

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO**

MARCELO INÁCIO DE ARANHA MENEZES

**LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICA DOS ACORDOS DE
LIDERANÇA NO SENADO FEDERAL**

Brasília/DF

2020

MARCELO INÁCIO DE ARANHA MENEZES

**LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICA DOS ACORDOS DE
LIDERANÇA NO SENADO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP.

Orientador: Prof. Dr. Georges Abboud, na linha de pesquisa “Processo e Jurisdição Constitucional”.

Brasília/DF

2020

MARCELO INÁCIO DE ARANHA MENEZES

**LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICA DOS ACORDOS DE
LIDERANÇA NO SENADO FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

28 de setembro de 2020

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Orientador Georges Abboud
IDP**

**Prof. Dr. Sérgio Antonio Ferreira Victor
IDP**

**Prof. Dr. Rafael Tomaz de Oliveira
USP**

AGRADECIMENTOS

A decisão de retomar à vida acadêmica, sem dúvida, não é fácil de ser tomada. Mesmo que o período de afastamento dos bancos universitários seja breve, a vida profissional e pessoal se adequa e, imperceptivelmente, preenche uma lacuna que antes era destinada ao dia-a-dia de aulas, livros, debates, seminários, fichamentos e o convívio com colegas de academia e professores.

Contudo, apesar de não ser uma decisão fácil, o caminho mostra que é uma escolha acertada, que se auto justifica diariamente e que, ao final – de um ciclo que não fecha as portas, mas abre tantas outras possibilidades – mostra-se gratificante, o que demanda o agradecimento da jornada que culminou com a produção desta dissertação de mestrado.

O agradecimento preliminar à Deus é implícito e indispensável quando se crê que Ele é responsável por tudo que acontece em nossas vidas.

Em segundo lugar, o agradecimento é dirigido aos meus pais Ademar e Areuda, com os quais compartilhei minhas primeiras mesas de estudo (pois ainda estudavam quando eu era criança) e aos quais sempre devi (e deverei) minhas primeiras lições, escolares ou não.

Devo a eles, ainda, a consciência de que “o estudar nunca tem fim” e que “sempre há o que estudar”: frases da infância que nunca deixaram de ecoar em minha mente e que fizeram todo o sentido para que ingressasse em um curso de mestrado. Ensinos também que me dão a ciência de que mesmo após esta fase, ainda há muito o que estudar.

A presença que ocorreu em todas minhas fases da vida acadêmica não foi diferente ao perceber que ambos tiveram a vontade e a paciência em acompanhar tanto minha banca de qualificação quanto de defesa, para ouvir seu (limitado) filho falar sobre democracia, poder legislativo, separação de poderes e acordos de líderes. Há coisas que, realmente, apenas mães (e alguns pais) realmente fazem, gratuita e amorosamente, por seus filhos – como também fazem por minhas irmãs, Marcele e Gabriela, companheiras de anos.

O agradecimento à minha amada esposa Cecília, que esteve ao meu lado durante essa jornada, com parceria e amor únicos que nos permitiram permanecer unidos e cúmplices nesta fase de reinserção de uma atividade acadêmica em nossas rotinas.

Ao contrário de muitos cônjuges que passam a dedicar um tempo à produção intelectual e devotam agradecimentos para o outro que “cuidou” da família no período, registro minha eterna gratidão à Cecília por me ensinar – e incentivar – que a paternidade não poderia ser deixada de lado nesse período. Essas qualidades, dentre outras tantas, apenas nutrem meu amor por ela e por minhas filhas Luísa e Laura (que veio ao mundo em um dia de aula de Constituição

e Relações Privadas, do Prof. Roberto Freitas), as quais tenho o prazer de dividir a existência, com as falhas que ao ser humano são inerentes. Também tenho a sorte que Cecília seja uma competente e brilhante profissional do Direito, com quem pude compartilhar diversos debates sobre os temas desenvolvidos ao longo desses anos de estudo. Enfim, melhor companhia, certamente, não houve e não haveria.

Aos amigos sempre deve ser devotado um lugar especial e aqui o faço na pessoa do meu querido Daniel Augusto Vila-Nova Gomes, que para além do papel de amigo – o qual exerce com maestria – de forma ímpar e benevolente, também assumiu o papel de co-orientador desta dissertação, desde a elaboração do projeto em 2018 até o acompanhamento virtual da banca de defesa, além da paciência na leitura do texto em suas mais diversas fases, com apontamentos essenciais, frutos de seu brilhantismo acadêmico e de vida.

Um agradecimento especial ainda aos funcionários e professores do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), minha casa nos últimos anos, a qual tive o prazer de frequentar ao lado de nobres colegas de Mestrado e excelentes profissionais e também mestres em Direito: Aderruan Tavares, Allinne Garcia, Ana Paula Vilas-Boas, Arnaldo Camanho, Daniella Maia, Fernando Mello, Guilherme Favetti, Joaquim Pedro, José Trindade, Lucas Trompieri, Márcio Sá, Renan Albernaz, Robson Pinheiro, Thiago Costa, Yara Maciel, dentre outros com os quais convivi nos últimos tempos, debatendo, aprendendo (muito!) e compartilhando ideias e ideais.

Agradeço, ainda, aos senadores e servidores do Senado Federal, com os quais trabalhei pessoalmente e que tive a honra de vivenciar momentos e elementos que se fizeram presentes neste trabalho. Aos Senadores Renan Calheiros (AL), Raimundo Lira (PB), Simone Tebet (MS) e Veneziano Vital do Rêgo (PB), os quais, respectivamente, em diferentes fases da minha atuação profissional, pude acompanhar de perto quanto ao exercício da liderança parlamentar na dinâmica legislativa. Aos Secretários-Gerais da Mesa do Senado, e amigos, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Claudia Lyra Nascimento, pelo aprendizado; bem como aos servidores, e não menos amigos, José Roberto Leite Mattos e Paula Dantas, pelas valiosas informações prestadas ao longo da pesquisa.

Agradeço também aos professores Paulo Gonet Branco (IDP), pelo qual tenho grande admiração acadêmica e Sérgio Antônio Ferreira Victor (IDP), por aceitarem participar da minha banca de qualificação e assim oportunizar que eu pudesse colher sugestões de aperfeiçoamento da pesquisa; e ao professor Rafael Tomaz de Oliveira (USP), bem como ao professor Sérgio Antônio Ferreira Victor pela arguição na banca de defesa. Ainda no rol dos importantes docentes que enriqueceram o presente trabalho, cito ainda, o professor Hector Vieira pela competente adequação de normas técnicas e a professora Marcella Abboud, cuja qualidade e

esmero do trabalho de revisão ortográfica e de estilo, certamente, conferirá – aos leitores – uma melhor experiência, que a ela deve ser atribuída.

Por fim, não poderia deixar de agradecer ao meu orientador, professor Georges Abboud, que aceitou a missão de conduzir a elaboração deste trabalho, com sugestões de bibliografia, temas a serem aprofundados, lançamento de luzes sobre problemas empíricos e demais funções e auxílios que fazem jus a sua qualidade técnica e acadêmica como um dos grandes nomes do Direito Constitucional no país. Uma honra ter sido seu orientando neste período.

RESUMO

A presente dissertação se propõe a analisar a legitimidade constitucional e democrática dos acordos de lideranças realizados no âmbito do Senado Federal. Para tanto, inicialmente, propõe-se o estabelecimento das premissas tanto da importância do princípio da separação dos poderes, em uma visão contemporânea, como elemento estruturante do estado democrático, quanto da necessidade de o Parlamento evoluir como instituição para o fortalecimento da democracia, através de práticas e procedimentos que sejam pertinentes com ideais democráticos. Busca-se compreender a dinâmica dos acordos de liderança no processo legislativo do Senado Federal, fazendo recorte específico de observação da tramitação de propostas de emendas à constituição promulgadas nas duas últimas legislaturas (2015-2020) e da importância dos acordos de lideranças no processo legislativo. Por fim, diante da pertinência da prática dos acordos de lideranças com princípios democráticos constitucionais e regimentais e do posicionamento do Supremo Tribunal Federal –nas poucas vezes em que instado sinalizando para natureza *interna corporis* dessa prática –, entende-se que os acordos de liderança são legítimos mecanismos democráticos relacionados à autonomia organizacional do Parlamento, sendo relevantes para o fomento de desacordos e a eliminação de dissensos essenciais ao fortalecimento do Poder Legislativo como instituição e, conseqüentemente, da democracia constitucional.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Presidencialismo de Coalizão. Processo Legislativo. Acordos de Líderes. Desacordo democrático. Legitimidade democrática.

ABSTRACT

The present research proposes to analyze a constitutional and democratic legitimacy of the leadership agreements made by parliamentary leaders in the Federal Senate. To this end, the research proposes the establishment of two premises: importance of the principle of separation of powers, in a contemporary view, as a structuring element of the democratic state, and the need for Parliament to evolve as an institution for the strengthening of democracy, through practices and procedures that are relevant to democratic ideals. It seeks to understand the dynamics of leadership agreements in the legislative process of the Federal Senate, from a specific viewing point related to the processing for amendments to the constitution enacted in the last two legislations (2015-2020) and the importance of leadership agreements in the legislative process. Finally, given the relevance of the practice of leadership agreements with democratic, constitutional and regimental principles; and the Federal Supreme Court's understanding that, when requested, signaling the *interna corporis* nature of this practice; we conclude that the leadership agreements are legitimate democratic mechanisms related to the organizational autonomy of the Parliament, being relevant for the promotion of disagreements and the elimination of dissent, both essentials to the strengthening of the Legislative Power as an institution and, consequently, of constitutional democracy.

Keywords: Legislative Power. Coalition Presidentialism. Legislative Process. Leader Agreements. Democratic disagreement. Democratic legitimacy.

LISTA DE APÊNDICE

Apêndice 1 - Quadro de Emendas Constitucionais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 Separação de Poderes e Democracia no Brasil	17
1.1 Pano de fundo clássico: separação dos poderes sob a forma da Filosofia Política Moderna	17
1.2 A nova separação de poderes de Bruce Ackerman.....	19
1.3 A visão de Jeremy Waldron.....	23
1.4 O modelo de separação de poderes na democracia brasileira	27
<i>1.4.1 Breve síntese sobre o ponto de vista normativo-constitucional</i>	<i>27</i>
<i>1.4.2 A separação de poderes no Brasil do presidencialismo de coalizão</i>	<i>28</i>
2 Os Acordos de Lideranças no paradigma constitucional brasileiro de 1988	39
2.1 A origem dos acordos de lideranças no congresso nacional	39
2.2 Os acordos de lideranças no parlamento e o presidencialismo de coalizão brasileiro.....	42
2.3 Os acordos de lideranças no Senado Federal.....	49
<i>2.3.1 Aspectos normativos: a dicotomia entre a ausência e a efetividade</i>	<i>52</i>
3 Acordos de Liderança: discussões constitucionais e desacordo democrático. ...	62
3.1 Os acordos de lideranças e os Princípios Democráticos.....	62
<i>3.1.1 Representação dos representantes: o direito ao livre exercício do mandato</i>	<i>64</i>
<i>3.1.2 Os acordos de liderança e os princípios do processo legislativo previstos no Regimento Interno do Senado Federal.....</i>	<i>68</i>
3.2 Discussões constitucionais e o posicionamento do STF	70
<i>3.2.1 Acordos de liderança e a jurisprudência dos atos interna corporis</i>	<i>70</i>
3.3 Acordos e lideranças: a práxis recente no Senado Federal	75
<i>3.3.1 Reuniões e Acordo de Líderes no Senado Federal.....</i>	<i>75</i>
<i>3.3.2 Acordos de lideranças no Processo Legislativo Constitucional das Emendas Constitucionais n° 85 à 108.....</i>	<i>78</i>
<i>3.3.3 Acordos de Lideranças e a Pandemia do Covid-19 no ano de 2020.....</i>	<i>87</i>

3.4 O desacordo democrático de Jeremy Waldron e o acordo de líderes enquanto mecanismo democrático da autonomia do Poder Legislativo	94
CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS.....	119
APÊNDICE – QUADRO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS	125

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo central analisar a legitimidade constitucional e democrática dos Acordos de Liderança no âmbito do Senado Federal, por meio da compreensão de sua natureza jurídico-política e da observação do papel exercido pelos líderes parlamentares na elaboração e manutenção desses acordos, os quais têm papel central na organização dos trabalhos parlamentares – e, conseqüentemente, no processo legislativo – de modo que possamos refletir sobre a pertinência dessa prática para o fortalecimento institucional do Parlamento enquanto caminho para afirmação da democracia.

Nesse sentido, em um primeiro momento, para um estabelecimento de alguns conceitos que serão aprofundados ao longo deste estudo, cabe esclarecer que um líder é um parlamentar escolhido por um partido ou um bloco partidário (conjunto de partidos). Assim, considera-se que suas manifestações, bem como determinadas competências regimentais, na dinâmica do processo legislativo, permitem que as lideranças exerçam um protagonismo, diferenciando – pelo menos funcionalmente – o líder dos demais parlamentares, em um exercício que pode conduzir a questionamentos quanto aos limites da mera atividade de representação da vontade dos liderados, dado o contexto de presidencialismo de coalizão verificado no Brasil.

Para os fins deste trabalho, ao analisarmos a composição e a organização dos trabalhos legislativos no Senado Federal, partiremos do pressuposto que lideranças parlamentares possuem inequívoco destaque na condução do processo de produção normativa, a ponto, por exemplo, de as Reuniões de Líderes¹ exercerem papel central e essencial à definição da pauta dos trabalhos legislativos conduzidos pelo Plenário e Comissões da Casa.

Entendemos, nesse sentido, que o estudo e a análise das funções do Senado Federal e de uma das suas mais nobres funções, a de deliberar, perpassa, então, pela indispensabilidade da compreensão do papel de seus membros, notadamente de seus líderes e acordos por eles entabulados.

Conseqüentemente, e apontamos aqui um dos objetivos desta dissertação de mestrado, a pesquisa tende a fornecer condições de observação e análise dos efeitos que a prática dos procedimentos parlamentares influencia na construção (ou na afirmação) da democracia, bem

¹ Nas últimas legislaturas, há uma prática usual no Senado Federal: realização de uma reunião dos líderes com a Presidência da Casa, semanalmente, antes do início das deliberações do Plenário. Ali, por meio dos aclamados “acordos de líderes”, são construídos os consensos (ou estabilização de dissensos) sobre os trabalhos legislativos mais importantes da semana no Plenário e nas Comissões.

como qual sua interação junto às complexas realidades, dilemas, princípios e expectativas sociais que o Parlamento deve (ou deveria) corresponder e dialogar.

Para o aprofundamento e o desenvolvimento da pesquisa, é necessário o estabelecimento de alguns pontos de partida ou, melhor, de perspectivas de diálogo com o objeto a ser observado.

Logo, de maneira a garantir a compreensão do contexto constitucional e institucional que envolve o objeto da pesquisa, adotamos o ponto de vista de análise sob a forma de paradigmas² aplicados à Teoria Geral do Direito e ao Direito Constitucional, desenvolvida pelo professor Menelick de Carvalho Netto³. O autor desenvolve a evolução do constitucionalismo sob a visão de três paradigmas constitucionais, sendo o último deles, o paradigma do Estado Democrático de Direito – no qual está inserido o recorte temporal abordado neste trabalho – caracterizado pela importância dos princípios e pela proteção de direitos fundamentais e difusos em um contexto cada vez mais complexo, pluralista e aberto⁴.

Dessa forma, veremos a gênese dos acordos de líderes coincidir com o próprio processo constituinte do paradigma atual representado pela Constituição de 1988 e, assim, ao longo do trabalho, observamos a pertinência e a legitimidade desses acordos para o atual paradigma, a saber, o Estado Democrático de Direito.

Nessas bases, com o desenvolvimento do Estado Constitucional⁵ e na esteira da discussão sobre a constitucionalidade – bem como a afinidade com ideais democráticos – de estruturas e procedimentos do Poder Legislativo, deve ser inserida a reflexão sobre o papel da separação dos poderes constituídos (em tensão, independentes, autônomos e em constante busca de harmonia). Assim, é essencial a análise do princípio da separação de poderes, o qual se mostra como estruturante da democracia, de modo a que se tenha por legítima a atuação estatal e da comunidade no processo democrático, fortalecido por suas instituições.

² KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 6ª Ed. São Paulo: Perspectivas, 2001. (Coleção Debates).

³ CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocada da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre - RS, v. 68, n. 2, p. 67-84, abr./jun. 2002. pp. 11-20.

⁴ Sobre a citação ao professor Menelick de Carvalho Netto, não se ignora a influência e o diálogo do autor com a obra de Jurgen Habermas, contudo, para os fins deste trabalho, tenta-se tão somente o exercício de adotar a concepção dos paradigmas de Estados constitucionais, que entendemos também pode ser trabalhada sob outras óticas - diversas da teoria habermasiana de sociedade - como o próprio Menelick de Carvalho o faz, uma vez que, esse autor, com Luhmann (no artigo referenciado na nota anterior), entende que a Constituição é uma importante aquisição evolutiva para o funcionamento das democracias pluralistas e que permite entender a relação entre o Direito e a política em termos institucionais.

⁵ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 8ªed. Madrid: Ed. Trotta, 2008.

Neste ponto, para além de uma visão baseada nos clássicos da Teoria Política Moderna, analisaremos as contribuições de Bruce Ackerman⁶ e de Jeremy Waldron⁷ sobre o tema, para, então, descrevermos a separação dos poderes na democracia do Brasil pós-88 e sua influência na dinâmica do Parlamento em um contexto de presidencialismo de coalizão, tomando por base as lições fundamentais de Sérgio Abranches⁸, Sérgio Victor⁹, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo¹⁰.

Ackerman, em apertada síntese, justifica a separação de poderes por meio de três ideais que devem ser perseguidos e desejados pela sociedade na organização de tais poderes: a legitimidade democrática, a especialização funcional e, por fim, a proteção e ampliação de direitos fundamentais. De outro lado, Waldron defende a busca pela preservação da integridade dos poderes, cuja separação está intimamente ligada com a preservação do devido processo, em um cenário onde um trabalho articulado confere a legitimidade democrática da atuação das instituições.

Para os fins deste trabalho, essa concepção é importante para visualizarmos como o papel dos líderes partidários e dos acordos de liderança no Senado Federal se comunicam com a busca pela afirmação da democracia por meio do fortalecimento do Parlamento enquanto instituição essencial neste propósito. Nesse sentido, dialogamos com os conceitos elaborados por Robert Dahl¹¹ e Guillermo O'Donnell¹², acerca dos requisitos de democracia poliárquica e democracia delegativa/representativa, respectivamente.

Tal diálogo, acrescido das lições do citado autor argentino, Guillermo O'Donnell, permite que se verifique como o modelo brasileiro representa uma democracia delegativa, ou seja, um subtipo de democracia que apenas é superável por meio de um processo longo e contínuo do fortalecimento institucional, inclusive das instituições políticas, como o Congresso Nacional.

⁶ ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nivia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2009. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

⁷ WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Harvard University Press, 2016. pp. 45-71. (Edição e-book [kindle]).

⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. (Edição do Kindle).

¹¹ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão).

¹² O'DONNELL, G A. Democracia delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, pp. 25-40, 1991.

Contudo, é importante destacar que neste estudo – e, aqui, adotando a premissa de que não pretendemos estabelecer padrões hermenêuticos voltados à prática judicial para a observação do papel do Poder Judiciário na verificação da legalidade e constitucionalidade de atos do Parlamento – exploraremos também, caso existam, asposições do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal, na composição de conflitos que contribuiram para a evolução e afirmação de princípios e conceitos da atividade parlamentar (direito das minorias, livre exercício do mandato parlamentar, atos *interna corporis*, dentre outros presentes na construção jurisprudencial do STF) e que se relacionam com a prática dos acordos de lideranças realizados no parlamento.

Aliado a tais perspectivas, por fim, entendemos que um tema dessa natureza, de observação da atividade parlamentar e sua interação com o Direito, é fundamental que dialogue com as lições de Jeremy Waldron¹³, quem, ao analisar o contexto político-parlamentar – suas circunstâncias e consequências –, estabelece que um “desacordo” é essencial para uma estrutura de Poder Legislativo democrática¹⁴. Nesse contexto é inserida, portanto, a discussão sobre a influência e o poder dos líderes partidários na construção e no fomento de um “desacordo” desejável às estruturas de representação popular (várias vozes no Poder Legislativo, direito das minorias) e como tais dissensos podem ser estabilizados de forma a prestigiar e fortalecer o parlamento e, conseqüentemente, a democracia.

Sob tais lentes – que ao longo desta dissertação tivemos a preocupação de não apresentarmos uma espécie indesejada de “colcha de retalhos de referenciais teóricos” – é que pretendemos de forma coerente, sob o ponto de vista da legitimidade e da pertinência com ideais democráticos, observar o papel das lideranças parlamentares e dos acordos de liderança no processo legislativo do Senado Federal, todos eles necessários à evolução da pesquisa.

Para fins de desenvolvimento e problematização do objeto, o estudo do “acordo de líderes” no Senado Federal deve ser abordado não apenas sob uma perspectiva teórico-normativa, mas também sob aspectos práticos (a metodologia será abordada especificamente em tópico subsequente). Como dito anteriormente, ao se analisar a *praxis* do Senado Federal nas últimas legislaturas, verifica-se que a produtividade da “semana legislativa” tem como ponto de equilíbrio o que foi definido na “Reunião de Líderes”, realizada no início da semana,

¹³ WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999.

¹⁴ “the existence of disagreement and the need, despite disagreement, to set up a common framework”. In: WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999.

no gabinete da Presidência do Senado Federal (ou *online*¹⁵, como ocorreu excepcionalmente em virtude da pandemia de COVID-19 em 2020). Assim, o tema deve ser analisado também sob outros aspectos e perspectivas, para melhor compreender e ratificar (ou não) o papel exercido pelas Lideranças no âmbito do Senado Federal, em nosso paradigma constitucional.

Para uma perspectiva de impacto social, a análise preliminar do contexto acima descrito lança luzes inquietantes sobre a atuação e o papel de parlamentares-líderes no processo legislativo no Congresso Nacional. Processo cuja lisura é, indiscutivelmente, essencial ao Estado Democrático de Direito e à concreção de princípios constitucionais que tem, no fruto do trabalho realizado no Parlamento, sua grande fonte, tanto de garantia, quanto de reprodução, representada pelo complexo conjunto de normas que regulam os mais diversos campos de relação da sociedade (que configuram a legitimidade pelo Direito).

Em síntese, pode-se supor que, em um Estado que se pretende Democrático, é desejável e coerente que as normas sejam elaboradas com critérios¹⁶, razões e limites fundamentados em procedimentos democráticos e reconhecidos pelo Estado de Direito, inaugurado em 1988, ou seja, tidos como jurídicos, constitucionais, regimentais e legitimamente democráticos. Tal premissa é elemento central de discussão desta pesquisa.

De outro lado, em busca de uma maior compreensão dessa perspectiva e dos efeitos externos ao Parlamento, inclusive na relação entre poderes, é também fundamental – e não menos importante – um aprofundamento sobre o tema em uma perspectiva interna, na qual os princípios que regem o processo legislativo também devem ser harmônicos (íntegros e integrados) com a atividade dos líderes, para que não se proceda a uma corrupção interna que macule o devido processo legislativo, condição essencial à legitimidade de sua atuação.

Na análise dessa perspectiva interna, destaca-se, por exemplo, que o Regimento Interno do Senado Federal entende, no inciso III do artigo 412, como princípio geral do processo legislativo a “impossibilidade de prevalência de acordo de liderança sobre norma regimental”, salvo em determinados casos. Logo, se o Regimento Interno é entendido como conjunto de normas que deve reger a atividade legislativa, tal princípio deve ser harmonizado, no mínimo, com os demais ali previstos, ou seja, os demais incisos do artigo 412 do diploma regimental¹⁷.

¹⁵ De acordo com o Ato da Comissão Diretora do Senado nº 7, de 2020, que “Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 11.05.2020.

¹⁶ ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. 1ª Ed. Espanha: Editora Civitas S.A., 1997.

¹⁷ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO. Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais,

Tendo em vista a necessária harmonia de princípios, a realização de um acordo de lideranças¹⁸ — no qual 24 parlamentares¹⁹ pautam e definem a agenda do processo legislativo, o que e como vai ser submetido ou não à apreciação dos demais parlamentares, independentemente do nível de instrução da matéria (se há ou não nos autos pareceres de comissões) ou outro critério objetivo — leva-nos a refletir até que ponto pode ou não violar, dentre outros princípios, a participação igualitária e o livre exercício do mandato dos senadores.

O tema carece de reflexão: há necessidade de representantes em um colegiado de 81 senadores? Há legitimidade nesses tipos de representação? O papel das lideranças é meramente procedimental? Vem ao encontro do – ou de encontro ao – livre exercício do mandato, soberanamente delegado pelos eleitores? Faz parte do (devido) processo legislativo ou de uma autonomia organizacional dos trabalhos legislativos?

Cabe destacar – e aprofundaremos este aspecto ao longo da dissertação – que o líder partidário, durante os trabalhos da sessão plenária do Senado Federal, por exemplo, é instado a encaminhar voto e orientar a bancada, ocasião em que, ao microfone, geralmente, se pronuncia: “a liderança do partido X encaminha voto sim”, “a liderança do partido X encaminha voto não”, “a liderança do partido X libera a bancada²⁰”.

Apesar de o encaminhamento do líder em uma votação não ser oficialmente vinculante aos parlamentares que compõem o partido, pode-se cogitar de uma limitação ao livre exercício do mandato do parlamentar de votar de acordo com sua compreensão do tema objeto de deliberação? Será o parlamentar punido, perseguido ou rotulado por “votar contra a orientação

mediante os seguintes princípios básicos: I - a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais; II - modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais; III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa; IV - nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental; V - prevalência de norma especial sobre a geral; VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito; VII - preservação dos direitos das minorias; VIII - definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência; IX - decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento; X - impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do **quorum** regimental estabelecido; XI - pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento; XII - publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento; XIII - possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

¹⁸ O primeiro argumento que surge em defesa do *status* de um líder (ou liderança) remonta à própria construção e evolução do conceito de democracia (na sua concepção de origem grega) e a definição ou necessidade de papéis de representantes e representados.

¹⁹ Segundo dados retirados do site do Senado Federal (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/liderancas-parlamentares>. Acesso em 06.09.2020.) em 31 de agosto de 2020, há 24 lideranças parlamentares, sejam de partidos, blocos, ou das posições de Governo, Maioria e Minoria.

²⁰ Liberar a bancada é uma expressão usada pelo líder quando abre mão de estabelecer uma posição objetiva sobre a votação em curso no momento.

do líder do partido”? Verificaremos, com amparo em amplo estudo de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, a coesão do parlamento em votações importantes e a fidelidade ao líder partidário.

Nesse contexto, destaque-se, ainda, que o mandato de um Senador – ao contrário do que ocorre no âmbito da Câmara dos Deputados – é fruto de uma eleição majoritária, a vaga não é do partido ou da coligação como não raro surgem em discussões sobre as características do exercício do mandato parlamentar²¹. A centralização dos trabalhos legislativos na figura dos líderes e dos partidos restringe a legitimidade do mandato majoritário do Senador? Há consentimento dos parlamentares?

Diante de toda essa problematização e decorrentes questionamentos que serão abordados ao longo deste estudo, cabe fazer alguns apontamentos de cunho metodológico adotados nesta pesquisa.

Para a observação da realização do acordo de líderes, fizemos um recorte de análise que compreendeu o processo legislativo de emendas constitucionais promulgadas nas duas últimas legislaturas. Destaca-se, inclusive, que essa observação é estendida no tempo, uma vez que há emendas promulgadas nas últimas duas legislaturas com tramitações que variam de menos de um a até quinze anos, por exemplo. Justifica-se, ainda, o recorte nas propostas de emenda à constituição diante da relevância jurídica dessas iniciativas legislativas, uma vez que influenciam diretamente no mecanismo estrutural do Estado, fundamento, portanto, do próprio Estado Democrático de Direito.

²¹ Conforme decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 27 de maio de 2015, nos autos da ADI 5081, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, restou fixada a seguinte tese: “A perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.081/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, *caput*). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 27.05.2015, DJe em: 19.08.2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 11.06.2020.)

Atualmente, para aferição da realização de reuniões de líderes e dos efeitos dos acordos de liderança no âmbito do Senado Federal, pode-se dispor de, no mínimo, cinco fontes distintas: i) registros oficiais (Diário Oficial do Senado e Relatórios da Presidência); ii) notas taquigráficas das sessões e reuniões de Plenários e Comissões; iii) imprensa oficial do Senado (Agência Senado) e o *clipping* estruturado e distribuído pela instituição; iv) informações de setoristas da imprensa política nacional que cobrem o Congresso Nacional e v) entrevistas e manifestações do Presidente, líderes e demais parlamentares.

Por fim, no decorrer da pesquisa, foi necessário – e proveitoso – o acompanhamento, *pari passu*, da ocorrência e do produto das reuniões e acordos de líderes durante o processo legislativo de novas emendas constitucionais promulgadas ao longo da realização da pesquisa, inclusive a primeira emenda constitucional deliberada por Sistema de Deliberação Remoto (SDR), tendo em vista a pandemia mundial do novo Coronavírus (COVID19).

Dessa forma, adotando-se uma apresentação de metodologia na forma de capítulos estruturantes, o Capítulo 1 trata do estabelecimento de conceitos fundamentais, de base, à compreensão do objeto da pesquisa. Nesse sentido, abordaremos, portanto, reflexões contemporâneas sobre o princípio da separação de poderes como elemento estruturante de estados democráticos, bem como a necessidade do fortalecimento de instituições, como o Senado Federal, no percurso de afirmação da democracia. Por fim, verificaremos o modelo de separação de poderes, sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão brasileiro, o que nos dará elementos para analisarmos a práticas do acordo de líderes no parlamento.

O Capítulo 2 versará sobre a os acordos de liderança tendo como referências o paradigma constitucional e do Congresso Nacional pós-constituente. Pontuaremos sua concepção, ainda na Assembleia Nacional Constituinte. Também verificaremos seu desenvolvimento no presidencialismo de coalizão, de acordo com profícuas observações realizadas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Por fim, abordaremos a diferenciação de cunho formal que se estabeleceu entre Câmara dos Deputados (que possui um órgão, um Colégio de Líderes formalmente instituído) e o Senado Federal, que não apresenta estrutura idêntica neste aspecto, regimentalmente formalizada.

No caso específico da estrutura das lideranças no Senado Federal, sob a égide da Constituição de 1988 e fazendo um recorte no procedimento de deliberação e aprovação de emendas constitucionais promulgadas nas duas últimas legislaturas (2015–2019 e 2019–

2023)²², procederemos ao aprofundamento do papel dos acordos de lideranças no processo legislativo.

