qual se ganhará uma indicação em postos institucionais relevantes - dentro e fora da Casa Legislativa; apoio em suas pautas prioritárias, dentre outros benefícios dentro da corporação política.

Além do Mandado de Segurança e da Questão de Ordem, outra forma encontrada pelos deputados, incomodados com a substituição intempestiva, na tentativa de equacionar o problema é restringir a possibilidade de substituição de membros indicados para compor as Comissões por meio de alteração dos dispositivos do regimento interno em seus projetos de resolução acima citados, evitando-se assim a atuação casuística por interesses escusos. Porém, para que isto aconteça é necessária a vontade política para votar os projetos. O que não há sinalização até o momento, pois podemos perceber que os projetos já estão em tramitação há cinco anos e não foram apreciados.

Segundo as justificativas apresentadas pelos deputados em suas propostas para alterar o regimento interno da Câmara dos Deputados, podemos destacar algumas das principais preocupações demonstradas: (i) estabilidade na composição de membros no âmbito das Comissões; (ii) atuação com independência e imparcialidade no exame e deliberação das matérias; (iii) atuação da CCJC como instância recursal das deliberações emanadas do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar; e (iv) para conferir maior credibilidade ao Congresso.

Diferente das primeiras alternativas, que definiram a decisão do líder como regimental e adequada, conseqüentemente, mantendo a composição da Comissão após a troca dos membros e solucionado assim a questão, os projetos continuarão tramitando até que sejam analisados (aprovando ou rejeitando-se as sugestões), ou que se esgote o prazo regimental, quando então serão arquivados.

Ademais, podemos destacar que fazer parte de uma votação importante é uma ocasião em que o eleitor se vê representado e o parlamentar pode, por sua vez, prestar conta do motivo pelo qual foi eleito e de manifestar suas bandeiras, como exemplo o “voto impresso” e outros já citados neste artigo. Pois, a população entende que a democracia pressupõe a participação dela por meio do político que está lá para tomar a decisão de forma indireta buscando representar seus pleitos.

Importante ressaltar que, o que se debate aqui não é o apoio conseguido por meio do convencimento de seus pares – o que é democrático e esperado em uma discussão política – mas, tão somente as mudanças “das regras” no meio do jogo que a unida maioria em busca de suprir sua vontade faz para burlar uma decisão no processo legislativo. Definindo assim um conflito político, retirando parlamentares daquele Colegiado do qual estava participando, retirando dele a legitimidade para



opinar sobre um tema que tem embasamento, pois – até aquele fatídico momento – teve a oportunidade de debater, ouvir especialistas em reuniões de Audiências Públicas, participar de visitas técnicas, etc. Todos os recursos que a atividade e o pertencimento naquele núcleo de desenvolvimento de Know-how lhe pode conferir.

Apesar dos partidos terem certa independência para definir suas políticas internas, concedida pela legislação, é razoável que não existam nenhum tipo de manipulação que interfiram nos andamentos do devido processo legislativo. Nota-se que, em uma atualidade já desfavorável, os partidos vêm perdendo cada vez mais a credibilidade aos olhos da população. Logo, com esse tipo de ingerência, altamente noticiada pela imprensa, o descrédito só aumenta. Por tudo que estas entidades exprimem perante a história da política nacional como representantes da democracia e partícipes das decisões importantes para a sociedade, deveria haver uma maior preocupação em preservar o debate democrático no âmbito destas arenas legislativas.

Percebe-se que alguns pontos sensíveis necessitam de um aprofundamento com a finalidade de dar mais legitimidade ao processo, por exemplo, esta questão de alterar membros de uma Comissão no meio de uma votação que autoriza um inquérito criminal.

Para, além disso, foi possível notar que uma das formas encontradas pelos parlamentares para manifestarem suas opiniões, tolhidas pela substituição perante aquele Colegiado e dar uma resposta aos seus eleitores – “prestar contas”, é a exposição da ocorrência nos meios de comunicação devido a notoriedade na imprensa. Foram encontradas diversas matérias, dos mais variados tipos de jornais, a exemplo do jornal Correio Braziliense, do dia 13/07/2017, que trouxe como título da reportagem "Passei a ser ameaçado pelo líder do meu partido, diz Delegado Waldir"<sup>6</sup>. Outro exemplo é o caso da deputada Paula Belmonte que foi retirada da Comissão Especial que analisava a proposta do voto impresso (PEC 135/2019) e teve sua manifestação nas redes sociais divulgada pela matéria da Revista Oeste online, veiculada no dia 6/7/2019, com o título “Líderes trocam parlamentares em comissão para barrar o voto auditável”<sup>7</sup>.

Assim, percebe-se que os debates também vêm ocorrendo nas próprias redes sociais dos deputados, que estão sendo utilizadas como meio pelo qual se comunicam diretamente com a sociedade e seus eleitores.