Dessa forma, a pesquisa lançará luzes sobre a prática e o cotidiano da atividade parlamentar, destacando aspectos conceituais, esclarecendo quem são e como são escolhidos os líderes, quais as competências, prerrogativas e demais vinculações legais, regimentais e costumeiras relacionadas. Nesse ponto, deve ser analisada, portanto, as reuniões de líderes e, em um panorama inicial relativo ao recorte adotado, quais Propostas de Emendas à Constituição promulgadas foram pautadas e deliberadas em consequência de prévio acordo de líderes no Senado Federal (24 emendas constitucionais – EC 85/2015 à EC 108/2020)²³.

Por fim, o Capítulo 3 discutirá a leitura dos acordos de liderança e sua pertinência com princípios democráticos, regimentais, a democracia e o fortalecimento do Senado Federal enquanto instituição nesse contexto. Em suma, podemos discutir a (in)constitucionalidade – à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) – dos procedimentos e, logo, dos produtos dos acordos de liderança no processo legislativo constitucional. Abordará, portanto, a relação dos acordos com as ordens constitucional e regimental vigentes e, analisando, em que medida há (ou não) descontentamento ou “insurreição” de liderados (por exemplo, em questões de ordem ou em votações contra a orientação do partido) e possível posição do STF a respeito.

Pretende-se, também, apresentar observações recentes sobre a prática e acordos de líderes no âmbito do Senado Federal. Descreveremos, um pouco mais detidamente, o processo legislativo das emendas constitucionais objeto deste estudo. A pesquisa demanda, portanto, análise da tramitação das Propostas de Emenda à Constituição, bem como o acesso ao registro das notas taquigráficas das sessões plenárias respectivas, notícias e declarações oficiais de parlamentares, nas quais a realização e/ou a ausência de acordo de líderes podem ser destacadas.

²² De acordo com o Glossário Legislativo do Congresso Nacional, legislatura é o “Período de funcionamento do Poder Legislativo com duração de quatro anos que vai da posse dos parlamentares, no dia 1º de fevereiro do ano seguinte à eleição parlamentar, até a posse dos eleitos na eleição subsequente. Cada legislatura contém quatro sessões legislativas ordinárias.” Ou seja, a sessão legislativa é o “Período correspondente ao ano de trabalho parlamentar.” (CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de termos legislativos**. 1ª Ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. p. 62. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf?sequence=3. Acesso em: 16.09.2020.).

²³ O recorte da pesquisa representado pela análise das emendas constitucionais promulgadas evidencia uma preocupação com o reflexo das citadas proposições legislativas na sociedade: trata-se de mudanças na Constituição Federal, fundamento de nosso Estado Democrático de Direito. Sob o aspecto temporal, ao se analisar as últimas legislaturas, tem-se um referencial de 24 emendas constitucionais promulgadas (de um total de 108), o que nos permitirá refletir sobre a atual situação do Senado Federal, sua leitura pelo Direito, o respeito à Constituição e ao Regimento Interno. Contudo, ressalte-se que a pesquisa abarca as emendas promulgadas durante a pesquisa, o que demandou um acompanhamento e uma observação dos fatos na exata medida de sua evolução.

Sublinha-se que o site do Senado Federal já disponibiliza à sociedade grande parte desse material (notas taquigráficas, pareceres, textos, notícias)²⁴.

Por fim, deve-se enfrentar, portanto — e aqui aprofundando também um diálogo com Jeremy Waldron — a problematização apresentada anteriormente, quais sejam: i) em um patamar constitucional: o acordo de lideranças é legítimo, ofende o processo legislativo democrático e princípios constitucionais, fortalece o Parlamento em um contexto de separação dos poderes? ii) em um patamar regimental: o acordo de liderança ofende os princípios do processo legislativo previstos regimentalmente, fortalece o Parlamento como instituição? iii) como se ajustam os conceitos de representação por meio de lideranças e o livre exercício do mandato parlamentar? iv) a elaboração de um acordo com base em divergências (desacordo²⁵) é um produto democrático, fortalece a democracia?

Dessa forma, percorrido o caminho da pesquisa acima descrita, é possível refletir na conclusão sobre o papel e o peso dos acordos de lideranças na condução dos trabalhos e discussões no âmbito do Senado Federal e, assim, entender o reflexo deste procedimento ao desenvolvimento e à concretização do “devido processo legislativo constitucional” que o Direito, a Constituição, a sociedade e a democracia esperam do Parlamento.

²⁴ Os Diários do Senado Federal, os Relatórios Anuais da Presidência e os Relatórios Mensais da Atividade Legislativa publicados pelo Senado Federal também são importante fonte de pesquisa (e de estatísticas) imprescindíveis ao tema afeto a este estudo. Os Diários do Senado Federal podem ser acessados em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>. De outro lado, os Relatórios Legislativos podem ser acessados em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-legislativos>.

²⁵ WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999.

1 SEPARAÇÃO DE PODERES E DEMOCRACIA NO BRASIL

1.1 PANO DE FUNDO CLÁSSICO: SEPARAÇÃO DOS PODERES SOB A FORMA DA FILOSOFIA POLÍTICA MODERNA

Para a observação de uma prática que ocorre dentro do Poder Legislativo, acerca da dinâmica dos acordos entre lideranças parlamentares, é salutar que finquemos algumas premissas em relação à discussão do princípio da separação de poderes no Estado Democrático de Direito.

Justifica-se, mesmo que se argumente, em uma visão superficial de que os acordos, enquanto componente rotineiro da atividade parlamentar, dizem respeito tão somente ao funcionamento interno do Parlamento, não há como negar que a atuação dos líderes parlamentares tem eco na relação que o Poder Legislativo trava com os outros poderes constituídos. A participação dos líderes (e de eventuais acordos) na organização da pauta legislativa e dos procedimentos é que representará, em maior medida, a relação do Poder Legislativo com o poder de agenda exercido pelo Poder Executivo, como veremos mais detalhadamente adiante. Do mesmo modo, o que é definido pelo Parlamento (inclusive via acordo de lideranças) é o que pode pautar o processo legislativo que pode ou não ser levado à apreciação do Poder Judiciário, diante de possíveis discussões sobre direitos de parlamentares, de minorias, de livre exercício do mandato, de devido processo legislativo e outras questões.

Essas razões nos levam a acreditar que devemos fundamentar o nosso debate com algumas observações sobre as relações entre os poderes, passando tanto por uma rápida digressão nos clássicos da Teoria Política Moderna, quanto por visões mais contemporâneas com as colaboração de Bruce Ackerman²⁶ e Jeremy Waldron²⁷, até chegar ao desenho constitucional brasileiro de presidencialismo de coalizão, conceituado por Sergio Abranches²⁸, no qual as lideranças parlamentares exercem papel central no jogo político nacional, que se pretende democrático.

Preliminarmente, portanto, e fazendo-o de forma inadvertidamente sintética — tomando por base uma espécie de pano de fundo comum da filosofia política moderna — acerca da construção do conceito de separação de poderes ao longo dos últimos séculos, não podemos afastar a concepção de que a ideia embrionária do liberalismo nos remete à Carta Magna de

²⁶ ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nivia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2009. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

²⁷ WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Harvard University Press, 2016. (Edição e-book [kindle]). pp. 45-71.

²⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

1215, com o intento de livre comércio, proteção à propriedade e liberdade aos súditos. Contudo, é após Locke²⁹ e sua ideia de estado de natureza, que se trabalha mais profundamente com a justificação e a ratificação da propriedade, na qual se aponta, inicialmente, a ideia da separação de poderes (destaque para o pensamento lockeano sem a presença de um poder judicante, ou seja: legislativo, executivo e federativo – com soberania do primeiro).

Posteriormente, o Barão de Montesquieu³⁰ (referência mais comum em relação ao tema da tripartição dos poderes), alimentado pelo receio dos excessos do absolutismo e com o objetivo de coibir a tirania, elabora, como resposta, uma espécie de mecanismo de controle das ações do soberano, por meio da divisão da soberania. Poder como limite do poder. Destaque-se que Montesquieu não propõe a divisão de poderes, mas, sim, a separação de três funções de um mesmo poder, como forma de limitá-lo.

Por fim, podemos citar ainda tanto a contribuição – que também fundamentou a Revolução Francesa³¹ – de Jean-Jacques Rousseau³², que separa os poderes em dois (o criador de normas e o executor dessas), quanto James Madison, Alexander Hamilton e John Jay que, já no âmbito dos Estados Unidos, legaram-nos os *papers* de “O Federalista”³³, com a ideia de separação de poderes não no sentido de apenas limitá-lo, mas também, de torná-lo mais eficiente, consagrando a necessária autonomia do Poder Judiciário (que padece da ausência de iniciativa).

Tais obras e autores são fundamentais na compreensão e na observação da separação de poderes como vemos atualmente – e sobre eles inseriremos as observações da atuação das lideranças parlamentares no Senado Federal brasileiro – contudo, nas palavras de Bruce Ackerman, um dos referenciais contemporâneos utilizados neste estudo: “*A separação de poderes é uma boa idéia, mas não há nenhuma razão para supor que os escritores clássicos esgotaram a sua excelência.*”³⁴.

Logo, o aumento da complexidade das relações no (e com o) Estado demanda novas observações, dessa forma, passos além podem e devem ser adotados, no sentido não só da compreensão e da evolução, mas também da manutenção do princípio da separação de poderes

²⁹ Cf. LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução: Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

³⁰ Cf. MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. **De l'esprit des lois**. Paris: Flammarion, 2008.

³¹ Assim como as ideias de Rousseau, as ideias de Montesquieu também serviram de combustível – ou de mote político e estratégico justificador - às revoluções burguesas que desafiaram o absolutismo.

³² Cf. ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução: Pietro Nassetti; Ed. Martin Claret, 2013.

³³ Cf. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist papers**. Tradução: Cid Knipell Moreira. Mentor Book: New York, 2003.

³⁴ Cf. ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nivia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2009. p.113. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

enquanto componente essencial aos ideais democráticos. Dessa forma, analisaremos as contribuições de Bruce Ackerman e de Jeremy Waldron sobre o tema, para então descrevermos a separação dos poderes na democracia do Brasil pós-88 e sua influência na dinâmica do Parlamento, e dos acordos de liderança lá estabelecidos, em um contexto de presidencialismo de coalizão³⁵.

1.2 A NOVA SEPARAÇÃO DE PODERES DE BRUCE ACKERMAN

Apontando uma nova fonte que justifique a releitura do princípio da separação dos poderes e que possa trazer elementos para observação da dinâmica do Parlamento brasileiro, temos que em “A Nova Separação dos Poderes”³⁶, Bruce Ackerman defende uma reflexão, uma nova perspectiva de análise desse tema, para além de referências básicas à Montesquieu e Madison, como tendem a fazer grande parcela dos acadêmicos do Direito ou uma engenharia constitucional simplória.

O autor americano afirma que os cientistas políticos modernos – ao contrário de juristas - de forma mais edificante, têm ido além e tendem a considerar o modo como os sistemas alternativos de exercício do poder têm de fato funcionado no mundo, uma vez que a separação de poderes não deve envolver tão somente presidentes e parlamentos, mas também a posição constitucional de tribunais e agências administrativas.

Assim, o autor recorre a três ideais de legitimidade para entender o porquê da separação dos poderes: o primeiro ideal é a democracia, para impedir projetos populistas de autogoverno; o segundo ideal é a especialização funcional, ou seja, imparcialidade de tribunais e da burocracia estatal, e o terceiro ideal baseia-se na proteção e ampliação de direitos fundamentais, para impedir que o ordenamento e a administração técnica sejam instrumentos de tirania.

Quanto ao primeiro ideal, ao analisar a “Legitimidade Democrática”, Ackerman elenca as desvantagens do sistema presidencialista, contrastando os modelos parlamentaristas de Westminster e o alemão em face dos modelos presidencialistas americano e francês. Antecipando a construção e a defesa de um conceito de um “parlamentarismo limitado”, argumenta que nenhuma instituição tem o monopólio sobre o Poder Legislativo, com um modelo de constituição – que imunize uma série de atores institucionais do controle parlamentar

³⁵ Cf. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

³⁶ ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nivia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2009. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

direto – assim, os poderes separados incluiriam o povo (atuação em referendos sequenciais), uma corte constitucional e um senado federal fraco (ou um nacional mais poderoso).

No que tange ao segundo ideal, ou seja, da especialização funcional, resume sua preocupação em uma frase: “*o primeiro grande tema do constitucionalismo moderno é a democracia; o segundo é a sua limitação.*”. Ackerman entende que uma teoria da separação dos poderes deve contribuir para a concretização de uma promessa de um judiciário técnico e oferta de serviços públicos típica de um estado justo e eficiente. Dessa forma, um dos pontos defendidos pelo autor diz respeito à necessidade da diminuição da intervenção de políticos diretamente eleitos na implementação de leis aprovadas. Ou seja, trata-se, portanto, de menos política burocrática e mais função legislativa. O tema, dessa forma, deve ir além de uma mera separação funcional e, sim, a existência de uma especialização real, uma presença de especialistas bem treinados, que evitará aspectos deletérios ligados à corrupção e ao clientelismo, uma vez que se verifica uma tendência de politização presidencial da administração pública, enquanto regra e não como exceção. Resumindo: imposição de limites.

Assim, a separação dos poderes nos moldes clássicos (entre câmara, senado e presidente) hipertrofia a politização da administração pública, o que corrói o Estado de Direito, além de estimular crises de governabilidade em tempos de impasse, militar contra a representação proporcional e promover o culto à personalidade. Dessa forma, após examinar a separação dos poderes do ponto de vista da legitimidade democrática e da especialização funcional, o autor descreve seu terceiro e último ponto (terceiro ideal): como a separação dos poderes protege os direitos fundamentais? Bruce Ackerman defende que uma resposta a essa pergunta se faz necessária, uma vez que a legitimidade democrática, por si só, não garantiria que houvesse impedimento de exercício de uma autoridade plena; de outro lado, a especialização funcional, a seu turno, também não impede esforços dos políticos em minar uma administração imparcial e informada, mesmo que legitimamente eleitos. A terceira teoria, então, calcada nos direitos fundamentais, é salutar para impor limites derradeiros à autoridade legislativa eleita.

Ao analisar o ponto de vista sobre os direitos fundamentais, Bruce Ackerman organiza a discussão sob duas bases lógicas diferentes: instância democrática e tutela dos direitos fundamentais.

Na primeira delas, visualizamos a necessidade de um freio contra tentativas de uma maioria legislativa em não mais se submeter a testes eleitorais (manipulação de leis eleitorais, suspensão de eleições, dentre outros artifícios para manutenção do poder sem retornar às urnas).

O autor pontua que John Ely³⁷ denomina essa função de “reforço de representação” – ou seja, a necessidade de uma função que fortaleça e exija a submissão contínua dos representantes aos representados – que pode ir além de uma corte constitucional (como agências independentes ou comissões eleitorais com estrutura, garantias e imparcialidade indiscutíveis, por exemplo). Ocorre que esse “reforço de representação” não é bem acolhido na tricotomia clássica e estanque de executivo, legislativo e judiciário, mas que configuraria essencialmente uma verdadeira e desejada “instância democrática”, a qual viria ao encontro da eficiência da separação de poderes.

De outro lado, quanto à tutela dos direitos fundamentais, parte-se de uma premissa de que uma constituição deve limitar o exercício da autonomia democrática por meio da proteção de direitos individuais fundamentais. Contudo, é essencial analisar em que consiste a noção de “fundamental”.

Para tanto, Bruce Ackerman analisa o tema sob a ótica do liberalismo *laissez-faire* e do liberalismo ativista. O liberalismo *laissez-faire* considera o governo hiperativo como única ameaça real à liberdade. A princípio, parece compor com a ideia da teoria da especialização funcional (segundo ideal), mas com algumas restrições ao estilo da separação de poderes americana e francesa, uma vez que esses não anulam um contexto de exercício de autoridade plena que gera o entrenchamento de algumas violações a direitos fundamentais - inclusive violações que enfraqueçam a própria especialização funcional, que só seriam salvas em um contexto de *judicial review*, ou seja, atuação de uma corte constitucional.

Desse modo, para os afiliados a essa corrente liberal, o autor sugere considerar os pressupostos do parlamentarismo limitado, uma vez que a salvaguarda dos direitos fundamentais por uma corte constitucional permaneceria, mas não isoladamente, pois — apesar de perder as vantagens do modo de impasse — também contaria com o auxílio dos eleitores na eleição seguinte, bem como com a tendência de o parlamentarismo limitado evitar a corrosão do Estado de Direito, a burocracia hiperpolitizada e golpes pontuais.

No liberalismo ativista, por outro lado, Ackerman descreve a instância da justiça distributiva. Para os filiados dessa corrente, os impasses legislativos não são proveitosos, mas perigosos, uma vez que permitem com que parlamentos tolerem injustiças e violações a direitos (pobreza, ignorância e desarticulação social) que autorizam a perpetuação no poder. Nesse contexto, os direitos positivos à prosperidade econômica e social ameaçam se tornar meros exercícios de futilidade, ou fundamentos de ação para aqueles que se socorrem (eventual e

³⁷ Cf. ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

pontualmente) ao Poder Judiciário. Ou seja, o liberal ativista acaba por incentivar uma “instância de justiça distributiva” para aplacar eventuais movimentos populares mais organizados. Em suma, o esforço ativista acaba por legitimar um abandono de inteira escala do projeto de tutela dos direitos liberais.

Por fim, o autor descarta a possibilidade de uma união entre os dois tipos de liberais, sendo muito mais proveitoso questionar a tríade tradicional da separação dos poderes, uma vez que:

Ao incitar a criação de instâncias separadas dedicadas a direitos democráticos e justiça distributiva, o liberal ativista não deseja negar a importância central da política democrática (teoria um) e a especialização funcional (teoria dois). Ele simplesmente sugere que, considerando as ambições complexas do governo democrático liberal, talvez possamos construir uma melhor estrutura com três teorias, em vez de duas.³⁸

Lançadas essas premissas acima, Bruce Ackerman descreve o formato de uma nova separação dos Poderes por ele proposta, primeiramente afirma – como já ressaltamos anteriormente — que a separação dos poderes é uma boa ideia, mas nada afiança que os clássicos esgotaram um modelo de excelência. Assim, o autor propõe o Parlamentarismo Limitado fundamentado em: i) câmara democraticamente eleita que escolhe o governo e aprova leis ordinárias, freado e equilibrado por instâncias com propósitos especiais; ii) a legitimidade democrática limitada por referendos sequenciais, implementadas por uma corte constitucional, ou por um senado federal subordinado (ou, ainda, por outra câmara com mais poderes, de linhas nacionais); iii) a especialização funcional limitada por um sistema de tribunais independentes, por uma instância de integridade (contra corrupção e abusos) e por uma instância regulatória (força a burocracia a explicar os resultados gerados); iv) quanto aos direitos liberais, limitada por instância de democracia (direitos participativos), uma instância distributiva (provisão econômica mínima para os alijados do debate político) e de uma corte constitucional (proteção de direitos humanos fundamentais a todos).

De antemão, o autor já rebate o argumento sobre a complexidade da estrutura, visto que atualmente (nos Estados Unidos) há no mínimo cinco instâncias (Câmara, Senado, Presidência, Corte e agências independentes, com patologias legislativas e a interrupção da coerência da administração pública técnica. Na teoria de Ackerman, “A questão crucial não é sobre a complexidade, mas se (nós) norte-americanos estamos separando o poder pelas razões certas.”,

³⁸ ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nivia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009. p.111. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

assim, não haveria boa razão para supor que um governo moderno razoável deve dividir o poder entre somente três ou quatro instâncias.

Por fim, o autor suscita a reflexão para o ímpeto americano em influenciar a adoção de seu paradigma de separação dos poderes em outras partes do mundo, e que deveriam imaginar novos modos de separação de poderes, uma vez que estamos na primeira etapa dos três grandes desafios da idade moderna: i) tornar o ideal da soberania popular concreto e possível; ii) remir o ideal de perícia burocrática e integridade em uma base contínua e iii) tutelar direitos liberais fundamentais garantindo recursos básicos de autodesenvolvimento a todos.

Com essas considerações, verificamos que a discussão elaborada por Bruce Ackerman nos instiga a aprofundar as observações sobre a dinâmica dos poderes (para além de estruturas meramente tricotômicas) constituídos e considerados pela sociedade contemporânea, evidenciando que o modelo clássico não é suficiente para as complexas democracias modernas, notadamente as mais recentes, inclusa a brasileira, visto que não temos instituições seculares como um padrão Westminster, por exemplo, que, ainda assim, é fonte de críticas pelo autor americano.

A colaboração da visão do autor americano nos permite que coloquemos novos elementos na análise das relações entre os poderes para a implementação e o fortalecimento da democracia (três ideais: legitimidade democrática, especialização funcional e proteção e ampliação de direitos fundamentais), na qual o princípio da separação dos poderes, evoluído está presente como elemento estruturante do jogo democrático. Por tudo isso, seu olhar deve, imprescindivelmente, permear nossa análise.

1.3 A VISÃO DE JEREMY WALDRON

Ainda na linha de visões contemporâneas acerca do princípio da separação de poderes, apontamos aqui algumas linhas sobre o entendimento de Jeremy Waldron, que também nos servirão de parâmetro para observar o processo legislativo brasileiro e nos ajudar a compreender a atuação de seus líderes e sua pertinência com ideais democráticos em nosso atual paradigma constitucional.

Primeiramente, é preciso pontuar que Jeremy Waldron compartilha da ideia de que a separação de poderes é um princípio para avaliação dos arranjos políticos e constitucionais do Estado Moderno, ou seja, um princípio político. Em aclamada obra³⁹ sobre o tema, notadamente no capítulo “*Separation of Powers and the Rule of Law*”, Waldron apresenta um

³⁹ WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Harvard University Press, 2016. pp. 45-71. (Edição e-book [kindle]).

questionamento logo no início de sua análise: “o que é este princípio e por que ele é importante?”⁴⁰, tomando como pressuposto que há distinção entre: i) o princípio da separação de poderes e ii) os princípios da descentralização do poder (*principle of dispersal power*) juntamente com o de freios e contrapesos (*checks and balances*), comumente associados ao tema da separação dos poderes.

Dessa forma, ao apontar elementos tautológicos no raciocínio de Montesquieu – que acabam por apresentar a compreensão da separação de poderes como garantia de um raciocínio circular de sua constitucionalização –, Jeremy Waldron aponta para a importância da integridade das funções e papéis exercidos pelos poderes (no legislativo, a integridade seria a dignidade da legislação; no Judiciário, a independência dos Tribunais e no âmbito do Executivo, a autoridade).

O autor destaca que o exercício das funções do poder deve ocorrer de forma articulada, o que confere legitimidade democrática aos procedimentos. Em suma, uma determinada conduta – exigível por derivação de uma decisão política – fundamenta-se em uma decisão legislativa prévia direcionada a todos, um processo judicial que estabeleça que essa conduta está no âmbito dessa regra e demais fases que ocorram de forma articulada (*Articulated Governance*: editar leis, julgar disputas com essa base legal e administrar decisões legais).

Jeremy Waldron ainda reafirma a imprescindibilidade do princípio da separação dos poderes à democracia, mesmo diante da ausência de sua previsão no texto constitucional (americano), uma vez que, apesar de não se lançar como um princípio canônico, apresenta-se como uma pedra de toque da legitimação política.

Ao destacar que a separação funcional dos poderes está associada a uma questão de princípio da supremacia legislativa — para além da necessária compreensão de que a separação dos poderes é uma forma de dividir para dispersar ou ainda uma questão de que um deve controlar ou equilibrar o poder do outro — o autor destaca que a separação funcional deve existir e ser respeitada porque as funções são realmente diversas (proferir decisão judicial é extremamente diverso de legislar e de governar) e os membros de um Poder não podem ser, ao mesmo tempo, membros de outro poder.

⁴⁰ WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Harvard University Press, 2016. pp. 45. (Edição e-book [kindle]).

Nesse sentido, Waldron mostra-se um crítico ao Poder Judiciário, ou melhor, à função da *judicial review*⁴¹, só admitindo-a em situações de patentes patologias legislativas⁴², uma vez que a atuação das cortes nesse sentido mostra-se vulnerável em duas frentes: i) não enfoca as questões reais em jogo, uma vez que se distrai com precedentes, textos, doutrinas, interpretações; e ii) é politicamente ilegítimo no que diz respeito a valores democráticos, rejeitando princípios de representação e igualdade política.

Contudo, as críticas ao *judicial review* são condicionadas à verificação de quatro pressupostos: i) instituições democráticas com condições de funcionamento razoavelmente boas, inclusive com um legislativo de base representativa; ii) instituições judiciais nas mesmas condições, de base não representativa; iii) comprometimento com direitos, por parte de maioria da sociedade e de autoridades, partindo de um pressuposto de um consenso amplo por um respeito de direitos individuais e de minorias e; iv) dissenso quanto a direitos (discordância substanciais, razoável e de boa-fé), não necessariamente de caráter hermenêutico, mas de cariz prático, o que não significa relativismo moral.

O fato é que o debate legislativo, sem amarras hermenêuticas ou doutrinárias, tende a ser mais rico que a análise via *judicial review* (inclusive por poder abarcá-lo⁴³), obviamente se observados os pressupostos colocados anteriormente, notadamente, de um poder legislativo em condições razoáveis de funcionamento⁴⁴. A supremacia e o norte do princípio da separação de poderes, portanto, propiciam a articulação necessária para a democracia.

⁴¹ Cf. WALDRON, Jeremy. “The Core of the Case against Judicial Review.” *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 6, pp. 1346–1406, abr. 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/20455656. Acesso em: 07.10.2020.

⁴² Na visão de Waldron, a discordância sobre direitos não é irracional e, sim, presente e necessária em uma sociedade que leva direitos a sério; dessa forma, os procedimentos (e a legitimidade) de audiência das vozes discordantes é relevante, o que torna pouco relevante uma camada de revisão por parte dos Tribunais, o que talvez fosse cabível diante de algumas patologias.

⁴³ Em países como o Canadá, por exemplo, ocorre a denominada *notwithstanding clause* (cláusula não-obstante), que permite ao legislador reeditar norma declarada inconstitucional pela Suprema Corte. Cf. TUSHNET, Mark. **Alternative Forms of judicial review**. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2003. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=facpub>. Acesso em: 10.06.2020. No Brasil, apesar de pouco invocado, podemos apontar o artigo 52, X, da Constituição Federal, que permite ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Ademais, não se descarta reações legislativas como o conhecido precedente da Vaquejada, onde após declaração de inconstitucionalidade de ato, o Congresso Nacional reagiu com aprovação de medidas legislativas que adequaram a prática ao ordenamento jurídico-constitucional.

⁴⁴ Cabe um destaque sobre a teoria da decisão majoritária, pois, na lógica do parlamento, há a tendência de se tratar os participantes com igualdade, conferindo no processo, a oportunidade de ser ouvido, opinar, votar e ter sua opinião colocada em votação. Obviamente, que o sistema não há de ser perfeito, contudo, será satisfatório se respeitado o requisito de um parlamento com condições razoáveis de condução do processo político-legislativo. De outro lado, o *judicial review*, ao se socorrer da Teoria da decisão majoritária não tem maior sorte, uma vez que os juízes não tem credenciais eleitorais (a despeito de indicação e aprovação por representantes eleitos que não são base apta à comparação), e a decisão por maioria tem um escrutínio demasiado curto (decisões de 5 a 4 votos, por exemplo?). Como diz o autor: “não estou ciente de qualquer defesa elementar do majoritarismo judicial”. Tais aspectos, portanto, só favorecem (legitimam) o Poder Legislativo, em detrimento do exercício do *judicial review* pelo Poder Judiciário. Cf. WALDRON, Jeremy. “The Core of the Case against Judicial Review.” *The Yale Law*

A “*Articulated Governance*” defendida por Jeremy Waldron demonstra que o exercício do poder não é simples e que as fases e divisões de poder, geradas pelo próprio princípio, adquirem relevância por si só e levantam questões de interesse institucional distinto. O autor, ao enaltecer o papel central da ideia de democracia representativa, atribui grande relevância ao império da lei, ao longo de todo o processo de exercício do poder, ao tempo em que estabelece que separação de poderes também está relacionada com o princípio constitucional do devido processo, portanto.

Logo, devido processo e separação de poderes são complementares e estruturantes da democracia constitucional, sendo certo que, cada esfera de poder, em sua integridade própria, deve ter sua posição (opinião) independente; e esse posicionamento deve se dar previamente aos possíveis impactos sociais de suas decisões.

Ressalte-se, novamente, o respeito à integridade própria de cada poder é essencial em um cenário da separação de poderes, porque as funções do governo precisam se encaixar adequadamente no esquema geral de governança articulado na visão do autor americano.

Como visto, ao contrário de Ackerman, Waldron não aponta uma forma específica de separação de poderes, contudo, destaca a defesa da integridade de cada esfera para o funcionamento das engrenagens democráticas desejadas.

Cabe destacar ainda a visão do professor Georges Abboud⁴⁵, quem estabelece um relevante *common ground* entre Waldron e Ackerman, a respeito da separação de poderes. Partindo da constatação básica de que ambos concordam que a separação de poderes existe e com inquestionável *status* constitucional, não um conceito a ser superado, mas um conceito imprescindível à democracia, a qual inexistente diante da ausência de controle de poder. Ademais, isso pode e deve ser aplicado em um contexto de presidencialismo de coalizão, daí a relevância desses referenciais para a reflexão que se pretende estabelecer neste trabalho.

Assim, esse controle, transparecido pela separação de funções e pelo respeito à funcionalidade e à integridade intrínseca dos outros poderes, mostra-se essencial para o ideal de boa governança, sem a qual não se cria ambiente institucional para racionalização e controle de poder. Para ambos os autores americanos, portanto, a construção de uma democracia constitucional demanda e depende de uma separação de poderes.

Por fim, Abboud destaca que:

Journal, v. 115, n. 6, pp. 1346–1406, abr. 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/20455656. Acesso em: 07.10.2020.

⁴⁵ Cf ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais). 2018. pp. 1138.

(...) uma análise mais rigorosa do problema de nossa atual separação de poderes deve ficar atenta não apenas a questões nominais, ligadas àquilo que classicamente representa as funções do poder estatal, mas, sim, se há, em algum grau, violação ao ideal de limitação do poder por força da ação de uma dessas instituições.⁴⁶

Diante disso, cabe tecer algumas páginas sobre o desenho constitucional brasileiro de separação de poderes, para então observamos o comportamento e a pertinência das práticas adotados internamente pelo Senado Federal no que diz respeito aos acordos de liderança.

1.4 O modelo de separação de poderes na democracia brasileira

Por fim, desenhado o pano de fundo com origem nos clássicos da Filosofia Política Moderna, conjuntamente com dois expoentes contemporâneos sobre o tema, podemos nos voltar à descrição do modelo brasileiro de separação de poderes no paradigma constitucional de 1988.

1.4.1 Breve síntese sobre o ponto de vista normativo-constitucional

Do ponto de vista normativo, que adotaremos tão somente como um ponto de partida, a separação dos poderes consta como princípio fundamental na Carta Magna de 1988. Curiosamente, de acordo com o ex-constituente Nelson Jobim⁴⁷, em entrevista concedida em 2003, trata-se de um dispositivo que foi fruto de uma reunião de líderes com o presidente Ulysses Guimarães, em que se decidiu incluir na Constituição que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”⁴⁸, ou seja, não houve anuência, deliberação e aprovação no processo legislativo formal da Assembleia Nacional Constituinte.

Ainda na linha de observação normativa, o princípio da separação dos poderes pode ser encontrado em vários pontos da Constituição Federal de 1988, no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, ao descrever vários dos limites e deveres dos poderes públicos (inafastabilidade de jurisdição, ampla defesa, duração razoável do processo, acesso à informação).

⁴⁶ Cf ABOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais). 2018. pp. 1138.

⁴⁷ Cf. CHRISTOFOLETTI, Lilian. Líderes sabiam de inclusão de dois artigos na Constituição, diz Jobim. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07.10.2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0710200311.htm>. Acesso em: 12.08.2020.

⁴⁸ Constante do artigo 2º, Título I, Dos Princípios Fundamentais da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

No Título III, são definidas as bases de nosso federalismo, com a definição das competências dos poderes legislativos nos mais diversos níveis, bem como os princípios da Administração Pública

Por fim, no Título IV, temos as definições do Congresso Nacional e suas Casas, o que estabelece a força, a autonomia e a independência do Poder Legislativo, estabelecendo suas competências de sabatina e aprovação de autoridades, julgamento de crimes de responsabilidade de autoridades da república, apreciação de vetos presidenciais e medidas provisórias (delimitadas com a Emenda de nº 32, que estabeleceu um limite às inúmeras reedições por parte do Poder Executivo), consagração das atividades fiscalizatórias contábeis, financeiras e orçamentárias. De outro lado, ainda no mesmo Título, há a descrição de um Poder Judiciário destinado a ser um *player* institucional, principalmente com o Supremo Tribunal Federal, cuja jurisdição no jogo de poderes encontra-se renovada por: ações de controle concentrado (ADI, ADPF, ADC, ADI por omissão com maior rol de legitimados); repercussão geral; súmulas vinculantes; *amici curiae*, audiências públicas, dentre outros pontos. Quanto ao Poder Executivo, esse continua com papel fortalecido e central nesse paradigma em um contexto de presidencialismo de coalizão e com poder de agenda.

1.4.2 A separação de poderes no Brasil do presidencialismo de coalizão

Delimitado esse ponto de vista normativo, podemos aprofundar um pouco mais nossas observações sobre como se dá a separação de poderes no presidencialismo de coalizão praticado no Brasil. Segundo Sergio Abranches⁴⁹, a versão do presidencialismo de coalizão na Terceira República (Carta de 1988, ou terceiro paradigma constitucional⁵⁰) sofre de grande instabilidade constitucional, dado o elevado número de emendas constitucionais promulgadas pelo Parlamento, o que demanda que o Poder Executivo trabalhe, não apenas para aprovar emendas necessárias, mas também para impedir modificações ou reformas que possam ser prejudiciais a seu plano de governo.

Destaca, ainda, que como a Constituição é extensa, certas modificações necessitam de alterações constitucionais, o que impescinde que a coalizão formada reflita o quórum

⁴⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁵⁰ Quanto à observação dos Estados Constitucionais em paradigmas, tomando por base o conceito desenvolvido por Thomas Kuhn no âmbito da Filosofia da Ciência e aplicado pelo professor Menelick de Carvalho Netto na divisão dos Estados Constitucionais em três grandes paradigmas: Estado de Direito, Estado Social (Bem-Estar Social) e Estado Democrático de Direito. Cf. CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre - RS, v. 68, n. 2, p. 67-84, abr./jun. 2002.

necessário para tanto na relação com o Poder Legislativo, ou seja, no mínimo, três quintos das Casas (49 de 81 senadores e 308 de 513 deputados). Sergio Abranches aponta que “reformas” sempre estão entre as promessas e debates dos presidencialistas no período eleitoral, e na quase totalidade dos casos, essas reformas devem ser de estatura constitucional, logo “se ainda são necessárias tantas e tão profundas reformas, significa que o sistema institucional e político não funciona nada bem”⁵¹, o que nos remete à relação entre os poderes no paradigma que vivenciamos atualmente.

Nesse ponto, o autor destaca que, neste cenário, as intervenções do Poder Judiciário em questões políticas, conseqüentemente, tornam-se rotineiras e que a relação conflituosa entre Poder Executivo e Poder Legislativo reflete a possível instabilidade das coalizões, com origem na fragmentação dos partidos e a necessidade de uma ampla coalizão, essencial à governabilidade. Abranches conclui, assim, que, em nosso constitucionalismo, não há mecanismos políticos ágeis para enfrentar os previsíveis impasses entre Executivo e Legislativo, ao contrário do que ocorre nos regimes parlamentaristas de governo. O que seria um entrave em nosso sistema democrático, na nossa separação de poderes.

Esse cenário, portanto, gera uma paralisia decisória que tem como consequência o que a doutrina vem denominando de “a judicialização da política”. Essa característica, aliada a uma cultura de que tudo tende (ou deve) ser reduzido à letra da lei no Brasil, permite que os conflitos e o espaço para a discussão da constitucionalidade de normas sejam fecundos.

Importante notar que Sergio Abranches tem o entendimento de que nosso modelo de presidencialismo “da maneira como operacionalizou a separação e interdependência entre os Poderes, prevê a cooperação, mas também estimula o conflito entre eles”⁵², o que pode ser exemplificado também com o aumento do poder fiscalizatório do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e a competência legislativa do Poder Executivo de editar medidas provisórias com vigência imediata (mesmo com a eventual perda de eficácia após 120 dias). O conflito, portanto, parece ser continuamente fomentado e, a despeito de não termos uma instância ou um procedimento específico forte de controle do Poder Judiciário – como ocorre no Canadá, por exemplo, onde o Poder Legislativo pode reeditar normas declaradas inconstitucionais pela

⁵¹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. pp. 364-365.

⁵² ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 366.

Suprema Corte (*notwithstanding clauses*⁵³) –, reações por meio de medidas legislativas em resposta a decisões judiciais podem ocorrer⁵⁴.

Desse modo, com o entendimento de que o Poder Executivo teve seus poderes ampliados no presidencialismo de coalizão da Constituição de 1988, conseqüentemente há um aumento da responsabilidade do Poder Judiciário na mediação política entre os dois outros poderes, pois tende a ser o caminho natural do conflito, conforme citamos anteriormente. Ademais, podemos destacar, ainda com o citado autor, outra característica que favorece essa canalização dos conflitos ao Poder Judiciário: Abranches entende que a parte da estrutura que pode ser dita “monocrática” do Supremo Tribunal Federal, relacionada a suas decisões liminares, que vigoram por muito tempo em ações de controle concentrado de constitucionalidade, são vulneráveis a controvérsias de natureza política, com potencial fonte de conflito interinstitucional⁵⁵. Para o autor, esse é um caminho sem volta, ao afirmar que “não creio que se possa, com realismo, eliminar a judicialização da política para evitar que ela leve à politização do Judiciário.”⁵⁶.

Sendo assim, o autor define que o Poder Judiciário, nesse contexto brasileiro de separação de poderes, ao mediar o conflito entre os outros dois poderes, prescinde de mecanismos de vigilância e fiscalização, os denominados *checks*, enquadrando-se tão somente enquanto contrapeso, ou seja, *balance*; em um exercício (da parte de alguns ministros até consciente) de uma espécie de poder moderador.

Nesse ponto, podemos dialogar e afirmar que Sergio Abranches pode convergir com o ressaltado por Jeremy Waldron⁵⁷, ao concluir que essa dimensão política do Poder Judiciário tem legitimidade restrita, alto potencial para controvérsias e ocorre nos limites da democracia,

⁵³ Cf. TUSHNET, Mark. **Alternative Forms of judicial review**. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2003. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=facpub>. Acesso em: 10.06.2020.

⁵⁴ Podemos citar como exemplo o caso da vaquejada, no qual o Supremo Tribunal deu provimento à ADI nº 4983 (Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425243>. Acesso em: 06.09.2020.), declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural no estado. Em reação, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 96 promulgada, em 2017, estabelecendo que as práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições especificadas em lei; bem como aprovou a Lei Federal nº 13.364/2016 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13364.htm. Acesso em: 06.09.2020.), que “eleva o Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial”.

⁵⁵ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 366.

⁵⁶ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 366.

⁵⁷ Cf. WALDRON, Jeremy. “The Core of the Case against Judicial Review.” **The Yale Law Journal**, v. 115, n. 6, pp. 1346–1406, abr. 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/20455656. Acesso em: 07.10.2020.

uma vez que aplicam a lógica do contencioso judicial a questões políticas que poderiam ser solucionadas em outras arenas mais apropriadas e democráticas (nas quais, ao invés da lógica binária judicial do ganhador e do perdedor, há a possibilidade da construção de consensos e da solução mediana, ou seja, o “ganha-ganha”, típico de algumas soluções de cunho político.

Para Sergio Abranches, por fim, ao contrário do defendido por Limongi e Figueiredo⁵⁸ (que possuem uma visão mais otimista do presidencialismo de coalizão brasileiro, como veremos adiante), apesar de melhor e de ter evitado (por ora) o trágico destino do presidencialismo de coalizão de 1945, não quer dizer que a versão de 1988 vai bem; sendo necessária, portanto, o que denominou de uma “Assembleia Reconstituente”⁵⁹, com o fim de revisar nosso ordenamento jurídico constitucional para uma reconsideração e uma reconstituição em conjunto de nosso modelo político e de nossa democracia, que não pode ser fruto de uma série (infinita) de emendas constitucionais e obsessivas reformas, na tentativa de resolver os problemas institucionais verificados.

O professor Sérgio Victor⁶⁰, que compartilha uma linha crítica ao modelo brasileiro, entende que o efetivo funcionamento do presidencialismo de coalizão conta com a hipertrofia legislativa do Poder Executivo (poder de agenda, medidas provisórias, iniciativas legislativas, pedidos de urgência constitucional, poder de veto), o que não diminui a necessidade da formação e manutenção de uma coalizão majoritária com os partidos do parlamento, por meio da negociação de formação de ministérios e cargos públicos. Destaca, ainda que essa coalizão deve se refletir no interior do Congresso Nacional, “*locus* protagonizado por líderes que centralizam e coordenam os trabalhos legislativos, reduzindo os custos de transação para o Executivo e garantindo a coesão e a fidelidade da base de apoio ao governo.”

⁵⁸ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. (Edição do Kindle).

⁵⁹ Em artigo publicado no jornal Correio Braziliense, em 13 de abril de 2020, Bruce Ackerman defende a necessidade de uma Assembleia Constituinte no Brasil em 2023 e a adoção do Parlamentarismo.

Cf. ACKERMAN, Bruce. O Brasil precisa de nova Constituição. **Correio Braziliense**, 13.07.2020. Caderno Opinião. Disponível em:

https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/opiniaio/2020/07/13/internas_opiniaio,871622/o-brasil-precisa-de-nova-constituicao.shtml. Acesso em: 31.08.2020. Em resposta, houve a manifestação de vários juristas brasileiros contrários à ideia do americano. Cf. BENVINDO, Juliano; BUSTAMANTE, Thomas; MEYER, Emilio Peluso Neder; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; PAIXÃO, Cristiano; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Por que substituir a Constituição de 1988 não é uma boa idéia: uma resposta ao professor Bruce Ackerman. **Jota - Opinião & Análise**, 01.08.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/artigos/por-que-substituir-a-constituicao-de-1988-nao-e-uma-boia-ideia-01082020>. Acesso em: 31.08.2020. Cf. COSTA, Alexandre Bernadino; SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. O Brasil precisa do velho respeito à Constituição de 1988. **Jota - Opinião & Análise**, 20.07.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/artigos/o-brasil-precisa-do-velho-respeito-a-constituicao-de-1988-20072020>. Acesso em: 31.08.2020.

⁶⁰ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

O autor resgata um elemento inovador na análise da separação dos poderes ao apontar a importância (pouco comentada pelos constitucionalistas) da competição político-partidária na compreensão das estruturas democráticas e da dinâmica da separação de poderes. Assim, ao comentar decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos⁶¹, Sérgio Victor faz menção a um voto concorrente elaborado pelo *Justice* Jackson, o qual entendia que a relação entre os poderes havia sofrido alterações em virtude do crescimento do papel dos partidos políticos, o que justificaria, portanto, uma revisão da teoria da separação dos poderes a partir do filtro da competição político-partidária.

Dessa forma, teríamos que a visão madisoniana⁶² sobre separação de poderes fica esvaziada sem a análise dos partidos políticos, que deve completá-la. Assim, em democracias modernas, o governo dividido também deve significar uma competição de partidos, o que vai ao encontro do fortalecimento da separação de poderes. A ausência dessa competição, em um cenário que um partido domina Executivo e Legislativo, a cooperação ali existente acaba por mitigar os efeitos da desejada separação. Como bem sintetiza Sergio Victor:

É a dinâmica das inter-relações entre partidos políticos que anima a estática separação dos poderes. Nas democracias modernas, portanto, os defensores, tal como Madison, da funcionalidade da separação dos poderes (e esta obra se insere nessa tradição) precisam contar com a divisão partidária para a recriação da competição entre os órgãos constitucionais de poder.⁶³

Em um contexto de presidencialismo de coalizão, como verificado no Brasil – que pressupõe a busca de uma coalizão majoritária pelo Poder Executivo em face de um quadro multipartidário e fragmentado no Poder Legislativo –, não haveria, segundo o autor, ambiente institucional para a competição partidária, logo, ausente estaria qualquer mecanismo eficaz de controle da separação dos poderes: uma vez que o Poder Legislativo não teria força para controlar a atuação dominante do Poder Executivo. Assim, na visão de Sergio Victor, o presidencialismo de coalizão brasileiro não é sólido, pois esse quadro de extrema fragmentação

⁶¹ Precedente: *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952). Disponível em: https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/343/579#writing-USSC_CR_0343_0579_ZC2. Acesso em: 12.04.2020. No caso, a Suprema Corte entendeu que ato do Poder Executivo, ao intervir em acordos trabalhistas entre siderúrgicas e trabalhadores, para garantir a produção de insumos para campanhas militares, era inconstitucional, pois não encontrava amparo na Constituição, além de violar competência do Poder Legislativo.

⁶² “A concepção madisoniana da separação dos poderes impõe a personificação das instituições políticas, de modo que cada órgão de poder venha a possuir vontade e interesses próprios, para que possam conter uns aos outros em suas mútuas relações.” In. VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 129.

⁶³ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 134.

partidária prejudica a competição partidária, requisito à moderna separação dos poderes e, portanto, pressuposto de um regime verdadeiramente democrático.

Apesar disso, o autor cita a possibilidade de mecanismos independentes superarem a ausência da dinâmica de competição de partidos, na qual o sistema de freios e contrapesos funcionaria por si mesmo, como aconteceu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, que estabeleceu novas diretrizes (e limites!) para a edição de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo, bem como a aprovação da Lei Complementar nº 136/2010 que determina o envio pelo Poder Executivo da Política de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional, a cada quatro anos, para aprovação do Parlamento. Seriam exceções à regra, por conseguinte.

Temos um quadro, enfim, de uma certa desconfiança sobre a eficiência do modelo de separação dos poderes em face de um contexto de presidencialismo de coalizão na democracia brasileira. O pano de fundo normativo-constitucional não seria aplicável em toda sua potencialidade, a ausência de *checks and balances* efetivos evidenciariam a ausência de mecanismos de real separação dos poderes em nossa jovem democracia, que sucedeu uma ditadura militar.

Podemos ter, portanto, uma visão pronta e acabada de que nosso paradigma é ineficiente, refletido em nosso modelo de separação de poderes, ou que estamos no meio de um processo, de um caminho, de afirmação democrática?

De acordo com Robert Dahl⁶⁴, quando há a transição de um governo não-democrático para um governo democrático, os arranjos iniciais paulatinamente se tornam práticas e, em seu devido tempo, instituições. O autor ainda enumera as instituições políticas exigidas pela democracia que ele denomina *poliárquica*: i) funcionários eleitos pelos cidadãos (investidura constitucional); ii) eleições livres, justas e frequentes; iii) liberdade de expressão (inclusive política, inclusive ao governo); iv) fontes de informação diversificadas (liberdade de imprensa); v) autonomia para associações; vi) cidadania inclusiva. Dessa forma, as democracias atuais são sistemas políticos que devem apresentar essas seis instituições.

No mesmo sentido, Guillermo O'Donnell⁶⁵, por exemplo, descreve que vivemos no Brasil o que ele denomina uma “democracia delegativa”, um subtipo de democracia, que se diferencia das democracias representativas que temos na maioria dos países capitalistas

⁶⁴ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão). p. 99.

⁶⁵ O'DONNELL, G A. Democracia delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991. pp. 25-40.

desenvolvidos. O efeito “delegativo” ocorreria em virtude, principalmente, de efeitos resultantes de crises sociais e econômicas de períodos autoritários que antecederam essa nova experiência democrática e que prejudicam uma representatividade institucionalizada.

Essas democracias, após o citado período autoritário, demandam duas transições democráticas: a primeira delas é a eleição de um governo democraticamente eleito; a segunda transição, mais complexa, requer a estruturação de um regime democrático, que pressupõe a construção de um conjunto de instituições democráticas institucionalizadas, para tanto, necessitam que as políticas públicas e estratégias políticas dos agentes envolvidos tenham esse objetivo em comum: fortalecimento de instituições políticas democráticas. Em suma, a democracia delegativa seria o estágio anterior para o caminho de uma democracia representativa, passando pelo progresso e consolidação institucional, bem como pela eficácia governamental ao enfrentar as respectivas crises sociais e econômicas.

Desse modo, Guillermo O’Donnell entende que as instituições são “padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões.”⁶⁶. Algumas instituições são formais, ligadas a um fundamento constitucional, como o Congresso, o Judiciário, partidos políticos.

O autor coloca algumas características que garantem a efetividade das instituições: i) as instituições incorporam e excluem (definem procedimentos e quais são as vozes válidas e relevantes); ii) as instituições conformam a distribuição de probabilidade de resultados (só processam certos atores e recursos, controlando o espectro dos resultados); iii) as instituições tendem a agregar (estabelecem regras que influenciam decisões estratégicas dos agentes, preferindo a interação com um número relativamente pequeno de agentes e questões de cada vez; iv) as instituições induzem padrões de representação (transformação de múltiplas vozes em poucas vozes relevantes e com poder de representação que tendem a persistir como agentes interativos); v) as instituições estabilizam os agentes/representantes e as expectativas (os comportamentos dos líderes são previsíveis dentro de um rol de possibilidades esperado, o que torna a instituição forte, equilibrada e que cuja mudança só ocorre em processos lentos e consensuais); vi) as instituições ampliam os horizontes dos atores (espera-se que as instituições interajam no futuro basicamente sob os mesmos moldes e até com o mesmo conjunto de agentes).

⁶⁶ O'DONNELL, G A. **Democracia delegativa?**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991. p. 27.

Assim, as instituições políticas democráticas se transformam em um nível (institucional!) de mediação e agregação de fatores estruturais, pessoas e organizações sociais complexas, auxiliando nos padrões de audiência e seleção das vozes representativas no processo político. Uma democracia não institucionalizada tem escopo restrito e baixa densidade de suas instituições, dando espaço para outras instituições mais fortes como clientelismo, corrupção e outras que acabam por influenciar os processos decisórios e implementação de políticas públicas.

O autor caracteriza, então, uma democracia delegativa no seguinte cenário: o presidente eleito geralmente se apresenta como acima das demais forças e, a princípio, tem uma espécie de carta branca para governar. Neste contexto, Poder Judiciário e Poder Legislativo acompanham o processo de fora, no qual o exercício da *accountability* mostra-se como impedimento ao livre governo, em que o representante eleito para o Poder Executivo representa os anseios da maioria incontestável da população: assim a democracia delegativa se apresenta como majoritária e individualista.

Por óbvio que delegação e representação não são polos necessariamente opostos, mas em uma democracia representativa (almejada), a *accountability* faz-se presente de uma forma mais efetiva. Com as instituições mais fortes e consolidadas, a implementação de políticas públicas ocorre de forma mais lenta e incremental na democracia representativa, com a participação de mais poderes relativamente autônomos; ao contrário do que se verifica na democracia delegativa, na qual a ausência de *accountability* e de instituições mais frágeis favorece a implementação mais rápida de políticas públicas, que pouco discutidas (em uma rede de poderes institucionalizados) tendem a apresentar erros grosseiros em maior escala.

Para Guillermo O'Donnell, portanto, Brasil, Argentina e Peru representam os casos latino-americanos mais puros de democracia delegativa: regimes autoritários que legaram graves crises sociais e econômicas na transição para um regime democrático em um terreno fértil à propensões delegativas; presidentes eleitos com maioria e discurso de salvação do país; políticas públicas elaboradas de forma urgente ignorando debates com Poder Legislativo, Poder Judiciário e demais organizações de interesse, o que gera uma falta de apoio em potencial, o enfraquecimento de instituições e uma solidão autoinduzida do Poder Executivo, o qual tende a se queixar do Parlamento, gerando a necessidade de novos pactos urgentes, cada vez com menos apoio, instituições mais desprestigiadas e menos impulso da maioria popular, abrindo espaço para novos debates eleitorais e novos salvadores da pátria.

Na mesma linha, podemos citar ainda Samuel Issacharoff⁶⁷ que, em linhas gerais, denomina democracia frágil o que O'Donnell entende por democracia delegativa, em suma, democracias em busca de uma consolidação fundamentada no fortalecimento de suas instituições.

Diante deste cenário, as democracias consolidadas nos ensinam que o surgimento, o fortalecimento e a legitimação das instituições demandam tempo e um complexo aprendizado positivo, o que é difícil em um contexto de grave crise social e econômica. De acordo com o autor:

outra possibilidade seria que segmentos predominantes da liderança política aprendessem a qualidade autodestrutiva desses ciclos, e concordassem em mudar os termos nos quais eles competem eleitoralmente e governam. Essa me parece praticamente a única chance, mas os obstáculos para obtenção de um resultado feliz como esse não são poucos.⁶⁸

Temos, portanto, que a relevância da temática da separação dos poderes não se restringe à concepção do Estado Moderno – à modernidade – mas exerce papel central ao longo dos paradigmas constitucionais que se seguiram e, notadamente, no atual paradigma, o do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, a afirmação da democracia.

Apesar de relevante, podemos concluir que a narrativa e os pressupostos de um modelo liberal-clássico se mostram insuficientes diante de um contexto hipercomplexo das relações sociais e das estruturas de Estado atuais. Ou seja, é necessário que as características da separação dos poderes sejam revisitadas e adaptadas a esses novos contextos. A observação da dinâmica dos poderes constituídos, como se propõe neste estudo, necessita desses novos fundamentos.

No Brasil do presidencialismo de coalizão, como vimos, os novos direitos amparados pela Constituição de 1988 e a hipercomplexificação das relações levou ao Poder Judiciário novas e complexas demandas que inauguram discussões sobre ativismo judicial⁶⁹,

⁶⁷ ISSACHAROFF, Samuel. **Democracias Frágeis**. Tradução: Maria Eugenia Artabe. **Revista Jurídica de la Universidad de Palermo**, v. 10, n.1, pp. 5-62, agosto de 2009. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica01.pdf. Acesso em: 12.09.2020.

⁶⁸ O'DONNELL, G A. Democracia delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991. p. 40.

⁶⁹ Ativismo Judicial “é toda decisão judicial que suspende a legalidade vigente para dar lugar às convicções pessoais e ao senso de justiça do intérprete (...) visão em que o Judiciário abandona o direito para julgar a partir de parâmetros metajurídicos; dasapega-se da Constituição e das leis para fazer prevalecer, por meio da decisão, sua própria subjetividade.” *In.*: ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais). 2018. Cap. 10.

judicialização da política⁷⁰, politização do judiciário⁷¹ e limites de atuação do juiz em face das competências do legislador e da administração. Como vimos, há divisão quanto a perspectivas e expectativas do presidencialismo de coalizão para afirmação e desenvolvimento de nossa democracia, em face de desequilíbrio entre os poderes.

Neste sentido, ainda contemplando o exemplo anterior, o avanço do Poder Judiciário sob as funções dos outros poderes deve ser encarado com restrições e cautela. Ao invés de naturalizarmos uma função supletiva do legislador pelas Cortes, na linha do descrito por Jeremy Waldron⁷², deve-se buscar o aperfeiçoamento do Poder Legislativo, exatamente para que esse tenha consciência da responsabilidade de seu papel (*ethos* legislativo) e não “acomode-se” diante da existência de um *judicial review* que reparará os erros de seu exercício irresponsável, corrupto e/ou corrompido de tomada de decisões. É necessário o fortalecimento das instituições para a afirmação democrática, eis um ponto comum que merece o nosso destaque.

A atividade hermenêutica do Poder Judiciário, notadamente das cortes constitucionais (chamada a mediar os conflitos entre os poderes executivo e legislativo), deve, enfim, guardar a consciência de que sua função necessita resguardar a integridade dos poderes de forma a não promover seu desvirtuamento, com a hipertrofia de um poder sobre o outro, ou com uma hermenêutica constitucional que permita o abuso de poder e, logo, o desequilíbrio das relações entre poderes.

A prática do presidencialismo de coalizão nos revela que é previsível a tensão entre os poderes, contudo, não se pode garantir que essa tensão seja interpretada sempre em um prejuízo democrático, por vezes, ela pode ser salutar para o desenvolvimento das instituições democráticas. Em suma, assim como em nosso paradigma constitucional é vedada deliberação de proposta de emenda à constituição que tenda a abolir a separação dos poderes, devemos entender que a relação entre os Poderes deve partir do pressuposto de evitar o desvirtuamento desse princípio, ou seja, o princípio da separação dos poderes deve ser preservado e levado a sério, sob pena do próprio Estado Democrático de Direito.

⁷⁰ Judicialização da Política conforma afirma Lenio Streck: “está ligada ao funcionamento (in)adequado das instituições, dentro do esquadro institucional traçado pela Constituição. Quanto maior a possibilidade de se discutir, no âmbito judicial, a adequação ou não da ação governamental lato sensu em relação aos ditames constitucionais, maior será o grau de judicialização a ser observado.” Cf.: STRECK, L. Lênio. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 3, n. 17, pp. 721-732, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejll.v17i3.12206>. Acesso em: 12.06.2020.

⁷¹ A politização do judiciário, de outro lado, não guarda amparo constitucional, trata-se de uma subversão dos fins de atuação do Poder Judiciário, consistente, portanto, de motivações políticas e/ou partidárias no processo decisório.

⁷² Cf. WALDRON, Jeremy. “The Core of the Case against Judicial Review.” *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 6, pp. 1346–1406, abr. 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/20455656. Acesso em: 07.10.2020.

Como afirma Robert Dahl, “A maioria dos problemas básicos de um país não pode ser resolvida com um projeto constitucional”⁷³, por melhor que seja, as condições têm de ser minimamente favoráveis ao desenvolvimento e ao fortalecimento das instituições democráticas. Segundo o autor, ao falar de Constituições democráticas, Dahl não faz escolhas que necessariamente excluam alternativas quanto à forma de organização do Estado, sistema de governo, eleições, composição do Poder Legislativo, nível de *judicial review* permitido ao Poder Judiciário, número de partido, dentre outros pontos. É possível, portanto, a existência de um governo democrático sob as mais diversas dessas características⁷⁴.

Diante desse ponto, e partindo do pressuposto que a separação dos poderes é elemento essencial em qualquer forma de governo que se pretenda democrática, é preciso verificar se as características do presidencialismo de coalizão suprimem a autonomia legisferante e organizacional do Poder Legislativo. Como o Supremo Tribunal Federal – e sua jurisprudência relacionada aos atos *interna corporis* ou em uma posição de autocontenção (*self restraint*) – se comporta neste contexto e como fortalecem, ou não, nossas práticas democráticas no esforço do estabelecimento de instituições e do desenvolvimento de nossa democracia. Iniciaremos essa análise sob a perspectiva da dinâmica dos trabalhos e a atuação das lideranças parlamentares no Congresso Nacional, no capítulo seguinte.

⁷³ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão). p. 157.

⁷⁴ Importante destacar que Robert Dahl cita que alguns estudiosos afirmam ser a escolha das democracias latino-americanas de presidencialismo e representação proporcional uma contribuição a rupturas democráticas, apesar de não conseguir afirmar que se trata das escolhas constitucionais ou da gravidade das crises enfrentadas nesses países, o que nos remete às observações das características enfrentadas pelos sistemas de democracia delegativa desenhadas e diagnosticadas por Guillermo O’Donnell.

2 OS ACORDOS DE LIDERANÇAS NO PARADIGMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE 1988

2.1 A origem dos acordos de lideranças no congresso nacional

Em exposição datada de 1994, o Ministro Nelson Jobim⁷⁵ permite que tenhamos uma ideia da gênese da uma reunião de líderes e, coincidentemente, temos que ela ocorreu no período da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, quando os acordos ali produzidos foram centrais ao desenvolvimento daquele processo, por isso, tornou-se uma experiência reproduzida na dinâmica legislativa do novo paradigma constitucional, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal.

Na ocasião, a origem teria se dado com os movimentos da Comissão de Sistematização⁷⁶, em que surgiram as negociações de lideranças, como mecanismo meramente informal de reuniões dos líderes dos partidos. As reuniões prévias das lideranças ocorriam para organizar o processo de votação, como uma forma de acertar as matérias consensuais, identificar as matérias não consensuais e definir o procedimento de votação dessas.

Assim, foi nesse contexto que o Colégio de Líderes surgiu e passou a dominar o processo, “como um instrumento definitivo dos acordos, gerenciado pelo dr. Ulysses. O objetivo era criar mecanismos que acelerassem os processos decisórios. E o único mecanismo possível foi exatamente o Colégio de Líderes, para disciplinar os acordos, os entendimentos, as regras de procedimentos”⁷⁷.

Nesse ponto, o expositor explica como isso foi formalizado na Câmara dos Deputados (o que não aconteceu no Senado, como já afirmado anteriormente):

Quando chegamos a 1988, após a promulgação da Constituição, criou-se o problema da existência de um órgão informal e imensamente poderoso – o Colégio de Líderes – e, não havia espaço para destruí-lo. E neste regimento interno que nós elaboramos (eu e os deputados Genoíno, Miro Teixeira, Jose Bonifácio, Israel Pinheiro, Paes Landim), institucionalizamos o Colégio de Líderes para definir seus poderes, porque se nós o deixássemos informal, ele teria poderes absolutos. Se nós o formalizássemos, ele teria os poderes que o regimento lhe desse.⁷⁸

⁷⁵ JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, pp. 37-59, nov. 1994. Disponível em:

http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/o_colegio_de_lideres.pdf. Acesso em: 12.08.2020.