Retomando o cerne da questão, conforme disserta Nascimento (2021, p, 55) em seu artigo "13 táticas parlamentares para aprovação das leis":

---

<sup>6</sup>[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/07/13/interna\\_politica,609294/passei-a-ser-ameacado-pelo-lider-do-meu-partido-diz-delegado-waldir.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/07/13/interna_politica,609294/passei-a-ser-ameacado-pelo-lider-do-meu-partido-diz-delegado-waldir.shtml)

<sup>7</sup><https://revistaoste.com/politica/lideres-trocam-parlamentares-em-comissao-para-barrar-o-voto-auditavel/>



Cabe considerar táticas parlamentares como o conjunto de manobras estratégicas empregadas pelos parlamentares, partidos políticos e o presidente da república, durante o processo de elaboração legislativa, com vistas a obter posições favoráveis na tomada de decisão, pelo uso das regras dos regimentos internos ou não.

Fazendo um paralelo entre o estudo aqui relatado com o artigo acima citado, o que chama mais atenção é que ela descreve ao longo do texto as táticas parlamentares que “são aceitáveis e que não excedem o limite do razoável do jogo-jogado”. E, ressalta que “fica de fora da noção de táticas parlamentares (...) a mentira, o ocultamento de razões, a manipulação, a chantagem, o pagamento de vantagens indevidas para a adoção de determinados comportamentos (de votar a favor ou contra), como tudo o relacionado à chamada “má política” (NASCIMENTO, 2022, p. 55).

Neste diapasão, fica a indagação se essas substituições de membros de uma Comissão em meio a apreciação de uma proposição importante e desafiadora, que encontra resistência frente a disciplina do parlamentar ao comando de sua liderança partidária, pode ser considerada aceitável ou faz parte da má política.

Por fim, embora este estudo tenha esclarecido alguns pontos, outras inquietações continuam presentes como, por exemplo: (i) impedir um deputado de exercer plenamente suas funções legislativas, retirando-o abruptamente do Colegiado a que pertence, para garantir um escrutínio pré-determinado poderia ser considerado um ato abusivo? ou (ii) a discricionariedade do líder em alterar membros das Comissões, mesmo que seja regimental, poderia ser classificada como uma fraude, uma vez que houve alteração do resultado da votação?



## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caetano. Partidos Políticos: há futuro para o monopólio da representação? In; Consultoria Legislativa do Senado Federal: Coordenação de Estudos. Textos para discussão, v.1, p.1-15. fev. 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-1-partidos-politicos-ha-futuro-para-o-monopolio-da-representacao>> Acesso em: 18/11/2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

BRASIL. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>

BRASIL. STJ - **MS: 24356** DF XXXXX/XXXXX-5, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 21/08/2018)

BRASIL. STF. **Mandado de Segurança nº 34999**. Mandado de Segurança. Constitucional. Câmara dos deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Solicitação de Autorização de Instauração de Processo por Crime Comum contra o Presidente da República. Substituição de Integrante da Comissão por indicação de Líder Partidário. Ilegitimidade passiva do Presidente da Câmara dos Deputados. Questão interna corporis. Inviabilidade da ação: precedentes. Mandado de segurança indeferido. Relator: MIN. EDSON FACHIN. Distrito Federal, DF, 11 de julho de 2017. Brasília. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5225454>>

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; e LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP. 1999.

FOGUEL, Marlon. **HISTÓRICO DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL**. INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB, Brasília-DF, 2014.

GUIMARÃES, Andre Rehbein Sathler; RODRIGUES, Malena Rehbein; BRAGA, Ricardo de João. **A Oligarquia desvendada: Organização e estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros**. Artigos Originais, Dados, ano 2019, v. 62, n. 2, p. 1-41. Rio de Janeiro. DOI <https://doi.org/10.1590/001152582019181>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/i/2019.v62n2/>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo** (1995). Tradução: Vera Pereira. Revista brasileira de ciências sociais, São Paulo, n. 29, v. 10, 1995. Disponível em: < [http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29\\_01.pdf](http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf)>. Acesso em: 18/11/2022.



LIMA, Marusia. **Histórico dos partidos políticos brasileiros**. In: plenarinho.leg.br. Câmara dos Deputados. 16 fev. 2017. Brasília. Disponível em: <<https://plenarinho.leg.br/index.php/2017/02/historico-dos-partidos-politicos-brasileiros/>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **13 táticas parlamentares para aprovação das leis**. Revista Bonijuris, Curitiba, vol. 33, n. 3 – #670 – jun./jul. 2021, págs 54-82

PITKIN, Hanna. **Representação: Palavras, instituições e ideias**. In: Revista Lua Nova. São Paulo: nº 67, 2006.

ROCHA, Décio Vieira da. **Organização de novos partidos políticos: entre estratégias de cooptação e contestação**. Disponível em: Artigos • Rev. Bras. Ciênc. Polít. (35) • 2021 • <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.240108>

SANTOS, Lucas. **A importância dos líderes partidários na Câmara dos Deputados**. In: Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 6. 02 a 06 de maio de 2016. São Paulo,

SOUZA, Murilo. **Entenda o papel dos líderes partidários**. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/143235-entenda-o-papel-dos-lideres-partidarios/>

STONER, James A.F. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 5ª edição. 1999

TRE-PI. **DOS PARTIDOS POLÍTICOS**. Disponível em: <https://www.tre-pi.jus.br/partidos/duvidas-frequentes/dos-partidos-politicos-e-das-coligacoes>

VIANA, Nildo. **O QUE SÃO PARTIDOS POLÍTICOS?** Edições germinal. Goiânia – Goiás, 2003.