⁷⁶ A Comissão de Sistematização tinha a competência de reunir os anteprojetos das 8 Comissões Temáticas (que eram subdivididas em 24 subcomissões temáticas), sistematizá-los e elaborar um Projeto de Constituição a ser submetido ao Plenário.

⁷⁷ JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 37-59, nov. 1994..

⁷⁸ JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 37-59, nov. 1994. p.45.

Importante destacar que o papel dos líderes ganha força e protagonismo um pouco antes da Constituinte, ainda nos governos militares, desde a reforma de 1967 de Roberto Campos⁷⁹, uma vez que a União concentrava a capacidade de investimento do dinheiro público e as definições das políticas nacionais estavam centralizadas no Poder Executivo e não mais no Congresso Nacional, como tínhamos no paradigma constitucional de 1946, inicialmente.

Jobim descreve, então, que naquele cenário de centralização no Poder Executivo, passou-se a eleger não mais parlamentares formuladores de políticas, mas, sim, parlamentares hábeis na organização de transferência de recursos para suas regiões, estados e municípios. Resultado: parlamentares passaram a frequentar cada vez mais os ministérios em busca desses recursos e as sessões plenárias do Congresso (que não mais definiam políticas nacionais) passaram a esvaziar-se.

Assim, ainda na época do regime militar, implantou-se o chamado “voto de liderança”, o líder votava, portanto, pela sua bancada, iniciando um protagonismo dos líderes que seria fortalecido na Constituinte e potencializado no paradigma constitucional que viria adiante.

Em suma, como bem resume Jobim: “Alguém disse que o voto do líder surgiu para dominar os partidos, mas não é verdade; surgiu porque estava vazio o plenário. E estava vazio porque o parlamentar não tinha de estar lá.”⁸⁰, exatamente porque a lógica desenvolvida pela Constituição de 1967 transformou os parlamentares em instrumentos de captação de recursos para os Estados, por meio da articulação desses no âmbito dos Ministérios, que passaram a deter essa competência em detrimento do Congresso Nacional, cada vez mais desidratado para a formulação de políticas públicas. Em suma, o parlamentar não tinha de estar no Congresso, tinha de estar percorrendo a Esplanada dos Ministérios para a obtenção de recursos para suas respectivas regiões.

Contudo, com a promulgação da Constituição de 1988, a necessidade de buscar dinheiro no Executivo diminuiu (dados os novos contornos de descentralização financeira) e os parlamentares começaram a voltar para o plenário. Mas aquela estrutura, aquele mecanismo

⁷⁹ Roberto Campos teve atuação destacada no governo Castelo Branco, sendo responsável por sugestões como a introdução dos programas orçamentários obrigatórios, no qual apenas o Presidente poderia tomar a iniciativa de propor leis referentes a finanças ou que implicassem aumento das despesas públicas. No fim do período de Castelo Branco, foi responsável pelo Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, com os objetivos da política econômica do governo para o período de 1967 a 1976. Contudo, o plano não chegou a ser implementado durante o governo Costa e Silva. (Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos>. Acesso em: 16.04.2020.).

⁸⁰ JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 37-59, nov. 1994.

concentrador da época dos militares e invocado na Constituinte, sobreviveu e os líderes continuaram exercendo o protagonismo na organização e previsão dos trabalhos legislativos.

Importante destacar que o voto de liderança não existe formalmente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁸¹, contudo, ainda está previsto no Regimento Interno do Senado Federal⁸², e é contabilizado tão somente nas votações simbólicas (ou seja, nessa modalidade de votação o voto do líder computa voto de todos seus liderados, resguardado o direito de declaração de voto do parlamentar).

Apesar dessa distinção, Jobim explica – o que ainda se verifica atualmente, mesmo na Câmara dos Deputados – é que o poder do voto do líder ainda subsiste de forma velada, com o artifício do pedido de verificação de quórum, que detalharemos adiante. Como funciona: a votação das matérias pode ocorrer de forma simbólica⁸³, o que torna o processo mais rápido,

⁸¹ Contudo, cabe ressaltar que a constitucionalidade do voto de liderança já foi levada ao Supremo Tribunal Federal por meio de mandado de segurança, no qual deputado alegava o direito de ter seu voto computado sempre que presente às sessões. Na ocasião, o Ministro Sepúlveda Pertence, então Procurador-Geral da República, apresentou parecer pela inconstitucionalidade do voto de liderança, no que concordou o relator, o Ministro Aldir Passarinho. Contudo, o processo foi extinto sem julgamento do mérito, tendo em vista o fim do mandato do impetrante. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 20.499/DF**. Em Andamento. Rel. Min. Aldir Passarinho. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1460970>. Acesso em: 01.10.2020.

⁸² BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020. Art. 293. No processo simbólico, observar-se-ão as seguintes normas: I - os Senadores que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição; II - o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação; III - se for requerida verificação da votação, será ela repetida pelo processo nominal.

⁸³ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020. O Art. 293 do Regimento Interno do Senado Federal, conforme nota anterior e Art. 184 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Art. 184. A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas. Parágrafo único. Assentado, previamente, pela Câmara determinado processo de votação para uma proposição, não será admitido para ela requerimento de outro processo.

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 resultado manifesto dos votos. § 1º Havendo votação divergente, o Presidente consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado, assegurando a oportunidade de formular-se pedido de verificação de votação. § 2º Nenhuma questão de ordem, reclamação ou qualquer outra intervenção será aceita pela Mesa antes de ouvido o Plenário sobre eventual pedido de verificação. § 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. § 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. § 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. Art. 186. O processo nominal será utilizado: I - nos casos em que seja exigido *quorum* especial de votação; II - por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado; III - quando houver pedido de verificação de votação, respeitado o que prescreve o § 4º do artigo anterior; IV - nos demais casos expressos neste Regimento.

contudo, algum parlamentar pode requerer que a votação seja nominal (no painel), trata-se aí, portanto, de um pedido de verificação de quórum e, caso cumpridos os requisitos regimentais, os parlamentares são convocados ao plenário para participarem da votação nominal (cuja ausência, pode implicar efeitos financeiros ao parlamentar que não votar, registrando sua falta na sessão).

Esse pedido de verificação só pode ocorrer uma vez dentro de um prazo de uma hora. Qual a estratégia adotada? Solicita-se verificação de quórum em uma matéria relativamente simples e depois se vota a matéria polêmica dentro do prazo de uma hora em que são vedados novos pedidos de verificação de quórum. Esse artifício é muito usado por líderes que não desejam colocar em risco a aprovação de determinada matéria, ou que não querem testar seu comando na bancada ou, mesmo ainda, líderes que querem proteger os membros do partido de terem de expor seus votos individualmente, em casos de aprovação ou rejeição de uma matéria popular ou impopular, respectivamente.

Para Nelson Jobim, portanto, a elite que circula em torno da Mesa e as lideranças partidárias compõem o conjunto que controla o poder legislativo brasileiro. E isso não se trata da existência ou não de um Colégio de Líderes formalmente instituído (ou seja, como Câmara ou Senado), mas de um modelo de construção e organização da pauta no Congresso Nacional. Sem a mudança do modelo⁸⁴, os líderes ainda permaneceriam, formal ou informalmente, no comando da pauta. Para o ex-deputado, ex-Ministro de Estado e ex-Ministro do STF, a ausência de um Colégio de Líderes pode criar ainda mais problemas, pois se não há regulamentação, não há limites, uma vez que os líderes (e as reuniões e acordos entre eles) continuam existindo. É o paradigma que temos no Senado Federal.

2.2 Os acordos de lideranças no parlamento e o presidencialismo de coalizão brasileiro

Como visto no capítulo antecedente, a separação de poderes é elemento estruturante do Estado democrático de Direito e, no estado constitucional brasileiro, em um contexto de

§ 1º O requerimento verbal não admitirá votação nominal. § 2º Quando algum Deputado requerer votação nominal e a Câmara não a conceder, será vedado requerê-la novamente para a mesma proposição, ou para as que lhe forem acessórias.

⁸⁴ Jobim chegou a sugerir, sem sucesso, um modelo de trabalho que conferisse, sob seu ponto de vista, maior participação aos demais parlamentares: i) estabelecimento de um roteiro de seis meses, com votação de matérias prioritárias; ii) fixação de um cronograma para as matérias politicamente prioritárias um tratamento processual distinto, reunião ou elaboração de matérias afins; iii) confere tratamento a cada um dos temas prioritários nos projetos existentes. Dessa forma, a liderança seria obrigada a conversar com os liderados, não dominaria a bancada, mas sim, receberia dela. Cf. JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 37-59, nov. 1994. p. 53.

presidencialismo de coalizão, seu fortalecimento também se mostra essencial para a promoção e a garantia de elementos democráticos que permitam o regular funcionamento dos poderes.

Dessa forma, para analisarmos os acordos de liderança no processo legislativo brasileiro, precisamos entender o papel dos líderes no funcionamento do Parlamento no paradigma de 1988, o que inclui sua relação com o Poder Executivo.

Para tanto, podemos nos socorrer do magistério de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi⁸⁵ que discorrem acerca das “bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, afastando a conclusão de que a opção pelo presidencialismo enquanto forma de governo, aliado a um sistema pluripartidário, seria o pior dos mundos para a redemocratização no Brasil, ou seja, um entendimento de que seria necessário inovar a malsucedida experiência democrática anterior, ocorrida sob as luzes da Constituição de 1946. Nesse contexto, o papel exercido pelos líderes partidários no parlamento é ponto relevante na conclusão da plausibilidade democrática do presidencialismo de coalizão.

Segundo o entendimento dos citados autores, a Constituição de 1988 modificou as bases do sistema político nacional apoiando-se em dois pontos fundamentais: i) ampliação dos poderes legislativos do presidente da República e ii) ampliação dos recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar as bancadas (as unidades de referência que estruturam os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares). Esses dois pontos, geralmente, são ignorados pela literatura ou, nas palavras dos próprios autores: “as análises encontradas na literatura comparada e aquelas sobre o sistema político nacional param, por assim dizer, às portas da primeira sessão legislativa.”⁸⁶. Ou seja, o receio teórico da incompatibilidade do presidencialismo de coalizão com a democracia não resistiu aos aspectos práticos que se seguiram. Afinal, de um modo ou de outro, não nos deparamos com um temido engessamento funcional ao longo de mais de 30 anos de Constituição. Não há que se falar em paralisia funcional em um contexto de 108 emendas constitucionais promulgadas, por exemplo.

Desse modo, apesar de nosso sistema pluripartidário passar uma primeira impressão de risco de “indisciplina partidária”, verifica-se que os dados mostram grande influência e controle do Poder Executivo sobre um Congresso que normalmente se dispõe a cooperar, negociar e votar de maneira disciplinada.

⁸⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. (Edição do Kindle).

⁸⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. (Edição do Kindle).

Importante destacar que o poder legislativo nos Estados Unidos, por exemplo, é composto basicamente por dois partidos o que, para parte da doutrina⁸⁷, gera maior estabilidade na relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, e menos desgaste na construção e manutenção de maiorias no parlamento. De outro lado, Robert Dahl leciona que na (fecunda!) discussão entre bipartidarismo e multipartidarismo, as vantagens de um sistema refletem suas desvantagens: simplificação das opções aos eleitores e partidos fortes e programáticos ou restrição de escolha aos eleitores e negativa de representação às minorias. Esse debate, portanto, permite irmos além na observação da possibilidade de coesão partidária no multipartidarismo do presidencialismo de coalizão verificado no Brasil, onde, inclusive, é vedada a verticalização total⁸⁸.

Assim, Limongi e Figueiredo ensinam que o legislativo brasileiro é bem diferente do legislativo norte-americano, e apresenta-se como altamente centralizado e fundamentado na ação dos partidos, sendo essencial a figura dos líderes nesse processo. Os autores, ao longo da análise aqui citada, querem demonstrar a interdependência entre: i) a preponderância legislativa do Executivo; ii) o padrão centralizado dos trabalhos legislativos e; iii) a disciplina partidária. Em suma, e respectivamente, o Poder Executivo tem o poder de agenda⁸⁹; que é votada por um Poder Legislativo organizado de forma centralizada que distribui direitos parlamentares com foco nos partidos, via líderes; em um contexto em que interesses particulares dos parlamentares são, portanto, mitigados. Destarte, a forma mais eficaz de obter recursos com fins eleitorais (um dos objetivos da atividade parlamentar), é votar disciplinadamente, seguindo os líderes.

Para termos uma ideia da ampla disciplina partidária encontrada no parlamento brasileiro, levantamento empírico feito por Limongi e Figueiredo⁹⁰, atesta que, na Câmara dos Deputados, ainda no governo Collor, a probabilidade de um parlamentar votar de acordo com a orientação da respectiva liderança partidária era de 89,4%. Sabendo a posição dos líderes as

⁸⁷ Cf. SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 216

⁸⁸ O art. 17, §1º da Constituição Federal estabelece que: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, **sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal**, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

⁸⁹ Neste ponto, cabe, ainda, ressaltar o conceito de agenda definido pelos autores e que é advindo dos poderes legislativos do presidente: “entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação. Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Locais do Kindle: pp. 231-232. Edição do Kindle.

⁹⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Locais do Kindle: pp. 1942-1944. Edição do Kindle.

votações do plenário seriam previsíveis, portanto, em 93,7% dos casos, incluindo nas matérias efetivamente relevantes (agenda presidencial e votações nominais, as quais são articuladas pelos líderes).

A verificação de disciplina partidária é alta tendo em vista que os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal asseguram prerrogativas e poderes aos líderes para agir em nome dos interesses de seus partidos, em um padrão decisório centralizado. Apesar de originariamente apresentarem-se como instituições igualitárias e majoritárias (um homem, um voto), houve um desenvolvimento de um padrão organizacional próprio, assim, “distribuem de maneira desigual os recursos e direitos parlamentares”⁹¹.

De tal modo que temos um contexto de funcionamento do parlamento em que os direitos parlamentares são distribuídos de forma partidária: composição da mesa, assentos nas comissões, direito de representação dos parlamentares, participação em reuniões de definição de pauta (colégio de líderes na Câmara dos Deputados e reuniões de líderes no Senado Federal).

Os líderes, assim, controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares o que, conseqüentemente, deixa claro que, individualmente, os parlamentares têm diminuta capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos e as grandes decisões tendem a ser canalizadas para os plenários (via requerimento de urgência, quando a assinatura de um líder basta para representar o número de parlamentares de sua bancada) onde os acordos podem ser mais efetiva e facilmente implementados, potencializando o papel dos líderes e diminuindo o espaço para manobra de parlamentares tomados individualmente. No Senado, inclusive, em certos casos, os votos podem ser tomados por lideranças⁹², de forma simbólica, e ter o resultado proclamado, mesmo assim, há instrumentos para confrontar ou resistir a esse tipo de iniciativa, como no caso de verificação de votação⁹³ que, de acordo com requisitos específicos, pode gerar

⁹¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Locais do Kindle: pp. 298-299. Edição do Kindle.

⁹² BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. Art. 293. No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas: I - os Senadores que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição; II - o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação (...) Regimento Interno do Senado Federal.

⁹³ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. Art. 293. No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas: (...) III - se for requerida verificação da votação, será ela repetida pelo processo nominal; IV - o requerimento de verificação de votação só será admissível se apoiado por três Senadores; V - procedida a verificação de votação e constatada a existência de número, não será permitida nova verificação antes do decurso de uma hora; VI - não será admitido requerimento de verificação se a Presidência já houver anunciado a matéria seguinte; VII - antes de anunciado o resultado, será lícito tomar o voto do Senador que penetrar no recinto após a votação; VIII - verificada

uma votação nominal⁹⁴, para o exercício do direito de voto pelos senadores individualmente. Mesmo nesses casos, os líderes fazem uso da palavra para orientar a bancada, logo, deixam bem claro qual a posição da liderança.

Desse modo, fala-se muito em reformas partidárias que possam mudar o contexto de centralização das lideranças ocorrido no parlamento. Acerca desse cenário, Limongi e Figueiredo colocam que iniciativas que fomentem estratégias individualistas e antipartidárias não ressoariam no Congresso Nacional. A principal razão seria a organização interna e autônoma das Casas, a qual permite que projetos ou emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente saiam das gavetas das comissões ou – caso avancem algum estágio em sua tramitação – podem ser derrubadas no Plenário em votações simbólicas, onde o que conta são os líderes.

Apesar desse cenário centralizador de que o processo legislativo necessariamente passa pelas mãos dos líderes, não é demais lembrar que as lideranças devem representar os interesses da maioria da bancada sob pena de serem destituídas a qualquer tempo:

Vale observar que não estamos argumentando que os líderes são usurpadores. Não estamos apresentando uma teoria conspiratória ou baseada em atores irracionais que não reconheçam seus próprios interesses. Afinal, líderes são eleitos por suas bancadas e, portanto, o fato de permanecerem como líderes depende da defesa dos interesses da maioria de seus representados. Os líderes (...) dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Eles contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, os líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas nesse sentido. A despeito do que se passa na arena eleitoral, os partidos contam e atuam de maneira disciplinada no Congresso brasileiro. Assim, os líderes

a falta de *quorum*, o Presidente suspenderá a sessão, fazendo acionar as campainhas durante dez minutos, após o que esta será reaberta, procedendo-se a nova votação; IX - confirmada a falta de número, ficará adiada a votação, que será reiniciada ao voltar a matéria à deliberação do Plenário; X - se, ao processar-se a verificação, os requerentes não estiverem presentes ou deixarem de votar, considerar-se-á como tendo dela desistido. (...) Regimento Interno do Senado Federal.

⁹⁴ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. **Art. 294.** O processo nominal, que se utilizará nos casos em que seja exigido **quórum** especial de votação ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, ou ainda, quando houver pedido de verificação, far-se-á pelo registro eletrônico dos votos, obedecidas as seguintes normas:

I - os nomes dos Senadores constarão de apregoadores instalados, lateralmente, no plenário, onde serão registrados individualmente:

- a) em sinal verde, os votos favoráveis;
- b) em sinal amarelo, as abstenções;
- c) em sinal vermelho, os votos contrários;

II - cada Senador terá lugar fixo, numerado, que ocupará ao ser anunciada a votação, devendo acionar dispositivo próprio de uso individual, localizado na respectiva bancada;

III - os líderes votarão em primeiro lugar;

IV - conhecido o voto das lideranças, votarão os demais Senadores;

partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido⁹⁵.

A despeito da ausência de mandato, cabe frisar que os líderes, segundo os autores citados, acabam por possuir alta estabilidade nos postos, uma vez que revoltas de bancada não são tão comuns, o que demonstra que o líder tende a obter sucesso diante de opiniões e interesses comuns e coesos que deve representar. Mas é importante, neste ponto, distinguir coesão partidária de disciplina partidária. Quanto mais homogêneas as preferências dos parlamentares, maior a coesão. Disciplina pressupõe alteração de comportamento em face de sanções ou ameaças. A unidade partidária pode, sim, ser, em parte, creditada à disciplina.

Em outro ponto, Limongi e Figueiredo ainda desconstruem uma imagem corrente de que os parlamentares de um Legislativo oportunista e forte se aproveitam de um Executivo frágil em cada votação.

Os autores entendem que o poder de barganha do Executivo é muito maior, e de forma alguma, resume-se a uma parte fraca na negociação, pois, por controlar recursos desejados por parlamentares, obter o controle da negociação é uma questão de habilidade política. Isso se confirma porque ameaças feitas por parlamentares “individualmente”, como visto, não tendem a ser tão críveis, uma vez que a influência na agenda de trabalho é diminuta. Assim, é necessária uma certa coordenação interna (ou seja, saber como os demais pares agirão) para que haja algum efeito em eventual ameaça e/ou negociação (articulação na barganha política). Logo, o Executivo se encontra em posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos.

Mais uma vez, portanto, o papel exercido pelos líderes se torna essencial nesse diálogo com o Poder Executivo, o que evidencia porque as barganhas entre os poderes ocorrem em torno dos partidos. Isso favorece a disciplina partidária, a fidelidade ao líder e o desenvolvimento do processo legislativo.

Dessa forma, o controle exercido pelo Presidente e os líderes sobre a agenda de trabalho dos parlamentares tem efeitos sobre o desempenho da coalizão formada, neutralizando ações e estratégias individualista de alguns parlamentares. A lógica que se verifica, portanto, é que ações isoladas não tendem a ter impacto significativo, um parlamentar aliado a seu líder tem maiores condições de emplacar a apreciação e aprovação de um projeto que o beneficia eleitoral e publicamente junto ao seu eleitorado. Isso fica evidente também em projetos que envolvem

⁹⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Locais no Kindle: pp. 345-350. (Edição do Kindle).

formulação de políticas públicas, que, por demandarem participação ativa do governo, induzem à disciplina partidária de parlamentares que desejam ter retornos eleitorais nessas iniciativas.

Vemos, portanto, com Limongi e Figueiredo, que controle de agenda não é exclusividade de sistemas de governo parlamentaristas, sendo também possível e verificado no presidencialismo. Em casos, como brasileiro, em que a definição de agenda é centralizada, os parlamentares, individualmente, têm limitada capacidade de influenciar no processo de tomada de decisões, e basicamente tem resguardado seu direito de votar em projetos de uma agenda previamente dada. A articulação dos líderes das bancadas, portanto, surge como diferencial nesse processo decisório de construção da agenda.

Os autores concluem que a paralisia decisória verificada na democracia da Constituição de 1946 não se aplica ao paradigma inaugurado com a Constituição de 1988, uma vez que as condições institucionais eram diversas e os governos de coalizão no sistema presidencialista apresentam condições de funcionamento e de aprovação da agenda do Poder Executivo.

Acerca da constatação da paralisia decisória da Constituição de 1946 em contraste com a Constituição de 1988, Fabiano Santos⁹⁶ atribui ao paradigma constitucional anterior dois elementos que contribuíram para a paralisia apontada: patronagem para a formação de coalizões e agenda compartilhada entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

Sobre a patronagem, dada a escassez de instrumentos que fortalecessem o Poder Executivo no estabelecimento da agenda, a coesão e a disciplina partidária não eram pontos fortes nos partidos que teoricamente deveriam compor a base de apoio ao governo no Congresso Nacional. Dessa forma, o Poder Executivo, para garantir votos, passava a negociar com partidos oposicionistas, inclusive com oferecimento de cargos, o que gerava mais indisciplina partidária dos outros partidos, conforme leciona Santos:

A utilização estratégica da patronagem consiste justamente na negociação entre o presidente e deputados membros de partidos de oposição, em que o primeiro está em busca de um *surplus* de apoio parlamentar, um seguro contra a perspectiva de comportamentos indisciplinados em sua base formal. Ocorre que a principal consequência da adoção de tal estratégia é a de produzir, no seio dos partidos que formalmente o apóiam, aquela mesma falta de coesão que o levou a procurar os oposicionistas em primeiro lugar. Pode-se imaginar que alguns membros de sua base inicial de sustentação, por conta da intensidade de preferências $\frac{3}{4}$ não admitem negociar cargos e influência legislativa com membros de partidos oposicionistas $\frac{3}{4}$ ou por obterem menos patronagem do que aquela demandada por ter um presidente como quadro partidário, deixem de apoiá-lo nas votações em que a preferência a seu favor não seja intensa.⁹⁷

⁹⁶ SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07.08.2020.

⁹⁷ SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07.08.2020.

Este cenário, portanto, em que a Constituição de 1946 não proporciona condições do exercício de um poder de agenda pelo Poder Executivo, o que se via então era, não uma agenda imposta, mas compartilhada, o que corrobora a conclusão de Figueiredo e Limongi, expressa parágrafos acima, acerca da diferença entre os dois paradigmas. Santos assim o define também:

No período 1946-64, o principal recurso para a busca de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originariamente responsáveis pela aprovação do programa presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de a Constituição de 1946 ter preservado importantes prerrogativas decisórias do Legislativo, a agenda política do período pode ser considerada como uma *agenda compartilhada*. Em contraposição, o período atual expressa a enorme supremacia do Executivo, quer pela capacidade decisória deste Poder *vis-à-vis* o Legislativo, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara. Sendo assim, a agenda política atual assume contornos de uma *agenda imposta*. Em suma, o argumento, se minimamente correto, corrobora a visão de que as regras que regulam o conflito e a cooperação políticos, e não apenas as preferências e interesses dos atores, também definem o resultado da interação Executivo-Legislativo.⁹⁸

Nessa engrenagem constitucional da Constituição de 1988 – que conferiu maior poder de agenda ao Poder Executivo e se pretende democrática –, os papéis exercidos pelos líderes parlamentares emergem como pedra de toque na autonomia organizacional do Parlamento, para que – fortalecendo os pressupostos e garantindo as vantagens da separação de poderes – esse se coloque de forma coesa perante os outros poderes, notadamente diante do Poder Executivo, em um contexto de presidencialismo de coalizão que presenciamos.

2.3 Os acordos de lideranças no Senado Federal

No percurso traçado para o desenvolvimento deste capítulo, vimos como as lideranças partidárias ocupam espaço de destaque no contexto constitucional inaugurado com o paradigma⁹⁹ de 1988, incluindo o período de sua gênese na Assembleia Nacional Constituinte. Assim, seguindo este trajeto, nos cabe agora adentrar um pouco mais na lógica cotidiana do Congresso Nacional. Neste tópico, pretendemos, portanto, aproximar-nos da definição do objeto observado neste trabalho. Ou seja, o que é o Acordo de Líderes no Senado Federal?

⁹⁸ SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07.08.2020.

⁹⁹ Cf. CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre - RS, v. 68, n. 2, p. 67-84, abr./jun. 2002. pp. 11-20.

Assim, poderemos procurar entender suas funções e eventuais (des)funcionalidades dentro do Estado Democrático de Direito, o que será objeto de aprofundamento em capítulo seguinte.

Antes de observarmos os acordos propriamente ditos, precisamos entender quem são os agentes deles, ou seja, quem são os líderes no ambiente parlamentar. De acordo com o Glossário Legislativo¹⁰⁰ disponibilizado pelo Congresso Nacional, sinteticamente, Líder é o “parlamentar escolhido para representar sua bancada partidária ou bloco parlamentar que integre”. Esse conceito também encontra fundamento legal na Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/1995), a qual prevê em seu artigo 12 que o partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido e as disposições regimentais das respectivas Casas.

Dessa forma, um partido X terá um líder escolhido pelos parlamentares daquele partido, um partido Y escolherá outro líder dentre seus parlamentares e, caso o partido X e Y decidam juntar forças, podem ainda formar um bloco parlamentar (união de dois ou mais partidos) e esse bloco também deverá escolher um líder. Coexistirão, assim, na prática parlamentar, os líderes dos partidos e o líder do bloco formado por esses partidos.

O processo de escolha de um líder é interno a cada partido ou bloco, de forma autônoma. Não há um padrão de processo eleitoral ou de escolha: lista de assinaturas, aclamação, votação secreta, dentre outras formas, são modalidades que comumente podem ser observadas no Senado Federal. Ao tempo em que o líder tem prerrogativas, influência e ascendência sobre a bancada, não há uma proteção do mandato desse encargo, pois, a qualquer tempo, caso o líder não garanta a maioria dos votos de seus liderados, pode ser aberto um processo de destituição (também sem qualquer formalidade procedimental). Em suma, os líderes apenas mantêm o cargo com a concordância perene da maioria dos liderados; citamos anteriormente o alto grau de estabilidade de um líder, das chances nem sempre altas de rebelião partidária, mas que podem ocorrer^{101 102}.

¹⁰⁰ CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de termos legislativos**. 1ª Ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. p. 62. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf?sequence=3. Acesso em: 16.09.2020.

¹⁰¹ Exemplo recente no qual o líder do PMDB no Senado percebeu que não representava mais os interesses da maioria da bancada, que parecia articular movimento de destituição e abriu mão do cargo. (Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/raimundo-lira-deve-ser-o-novo-lider-do-pmdb-no-senado.html>. Acesso em: 16.09.2020.).

¹⁰² Outro exemplo, ainda mais recente, no âmbito da Câmara dos Deputados, a sucessão de listas com assinaturas de apoio a Joice Hasselmann e Eduardo Bolsonaro para exercerem o cargo de líder do partido, com intervalo de dias. (Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-bolsonaro-aparece-como-novo-lider-do-psl-no-sistema-da-camara,70003127951>. Acesso em 16.09.2020.).

Há líderes, portanto, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados com prerrogativas regimentais no andamento das sessões de ambas as Casas, bem como prerrogativas administrativas. No caso de sessões conjuntas, ou seja, sessões do Congresso Nacional, quando participam deputados e senadores (destinadas à apreciação de vetos presidenciais, matérias orçamentárias, por exemplo) o Regimento Comum estabelece que “são reconhecidas as lideranças das representações partidárias em cada Casa, constituída na forma dos respectivos regimentos”¹⁰³.

Faremos um pequeno contraponto entre as lideranças no Senado Federal e na Câmara dos Deputados mais adiante (com a formalidade do Colégio do Líderes), mas, a esta altura, cabe a nós a descrição no âmbito do Senado Federal. Assim, temos que, regimentalmente, a principal competência dos líderes é a indicação de membros dos respectivos partidos (ou blocos parlamentares) para as comissões¹⁰⁴, que são importantes colegiados do processo legislativo; onde os parlamentares opinam sobre proposições legislativas – na forma de pareceres da Comissão – que posteriormente serão submetidas ao Plenário. Para além do caráter opinativo e instrutório dos projetos, há casos, inclusive, em que a Comissão pode deliberar definitivamente sobre determinados projetos de lei, sendo dispensável a apreciação do plenário do Senado.

Atualmente, no Senado Federal, no âmbito legislativo, há 13 (treze) Comissões Permanentes¹⁰⁵, cujos membros devem ser designados pelo Presidente, atendendo às indicações

¹⁰³ BRASIL. (Resolução nº 1/1970). **Regimento Comum**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/>. Acesso em: 08.09.2020. Art. 4.

¹⁰⁴ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. Art. 66. É da competência dos líderes das representações partidárias, além de outras atribuições regimentais, indicar os representantes das respectivas agremiações nas comissões. Parágrafo único. Ausente ou impedido o líder, as suas atribuições serão exercidas pelo vice-líder. (Regimento Interno do Senado Federal)

¹⁰⁵ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. Art. 72. As comissões permanentes, além da Comissão Diretora, são as seguintes:

- I - Comissão de Assuntos Econômicos (CAE);
- II - Comissão de Assuntos Sociais (CAS);
- III - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ);
- IV - Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE);
- V - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC);
- VI - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH);
- VII - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE);
- VIII - Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI);
- IX - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR);
- X - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA);
- XI - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT);
- XII - Comissão Senado do Futuro (CSF);
- XIII - Comissão de Meio Ambiente (CMA).

realizadas pelos líderes parlamentares no início da primeira e da terceira sessão legislativa¹⁰⁶. Ao longo do ano, ainda, podem ser constituídas comissões temporárias para a discussão de assuntos importantes – inclusive Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) – e também, nessas ocasiões, os líderes indicam os senadores que integrarão as comissões.

Já abordamos a principal competência formal dos líderes, qual seja, a de indicar os membros para comissões. Contudo, durante o processo legislativo, o líder tem direito a uma série de prerrogativas¹⁰⁷ que o diferenciam dos demais Senadores: há preferência do uso da palavra no Plenário ou em comissões, realização do encaminhamento de votação de projetos importantes, orientação da bancada de como os liderados devem votar e participação em reunião de líderes e, conseqüentemente, tratativas dos acordos de lideranças, esse último que tem influência fundamental no processo legislativo, razão pela qual é o objeto de nosso estudo.

2.3.1 Aspectos normativos: a dicotomia entre a ausência e a efetividade

De forma preliminar, em um exercício automático advindo de nossa tradição jurídica, tendemos a procurar um fundamento legal, uma concreção normativa que legitime a existência, validade e a eficácia¹⁰⁸ do Acordo de Líderes na dinâmica do Poder Legislativo brasileiro no paradigma constitucional que remete à Constituição de 1988.

Nesse ponto, portanto, verificamos que em tanto em um nível constitucional, quanto em um nível legal, não há qualquer referência a esse instituto da prática legislativa. Dada a especialidade do tema que, a princípio, pode nos induzir a uma conclusão que se trata de um tópico que remete a um caráter de organização dos trabalhos legislativos, seria natural que acordos de líderes fossem profundamente previstos e tratados no Regimento Interno do Senado Federal.

(Regimento Interno do Senado Federal)

¹⁰⁶ A sessão legislativa corresponde ao período de um ano. Assim, após eleições gerais, inicia-se uma Legislatura que compreende quatro sessões legislativas, ou seja, quatro anos. Na primeira e na terceira sessões legislativas há eleição da Mesa do Senado (Presidente, Vice-Presidentes, Secretários e suplentes) para o mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente na mesma legislatura (segundo a prática recente no Senado Federal). Formada nova Mesa os líderes são instados a indicar os nomes para a composição das Comissões Permanentes, respeitado cálculo de proporcionalidade que confere o número de cadeiras que cada partido (ou bloco parlamentar) tem direito em determinado colegiado.

¹⁰⁷ Importante destacar que as prerrogativas dos líderes parlamentares nem sempre são previstas regimentalmente (muitas delas o são, especialmente quando intrinsecamente ligadas com o processo legislativo propriamente dito), o que impõe a constatação de que o caráter consuetudinário na construção de práticas no Parlamento também é verificado no Congresso Nacional brasileiro.

¹⁰⁸ Cf. MELLO. Marcos Bernardes. **Teoria do Fato Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1994.

Não é o que acontece naquela Casa legislativa. Dos 413 artigos que compõem o regimento interno do Senado, o tema dos acordos de liderança (ou de líderes), aparece tão somente no último título, em um inciso do artigo 412, da seguinte forma:

TÍTULO XV

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

(...)

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

Como visto, o tema é tratado, à primeira vista, em um contexto de princípio. Aliás, destaque-se, aparece como princípio geral (!!!) do processo legislativo. Contudo, o regimento interno da mais alta Casa Legislativa, por razões que desconhecemos – talvez no afã de estabelecer uma área diferenciada ao tema, pressupondo uma hierarquia que o destacasse de uma norma procedimental qualquer – não confere ao assunto a menor roupagem de princípio, ou seja, não se trata de um “mandado de otimização”, como diria Alexy¹⁰⁹, menos ainda como um *standard dworkiniano*¹¹⁰ a ser utilizado como diretriz na aplicação da normas regimentais. Ao contrário, há no título citado muitos princípios travestidos de regra, é o caso da única referência regimental ao acordo de lideranças.

Assim, seja à luz de qualquer referencial teórico, o dispositivo traz, em si, uma regra, na verdade, uma poderosa exceção, qual(is) seja(m) a(s) hipótese(s) de não-aplicação de norma regimental¹¹¹.

Em outro ponto do regimento interno, o texto traz uma previsão de “consenso de lideranças” como requisito para em casos excepcionais incluir até três proposições na pauta do Plenário protocoladas após o dia 30 de novembro. Após pesquisa no banco de dados de decisões da Presidência do Senado, verificou-se que esse dispositivo não é aplicado há anos, ou seja, não há limites para essa inclusão em pauta.

¹⁰⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. pp. 90-91.

¹¹⁰ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

¹¹¹ Destaque-se, ainda, sob nosso olhar, uma angustiante ambiguidade do texto: o voto nominal de três quintos da Casa afasta aplicação de norma regimental decidida pelo acordo de lideranças ou tão somente de decisões do Plenário? De todo modo, mesmo que adotemos uma visão restritiva sobre a questão, destacamos que nada impede que o produto de acordo de liderança seja submetido de ofício pelo Presidente ao Plenário e, caso alcançado, o quórum de três quintos, seja uma decisão de Plenário capaz de afastar a aplicação de norma regimental no caso concreto

Em suma, no que tange a aspectos de texto normativo, o acordo de liderança no Senado Federal não faz jus à tradição legalista e procedimental do direito brasileiro, não há nenhuma referência normativa ao modo como os líderes podem ou devem ser reunir e o produto desses encontros, ou seja, inexistente uma espécie de acordão (ou outra fonte formal) dos acordos de líderes. Por vezes, o produto dos acordos é publicizado pelo Presidente durante a sessão plenária, em outras ocasiões, informado à imprensa logo após uma reunião de líderes¹¹². Assim, temos que a disposição, no âmbito do Senado Federal, é tratada de forma bastante genérica, o que ressalta e reforça uma normatividade que é legitimada pelo costume jurídico de que os acordos de liderança prevalecem e tem peso na dinâmica do processo legislativo.

De outro lado, apesar de não ser objeto do presente trabalho, cabe ressaltar um traço de formalidade que existe no colegiado ao lado, ou seja, na Câmara dos Deputados, uma vez que o Regimento Interno daquela Casa dispõe sobre o Colégio de Líderes, onde são previstas funções, competências e deliberações, ao tempo em que os líderes possuem prerrogativas similares às previstas pelo Senado Federal.

Assim, no âmbito da Câmara dos Deputados, temos a previsão em seu Regimento Interno:

CAPÍTULO II DO COLÉGIO DE LÍDERES

Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

¹¹² “Brasília — O presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), anunciou nesta terça-feira (17) que fechou um acordo com líderes partidários para manter o valor do Fundo Partidário, de R\$ 1,8 bilhão corrigido pela inflação, mas rejeitar as mudanças na lei eleitoral já aprovadas na Câmara dos Deputados.

(...)

Em publicação no Twitter, o parlamentar afirmou que os senadores, por meio da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Casa, ‘pretendem corrigir o texto aprovado pelos deputados’”. (EXAME. **Alcolumbre desiste de alterar regras eleitorais, mas mantém valor do fundo**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/alcolumbre-recua-e-desiste-de-votar-projeto-dos-partidos-nesta-terca/>. Acesso em: 06.09.2020.).

“A votação em segundo turno da reforma da Previdência no Plenário do Senado Federal deve ser feita na semana do dia 22 de outubro, avaliaram senadores, nesta terça-feira (8).

A previsão foi feita após reunião de líderes partidários conduzida pelo vice-presidente do Senado, senador Antonio Anastasia (PSDB-MG). — Confirmada a votação da Previdência, a princípio, para o dia 22. Tudo acordado, houve a aquiescência geral dos líderes para essa votação — afirmou Anastasia. (AGÊNCIA SENADO. **Reforma da Previdência deve ser votada em segundo turno em duas semanas**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/08/reforma-da-previdencia-deve-ser-votada-em-segundo-turno-em-duas-semanas>. Acesso em 06.09.2020.).

Ademais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê diversas competências e instrumentos de ação e participação ao Colégio de Líderes: i) ser ouvido pela Mesa para fixação do número de Deputados por Partido ou Bloco Parlamentar em cada Comissão Permanente; bem como na elaboração do Regulamento Interno das Comissões¹¹³; ii) ser ouvido pelo Presidente da Câmara na nomeação de Comissão Especial e na organização da agenda de proposições a serem apreciadas no mês subsequente¹¹⁴; iii) ter suas decisões publicadas e divulgadas dentre as prerrogativas do Presidente da Casa¹¹⁵; iv) direito dos Presidentes das Comissões Permanentes de se reunir com o Colégio de Líderes para exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo¹¹⁶; competência para requerimentos de convocação de sessões extraordinárias¹¹⁷; competência para prorrogação de prazo de duração de sessões¹¹⁸; convocação de sessão secreta¹¹⁹; solicitar preferência para discussão ou votação de proposições¹²⁰.

¹¹³ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989.

Art. 15, incisos X e XI. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>.

Acesso em: 06.05.2020.

¹¹⁴ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Art. 17, inciso I, alíneas “m” e “s”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

¹¹⁵ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Art. 17, inciso V, alínea “d”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

¹¹⁶ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Art. 42. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

¹¹⁷ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Art. 66, §4º e Art. 67, §1º. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

¹¹⁸ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Art. 72 e 84. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

¹¹⁹ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Art. 92, inciso I. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

¹²⁰ BRASIL. (Resolução nº 17/1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Art. 160, §4º. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

De outro lado, no Regimento Interno do Senado Federal, não temos referência a competência ou regulamentação de atos ou procedimentos emanado pelo conjunto de líderes formalmente reunidos.

Assim, apesar de historicamente não verificarmos a regulamentação das reuniões de líderes no Senado Federal, algumas vezes o tema foi objeto de tentativas para que constasse como norma expressa da Casa, por meio da aprovação de projetos de resolução¹²¹. Nos últimos anos, tivemos o tema ventilado em três oportunidades:

- i) Projeto de Resolução nº 37, de 2009¹²², de autoria do Senador Aloizio Mercadante e outros senadores signatários, com a seguinte ementa: “Institui o Colégio de Líderes e dá outras providências. Com um caráter inicialmente mais focado em questões administrativas da Casa, conforme constava da justificação apresentada pelo autor do projeto:

A resolução que oferecemos à consideração de nossos Pares busca fazer com que se reconheça no Colégio de Líderes uma instância de mediação entre os órgãos diretivos e o conjunto dos Senadores, com a clara função de acompanhar a Administração e, eventualmente, objetar atos desprovidos de razoabilidade.

(...)

Pelo exposto, confiamos no acatamento da proposição, na confiança de que o compartilhamento das responsabilidades de gestão com as representações partidárias permitirá o encontro de soluções e afiançará a retomada dos trabalhos do Senado Federal com a credibilidade que se exige dos senadores no regime de democracia representativa.

Durante sua tramitação, houve parecer¹²³ da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), relatado pelo Senador Tasso Jereissati, que sugeriu a previsão expressa da participação do Colégio de Líderes na definição da pauta do Senado Federal, propondo o seguinte texto:

Art. 1º O Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar acrescido do seguinte art. 66-B:

Art. 66-B. O Colégio de Líderes é constituído pelos Líderes dos Partidos Políticos, dos Blocos Parlamentares, do Governo, da Maioria e da Minoria, com as seguintes atribuições:

¹²¹ Resolução é um ato normativo que dispõe sobre temas de competência privativa do Senado Federal, de caráter político, processual, legislativo e administrativo.

¹²² BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução nº , de 2009**. Institui o Colégio de Líderes e dá outras providências. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1336313&ts=1559266832378&disposition=inline>.

Acesso em: 06.09.2020.

¹²³ BRASIL. (**Parecer nº , de 2009**). Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 37, de 2009, do Senador Aloizio Mercadante, que institui o Colégio de Líderes e dá outras providências. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4248104&ts=1559266832536&disposition=inline>.

Acesso em: 06.09.2020.

I – deliberar sobre assuntos levados à sua consideração pelo Plenário, pela Mesa, por Comissão e pelo Presidente;

II – estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas de melhoramento da eficiência, eficácia e economicidade da Administração do Senado;

III – propor as matérias que irão integrar a Ordem do Dia mensal do Senado Federal e a sua alteração, bem como requerer a preferência na apreciação de matérias, ouvidas, em todos os casos as respectivas bancadas.

(...)

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes ou, na falta deste, prevalecerá o critério de maioria, calculando-se o voto dos líderes em função de cada bancada, observado o disposto no § 3º.

§ 3º Os Líderes de Partido que participem de Bloco Parlamentar, o Líder do Governo, da Maioria e da Minoria terão direito a voz no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 4º As reuniões do Colégio de Líderes poderão ser convocadas pelo Presidente, por um terço dos Senadores que compõem o Plenário ou por líderes que representem esse número.

O projeto não teve tramitação posterior e, por fim, foi arquivado em 26 de dezembro de 2014, nos termos do artigo 332¹²⁴ do Regimento Interno do Senado Federal, que prevê as hipóteses de arquivamento da matéria.

- ii) Projeto de Resolução nº 3, de 2015¹²⁵, de autoria da Senadora Ana Amélia (PP/RS), que tinha como ementa: “Altera o Regimento Interno do Senado Federal para instituir o Colégio de Líderes e dá outras providências.”, que colocava como uma atribuição regimental do Colégio de Líderes a participação na definição da Ordem do Dia e da agenda mensal. O Senador José Pimentel (PT/CE) foi designado relator

¹²⁴ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:

I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas;

II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos;

III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato;

IV - as com parecer favorável das comissões;

V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);

VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52);

VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001).

§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do *caput*, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.

§ 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

¹²⁵ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº , de 2015**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para instituir o Colégio de Líderes e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1331387&ts=1559276401222&disposition=inline>. Acesso em: 06.09.2020.

na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), mas não houve apresentação de relatório e, conseqüentemente, parecer da comissão.

Como verifica-se na justificacão do projeto, a senadora cita a previsão regimental existente na Câmara dos Deputados e entende que a formalização emprestaria democratização ao processo legislativo:

O presente projeto de resolução tem o objetivo de formalizar, no Regimento Interno do Senado Federal, a existência do Colégio de Líderes, que muito tem contribuído para o bom andamento dos trabalhos desta Casa, mas que ainda não foi instituído em nossa carta regimental, diversamente da Câmara dos Deputados, cujo regimento contempla esse importante colegiado.

A formalização da existência e do funcionamento do Colégio de Líderes significará um importante passo à frente para a democratização e para a descentralização da estrutura de funcionamento do Senado Federal, indo também ao encontro das reivindicações da sociedade e da opinião pública por maior transparência e maior publicidade.

Nos termos da proposição ora apresentada, os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo passam a constituir o Colégio de Líderes, que terá, entre outras, as seguintes atribuições: I – deliberar sobre assuntos levados à sua consideração: a) pelo Plenário; b) pela Mesa; c) por Comissão; d) pelo Presidente do Senado; e) por líderes que representem um terço ou mais dos Senadores. Ademais, caberá ao Colégio de Líderes participar da definição da Ordem do Dia e da agenda mensal.

Cabe, ainda, ressaltar, que estamos preservando as regras da maioria e da proporcionalidade, ao propormos que sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes e quando isto não for possível, deve prevalecer o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

O projeto, como também não foi apreciado, foi arquivado em 15 de janeiro de 2019, nos termos do artigo 332 do Regimento Interno do Senado, mesmo destino do projeto citado anteriormente.

- iii) Projeto de Resolução nº 26, de 2019, de autoria da Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), que “Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 – Regimento Interno do Senado Federal, para determinar a criação do Colégio de Líderes.”

Esse projeto regulamenta e delimita as competências do Colégio de Líderes de forma mais detalhada¹²⁶, conforme resumiu o parecer¹²⁷ do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Senador Lasier Martins:

O projeto é composto de três artigos. O artigo 1º define que o Colégio de Líderes será composto pelos Líderes dos partidos políticos, dos blocos parlamentares, do Governo e a representante da bancada feminina. Estabelece ainda que os Líderes de partidos políticos que integrem blocos parlamentares e o Líder do Governo terão apenas direito a voz no Colégio de Líderes. Também, por este artigo, fica definido que as decisões do Colégio de Líderes, quando não possível o consenso, serão tomadas por maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes de partidos políticos e blocos parlamentares em razão da expressão numérica das respectivas bancadas na composição do Plenário do Senado.

O artigo 2º altera dispositivos do Regimento Interno do Senado Federal, para que haja a previsão de oitiva ou provocação do Colégio de Líderes em diversas situações do cotidiano legislativo e parlamentar da Casa.

Nesse sentido, a proposta altera o art. 25 do RISF para que a Mesa conheça, também por provocação do Colégio de Líderes, ato incompatível com o decoro parlamentar ou com a compostura pessoal por parte de algum Senador, dentro do edifício do Senado.

Modifica a redação do art. 40 para que o Colégio de Líderes também possa propor a autorização para a ausência de Senador, quando incumbido de representação da Casa ou, ainda, no desempenho de missão no País ou no exterior, com ônus para o Senado Federal.

Altera o art. 48 para garantir a participação do Colégio de Líderes na: i) transformação de sessão pública em secreta; ii) designação da Ordem do Dia das sessões deliberativas e retirada de matéria da pauta para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico e para sanar falhas da instrução; iii) constituição de comissão para a representação externa do Senado; iv) promover a publicação dos debates e de todos os trabalhos e atos do Senado e v) resolução de qualquer caso não previsto no Regimento Interno do Senado Federal.

A proposta altera, ainda, o artigo 67 do RISF para prever que o Colégio de Líderes também poderá propor que o Senado se faça representar em ato ou solenidade de cunho internacional, nacional ou regional. Inclui no artigo 75 que o Colégio de Líderes poderá propor a criação de comissão externa. Já no artigo 79, altera-se o texto para determinar que, no início de cada legislatura, o Colégio de Líderes reunir-se-á para fixar a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões permanentes.

As demais alterações determinam a necessária oitiva do Colégio de Líderes na definição das comissões que apreciarão as matérias em caráter terminativo (art. 91, RISF); na convocação de sessão extraordinária (art. 154, RISF); para inclusão de matérias em Ordem do Dia (art. 163, RISF); e nas situações que envolvam o descumprimento dos princípios gerais do processo legislativo (art. 412, RISF).

Por fim, define que o Colégio de Líderes poderá propor audiência pública nas comissões (art. 93, RISF); transformação de sessão ordinária em sessão temática (art. 154, RISF); prorrogação da sessão (art. 180, RISF); e urgência regimental (art. 338, RISF).

¹²⁶ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº , de 2019**. Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 – Regimento Interno do Senado Federal, para determinar a criação do Colégio de Líderes.. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7929035&ts=1567535429911&disposition=inline>.

Acesso em 12.09.2020.

¹²⁷ BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 75, de 2019**. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 26, de 2019, da Senadora Eliziane Gama, que Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 – Regimento Interno do Senado Federal, para determinar a criação do Colégio de Líderes. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7974245&ts=1567535430393&disposition=inline>. Acesso em 12.09.2020.

Como dito, o projeto foi distribuído para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), na qual o relatório do Senador Lasier Martins foi aprovado e passou a constituir parecer da comissão no dia 03 de julho de 2019. O projeto ainda deve passar pela aprovação da Comissão Diretora do Senado Federal, onde aguarda designação de relator desde o dia 04 de julho de 2019¹²⁸.

Assim, podemos perceber que não há uma instituição formal que reúna e organize os líderes e suas decisões no Senado Federal, como há na Câmara dos Deputados e seu Colégio de Líderes. Contudo, temos que essa lacuna normativa até então verificada não impede que os líderes do Senado se reúnam e centralizem as decisões mais importantes do processo legislativo, o que ocorre desde a Constituinte, conforme leciona o Ministro Nelson Jobim, citado no início deste capítulo.

Cabe ressaltar, conforme quadro anexo¹²⁹ a este trabalho, que reflete levantamento realizado junto aos procedimentos legislativos das emendas constitucionais promulgadas nas duas últimas legislaturas (2015-2018 e 2019-2020), que, das 24 emendas promulgadas, uma rápida pesquisa na tramitação da matéria - ou mesmo na imprensa oficial e/ou especializada, ou seja, dos grandes meios que cobrem o Congresso Nacional – aproximadamente 2/3 delas (66%) foram objeto de acordo de líderes.

Ainda fazendo referência a esses dados coletados, temos que o objeto dos acordos pode dizer respeito a vários aspectos: inclusão de proposta na pauta do plenário ou da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; procedimento de votação, emendas a serem realizadas, adoção de PEC paralela¹³⁰, calendário de votação, inclusive quebra de interstícios que permitem

¹²⁸ Página de tramitação do projeto: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135819> . Último local: 04/07/2019 - Comissão Diretora do Senado Federal (Coordenação de Apoio à Mesa) Último estado: 04/07/2019 - aguardando designação do relator. Acesso em: 14.05.2020.

¹²⁹ Verificar Quadro de propostas de emendas à constituição aprovadas no Senado Federal e promulgadas nas últimas 2 legislaturas (2015-2018 e 2019-2020) com destaque para realização de acordo de líderes para quebras de interstícios, procedimentos de deliberação e votação. Nota metodológica: no citado quadro há a organização das seguintes informações: i) emenda promulgada com o link para a página da tramitação da matéria no site do Senado Federal; ii) identificação da Proposta de Emenda à Constituição no Senado Federal; iii) aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; iv) aprovação em primeiro turno pelo Plenário do Senado Federal; v) aprovação em segundo turno pelo Plenário do Senado Federal; vi) data de promulgação da emenda constitucional e vii) espaço destinado a pontuar dados, atos e fatos que remetem à atuação de líderes partidários.

¹³⁰ PEC paralela é formulada quando uma proposta de emenda à Constituição trata, por exemplo, dos pontos A, B e C de um tema específico. A Casa Legislativa decide aprovar e promulgar a PEC com os pontos A e B. O ponto C dá origem a uma segunda PEC, denominada PEC paralela que teria tramitação independente, que inclusive pode retornar a outra Casa Legislativa (exemplo recente aconteceu com a PEC da Reforma da Previdência, na qual alguns temas foram reunidos em uma PEC paralela, aprovada no Senado e enviada para apreciação da Câmara dos Deputados).

que uma PEC seja deliberada em um só dia: aprovação de parecer da CCJ e aprovação em dois turnos (e oito sessões de discussão!) no Plenário do Senado Federal.

Dessa forma, podemos chegar a uma conclusão parcial de que os acordos de liderança são produtos da dinâmica do processo legislativo brasileiro, os quais, prescindindo de norma formal ou forma específica: i) independem da legitimidade formal de um Colégio de Líderes regimentalmente instituído; ii) concretizam o papel central fornecido e fortalecido pelos processos de interlocução entre Poder Executivo e Poder Legislativo característicos da separação de poderes de nosso presidencialismo de coalizão; iii) aliado à vontade do Presidente do Senado, demonstra mecanismo de controle de pauta (o que será votado, como será votado, quando será votado).

Logo, não podemos restringir à observação e a compreensão dos acordos de liderança no Senado Federal com bases em parâmetros formais e legais, sua adequação a pressupostos democráticos na dinâmica ao parlamento, na relação entre os poderes e no Estado Democrático de Direito brasileiro deve ir além do protagonismo conferido pelo presidencialismo de coalizão. Temos, portanto, que o presidencialismo de coalizão não explica – e se mostra insuficiente – para justificar a relevância e a recorrência do Acordo de Líderes, razão que aprofundaremos esta observação no capítulo seguinte, para a melhor compreensão da pertinência da prática verificada à democracia.

3 ACORDOS DE LIDERANÇA: DISCUSSÕES CONSTITUCIONAIS E DESACORDO DEMOCRÁTICO.

3.1 Os acordos de lideranças e os Princípios Democráticos

De acordo com o verificado no capítulo anterior, as reuniões de líderes e os acordos de lideranças fazem parte da rotina do Parlamento, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, desde o processo constituinte. Ou seja, em nosso paradigma constitucional, o processo legislativo tem na atuação e nos acordos de líderes uma espécie de fio condutor da pauta e dos procedimentos.

Dando um passo à frente nessa linha de análise, devemos verificar se essa prática vicia, macula ou enfraquece o devido processo legislativo de alguma forma. Esse questionamento passa a ser intrigante a partir do momento em que percebemos como algo que tende a ser, e que denominamos, como um “fio condutor” do processo legislativo não está previsto constitucionalmente. Por que razão não merece páginas e páginas de um regimento interno? Por que não é pesadamente explorado pelos constitucionalistas?

Por óbvio, essa reflexão é impulsionada por nossa tradição jurídica de cariz legalista, a qual reclama que – apesar de a lei, por vezes, prever aquilo que não é relevante – o relevante sempre é previsto em textos legais. Assim, a despeito da ausência de robusto fundamento normativo escrito, não podemos negar a existência e a efetividade do acordo de líderes; trata-se, portanto, de uma prática justificada pelo costume, e aqui podemos apontá-lo como fonte do direito¹³¹.

Carolina Lisboa¹³², por exemplo, faz um profundo estudo acerca da existência de normas constitucionais não escritas e sua força normativa, fundamentadas na prática dos poderes do Estado. A citada autora afirma que:

A questão muda de perspectiva, porém, quando o observador atento percebe a existência de normas não contidas na Constituição formal nem inseridas em diplomas escritos infraconstitucionais que receberiam a qualificação de normas apenas materialmente constitucionais, mas que são observadas pela comunidade política com caráter de obrigatoriedade, conformando efetivamente as relações de poder e servindo de parâmetro para seu exercício.

Tais normas não escritas surgem da prática dos poderes do Estado, no exercício das diferentes funções estatais. São costumes constitucionais, usos parlamentares, convenções constitucionais, regras e princípios implícitos, entre outros que acabam por modelar concretamente as relações de poder, alçando-se à estatura das normas constitucionais consagradas no documento solene e escrito da Constituição e que, não

¹³¹ Cf. FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 2019.

¹³² LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. **Normas constitucionais não escritas**: costumes e convenções da constituição. 2012. 243 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-29082013-082952. Acesso em: 16.09.2020.

raro, as contradizem, indicando condutas impensáveis sob a égide da literalidade do texto.¹³³

Como visto ao longo do presente estudo, temos que a dinâmica dos acordos de lideranças tem relação com a organização dos trabalhos legislativos, com a conformação do próprio processo legislativo constitucional em determinados casos, por meio de uma prática que exerce certa força normativa sob as relações de poder no âmbito da atividade parlamentar.

Portanto, cabe a reflexão: essa existência, essa prática, esse costume, vai ao encontro (ou de encontro) a princípios democráticos e à democracia?

Primeiramente, reconhecendo a estrutura dos acordos de liderança como um dos componentes estruturais do processo legislativo brasileiro, podemos pensá-los, utilizando dos conceitos de Adrian Vermeule¹³⁴, que propiciam um impacto no *design* institucional do parlamento, criando condições para o aperfeiçoamento dos arranjos de deliberação, organização dos trabalhos legislativos, o que fortalece o caráter democrático¹³⁵ do procedimento.

Aqui, resgatamos os conceitos de democracia que são intimamente ligados ao fortalecimento de instituições e de práticas institucionais que reiteradas (conforme descritos no primeiro capítulo deste estudo, com o apoio de Robert Dahl¹³⁶ e Guillermo O'Donnell¹³⁷), vão ao encontro da afirmação da democracia.

Assim, de acordo com o citado professor argentino, devemos ressaltar que, para que as instituições sejam eficientes, é necessário observar que: i) as instituições definem procedimentos e quais são as vozes válidas e relevantes; ii) as instituições só processam certos atores e recursos, controlando o espectro dos resultados; iii) as instituições tendem a agregar, estabelecendo regras que influenciam decisões estratégicas dos agentes, preferindo a interação com um número relativamente pequeno de agentes e questões de cada vez; iv) as instituições induzem padrões de representação internos; v) as instituições estabilizam os agentes/representantes e as expectativas; vi) as instituições ampliam os horizontes dos atores

¹³³ LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. **Normas constitucionais não escritas**: costumes e convenções da constituição. 2012. 243 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-29082013-082952. Acesso em: 16.09.2020.

¹³⁴ VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy**: Institutional Design Writ Small. New York: Oxford University Press, 2007.

¹³⁵ Vermeule propõe mecanismos que promovem quatro valores essenciais do constitucionalismo democrático: imparcialidade, *accountability*, transparência e deliberação; que seriam um *common ground*, mesmo que em diferentes níveis e arranjos, das diversas instituições democráticas. Cf. VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy**: Institutional Design Writ Small. New York: Oxford University Press, 2007. p. 4.

¹³⁶ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão).

¹³⁷ O'DONNELL, G. A. **Democracia delegativa?**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

(espera-se que as instituições interajam no futuro basicamente sob os mesmos moldes e até com o mesmo conjunto de agentes).

Dessa forma, as instituições políticas democráticas se transformam em um nível (institucional!) de mediação e agregação de fatores estruturais, pessoas e organizações sociais complexas, auxiliando nos padrões de audiência e seleção das vozes representativas no processo político. Uma democracia não institucionalizada tem escopo restrito e baixa densidade de suas instituições, dando espaço para outras instituições mais fortes como clientelismo, corrupção e outras que acabam por influenciar os processos decisórios e implementação de políticas públicas.

Na mesma linha, voltamos a citar as características das instituições democráticas definidas por Robert Dahl¹³⁸, denominadas por ele como “democracia poliárquica”, as quais requerem: funcionários eleitos pelos cidadãos (investidura constitucional); ii) eleições livres, justas e frequentes; iii) liberdade de expressão (inclusive política, inclusive ao governo); iv) fontes de informação diversificadas (liberdade de imprensa); v) autonomia para associações; vi) cidadania inclusiva. Dessa forma, as democracias atuais, são sistemas políticos que devem apresentar essas seis instituições.

Destarte, todos os requisitos enumerados por Guillermo O’Donnell que fazem parte do caminho de uma democracia delegativa até a afirmação de uma democracia representativa podem ser ponderados – e podem coexistir – com a prática dos acordos de líderes que ocorre no Senado Federal. A liberdade de expressão citada por Robert Dahl, também constitui elemento nesta análise, que pode ser resumido ao direito do livre exercício do mandato parlamentar, que potencialmente pode ser alegado como mitigado diante de arranjos entre os líderes, o que poderemos discutir no tópico subsequente.

3.1.1 Representação dos representantes: o direito ao livre exercício do mandato

Não são necessárias muitas linhas para fundamentar que a proteção republicana à liberdade do parlamentar no exercício de seu mandato é condição indispensável ao Estado Democrático de Direito. Um parlamentar que porventura tenha seu direito à expressão e participação tolhido, ameaçado ou violentado (sob qualquer ótica e qualquer natureza, inclusive por culpa e dolo do próprio parlamentar), coloca em xeque a lisura do (devido) processo legislativo de que faz parte.

¹³⁸ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão).

A Constituição de 1988 prevê a imunidade parlamentar no seu artigo 53¹³⁹ exatamente para esse fim, para a proteção da liberdade do exercício desse *munus* público, o do livre exercício da representação em um dos poderes constituídos da República.

Diante desse fato e em busca de um parâmetro de avaliação da dinâmica do acordo de lideranças verificado no processo legislativo brasileiro (confirmado no capítulo antecedente), utilizemos como parâmetro os requisitos de instituições que, fortalecidas, demonstram um caráter democrático, segundo a classificação de O'Donnell. A dinâmica do processo legislativo, que passa por consenso em acordos de líderes para estabelecer itens e procedimentos de votação, enquadra-se em aspectos que tendem a fortalecer o Senado Federal enquanto instituição político-democrática. Isso ocorre uma vez que envolve definição de procedimentos e vozes válidas e relevantes de forma a organizar participantes, interlocutores e discursos que controlam um espectro de resultados (produtividade). Esse contexto transparece uma evolução em que se trata questões estratégicas, de forma estratégica; privilegiando padrões de representação internamente a essas instituições, que fortalecem e estabilizam o seu funcionamento interno, dando previsibilidade a procedimentos.

O cenário acima descrito, portanto, evidencia todos os requisitos definidos por O'Donnell, que se encaixam em uma dinâmica de uma reunião de vozes qualificadas no Parlamento (líderes) para a definição e construção de consensos que permitam levar projetos à votação de todos os pares. Poder-se-ia argumentar que a participação de todos os senadores seria mais universal e democrática. A reflexão é cabível e não pode ser respondida apenas pela ótica do número de envolvidos que demandaria procedimentos de representação, afinal, trata-se de um universo de 81 parlamentares, menor do que o da Câmara dos Deputados, na qual há 513 parlamentares.

Para além de uma resposta óbvia de que é mais fácil atingir o consenso entre 20 do que entre 81, podemos responder pela maior possibilidade da organização e da efetividade dos trabalhos legislativos e do fortalecimento da própria instituição (vozes válidas e relevantes, organizadas de forma a emprestar eficiência ao procedimento de questões estratégicas de funcionamento institucional).

Sob o ponto de vista da eficiência, não pairam dúvidas, portanto. A pedra de toque nos parece ser o cumprimento de um dos requisitos elaborados pela democracia poliárquica de

¹³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06.09.2020. Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

Robert Dahl, ou seja, a liberdade de expressão do parlamentar, inclusive para mostrar discordâncias de seu líder, ou de acordos entabulados.

Conforme visto no capítulo anterior, o presidencialismo de coalizão brasileiro confere papel central aos líderes parlamentares na interlocução com os poderes constituídos, principalmente diante de um controle de agenda exercido pelo Poder Executivo. Os líderes, como vimos, ao representarem bancadas inteiras, têm mais força nas negociações levadas a cabo, interna – e externamente – ao parlamento.

É certo que o papel exercido pelos líderes, como dissemos anteriormente, diminui o poder de negociação de iniciativas isoladas de parlamentares, que acabam tendo pouco impacto, sendo mais fácil a consecução de objetivos que tenham apoio de líderes. Contudo, é importante frisar que, mesmo diante disso, não se mitiga a liberdade de expressão parlamentar.

Enfim, o que se verifica é que a dinâmica se mostra bastante fluida, uma vez que o líder, para manter-se líder – a despeito dos amplos e centrais poderes que possui – não pode ignorar continuamente as demandas de seus liderados, sob pena de seu posto ser retomado. Evidencia-se, portanto, uma tensão interna no partido que nos permite concluir que não há restrição de liberdade do mandato de seus membros, mas, ao contrário, há o fortalecimento enquanto grupo político, o que permite que seus objetivos (eleitorais, regionais) sejam levados em conta de forma mais efetiva no processo de negociação política.

Ademais, durante o efetivo processo legislativo, não são raras as ocasiões em que o líder orienta sua bancada em determinada votação e um dos liderados ressalva seu entendimento para votar contrariamente, por vezes até se pronunciando de forma amistosa, “pedindo vênias à orientação do líder”. Ou, mesmo em casos em que o líder ao orientar, reconhece que a bancada está dividida, ressalva seu entendimento pessoal e orienta no sentido de “liberar a bancada” para que votem como bem entendam. A tensão intrapartidária, portanto, revela esses movimentos que, dada a estrutura em que se fundamentam (que envolvem inúmeros interesses em diversas situações), raramente apresentam relações que se esgarçam para um enfrentamento belicoso entre líderes e liderados, o que pode culminar, em última instância, com processos de substituições de lideranças.

Desse modo, na perspectiva de observação dos acordos de lideranças, o que se evidencia é que caminhamos para uma diferenciação entre processo legislativo propriamente dito (constitucional e regimentalmente estabelecido) e procedimentos de organização dos trabalhos legislativos. Naquele, portanto, com ritos e limites constitucionais e regimentais, a construção da pauta, inclusive, é prerrogativa do Presidente do Senado Federal, de acordo com o artigo 48,

inciso VI¹⁴⁰ do Regimento Interno daquela Casa Legislativa. De outro lado, há de se constatar, e de se reconhecer, a necessidade de uma organização dos trabalhos legislativos, que pode se dar de uma forma mais autônoma pelo Parlamento.

Sob o aspecto dessa organização, portanto, uma reunião de líderes partidários, que tem como produto uma relação de proposições legislativas que devem ser apreciadas pelo Plenário (e/ou por comissões) – bem como a indicação de relatores, previsibilidade de eventuais questionamentos ou dissonâncias de entendimento, forma de votação, estabelecimento de prazos e outros detalhes – demonstra o caráter democrático dessas iniciativas (uma vez que essa pauta poderia ser imposta pelo Presidente do Senado Federal). Reitera-se que, nessas reuniões, as minorias também se fazem representadas e tem a oportunidade de colocar seu ponto de vista e eventualmente solicitar ou negociar a inclusão em pauta de alguns de seus projetos, ou ver acolhidas algumas de suas emendas em temas específicos. Na atual composição do Senado Federal, por exemplo, partidos que, em tese, fazem oposição ao governo federal (PT, PSB, PDT, REDE, CIDADANIA, dentre outros) possuem líderes que têm voz nas reuniões.

Nesse contexto, portanto, há que se destacar que a eficácia dos acordos de lideranças entre os parlamentares – sob o ponto de vista do uso, do costume, como tratamos linhas atrás – também está relacionada com o consentimento dos parlamentares a essa prática. Jeremy Waldron, ao comentar a contribuição de Bartolo Sasseferrato¹⁴¹ sobre a força vinculante dos costumes, ensina que o centro da questão é o consentimento tácito dos envolvidos:

A chave para a contribuição de Bartolus - o que o torna um pós-glossador - está em seu reconhecimento de que quando a doutrina jurídica parece contradizer fatos estáveis e bem estabelecidos, às vezes é a doutrina jurídica e não os fatos que devem ser modificados.

(...)

Na visão tradicional, o direito consuetudinário baseava-se no uso antigo. No entanto, Bartolus argumentou que o uso em si - um mero modo de conduta - não era a essência da questão. A força vinculante do costume como lei baseava-se no consentimento tácito daqueles cujas vidas eram estruturadas e sem cuja aquiescência nunca se poderiam ter estabelecido.¹⁴²

¹⁴⁰ BRASIL. Resolução nº 93/1970. **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99bc436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. Art. 48. Ao Presidente compete: (...) VI - designar a Ordem do Dia das sessões deliberativas e retirar matéria da pauta para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico e para sanar falhas da instrução;

¹⁴¹ Nota nº 35 de Waldron: *Bartolus of Sasseferrato lived from 1314 to 1357. His works are not available in English translation, and I cite them here from secondary sources (mainly Sidney Woolf and Walter Ullmann)*. Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 62.

¹⁴² “*The Key to Bartolus-s contribution - what makes him a Postglossator - lay in his recognition that when legal doctrine appears do contradict stable and well-established facts, it is sometimes the legal doctrine not the facts that ought to be modified. (...) In the traditional view, customary law was based on the ancient usage. However, Bartolus argued that usage itself - a mere mode of conduct - was not the essence of the matter. The binding force*

Enfim, esse cenário da dinâmica dos acordos de lideranças no Senado Federal, que conta, a princípio, com o consentimento tácito dos parlamentares, que catalisa e organiza o processo legislativo, caminha no sentido de fortalecer institucionalmente o Senado Federal no auxílio de consolidá-lo como uma democracia delegativa (ou frágil, de acordo com Issacharoff¹⁴³) rumo à uma democracia representativa e não viola o direito ao livre exercício de mandato dos senadores, diante do paradigma de presidencialismo de coalizão que temos vivenciado.

3.1.2 Os acordos de liderança e os princípios do processo legislativo previstos no Regimento Interno do Senado Federal

Nessa análise de conformação dos acordos de lideranças com o pano de fundo que regula o processo legislativo, temos de citar, aqui, os princípios gerais do processo legislativo que são elencados pelo Regimento Interno do Senado Federal. Esses princípios são previstos no artigo 412:

TÍTULO XV - DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

- I - a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;
- II - modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;
- III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quorum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;
- IV - nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;
- V - prevalência de norma especial sobre a geral;
- VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;
- VII - preservação dos direitos das minorias;
- VIII - definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;
- IX - decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;
- X - impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do quorum regimental estabelecido;
- XI - pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;

of custom as law was based on the tacit consent of those whose lives in structured and without whose acquiescence it could never have become established." (WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 63.).

¹⁴³ ISSACHAROFF, Samuel. Democracias Frágeis. Tradução: Maria Eugenia Artabe. **Revista Jurídica de la Universidad de Palermo**, v. 10, n.1, pp. 5-62, agosto de 2009. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica01.pdf. Acesso em: 12.09.2020.

- XII - publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;
- XIII - possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

Não se pretende, por ora, a realização de um exercício hermenêutico definitivo acerca da norma regimental, mas uma análise desses dispositivos sob a perspectiva da observação dos acordos de lideranças, partindo do pressuposto que alguns princípios elencados regimentalmente podem ser, em face dos acordos, objeto de questionamento quanto a eventual violação.

No primeiro ponto, temos que os procedimentos de realização de acordos de liderança não ofendem a participação plena e igualitária dos senadores nas atividades legislativas. Como ressaltado em ponto anterior, as votações em plenário, a despeito da construção de acordos sem a presença de todos os parlamentares (os quais, em tese, poderiam ser objeto de ato exclusivo da Presidência), continuam ocorrendo de forma independente; a figura do líder existe, tem suas funções regimentais, mas o direito ao voto, ao uso da palavra e a participação do Senador no processo legislativo é independente, inclusive, para aqueles que queiram discordar do líder ou do próprio acordo de líderes (apresentando requerimento para que votações simbólicas sejam realizadas pelo processo nominal).

Vemos também que o próprio regimento interno estabelece como princípio uma certa relevância ao acordo de líderes, podendo este, inclusive, suplantar norma regimental, desde que cumprido o requisito de unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum de três quintos dos senadores, ou seja, 49 (quarenta e nove) senadores. Isso é mais uma demonstração do caráter democrático do acordo de liderança, ou seja, mesmo sendo articulado entre representantes dos senadores escolhidos para tal, caso chegue ao nível de confronto com norma regimental, a participação dos demais senadores é requerida no corpo de decisão de qualquer procedimento a ser tomado na ocasião.

Quanto à preservação do direito das minorias, que é um dos fundamentos de convivência democrática do Parlamento, as reuniões de líderes e os acordos frutos dessas, também se mostram como um instrumento de concreção desse princípio, pois são iniciativas que chamam parlamentares de todos os matizes para a construção de pautas, discussão de objetivos, sugestões e pontos de vista que incluem a todos na organização dos trabalhos legislativos, em um espaço onde a negociação política pode envolver a promoção de interesses da minoria, sem prejuízo que essa, durante as votações possa usar de suas armas regimentais (de forma livre!) para ampliar o debate ou marcar sua posição contrária a determinados projetos, por meio de

obstrução, apresentação de emendas, destaques para votações em separado, requerimentos de votação nominal, dentre outros.

O princípio da decisão colegiada, salvo casos expressos no regimento é o típico caso em que a exceção confirma a regra, uma vez que, conforme já citamos diversas vezes ao longo deste texto, o acordo de lideranças, na grande maioria dos casos, presta-se a compartilhar a responsabilidade de atos que seriam privativos do Presidente do Senado, entre líderes de todos os partidos e blocos, de forma a conferir maior legitimidade a suas decisões. Em suma, mesmo que prevista decisão individual, um acordo de líderes promove uma decisão colegiada ao conhecimento do universo de senadores.

Por fim, destacando um último princípio, o que estabelece que a possibilidade de ampla negociação política deve ocorrer tão somente por procedimentos regimentais previstos, temos que, em que pese a ausência da previsão procedimental das reuniões e dos acordos de líderes no Senado Federal (assim como ocorre na Câmara dos Deputados que possui um órgão formal, o Colégio de Líderes) seus contornos são mais relacionados à autonomia da organização dos trabalhos legislativos do que às regras do processo legislativo propriamente dito, como já destacamos linhas atrás. É possível a ampla negociação política durante o processo de elaboração de leis e há diversas ferramentas regimentais para tanto, o que não veda que essa negociação política não possa se estender para a previsibilidade e organização dos trabalhos (itens da pauta de votação, calendários, indicação de relatores, etc.).

3.2 Discussões constitucionais e o posicionamento do STF

3.2.1 Acordos de liderança e a jurisprudência dos atos interna corporis

Como citamos no primeiro capítulo deste trabalho, a separação dos poderes no contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro permite que o Poder Judiciário seja instado a se manifestar sobre conflitos entre poderes, ou mesmo, intrapoderes, como no caso do Poder Legislativo, é o que enquadramos, muitas vezes, como no conceito de judicialização da política, como já tivemos a oportunidade de citar anteriormente.

Nesse sentido, ainda com os olhos no presente paradigma constitucional, é cabível o questionamento se, e em qual medida, o tema que envolve os acordos de lideranças no Poder Legislativo são submetidos à jurisdição constitucional.

E aqui o fazemos de forma restritiva quanto à temática abordada nesse estudo: reuniões e acordo de líderes; não sendo necessária, portanto, a abordagem de precedentes (inúmeros!) que se relacionam, por exemplo, com: eleição das Mesas e presidência de comissões; direito das minorias de propor e compor Comissões Parlamentares de Inquérito; judicialização de

mérito de proposições legislativas, ou mesmo uma ou outra forma de deliberação das Casas. Tais temas são comuns, principalmente, pela via do mandado de segurança, impetrado por partidos políticos ou mesmo por parlamentares, individualmente, contudo sem relação com o objeto desta dissertação.

Feito esse recorte, temos que, em pesquisa jurisprudencial envolvendo acordos de lideranças e reuniões de líderes no âmbito do Supremo Tribunal Federal, demonstrou-se que o assunto não tem sido submetido com frequência à apreciação da Corte. Podemos citar aqui dois casos, em que podemos inferir uma postura do Poder Judiciário sobre o tema até aqui, refletidos em dois mandados de segurança: Mandado de Segurança nº 24.154 e o Mandado de Segurança nº36.313.

No primeiro caso, o então Senador Jefferson Péres impetrou o Mandado de Segurança nº 24.154 em 17 de dezembro de 2001, em face do Presidente do Senado Federal. Alegava-se que a aprovação de requerimento de calendário especial – fruto de acordo de lideranças – para a apreciação de uma Proposta de Emenda à Constituição pelo plenário do Senado Federal, violaria o direito líquido e certo do parlamentar-impetrante ao devido processo legislativo.

Na petição inicial, em trecho retirado da decisão do relator Min. Nelson Jobim, o impetrante afirmava que:

(...) nenhum acordo de Líderes partidários tem o condão de afastar a aplicação das normas que norteiam o devido processo legislativo e que têm a sua fonte na [CF, art. 5º, LIV], (...) além de defluir do princípio da legalidade [CF, art. 5º, II], tal constatação encontra (...) concretização expressa no art. 412, inciso III e XIII do RISF.¹⁴⁴

Por fim, o relator negou seguimento ao Mandado de Segurança, destacando a legitimidade do acordo de líderes (que inclusive teria sido ratificado pelo Plenário), destacando que esse tema seria matéria *interna corporis* e que a fixação de calendário especial para a apreciação de Propostas de Emenda à Constituição, como estabelecido no acordo, não viola a Constituição.

Para nosso estudo, é interessante citarmos a parte dispositiva da citada decisão:

3. A DECISÃO.

A CF dispõe

“.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24.154/DF**. Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em: 18.12.2001, Dje em: 04.02.2002. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=23&dataPublicacaoDj=04/02/2002&incidente=1989724&codCapitulo=6&numMateria=2&codMateria=2>. Acesso em: 15.06.2020.

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§1.º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§2.º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§3.º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§4.º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§5.º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....”

O REQUERIMENTO aprovado dispôs sobre calendário de discussão e votação.

A regra constitucional não tem dispositivo dessa natureza.

Ficou reservado para os Regimentos das Casas Legislativas.

A proposta das Lideranças Partidárias, que firmaram o Requerimento, foi aprovada pelo plenário do SENADO FEDERAL.

Destaco trecho em que o líder do PT - SENADOR JOSÉ EDUARDO DUTRA - sustenta a legitimidade do acordo de líderes

“.....”

... nós não estamos fazendo nada de original. **Há sete anos que, em final de Sessão Legislativa, em nome do bom senso, e quando já consenso entre as lideranças e o Plenário, nós, por diversas vezes, passamos por cima do Regimento seja no que diz respeito ao número de requerimentos de urgência para serem votados por sessão plenária, seja no que diz respeito a interstício de votação, seja no que diz respeito à votação da urgência em uma sessão e votar a matéria na mesma sessão. Nós já fizemos isso.** Lembremo-nos daqueles momentos em que havia matéria de interesse dos Estados, acordos e dívidas empréstimos ... nós fizemos isso nos últimos sete anos. Qual a diferença? Nesse ponto há uma diferença sobre a qual desejo me debruçar: neste momento, nós estamos tratando de uma emenda à Constituição. Ora, a Constituição fala que ela pode ser emendada por meio de votação em dois turnos, mas a Constituição não estabelece as regras em cada Casa, tanto que as regras do Senado são diferentes da Câmara...

Agora estamos diante de um fato concreto, de algumas emendas que, para a boa imagem da Casa, são importantes que o Senado as vote ou a favor ou contra. Uma delas é a proposta de emenda constitucional que trata da imunidade... O acordo diz respeito, única e exclusivamente, a procedimentos, porque, concretamente, Sr, Presidente, mesmo que haja votação entre o Natal e o Ano Novo, se não houver um acordo nesse sentido, será impossível votar esta matéria neste ano.

.....” (fls. 15).

A fundamentação do SENHOR SENADOR está correta.

A matéria é interna corporis.

Temos precedente:

AGRSS 327, SYDNEY SANCHES, PLENÁRIO.

“.....”

A tramitação de Emenda Constitucional, no âmbito do Poder Legislativo, e matéria 'interna corporis', insuscetível de controle judicial, salvo em caso de ofensa a Constituição ou a lei.

.....”

O calendário fixado pelo Requerimento não atenta a nenhuma das regras constitucionais.

É decisão da competência interna da Casa Legislativa.

Ela se

“... resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo judiciário”. (MS 20.247, MOREIRA ALVES).

Nego seguimento (RISTF, art. 21, § 1º).

Brasília, 18 de dezembro de 2001.

Ministro NELSON JOBIM – Relator (**grifamos**)

Nesse caso, questiona-se tanto o acordo de líderes, enquanto mecanismo de entendimento legislativo de organização dos trabalhos (que o impetrante arguia a violação de normas regimentais e constitucionais) quanto a decisão fruto desse acordo, qual seja, a fixação de calendário especial para apreciação de Proposta de Emenda à Constituição.

Sob ambas as perspectivas, o Poder Judiciário (monocraticamente, nesse caso) entendeu que a realização de acordo de lideranças é legítima e que a aplicação do entendimento dos líderes na aplicação dos trabalhos legislativos é matéria *interna corporis* e que não ofende à Constituição. Em suma, a alegada tese da violação ao devido processo legislativo não foi acolhida na ocasião.

Em outra oportunidade, no segundo caso derivado de pesquisa jurisprudencial, temos o Mandado de Segurança 36.313, impetrado em 19 de fevereiro de 2019 pelo Partido Democrático Trabalhista em face do Presidente do Senado Federal, no qual alegou-se violação de normas regimentais e violação do direito de voto do Senador Cid Gomes (PDT-CE) em eleição de presidência de Comissão Permanente, cuja data foi definida – contra disposição regimental acerca do prazo – em reunião de líderes partidários.

Os fatos assim foram apresentados ao Supremo Tribunal Federal:

Neste sentido, tem-se que a configuração fática que envolve o ato ora impugnado encontra-se plenamente comprovada. Ora, conforme descrição do próprio sítio eletrônico do Senado Federal, no dia 13 de fevereiro do ano em curso, o Presidente, Sr. Davi Alcolumbre, participou de reunião com os líderes partidários para a definição de procedimentos para a instalação das comissões permanentes do Senado.

Decidiu-se, em referida reunião, que as 13 comissões permanentes seriam convocadas, em sessão extraordinária, para o período vespertino, do mesmo dia 13 de fevereiro, tendo como pauta a escolha dos seus respectivos presidentes e vices.

De acordo com as imagens do sítio eletrônico do Senado Federal, vê-se que a reunião de líderes teve seu término aproximadamente às 13h10, e que o início da sessão extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ, a qual o Sr.

Cid Gomes restou inviabilizado de proferir voto, se deu às 16h; menos de 3 (três) horas de diferença!

(...) O descumprimento do texto regimental quanto ao prazo mínimo para a publicação da pauta das sessões resultou no tolhimento do direito regimental do Senador Cid Gomes em votar e ser votado, em clara afronta direta às normas legislativas que disciplinam referida garantia.

(...) Em disposição específica, o texto regimental traz previsão expressa acerca da determinação da competência para a convocação das sessões deliberativas extraordinárias como sendo do Presidente, ou por decisão do Senado.

(...) No caso que ora se analisa, a decisão pela convocação das reuniões extraordinárias foi realizada, não por ato próprio do Presidente, mas sim por deliberação da reunião, ocorrida dia 13 de fevereiro do ano corrente, entre os líderes partidários que compõem a Casa Legislativa.¹⁴⁵

O referido mandado de segurança foi relatado pelo Ministro Edson Fachin, que indeferiu pedido liminar de anulação da reunião da Comissão que elegeu a presidência da CCJ e a realização de uma outra reunião convocada pelo Presidente e respeitando os prazos previstos regimentalmente.

O entendimento, adotado pelo relator na apreciação liminar em 26 de fevereiro de 2019 e que coincide com as razões que fundamentaram o julgamento de mérito da ação em 4 de setembro de 2019, aponta para a reafirmação das reuniões de líderes e dos acordos ali entabulados como matéria *interna corporis*. Assim, a primeira violação apontada, da forma e momento da eleição das Comissões, não teria referência constitucional. Na mesma linha, que interessa ao nosso trabalho, a segunda violação, que dizia respeito à competência de acordo dos líderes para decisão afeta aos trabalhos legislativos – que seriam de competência exclusiva do Presidente do Senado Federal – o relator assim se pronunciou:

Do mesmo modo, a controvérsia relativa a segunda irregularidade apontada não se desborda dos limites da exegese regimental. Os artigos ditos violados possuem o seguinte teor:

“Art. 107. As reuniões das comissões permanentes realizar-se-ão:

[...]

II – se extraordinárias, mediante convocação especial para dia, horário e fim indicados, observando-se, no que for aplicável, o disposto neste Regimento sobre a convocação de sessões extraordinárias do Senado;”

“Art. 187. A sessão deliberativa extraordinária, convocada de ofício pelo Presidente ou por decisão do Senado, terá o mesmo rito e duração da ordinária.” (Grifado no original)

Tal qual demonstrado anteriormente, a interpretação dos arts. 107 e 187 do RISF, especificamente em relação ao que se considera como sendo “decisão do Senado” e regimental, ao menos do que se tem dos autos no atual momento processual, tratando-se, novamente, de ato *interna corporis* imune a atuação jurisdicional, a infirmar, por outra razão, os argumentos trazidos pelo impetrante para seu pleito de mérito.

¹⁴⁵ Trechos extraídos da petição inicial do MS 36.313, acessado pelo site do Supremo Tribunal Federal em 15 de julho de 2020. (Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5636712>. Acesso em: 16.09.2020).

Assim, acolhendo as razões que já haviam assentado a ausência do *fumus boni iuris* quando do exame da liminar, e, bem assim, o parecer da Procuradoria-Geral da República, não ha como se acolher os argumentos trazidos pelo impetrante.

Diante de todo o exposto, nego seguimento ao presente mandado de segurança, nos termos do 21, § 1º, do RISTF.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 4 de setembro de 2019.

Ministro Edson Fachin - Relator

Como visto, em ambos os casos e da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, temos que o tema dos acordos de liderança (até o presente momento) foi abordado em raríssimas oportunidades e que, quando abordado, tende a se amoldar aos conceitos de natureza *interna corporis* desses atos e dos resultados advindos desses procedimentos – realizados no cotidiano do parlamento na organização dos trabalhos legislativos.

Isso nos encaminha para duas observações: i) a aparente concordância dos parlamentares em relação aos acordos, uma vez que a judicialização do tema é baixa e ii) a aparente resposta do Supremo Tribunal Federal de que o tema não é sindicável à jurisdição constitucional. Nessa linha, portanto, colheríamos o entendimento de que os acordos de liderança, sob a ótica dos membros do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, não inviabilizam e não violam o devido processo legislativo e democrático.

3.3 Acordos e lideranças: a *práxis* recente no Senado Federal

3.3.1 Reuniões e Acordo de Líderes no Senado Federal

De acordo com pesquisa nos meios oficiais e institucionais disponibilizados pelo Senado Federal, as maiores fontes de compilação de informações organizadas sobre a dinâmica legislativa são reunidas nos Relatórios da Presidência¹⁴⁶ (publicados anualmente desde 1830) e nos Relatórios Mensais¹⁴⁷ elaborados pela Secretaria-Geral da Mesa.

A relevância das reuniões dos líderes está expressa, por exemplo, na apresentação do último Relatório da Presidência do Senado e do Congresso Nacional de 2019, realizada pelo Presidente Davi Alcolumbre:

O país está em plena transformação, e o Congresso Nacional é a instituição necessariamente protagonista nesse processo transformador. As prerrogativas parlamentares, a independência do Legislativo e o respeito ao princípio da harmonia entre os poderes seguirão sendo forças motrizes em nossa atuação.

É de suma importância registrar que foi essencial contar com a parceria do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e dos líderes partidários da Câmara e do

¹⁴⁶ Publicado anualmente, o Relatório da Presidência é um repositório de informações sobre o Processo Legislativo e a atuação dos Parlamentares ao longo da Sessão Legislativa, englobando o funcionamento do Senado Federal e do Congresso Nacional. (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2019>. Acesso em 16.09.2020.).

¹⁴⁷ Os relatórios mensais podem ser vistos em em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-mensais>. Acesso em: 16.09.2020.

Senado, que sempre se mostraram abertos a construir soluções em incontáveis reuniões. Sem eles, a quem agradeço e parabeno, nada disso teria sido atingido”.¹⁴⁸

Os Relatórios da Presidência apresentam, portanto, um diagnóstico de todos os acontecimentos ocorridos no Senado Federal e no Congresso Nacional. Nesse documento, são compiladas as matérias legislativas em números, as sessões plenárias, as reuniões de comissões, a organização da Casa e seus órgãos, a composição de blocos parlamentares, o estabelecimento ou alteração de lideranças.

Contudo, na linha do que já vínhamos apontando anteriormente neste trabalho, notamos que as reuniões de líderes não fazem parte desse instrumento catalogável da dinâmica legislativa. As reuniões de líderes e os acordos entabulados não são, em regra geral (apontaremos exceções adiante), objeto de registro formal ou publicação de atas, por exemplo.

Apesar de sua inquestionável presença e relevância para a organização dos trabalhos legislativos (o que a essa altura já tratamos como um lugar comum), no Senado Federal, a formalidade de seus registros não é uma característica marcante, diferentemente das sessões de votação no Plenário e nas Comissões, nas quais o devido registro, a publicidade de todos e quaisquer atos geram informações que fundamentam todos os passos do processo legislativo.

Diversamente, portanto, das características de outros órgãos colegiados – tanto do Poder Legislativo, quanto de outros poderes – a formalidade, a frequência, ou a previsão legal e/ou regimental das reuniões de líderes não é verificada no Senado Federal. Cabe frisar que a ausência de formalidade não importa em automática ilegalidade ou irrelevância ao processo, como viemos alertando.

Apesar dessa característica, vimos que em dois momentos recentes houve a publicação de atas das reuniões de líderes. Dada a excepcionalidade dessa iniciativa, é importante que nos aproximemos mais de seus objetos.

O caso mais recente diz respeito à reunião de líderes realizada no dia 23 de abril de 2019, na qual se decidiu, dentre os assuntos relacionados à pauta da semana, uma questão administrativa, segundo a qual a partir de julho do ano de 2019, as notas fiscais referentes à verba indenizatória disponível a cada Senador seriam amplamente divulgadas, o que provavelmente foi relevante para a necessidade do registro e da publicação. Segue a citada ata:

Ata da Reunião de Líderes do Senado Federal de 23 de abril de 2019

¹⁴⁸ Cf. BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. **Relatório da Presidência**: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Davi Alcolumbre. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2019. p. 16. (Grifo nosso).

Às quinze horas do dia vinte e três de abril de dois mil e dezenove, no Gabinete da Presidência do Senado Federal, reúnem-se os líderes dos partidos e blocos parlamentares do Senado Federal, sob a Presidência do Sr. Senador Davi Alcolumbre. Assinam a lista de comparecimento os líderes listados em anexo. Abertos os trabalhos, o Sr. Presidente agradece a presença de todos, em especial, do Ministro de Estado da Cidadania, Osmar Terra, e passa a tratar os assuntos seguintes:

- 1) Decisão de retirada do item 3 da pauta {Projeto de Lei do Senado nº 304 de 2016};
- 2) Decisão pela apresentação de requerimento de audiência da CAE para o item 5 da pauta (Projeto de Lei do Senado nº 399, de 2015 - Complementar);
- 3) Decisão de retirada do item 6 da pauta {Projeto de Lei nº 2276 de 2019} para emissão de parecer pela Comissão de Meio Ambiente -CMA;
- 4) Decisão de retirada do item 7 da pauta (Projeto de Lei da Câmara nº 139 de 2018) para emissão de parecer pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa -CDH;
- 5) Comunicação do Presidente do Senado Federal de que, a partir de julho do ano de 2019, as notas fiscais referentes à verba indenizatória disponível a cada Senador serão amplamente divulgadas, nos moldes do que ocorre na Câmara dos Deputados.

O Sr. Presidente encerra a reunião às dezesseis horas. E, para constar, eu, (Adriana Alves Zaban), Secretária-Geral da Mesa Adjunta do Senado Federal, lavro a presente Ata.

Sala de Reuniões da Presidência, 23 de abril de 2019, às 15h¹⁴⁹

O outro caso de publicação recente de uma Ata de Reunião de líderes se deu durante o processamento da Denúncia nº 1/2016, o qual culminou com o impeachment da então presidente Dilma Rousseff. Na ocasião, portanto, houve reunião de lideranças, e consequente acordo entre os líderes, sobre o roteiro que deveria ser adotado para a sessão de julgamento a ser realizada pelo Plenário do Senado Federal.

Note-se que, nesse caso, a reunião de líderes se deu sob a condução do Presidente do Supremo Tribunal Federal que presidia o processo de impedimento, nos termos constitucionais.

A citada ata foi publicada no Diário do Senado Federal nº 132/2016, de 19 de agosto de 2016¹⁵⁰. Segue pequeno trecho:

Senado Federal
como Órgão Judiciário

ROTEIRO PARA A SESSÃO DE JULGAMENTO
(conforme acordado em reunião de Líderes com o Presidente do Supremo Tribunal Federal em 17 de agosto de 2016 no Salão Nobre do Senado Federal)

1. A Sessão Extraordinária do Senado Federal, convocada para o dia 25 de agosto de 2016, terá por objeto o julgamento da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposto crime de responsabilidade, ocasião em que o Senado Federal se reunirá sob a forma de Órgão Judiciário.

¹⁴⁹ BRASIL. Ata da Reunião de Líderes do Senado Federal de 23 de abril de 2019. **Diário do Senado Federal nº 54/2019**, 25.04.2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/100581?sequencia=855#diario> Acesso em: 30.07.2020. p. 855.

¹⁵⁰ Íntegra da publicação disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20545?sequencia=18>. Acesso em 30.07.2020.

2. A Sessão será iniciada às 9 horas, suspensa às 13 horas e retomada às 14 horas, realizando-se, em seguida, nova pausa das 18 horas às 19 horas.

(...)

32. Da Sentença e respectiva ata de julgamento serão devidamente intimadas as partes, dando-se conhecimento de seu teor ao Vice-Presidente da República.

33. Se for absolvida, a acusada será imediatamente reabilitada, voltando ao exercício do cargo; no caso de condenação, ficará ela, desde logo, destituída.

Dessa forma, mais uma vez atesta-se que, a despeito da existência ou não de amarras burocráticas, ou outros elementos de cunho formalista, as reuniões de líderes, e os acordos ali firmados, possuem eficácia na organização dos procedimentos legislativos, ao tempo que também apresentam um alto grau de respeitabilidade e cumprimento pelo membros do Senado Federal.

3.3.2 Acordos de lideranças no Processo Legislativo Constitucional das Emendas Constitucionais n° 85 à 108.

Neste ponto, é importante justificarmos por que este estudo optou por observar o processo legislativo de emendas constitucionais para aprofundarmos o tema acerca da realização de acordos de líderes no Senado Federal.

A Constituição de 1988¹⁵¹ estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Ou seja, o processo legislativo é complexo e se apresenta de diversas formas ao longo de sua tramitação no âmbito das Casas do Congresso Nacional.

Contudo, por algumas características adiante descritas, destacamos a tramitação das emendas constitucionais neste estudo. O quórum qualificado é o primeiro dos diferenciais. A Constituição prevê que a proposta deve ser aprovada em ambas as Casas por três quintos dos votos de seus integrantes, ou seja, 49 senadores e 308 deputados federais, necessariamente.

Ressalte-se que a proposta de emenda constitucional, para ser considerada aprovada e enviada à promulgação, deve apresentar, obrigatoriamente, o consenso integral entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Isso não ocorre, por exemplo, na aprovação de uma lei ordinária, ocasião quando a casa iniciadora tem a palavra final sobre o texto alterado pela casa

¹⁵¹ Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06.09.2020. Art. 59.

revisora (exemplificamos: a Câmara dos Deputados, como casa iniciadora aprova o texto “A” e envia à apreciação do Senado Federal que, por sua vez, como casa revisora, aprova o texto “A e mais 10 artigos”. Esse texto retorna para a Câmara dos Deputados que delibera livremente sobre o texto enviado pelo Senado Federal e o envia diretamente à sanção).

Ademais, as Emendas Constitucionais, dentre as proposições legislativas, representam a máxima demonstração de soberania do Poder Legislativo, pois, para além do necessário e indispensável consenso entre as duas Casas, têm parâmetros reduzidos de controle pelos outros poderes. Ou seja, por um lado, não são submetidas ao crivo da sanção pelo Poder Executivo, enquanto, de outro lado, só são sindicáveis à jurisdição do Supremo Tribunal Federal em caso de violação de cláusulas pétreas¹⁵² da Constituição de 1988.

Contudo, neste ponto, é cabível uma ressalva: apontamos que a dita soberania do Parlamento na deliberação das Propostas de Emendas à Constituição não é totalmente absoluta, apesar da ausência desse importante controle *a posteriori* exercido pela sanção presidencial; uma vez que a influência e a participação do Poder Executivo, de acordo com os moldes e instrumentos fornecidos pela estrutura do presidencialismo de coalizão descrita nos capítulos anteriores ainda são verificadas, para além da legitimidade de iniciativa do Presidente da República¹⁵³.

Sendo assim, apesar da soberania do Parlamento na promulgação do texto aprovado pelas duas Casas, não há como negar que, ao longo do processo, as pretensões do Poder Executivo¹⁵⁴ continuam presentes e trabalhadas através, por exemplo, da atuação da base aliada e das lideranças do Governo, bem como através dos mecanismos do poder de agenda presentes na relação entre os poderes.

¹⁵² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06.09.2020. Art. 60, §4º da Constituição Federal: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

¹⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06.09.2020. Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

II - do Presidente da República;

¹⁵⁴ Dessa forma, evidencia-se que o Poder Executivo acompanha de perto todo o processo legislativo e defende seus interesses, mesmo em um processo em que pode não ter colaborado com sua iniciativa e nem com sua observação final (com os procedimentos de sanção e veto). Carl Schmitt, em sua crítica à Democracia Parlamentar, alerta que as práticas e decisões parlamentares representativas nem sempre representam os ideais democráticos e os ideais dos representados, o que demonstraria a importância de um Poder Executivo que unifique decisões. Cf. SCHMITT, Carl. **The Crisis of Parliamentary Democracy**. Tradução: Ellen Kennedy. 6ª Ed. England: The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, 2000.

Por fim, continuando nas características das propostas de emenda à constituição que justificaram o ponto de observação deste trabalho, temos que a norma elaborada, o produto desse complexo legislativo de emendamento, detém o tão falado “*status constitucional*”, compondo, portanto, o topo da pirâmide kelseniana¹⁵⁵ e envolve (ou tende a envolver) temas sensíveis e essenciais à estrutura do Estado e aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Em síntese, portanto, essas podem ser apresentadas aqui como algumas das razões para que lancemos luzes no processo legislativo dessas proposições (PEC’s) para observar os acordos de líderes no âmbito do Senado Federal.

O quadro anexo a este trabalho relaciona as emendas constitucionais promulgadas nas duas últimas legislaturas. Foram 24 emendas constitucionais nesse período (Emenda Constitucional nº 85 à Emenda Constitucional nº 108¹⁵⁶), sendo seis no ano de 2015, cinco em 2016, quatro em 2017, nenhuma em 2018¹⁵⁷, seis em 2019 e três em 2020.

Como destacado no quadro, em menos de 1/3 das emendas constitucionais promulgadas nesse período (em apenas sete delas), não encontramos uma referência expressa a acordo de lideranças para a apreciação e aprovação da emenda no âmbito do Senado Federal. Em todas as outras, a proposta de emenda à constituição foi objeto de pauta entre os líderes da Casa na busca do entendimento de sua tramitação e da forma de condução do processo legislativo. Seja para inclusão em pauta, para definição de data, para procedimento de votação, para acertar trecho a ser emendado, para adoção de PEC paralela, para quebrar interstícios e, por vezes, apreciar a matéria na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) e no Plenário do Senado Federal, em primeiro e segundo turnos no mesmo dia, por exemplo.

E, na linha do que citávamos anteriormente, podemos ver que nesse intervalo várias medidas de grande impacto e repercussão na sociedade foram aprovadas no Congresso Nacional por meio de emendas constitucionais. Apesar do quadro ser exaustivo no período que nos propusemos a observar neste trabalho (Emenda Constitucional nº85 à Emenda Constitucional nº 108), é interessante destacar algumas dessas emendas.

¹⁵⁵ Cf. KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes. 6ª Edição. 1998.

¹⁵⁶ Dado atualizado até agosto de 2020. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 12.08.2020.).

¹⁵⁷ Para contextualizar: a ausência de emendas constitucionais promulgadas no ano de 2018, ocorreu em virtude do disposto no artigo 60, §1º da Constituição Federal, que estabelece que “§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.”. De acordo com o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, o Presidente da República Michel Temer decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018, o que vedou a promulgação de emendas constitucionais neste período. Ver íntegra do Decreto de Intervenção Federal em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm. Acesso em: 12.09.2020.

Temos, por exemplo, a Emenda nº 86, notoriamente conhecida como a Emenda do Orçamento Impositivo, que tornou impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União, que só conseguiu ser apreciada em segundo turno no Senado Federal, após acordo de lideranças, conforme consta na ficha da tramitação legislativa¹⁵⁸.

Podemos citar também a Emenda nº 93, de grande impacto orçamentário, a qual prorrogou até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação, ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais. A emenda também instituiu a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), que prevê a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não sendo aplicada às receitas destinadas à saúde e à educação. De acordo com informações oficiais da Agência de Notícias¹⁵⁹ do Senado Federal, acordo de líderes permitiu a quebra de interstício e a votação da proposta de emenda em dois turnos pelo Plenário do Senado Federal no mesmo dia.

A Emenda Constitucional nº 95, conhecida como a PEC do Teto de Gastos, do Novo Regime Fiscal, que estabeleceu o teto de gastos públicos por 20 anos, também foi objeto de acordo de líderes, que precisou ser ratificado em plenário pelo Presidente, tendo em vista que alguns senadores questionaram os termos do acordo, em função de fatos políticos (liminar do STF que afastava do cargo o Presidente do Senado Federal) alheios à tramitação da proposição ocorreram na semana¹⁶⁰.

A SRª VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM. Para uma questão de ordem. Sem revisão da oradora.) – Muito obrigada, Sr. Presidente. Nós temos na Ordem do Dia, hoje, na pauta, o item que trata da primeira sessão de debates da PEC 55, e fomos convocados hoje pela manhã, para uma reunião extraordinária. Então, nós queremos apresentar a V. Exª, Presidente Renan, uma questão de ordem no seguinte sentido: de fato, havia um calendário acordado por todas as Lideranças para a tramitação, debate e votação da PEC 55. Entretanto, nós entendemos que, em decorrência dos últimos fatos – eu não quero me referir a eles neste momento, farei isso no momento oportuno –, alguma coisa tem que ser

¹⁵⁸ Cf. AGÊNCIA SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22A, de 2000**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 12.09.2020.

¹⁵⁹ Fonte disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/senado-agora/2016/08/24/dru-1>. Acesso em: 12.09.2020.

¹⁶⁰ Mais especificamente, uma liminar concedida pelo Ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal que afastava o Senador Renan Calheiros do cargo de Presidente do Senado Federal em 5 de dezembro de 2016, por ter se tornado réu em ação penal. Ver íntegra disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoADPF402.pdf>. Acesso em: 12.09.2020. Posteriormente, o Plenário do Supremo Tribunal manteve apenas parcialmente a liminar e manteve o Senador Renan Calheiros na Presidência da Casa, adotando interpretação que apenas o impedia de assumir a Presidência da República em caso de sucessão ou substituição. Íntegra do acórdão disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315124511&ext=.pdf>. Acesso em: 12.09.2020.

revista. Então, nós recorremos ao Regimento Interno, Sr. Presidente, que diz que uma proposta de emenda à Constituição só pode ser debatida em sessões ordinárias. É isso o que determina o art. 363 do Regimento, podendo, obviamente, ser incluída em sessão extraordinária, caso haja unanimidade de todas as Sr^{as} e os Srs. Senadores. E nós estamos aqui, Sr. Presidente, dizendo que não vamos aceitar a discussão dessa PEC em sessão extraordinária, mas somente em sessão ordinária. É esse o encaminhamento que nós fazemos a V. Ex^a neste momento. Eu acho que a Senadora Gleisi está trazendo a questão de ordem por escrito e poderemos encaminhá-la à Mesa, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – A Senadora Vanessa Grazziotin formula questão de ordem, apontando a suposta violação do art. 363 do Regimento Interno do Senado Federal, por tê-lo como taxativo, no sentido de que a discussão da proposta de emenda à Constituição deve dar-se exclusivamente em sessões deliberativas ordinárias. Em que pese o brilhantismo da argumentação de S. Ex^a, a literalidade do dispositivo não constitui a melhor exegese para o cumprimento dos procedimentos regimentais. A inclusão de PEC na pauta de sessão extraordinária, em absoluto, não viola o art. 363, posto que não afasta a aplicação do art. 189, conforme autoriza o art. 372. O art. 189, por exemplo, estabelece que o Presidente prefixará dia, horário e Ordem do Dia para a sessão deliberativa ordinária, dando-os a conhecer previamente ao Senado em sessão ou através de qualquer meio de comunicação, como manda o Regimento. Não há nenhuma restrição quanto à natureza da matéria, portanto a inclusão de PEC em sessão ordinária, independentemente de calendário especial, como revelam as PECs 37 e 38, de 2011, casos concretos; a PEC 36, de 2016; e o primeiro turno da PEC 55, de 2016, entre outros. Não se ignore tampouco que os acordos de procedimentos firmados pelos Líderes partidários são comuns para viabilizar a apreciação de matérias que, mesmo não sendo consensuais no mérito, revelam-se urgentes e relevantes para o País. No processo legislativo, é fundamental o cumprimento das etapas de discussão, sendo irrelevante se em sessão ordinária ou extraordinária, desde que todos os Senadores, querendo, tenham a oportunidade de fazê-lo. A apreciação da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, sabemos todos, segue calendário previamente acordado com os Líderes, respeitado o direito das minorias. Em face da sensibilidade da matéria, os Líderes deliberaram que haveria a adequada discussão da matéria sem qualquer ressalva quanto à natureza das sessões. Assim, ocorreu, no primeiro turno, circunstância superada pelo tempo, tendo em vista que a questão de ordem, veiculando dúvidas sobre a interpretação regimental, deve ser suscitada imediatamente, durante a sessão, sob pena de preclusão, art. 403, Senador Roberto Requião. A inclusão da PEC 55, de 2016, em sessão extraordinária, Srs. Senadores, Sr^{as} Senadoras, apenas assegura o cumprimento da meta temporal de conclusão da matéria, o dia 13 de dezembro, como todos sabem, acordado com os Líderes no dia 19 de outubro, divulgado publicamente e ratificado pelos Líderes e membros dos partidos políticos presentes na reunião de Líderes no dia 16 de novembro, que aprovou o rol de matérias que seriam apreciadas até o fim desta Sessão Legislativa, igualmente público. Diante do exposto, com muita tristeza, indefiro a questão de ordem formulada e mantenho a discussão da matéria.

(...)

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Eu vou dar a palavra pela ordem. Nós vamos, daqui a pouquinho, votar um recurso da Senador Gleisi. É um recurso contra a decisão da Mesa. Eu queria só lembrar – e aproveito a oportunidade para dar essa informação a alguns noticiários que eu tive a oportunidade de ver ontem na madrugada – que nós já votamos a PEC em primeiro turno. Nós vamos apenas votar a PEC em segundo turno, no dia 13, conforme um calendário que ficou estabelecido com os Líderes – com todos os Líderes. E esse calendário hoje tem o aval do Presidente da Casa. Ele não pode ser unilateralmente desfeito.

(...)

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, todos nós sabemos que os acordos firmados entre as Bancadas, entre a minoria e a maioria, são absolutamente essenciais para o funcionamento da Casa, para que as deliberações ocorram sem sobressaltos, para dar um mínimo de previsibilidade ao curso dos nossos trabalhos. Isto é conhecido

de todos. Eu tenho por mim a prática de respeitar acordos. A palavra empenhada tem valor para mim. Pois bem, em relação à PEC 55, houve um acordo, Sr. Presidente, que foi inclusive promovido no seu gabinete, por iniciativa de V. Ex^a. A ideia de V. Ex^a, que foi aceita por todos, era dar a esta proposta de emenda à Constituição uma tramitação que permitisse, num prazo alongado, num prazo que excedia, inclusive, o tempo que estaria à disposição da Bancada majoritária para a sua aprovação, num prazo, portanto, alongado, usar a oposição, a minoria, para que pudesse, nos debates, nas audiências públicas, aqui no plenário, expor o seu ponto de vista, apresentar os seus argumentos, fazer a contestação inspirada pelo seu ponto de vista. Ao mesmo tempo em que nós da situação também participamos deste debate, sustentando da tribuna a necessidade imperiosa de aprovarmos uma proposta de emenda à Constituição, um novo regime fiscal brasileiro, a partir da constatação de que o Estado brasileiro vem gastando muito mais do que pode pagar, e a comunidade brasileira, os cidadãos brasileiros já não têm mais de onde tirar para aumentar a carga tributária. Por outro lado, também foi enfatizado o fato de que o aumento, o aguçamento da crise fiscal leva também ao aumento dos juros e à dificuldade de diminuição da taxa de juros para facilitar o investimento e a criação de empregos. Isso tudo foi amplamente debatido aqui em um prazo alongado, mediante um acordo. Durante este prazo, lembro-me perfeitamente, como se fosse agora, o Líder da Minoria, o ilustre Senador Lindbergh Farias, garantiu não apenas a mim, mas a todos nós, que não haveria obstrução. Poderíamos fazer sessões sem a necessidade de mobilizarmos todos, mobilizando apenas aqueles que estavam interessados no debate, na discussão. Acontece que me surpreende hoje, Sr. Presidente, uma iniciativa obstrucionista por parte da oposição. Configura, no meu entender, essa iniciativa uma ruptura de acordo, uma ruptura de um acordo de procedimento, que foi firmado por nós, sobretudo no interesse da oposição, para atender, sobretudo, o interesse da oposição. De modo que eu estou surpreso hoje, Sr. Presidente, com essa iniciativa de, de repente, o acordo não existir mais. Por que é que não existe mais? O que é que mudou? O Senado já votou o primeiro turno, com uma maioria expressiva, 61 votos a favor da emenda. O segundo turno se aproxima, a data está marcada. E, nesse segundo turno, eu não tenho dúvida nenhuma, ninguém tem dúvida nenhuma, de que por uma maioria expressiva, novamente, a Proposta de Emenda à Constituição nº 55 será aprovada, sem grandes mudanças, mesmo porque, entre o primeiro e o segundo turno, não cabem emendas de mérito, apenas emendas redacionais. Por isso, eu faria aqui um apelo à oposição, para que voltasse ao caminho natural de convivência, que é o caminho de respeito aos acordos; acordos firmados, no meu entender, na minha concepção de velho Parlamentar, devem ser respeitados, para que nós possamos ter um ambiente de paz de espírito, independentemente dos nossos confrontos políticos, para podermos ter um trabalho produtivo.¹⁶¹

Como os fatos mostraram, e mesmo apesar de fatos externos ao Parlamento (como uma decisão judicial que afastava o Presidente do Senado Federal), o acordo de lideranças foi sustentado e o calendário de aprovação da PEC do Teto de Gastos foi mantido e a emenda aprovada e promulgada, posteriormente.

Nesse mesmo período, foi aprovada a PEC da Vaquejada (Emenda Constitucional nº 96), que, à época, consistiu em – e revelou – uma espécie de tensão entre os Poderes Legislativo e Judiciário em torno do tema das práticas envolvendo animais. O Supremo Tribunal deu

¹⁶¹ Ver notas taquigráficas em: BRASIL. Ata. **Diário do Senado Federal nº 203/2016**, 09.12.2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20777?sequencia=11>. Acesso em: 30.07.2020. p.11-21.

provimento à ADI nº 4983, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural no estado.

Em reação, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 96, promulgada em 2017, estabelecendo que as práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições especificadas em lei; bem como aprovou a Lei Federal nº 13.364/2016, que “eleva o Rodeio , a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial”. Para tanto, contou com requerimento dos líderes¹⁶² solicitando calendário especial para aprovação da proposta de emenda constitucional em dois turnos, no mesmo dia, no Senado Federal, com isso o Congresso Nacional ao dar status constitucional ao tema, pôs fim ao debate que vinha sendo travado no âmbito do Poder Judiciário.

A Emenda Constitucional nº 100, que prevê a execução obrigatória de intervenções das representações estaduais de parlamentares no Orçamento da União, assim, as emendas orçamentárias apresentadas pelas bancadas estaduais devem ser, obrigatoriamente, acatadas pelo Executivo até um valor-limite vinculado à receita líquida. Tratou-se de um passo a mais rumo ao controle do orçamento pelo Congresso Nacional (uma vez que a Emenda Constitucional nº 86 já tornava impositivas as emendas individuais dos parlamentares). No âmbito do Senado Federal, por meio de acordos de líderes, o processo legislativo dessa proposta de emenda constitucional foi estabelecido de forma que o Senado Federal promovesse mudanças no texto e o remetesse de volta à Câmara dos Deputados¹⁶³.

Nesse período, ainda no ano de 2019, primeiro ano da 56ª Legislatura (2019-2023), foi aprovada a Reforma da Previdência, que foi objeto de discussão por diversos grupos e setores da sociedade, dado seu impacto e o caráter político que envolve o presente tema. Em casos de grande repercussão como esse, evidencia-se o papel dos líderes na negociação política de cada detalhe da tramitação da proposição, e, nesse caso, não foi diferente. Por acordos de líderes foram estabelecidos o calendário de votação e a realização de duas semanas de audiências

¹⁶² Integra do Requerimento dos líderes solicitando calendário especial disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3412572&ts=1594035020349&disposition=inline>. Acesso em: 16.07.2020.

¹⁶³ VALOR ECONÔMICO. **Líderes do Senado decidem aprovar Orçamento Impositivo com mudanças.** Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/03/28/lideres-do-senado-decidem-aprovar-orcamento-impositivo-com-mudancas.ghtml>. Acesso em: 17.05.2020.

públicas¹⁶⁴, adiamento de votação de relatório na CCJ¹⁶⁵, a elaboração e a aprovação de uma PEC Paralela¹⁶⁶ (que abordasse alguns temas que deveria ser aprovada e remetida à Câmara dos Deputados) e, inclusive, a modificação do texto na última sessão de votação do segundo turno, por meio de um destaque apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, fruto de acordo entre os líderes¹⁶⁷.

Já no ano de 2020, houve a promulgação de três importantes emendas à Constituição, todas no período da Pandemia do Covid-19 (acerca das reuniões de líderes no período da pandemia, abordaremos um tópico específico em seguida).

A primeira delas, a Emenda Constitucional nº 106, que “institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia” e que foi divulgada como a PEC do Orçamento de Guerra. Nesse caso, o consenso dos líderes também foi determinante para a deliberação da matéria¹⁶⁸, sem parecer prévio da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania da Casa (que não estava se reunindo devido à suspensão das reuniões no Senado Federal em função da pandemia), e apreciada pelo Plenário¹⁶⁹ em apenas duas sessões que ocorreram por sistema de deliberação remoto¹⁷⁰ na mesma semana, nos dias 15 e 17 de abril de 2020¹⁷¹.

A tramitação da Emenda Constitucional nº 107, a segunda deliberada e promulgada no período de pandemia, também dispôs sobre um assunto de destaque no contexto constitucional

¹⁶⁴ AGÊNCIA SENADO. **Davi Anuncia Acordo De Líderes Para Votar Reforma Da Previdência**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/08/davi-anuncia-acordo-de-lideres-para-votar-reforma-da-previdencia> Acesso em: 17.05.2020.

¹⁶⁵ AGÊNCIA BRASIL. **Votação Do Relatório De Emendas À Pec Da Previdência É Adiada**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/votacao-do-relatorio-de-emendas-pec-da-previdencia-e-adiada> Acesso em: 17.05.2020.

¹⁶⁶ A PEC Paralela da Reforma da Previdência (PEC 133/2019) foi aprovada em segundo turno em 19/11/2019, uma semana após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103. A tramitação no Senado Federal consta em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138555>. Acesso em: 17.05.2020. Pendente de apreciação na Câmara dos Deputados disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231327>. Acesso em: 17.05.2020. Aguarda parecer na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

¹⁶⁷ VEJA. **Senado conclui votação de destaques e Previdência vai à promulgação**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/ao-vivo-senado-vota-destaques-para-concluir-reforma-da-previdencia/> Acesso em: 17.05.2020.

¹⁶⁸ INSTITUCIONAL / PRESIDÊNCIA. **Senado tem sessão de debate, e votação da PEC 10/2020 fica para quarta**. <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/senado-tem-sessao-de-debate-e-votacao-da-pec-10-2020-fica-para-quarta> Acesso em: 17.08.2020.

¹⁶⁹ AGÊNCIA SENADO. **PEC do Orçamento de Guerra será votada na quarta-feira, definem líderes**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/13/pec-do-orcamento-de-guerra-sera-votada-na-quarta-feira-definem-lideres> Acesso em: 17.08.2020.

¹⁷⁰ AGÊNCIA SENADO. **Davi diz que votação remota de PEC não é ideal, mas destaca acordo de líderes**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/15/davi-diz-que-votacao-remota-de-pec-nao-e-ideal-mas-destaca-acordo-de-lideres> Acesso em: 17.08.2020.

¹⁷¹ AGÊNCIA SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443> . Acesso em: 17.08.2020.

brasileiro: o adiamento das eleições municipais de 2020 para 15 e 29 de novembro (primeiros e segundo turnos, respectivamente). Nos mesmos moldes da Emenda Constitucional nº 106, também demandou consenso dos líderes¹⁷² para que a proposta fosse aprovada sem parecer da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania do Senado, aprovadas em dois turnos no mesmo dia (23 de junho de 2020), em apenas um mês de tramitação no Senado Federal¹⁷³.

Com a mesma tramitação fundamentada em acordo de líderes, também foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108, a qual tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A proposta também estabeleceu o aumento gradativo dos repasses da União a esse fundo: dos 10% previstos inicialmente para 23% até 2026. Importante destacar que a pauta do FUNDEB, a princípio, era uma pauta dos partidos que compunham a oposição ao governo, à Minoria. Ao final, por meio do acordo de líderes, além de conseguir a inclusão do item na pauta¹⁷⁴ do Plenário do Senado Federal, a proposta foi aprovada em dois turnos em apenas um dia (25 de agosto de 2020), à unanimidade¹⁷⁵ de 79 senadores presentes e votando de pela aprovação da proposta de emenda à constituição.

Em suma, conforme descrevemos acima – com base em alguns exemplos de emendas constitucionais promulgadas recentemente – os acordos de lideranças fizeram parte do processo da construção do consenso democrático que permitiu a tomada de passos e decisões importantes no decorrer do processo legislativo constitucional.

Temos de destacar ainda que, mesmo diante de um tipo de proposição que, em termos gerais, podemos apontar como a mais complexa, mais delicada e potencialmente de maior repercussão social – tendo em vista que a Constituição determina questões fundamentais do Estado e de seus cidadãos –, o papel das lideranças não foi mitigado, ao contrário, nesses momentos, parecem ser essenciais na busca da composição entre os parlamentares para a organização e efetividade dos trabalhos legislativos no exercício do poder constituinte derivado.

¹⁷² AGÊNCIA SENADO. **Líderes partidários definem pauta de votações desta semana.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/06/lideres-partidarios-definem-pauta-de-votacoes-desta-semana>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁷³ AGÊNCIA SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2020.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142016>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁷⁴ AGÊNCIA SENADO. **Líderes definem votação de projetos do Fundeb e do teto de juros.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/04/lideres-definem-votacao-de-projetos-do-fundeb-e-do-teto-de-juros>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁷⁵ AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova PEC do Fundeb, que será promulgada nesta quarta.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/pec-do-fundeb-permanente-e-aprovada-no-senado-por-unanimidade>. Acesso em: 17.08.2020.

3.3.3 Acordos de Lideranças e a Pandemia do Covid-19 no ano de 2020

Ainda na linha de demonstrar a importância do papel das lideranças e dos acordos entabulados para o devido desenvolvimento do processo legislativo no âmbito do Senado Federal, e por se tratar de algo diverso do paradigma histórico de reunião dos senadores, de forma presencial, no Palácio do Congresso Nacional, é importante trazer para esse estudo a observação da dinâmica dos trabalhos legislativos durante a pandemia do Covid-19¹⁷⁶.

Diante do cenário pandêmico, os diversos órgãos e setores da sociedade, ao tempo em que tentavam compreender e dimensionar tudo quanto ocorria, também se questionavam quanto a possibilidades, soluções ou adaptações para a realização, a interrupção ou a continuidade de suas ações, obrigações e atividades de uma forma geral.

No âmbito do Senado Federal, foi editado o Ato da Comissão Diretora nº 7 de 2020¹⁷⁷ que “Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal” (SDR), que, de acordo com o parágrafo único do seu artigo 1º, estabelece que:

Art. 1º, Parágrafo único. O SDR consiste em solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico.¹⁷⁸

Contudo, mesmo diante deste novo cenário, ao tempo em que o Plenário do Senado Federal se preparava para sessões virtuais para discussão e votação de matérias, o papel exercido pelos líderes permaneceu relevante, uma vez que, concomitantemente à instalação do Sistema de Deliberação Remota, as reuniões de líderes também passaram por adaptações para serem realizadas de forma remota e virtual. Vejamos: a princípio, não houve reunião de nenhuma comissão permanente, as duas primeiras providências foram adaptar para o formato virtual tanto a Sessão Plenária, quanto a reunião de líderes.

¹⁷⁶ Sobre a Declaração de Emergência de Importância Internacional pela Organização Mundial de Saúde em 30 de janeiro de 2020: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declaracao-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812.

Acesso em: 17.08.2020. Sobre a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV): <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388> Acesso em: 17.08.2020.

¹⁷⁷ Ver a íntegra em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁷⁸ Ver a íntegra em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020> Acesso em: 17.08.2020.

O Senado Federal, portanto, realizou sua primeira votação em sessão plenária remota no dia 20 de março de 2020¹⁷⁹, aprovando o Projeto de Decreto Legislativo nº 88/2020¹⁸⁰, que reconheceu o estado de calamidade pública¹⁸¹ no Brasil. De outro lado, apenas quatro dias depois, no dia 24 de março de 2020, o Senado Federal utilizou pela primeira vez¹⁸² o Sistema de Deliberação Remota (SDR) para a realização de votação virtual da Medida Provisória nº 899/2019¹⁸³, que, caso não fosse deliberada, perderia sua eficácia no dia seguinte.

A primeira reunião de líderes de forma remota ocorreu já no dia 25 de março de 2020, portanto, no mesmo contexto de instalação das primeiras sessões virtuais do Senado Federal, convocada e noticiada com o objetivo de “definir pauta prioritária para votação remota”¹⁸⁴. E, assim, os acordos de lideranças para a definição da pauta e a organização dos trabalhos legislativos se mantiveram mesmo de forma virtual, tamanha a relevância da busca do consenso das lideranças da Casa.

Desse modo, esse consenso aliado às inovações tecnológicas permitiu que o Parlamento continuasse “aberto”, exercendo sua função constitucional nesse período delicado da história, em um cenário de pandemia. Dessa forma, vários projetos puderam ser discutidos e votados pelo Senado Federal, como o decreto de calamidade pública, os projetos de lei relacionados à concessão do auxílio emergencial (PL 1066/2020¹⁸⁵ e PL 873/2020¹⁸⁶), 27 medidas provisórias¹⁸⁷, e três Propostas de Emenda à Constituição, conforme vimos no tópico antecedente.

Neste ponto, é importante registrar que houve resistência por partes de alguns senadores quanto à adoção da deliberação remota do Plenário do Senado Federal, fato que foi, inclusive, objeto de Questões de Ordem direcionadas à Presidência do Senado Federal.

¹⁷⁹ Ver íntegra em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/20/em-sessao-historica-senado-aprova-calamidade-publica-contracovid-19>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸⁰ Conferir tramitação em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141114>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸¹ Íntegra do texto do decreto promulgado: <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957/publicacao/31994188>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸² Conferir íntegra em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/24/senado-conclui-implementacao-de-sistema-remoto-com-primeira-votacao-virtual>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸³ Conferir tramitação em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139427>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸⁴ SENADO NOTÍCIAS. **Líderes começam a definir pauta prioritária para votação remota.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/25/lideres-comecam-a-definir-pauta-prioritaria-para-votacao-remota>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸⁵ Conferir tramitação em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141270>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸⁶ Tramitação completa em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141614>. Acesso em: 17.08.2020.

¹⁸⁷ Até o mês de julho de 2020, deliberadas e aprovadas por meio do Sistema de Deliberação Remota.

De acordo com o artigo 403 do Regimento Interno do Senado Federal, “constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de cinco minutos, qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação deste Regimento.”¹⁸⁸. Dessa forma, os senadores Paulo Rocha (PT-PA) e Alessandro Vieira (CIDADANIA-SE), em diferentes oportunidades, questionaram, respectivamente: i) a inclusão em pauta de proposições não relacionadas à pandemia e; ii) a deliberação de Propostas de Emenda à Constituição pelo Sistema de Deliberação Remota.

O Senador Paulo Rocha, líder do Bloco Parlamentar Resistência Democrática (PT e PROS), no dia 20 de março de 2020, portanto, ainda no início do estabelecimento da forma de como o Senado desempenharia seu papel, demonstrou preocupação e questionou o fato de o Plenário eventualmente deliberar, remotamente, matérias não relacionadas à pandemia. De pronto, a Presidência reafirmou o compromisso do consenso na construção da pauta a ser deliberada de forma virtual:

O SR. PAULO ROCHA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PA. Para questão de ordem.) – Meus colegas Senadores e Senadoras, quero parabenizar o Presidente Anastasia pelo processo democrático – e por isso nós concordamos, por causa da urgência – e parabenizá-lo também, Presidente, porque, até antes de instalar, o senhor fez consultas aos Líderes partidários e aos Líderes de Blocos. Então, eu queria parabenizá-lo pelo processo democrático. Não só com essa votação nós demos instrumentos para o Governo enfrentar essa crise de saúde pública, como, ao mesmo tempo, o Senado Federal deu uma resposta no sentido de que é só através do processo democrático que nós solucionamos os graves problemas do nosso País. Nós estamos com um problema de saúde pública, mas nós estamos também com problema na economia, nas questões sociais, nas questões de desenvolvimento. Portanto, só a democracia vai responder a isso. É só através da democracia que a gente pode responder aos graves problemas do nosso País. Portanto, também é uma resposta do Senado Federal, do Congresso Nacional, principalmente para aqueles que buscam soluções autoritárias, inclusive de jogar os Poderes um contra o outro, inclusive defendendo o fechamento do Parlamento e do Supremo Tribunal Federal. Isso é uma resposta democrática da política brasileira, dos representantes do povo brasileiro. Por fim, Presidente, eu queria fazer uma questão de ordem, levantar uma questão de ordem, que já fiz para V. Exa. quando da consulta de Líderes, principalmente agora com a intervenção do Líder Major Olímpio: que as matérias, a partir do ato da Mesa, que, inclusive, envolvem a questão regimental... O nosso Regimento é muito claro e muito seguro e, portanto, dá segurança jurídica e segurança legislativa para as matérias que nós estamos aprovando. Por isso que nós concordamos, inclusive, de fazer esta votação, por causa da urgência e da questão da calamidade pública do nosso País. No entanto, nós não concordamos que qualquer matéria que pode continuar com um processo legislativo normal entre em pauta, conforme o Major Olímpio levantou. Portanto, eu já faço em questão de ordem, porque, através desse processo, tem que assegurar a questão jurídica constitucional e a segurança legislativa. Então, matéria que entre em pauta através desse sistema tem que ter o acordo de todos os Líderes e ser matéria consensual ou que justifique uma

¹⁸⁸ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Art. 403. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020.

urgência de calamidade pública. Por isso, sou obrigado a fazer essa questão de ordem, que já fiz pelo telefone quando V. Exa. me consultou, mas agora a intervenção do Líder Major Olímpio me obriga a fazer essa questão de ordem, porque é fundamental que V. Exa. assegure o processo de segurança jurídica, segurança constitucional, mas também segurança legislativa. (...)

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. PSD - MG) – Muito obrigado, Senador Paulo Rocha. Agradeço a V. Exa. Nós vamos recolher a questão de ordem que V. Exa. acaba de formular. Vamos fazer a resposta formal, mas já antecipo que o nosso discurso, conforme eu disse a V. Exa. e disse a todos os Líderes, que era o nosso esforço nesse sentido, é que nós tenhamos essa fórmula excepcional de votação havendo uma grande convergência no que vamos trabalhar neste período. Tenho certeza de que o Presidente Davi – estamos sob a sua orientação – também seguirá assim. Então, fique tranquilo. Nós vamos ouvir sempre todos para termos uma pauta com tranquilidade, com convergência neste momento de dificuldade. Mas agradeço e cumprimento V. Exa. por suas palavras.¹⁸⁹

Em outra questão de ordem, logo após a inclusão em pauta da primeira Proposta de Emenda à Constituição para deliberação remota em sessão virtual (PEC nº 10/2020, que ficou conhecida como a PEC do Orçamento de Guerra), o Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA-SE) questionando a discussão e a alteração da Constituição de forma virtual. Citamos abaixo a íntegra de seu posicionamento no Sessão Plenária:

O SR. ALESSANDRO VIEIRA (Bloco Parlamentar Senado Independente/CIDADANIA - SE. Para questão de ordem.) – Muito obrigado, Sr. Presidente.

Aproveito para agradecer aos vários colegas que me encaminharam desejos de saúde, que eu retribuo. Que seja um tempo de muita saúde para todos nós! Sr. Presidente, apresentamos questão de ordem. Encaminhei já a V. Exa. o seu inteiro teor por escrito para que pudesse ser adiantada. Essencialmente, farei um resumo aqui. Encontra-se em processo de votação, pela Câmara dos Deputados, uma proposta de emenda à Constituição que tem por objetivo instituir um regime financeiro e de contratações diferenciado para o período de enfrentamento da calamidade nacional decorrente de pandemia internacional pela qual estamos passando. É a chamada PEC do orçamento de guerra. Esta PEC teve sua admissibilidade aprovada por meio eletrônico, que vem sendo utilizado pelos colegas Deputados, assim como nós, aqui no Senado, estamos utilizando, para que as atividades legislativas não parem e para que sejam dadas ao País e à sociedade as respostas rápidas e necessárias que este período exige. Eu sou, como V. Exa. sabe, um entusiasta dessa ideia das votações remotas e tenho colaborado tanto quanto possível para que encontremos aqui respostas para os nossos problemas emergenciais. No entanto, Sr. Presidente, o que temos visto em alguns casos – e um deles é justamente a tramitação dessa medida de autoria do Presidente Rodrigo Maia, juntamente com outros Parlamentares da Câmara Federal – é um verdadeiro atropelo. Ontem mesmo, passamos por uma sessão conjunta do Congresso Nacional com rito, a meu ver, absolutamente inadequado, com reuniões separadas entre as Casas, sem a possibilidade de articulação e discussão conjunta, como ditaram aqueles que escreveram a nossa Carta Magna. Como bem lembrou a querida Rose de Freitas, há impossibilidade de diálogo para ajustes redacionais, que teriam acontecido certamente se estivéssemos numa sessão ordinária, comum, com todos reunidos. Nós aceitamos o rito para aquela matéria específica, mesmo com alguns colegas sentindo terem sido cerceados em alguns

¹⁸⁹ Conferir em Diário do Senado Federal nº 25/2020, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/103284?sequencia=51>. Acesso em: 06.05.2020.

de seus direitos regimentais. Aceitamos porque entendemos que, naquele momento, os resultados da aprovação... Com exceção daqueles dois dispositivos mencionados ontem, tempestivamente, a aprovação era necessária para o enfrentamento da crise, em especial para os Municípios brasileiros. Ainda assim, o que aprovamos foi um projeto de lei orçamentária, um ajuste ao orçamento, que pode ser vetado pelo Presidente da República ou pode ser desfeito por qualquer outro projeto de mesma estatura. Uma coisa completamente diferente é a tentativa de utilizar esse rito emergencial para apreciar uma emenda à Constituição. Não é viável, muito menos é razoável. Deixando de lado a análise do conteúdo que esteja presente na já citada PEC do orçamento de guerra, com o qual eu essencialmente não concordo, nós não podemos tratar nossa Constituição à base de contorcionismo regimental. A Constituição da República, Sr. Presidente, meus colegas Senadores, não foi feita para ser alterada nos momentos de crise; ela foi feita justamente para ser nosso guia no momento de crise. Se for o caso, e se o Colégio de Líderes e as Presidências das duas Casas considerarem que é indispensável que tal matéria seja discutida, aprovada e incluída na nossa Constituição, coisa com a qual, preliminarmente, eu não concordo, inclusive respaldado na opinião de diversos especialistas, defendo que se convoque o Congresso para uma atuação presencial. Se médicos, enfermeiros e policiais estão sendo compulsoriamente disponibilizados para suas respectivas missões, que dirá nós, Parlamentares. Se a urgência na apreciação de tal PEC é real e tamanha, que o risco da reunião presencial seja assumido por todos nós. Essa é a questão que resumidamente apresento, Sr. Presidente.¹⁹⁰

A questão de ordem acima, apresentada pelo Senador Alessandro Vieira, foi respondida pelo Presidente Davi Alcolumbre, que entende não ser “desejável” a excepcionalidade de se alterar a Constituição em um período de calamidade pública. Contudo, ressalva sua posição pessoal – que é contrária à deliberação de propostas de emendas à Constituição – e reafirma que o consenso das lideranças partidárias define quais matérias são urgentes, quais matérias são relevantes no período da pandemia e, principalmente, que os líderes concordaram em pautar a proposta de emenda à Constituição em questão. A pesquisa nas notas taquigráficas publicadas no Diário Oficial do Senado Federal nos traz o seguinte excerto:

O SR. PRESIDENTE (Davi Alcolumbre. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - AP. Para responder questão de ordem.) – Antes de abrir a votação, eu vou responder à questão de ordem levantada pelo Senador Alessandro Vieira, que formulou uma questão de ordem relativa à tramitação de propostas de emendas à Constituição durante a pandemia do coronavírus, manifestando o seu entendimento no sentido de que não é possível a apreciação de PECs pelo Sistema de Deliberação Remota. Recebida a questão de ordem na última sexta-feira, a Presidência solicitou à Secretaria-Geral da Mesa estudos para subsidiar a sua decisão. Antes de responder à questão de ordem, eu gostaria de fazer uma ponderação essencial: estamos no meio de uma pandemia, de um estado de calamidade pública de importância nacional. A ideia de mudar a Constituição durante a calamidade pública penso que não seja algo desejável, mas momentos excepcionais exigem medidas excepcionais, e essa nova forma de deliberação a distância é prova de tudo isso. Efetivamente, o Regimento Interno do Senado Federal prevê, no seu art. 336, inciso I, um tipo específico de urgência, a mais imediata dentre todos os tipos de urgência: "quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública". Esse é o fundamento regimental para que as

¹⁹⁰ Ver em Diário do Senado Federal nº 29/2020, sessão de 08/04/2020, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/103464?sequencia=16>. Acesso em: 06.05.2020.

matérias no Sistema de Deliberação Remota venham diretamente a Plenário, com parecer a ser dado por Relator de Plenário em substituição à Comissão. Fundamentalmente, tanto o Regimento Interno quanto o Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que regulamenta o Sistema de Deliberação Remota, possuem a mesma lógica: se a maioria dos Líderes, nos termos do art. 338, inciso I, entende que a matéria constitui providência para atender à calamidade pública, ela ganha urgência e vem ao Plenário remoto. Se a matéria não tiver conexão com as providências para atender à calamidade pública, ela não ganha urgência e, logo, aguardará que a situação retorne à normalidade para que retome a sua tramitação normal junto às comissões. A lógica regimental, portanto, é muito simples, pois o Regimento prevê rito próprio para matérias em situação de calamidade. A questão, porém, levantada pelo Senador Alessandro Vieira, não se refere a projetos de lei, mas especificamente a propostas de emenda à Constituição. Nesse sentido, é necessário de fato distinguir as PECs dos projetos de lei. Isso porque o Regimento não contempla o rito de urgência para propostas de emenda à Constituição. **No entanto, com o passar dos anos, construiu-se, com amparo no inciso III do art. 412 do Regimento Interno, um mecanismo para acelerar o rito das PECs, sempre que houvesse amplo apoio entre as Lideranças do Senado. A essa prática deu-se o nome de "calendário especial de tramitação". Em outras palavras, há muito tempo o Senado admite um rito mais abreviado para as PECs, sempre baseado em amplo consenso. Particularmente, esta Presidência não concorda com a alteração da Constituição Federal, o texto-base da República, por meio do sistema remoto.** Muito embora todos aqui possamos discutir e votar, obviamente sofremos com a distância física, com a ausência das discussões presenciais. **No entanto, apesar dessa predisposição contrária a votar as propostas de emenda à Constituição neste período de pandemia, consultei os Líderes e, naquela ocasião, todos anuíram com a votação excepcionalíssima dessa PEC do orçamento da vida (PEC 10/2020), alcançando, assim, o amplo entendimento a que me referi anteriormente.** Assim, respondo à questão de ordem para informar que a Presidência entende possível aplicar a urgência prevista no art. 336, inciso I, desde que se verifique a presença de um dos requisitos do art. 338, inciso I, e desde que a matéria verse sobre "providência para atender a calamidade pública" – entre aspas –, já reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020.¹⁹¹ (grifamos)

Neste ponto da discussão, cabe fazer uma digressão ao primeiro capítulo deste estudo, quando ao analisarmos a separação de poderes no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro e reafirmamos, com o auxílio de Sergio Abranches¹⁹², um ambiente favorável à judicialização da política. Ou seja, a hipercomplexificação das relações entre os poderes constituídos (e mesmo internamente aos poderes) aliado a um Poder Judiciário – notadamente um Supremo Tribunal Federal – com ampla competência de atuação fundamentada constitucionalmente, favorece que os conflitos de outros poderes sejam levados para apreciação da Corte Suprema.

Foi o caso, por exemplo, da questão de ordem descrita acima, sobre a possibilidade do processo legislativo de propostas de emendas à Constituição de forma remota. O Senador Alessandro Vieira, dias após o insucesso na questão de ordem, impetrou mandado de

¹⁹¹ Conferir no Diário do Senado Federal nº 29/2020, sessão de 08/04/2020, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/103484?sequencia=17>. Acesso em: 06.05.2020.

¹⁹² ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

segurança¹⁹³ perante o Supremo Tribunal Federal, apontando violação ao seu direito ao devido processo legislativo.

Apesar de o mandado de segurança ter como o Presidente da Câmara dos Deputados como autoridade coatora – tendo em vista que o Senador apontava para vícios formais desde o início da tramitação da proposta de emenda à Constituição na Câmara dos Deputados – o Senador requeria a suspensão dos efeitos da votação da PEC na Câmara dos Deputados (onde tinha sido aprovada¹⁹⁴ dias antes) e a continuidade da tramitação no Senado Federal, bem como a necessidade da realização de votações presenciais no processo legislativo da proposta de emenda à Constituição.

Alinhado com o tema central do presente estudo, cabe ressaltar que, antes da decisão do relator do Mandado de Segurança, o Senador impetrante informou nos autos o resultado da Reunião de Líderes, e do acordo dela resultante, que definiu o calendário de votação da proposta:

(...) vem o Impetrante informar a Vossa Excelência que ficou acertado, em deliberação do Colégio de Líderes ocorrida após a impetração deste mandamus, que a Sessão de hoje, dia 13 de abril, será reservada à leitura e discussão do relatório da Proposta, ficando a votação agendada para a próxima quarta-feira, dia 15 de abril, conforme informações da Agência Senado (doc.1)¹⁹⁵.

Tratando-se de atualização que não possui o condão de em nada diminuir a necessidade de ter-se a concessão da medida acauteladora, o Impetrante vem reiterar os termos do pedido liminar veiculado na petição inicial.¹⁹⁶

O Ministro Ricardo Lewandowski, enquanto relator, ainda no mesmo dia da impetração, negou seguimento ao mandado de segurança por considerar o assunto trazido ao Supremo Tribunal Federal, matéria de natureza *interna corporis*:

Ora, por ancorar-se o ato questionado e, bem assim, toda a linha argumentativa em fundamento regimental, só pode haver solução para a querela objeto destes autos no âmbito do próprio Poder Legislativo, sob pena de violar-se o disposto no art. 2º da Carta da República referido acima. Diante desse cenário, verifica-se, claramente, que o ato impugnado nesta ação mandamental cinge-se ao conflito interpretativo de

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 37059**. Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 08.05.2020, DJe em: 13.05.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5891080>. Acesso em: 07.09.2020.

¹⁹⁴ O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a PEC do Orçamento de Guerra no dia 03 de abril de 2020, enviando, posteriormente, a matéria ao Senado Federal. A impetração se deu no dia 13 de abril de 2020, dia em que foi lido o Relatório e encerrada a discussão em primeiro turno da PEC no Senado Federal. Tramitação na Câmara dos Deputados disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242583> Tramitação no Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/141443>. Acesso em: 07.09.2020.

¹⁹⁵ A petição faz referência à seguinte notícia: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/13/pec-do-orcamento-de-guerra-sera-votada-na-quarta-feira-definem-lideres>. Acesso em: 07.09.2020.

¹⁹⁶ Íntegra da petição nº 21657 no MS 37059 obtida no e-STF disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/>. Acesso em: 07.09.2020.

normas regimentais do Congresso Nacional, de cunho interna corporis, que escapam, pois, à apreciação do Judiciário. Por todas essas razões, é de rigor a negativa de seguimento do pedido, em virtude da jurisprudência cristalizada nesta Suprema Corte quanto ao tema de fundo, que impede ingerência do STF em matéria de âmbito estritamente doméstico do Legislativo. Isso posto, nego seguimento ao presente writ, com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Prejudicado o pedido de liminar formulado na petição inicial. Publique-se.¹⁹⁷

O Senador ainda interpôs Agravo Regimental, que não chegou a ser apreciado, tendo em vista que o processo legislativo da proposta teve seu curso e culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 106, o que demandou o reconhecimento da perda superveniente do objeto (a via para impugnação de emendas constitucionais se dá pelo controle concentrado de constitucionalidade), e assim, o Ministro relator julgou prejudicado o mandado de segurança e, em consequência, o agravo regimental.

Como visto, o cenário da pandemia do Covid-19, ocorrida no ano de 2020, em que o Senado Federal se viu obrigado a suspender a realização das atividades presenciais dos senadores, impulsionou a realização de sessões virtuais e o desenvolvimento de uma nova forma de deliberar, por meio do Sistema de Deliberações Remotas. Mesmo diante dessas limitações, é importante notar que as reuniões de líderes e os acordos de lideranças se mantiveram como elementos essenciais para a organização dos trabalhos legislativos neste período.

Assim, a relevância que já era percebida de forma física e presencial, conforme alertamos nos tópicos anteriores, foi reforçada e evidenciada no campo virtual, o que denota a essencialidade da prática à dinâmica dos processos e procedimentos no âmbito do Senado Federal.

3. 4 O desacordo democrático de Jeremy Waldron e o acordo de líderes enquanto mecanismo democrático da autonomia do Poder Legislativo

Tendo em vista a possibilidade que o caminho percorrido até aqui nos proporcionou, ou seja, a tentativa de uma maior aproximação de observação sobre a dinâmica dos acordos de líderes no Senado Federal, podemos, então, analisar esse objeto sob a ótica da sua adoção – e possível afirmação – enquanto mecanismo democrático do Parlamento.

Nesse sentido, cremos que é importante partir de um pressuposto, que aqui adotamos de forma definitiva, acerca da relevância de uma instância de representantes populares eleitos para

¹⁹⁷ Ver íntegra da decisão em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342878079&ext=.pdf>
Acesso em: 07.09.2020.

a discussão de ideias e elaboração de leis que têm como destinatários – e ao mesmo tempo, como ponto de partida – os representados, ou seja, a sociedade em toda sua complexidade e diversidade de visões de mundo.

Essa instância de representantes, que para os fins deste trabalho é representada pelo Poder Legislativo brasileiro, é o espaço de discussão e estabelecimento de direitos e sua conformidade com a democracia prevista em nosso paradigma constitucional. Como visto nos tópicos anteriores, as tensões entre os poderes, inclusive as competências do Supremo Tribunal Federal referentes ao controle de constitucionalidade, fazem com que determinadas discussões sejam alçadas (ou delegadas) para o Poder Judiciário, suspendendo, por vezes, debates que poderiam (e deveriam) ser realizados no parlamento.

A atribuição dessa visão crucial à democracia a um Poder Legislativo eleito e que decide segundo critérios majoritários, vai ao encontro do que defende Jeremy Waldron, enquanto critica a visão de Ronald Dworkin¹⁹⁸, que atribui grande peso às cortes constitucionais e ao *judicial review* no jogo democrático e na implementação de direitos.

Assim, Waldron, inicialmente, estabelece que a ideia de democracia não é incompatível com a ideia de direitos individuais; para o autor neozelandês não se pode falar em democracia sem o efetivo e regular exercício do “direito dos direitos”, qual seja: o de participação no processo legislativo.

Contudo, o autor ressalta que a congruência entre direito e democracia é uma via de dois sentidos, uma vez que a Teoria do Direito não deveria tratar os membros de uma democrática majoritária (políticos) como egoístas e irresponsáveis, ao tempo em que a Teoria da Democracia não deveria focar apenas em um puro interesse procedimentalista indiferente aos direitos individuais no sistema de decisão majoritária.

Para aprofundar esse ponto, Waldron categoriza os direitos em: a) direitos que constituem o processo democrático e b) direitos que, apesar de não serem formalmente constituintes da democracia, contribuem para sua legitimidade. O autor define esses dois grupos como: “direitos relacionados com a democracia”¹⁹⁹.

Sobre os primeiros, ou seja, os direitos que constituem o processo democrático, afirma que pode até haver dúvidas se a democracia é apenas um ideal de procedimento, contudo, há a certeza de que a democracia é, ao menos, a ideia de um procedimento político estruturado por

¹⁹⁸ DWORKIN, Ronald. **Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

¹⁹⁹ “Rights in classes (a) and (b) I shall call ‘rights associated with democracy’”. Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 284.

direitos (principalmente o direito de participação de todos – de forma direta ou indireta - na resolução de dissensos verificados no âmbito político). Assim, se há exclusão de participação nesse processo, ou o próprio processo é viciado, desigual ou inadequado, comprometem-se tanto os direitos, quanto a democracia.

De outro lado, no segundo grupo, estão os direitos que contribuem para a legitimidade democrática e a respeitabilidade moral do procedimento de tomada e construção de decisões. Assim, pode-se apontar, de acordo com o autor, os direitos de liberdade de expressão e liberdade de associação, por exemplo. Contudo, segundo Waldron, há questões ainda acerca de direitos com reduzida ou nenhuma relação com aspectos procedimentais que integram esse grupo e servem para a afirmação da legitimidade democrática.

A relação entre democracia e as condições de sua legitimidade podem ser representadas como uma relação entre direitos, ou seja, os direitos que constituem a democracia pressupõem os direitos que a legitimam, ou reforçam sua legitimidade – cabe ressaltar que não se tratam tão somente de requisitos, mas também de direitos que asseguram e sustentam de forma satisfatória o exercício do direito que constitui a democracia.

Destacando, nesse ponto, que a legitimidade é importante porque o exercício do direito de participação não é apenas uma questão de liberdade, já que são relevantes e perceptíveis os impactos dessas ações na sociedade e na vida dos indivíduos. Logo, dada a responsabilidade inerente ao exercício desse tipo de competência, a legitimidade deve ser buscada e levada a sério.

Posteriormente, Waldron, ao comentar o entendimento de Ronald Dworkin – ainda em “O Direito da Liberdade”²⁰⁰ –, afirma que o autor americano parece entender que um sistema político que permite que majorias tomem as decisões sobre direitos não deveriam ser considerados genuinamente democráticos; que a estrutura constitucional americana só não é menos democrática devido à atuação do *judicial review*. Waldron também discorda desse ponto de vista que entende a *judicial review* como grande fiador democrático do sistema constitucional, conforme veremos adiante.

Uma reflexão que o autor faz: há uma perda de democracia quando representantes eleitos estão sujeitos ao Poder Judiciário? Na linha de Dworkin, portanto, dessa sujeição não adviria nenhum prejuízo ao paradigma democrático, uma vez que a atuação das cortes constitucionais aperfeiçoaria a democracia.

²⁰⁰ DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

Waldron critica esse entendimento dworkiniano de que a prática do *judicial review* em si pode fazer a sociedade mais justa. Assim, não basta visualizar decisões marcantes, com *Brown x Board of Education*²⁰¹ (e outras *structural injunctions*²⁰²), mas sim uma avaliação de todo um caminho de lutas e injustiças relacionadas à segregação, bem como uma avaliação do resultado caso inexistisse o *Bill of Rights* e uma avaliação do que seria a sociedade sem a prática do *judicial review*. Ou mesmo, ainda, uma avaliação mais profunda acerca das injustiças também praticadas por esse modelo de *judicial review*. Enfim, não há como afirmar que prestigiar o *judicial review* em detrimento das decisões majoritárias de representantes eleitos seria indubitavelmente o melhor caminho a ser adotado.

Outro ponto criticado por Waldron é que Dworkin entenderia que o *judicial review* pode impulsionar o desenvolvimento do debate público, uma vez que um caso escolhido pela Suprema Corte tende a movimentar a sociedade sob seus diversos pontos de vista. Mais uma vez, Waldron rebate esse argumento pois a qualidade do debate público e político independe da Suprema Corte, esse tipo de vinculação consequencialista, que tende a enfraquecer o Parlamento e suas decisões, careceriam de comprovação lógica.

Assim, avançando um pouco mais no debate conduzido por Waldron, acerca do caráter das decisões do Judiciário em que se revogam leis aprovadas de forma majoritária por representantes eleitos, se essas decisões representam ou não um revés para a democracia. A resposta a essa reflexão, de acordo com Dworkin, por exemplo, depende do fato de a Corte ter adotado a decisão correta, ou seja, uma posição em que se avalia a democracia pelos resultados.

De outro lado, Waldron discorda da avaliação de resultados, uma vez que entende que a inconstitucionalidade de uma lei é diferente de um eventual caráter antidemocrático a ela atribuído. Waldron pontua que questões sobre as características democráticas ou antidemocráticas no âmbito político não deixam de existir em discussões sobre a natureza da democracia. Assim, para o autor, perde-se o caráter democrático se um determinado grupo ou instituição (ambos não eleitos) toma uma decisão vinculante e obrigatória sobre o que é

²⁰¹ *Brown vs. Board of Education* é considerado o *leading case* das “ações estruturais” nos Estados Unidos, protagonista na forma de julgar dos tribunais americanos e na aplicação/inação de meios executórios para dar cumprimento aos valores constitucionais. Trata-se da aplicação da 14ª Emenda da Constituição Americana (direito à igualdade, proteção igualitárias das leis) e a então doutrina do “*equal but separated*” aplicada ao tratamento recebido pelos negros, que apesar de terem acesso à educação, eram impedidos de se matricularem em determinadas escolas em razão da raça. O caso, julgado em 17 de maio de 1954, entendeu que a segregação era inconstitucional por violar a 14ª Emenda, inaugurando fase de ativismo do Judiciário norte-americano, em virtude de política pública não adequada e precedente para a concessão das *structural injunctions* (desenvolvimento do direito constitucional diante da necessidade de supervisão judicial substancial) nas áreas em que serviços públicos eram deficientes ou contrários à Constituição, determinando a reestruturação de organizações.

²⁰² Cf. BAUERMANN, Desirê. *Structural Injunctions* no Direito norte-americano. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. pp.279-301.

necessário para a democracia. De outro lado, se uma instituição (de eleitos) adota uma decisão equivocada sobre o que é necessário para a democracia, pelo menos seria reconfortante saber que essa decisão, no mínimo, foi tomada segundo escolhas dos próprios cidadãos – em um contexto de representação.

Dessa forma, Waldron conclui que o processo pode não ser tudo o que existe para a tomada de decisão democrática; mas não devemos dizer que, uma vez que a decisão é sobre a democracia, o processo é irrelevante. A adoção da visão dessa questão tão somente sob o viés do resultado, portanto, acaba por restringir o debate, em prejuízo do próprio sistema democrático e daqueles que elegeram seus representantes.

Ainda nesse interessante e profundo diálogo com Dworkin, utilizado por Jeremy Waldron para pontuar seu contraponto e seu ponto de vista, a visão dworkiniana, ainda reconhece, segundo o autor, que os cidadãos podem discordar sobre o que a democracia requer ou acerca dos direitos relacionados, em diversos níveis. Waldron entende que a existência e a persistência desses desacordos fazem diferença de como podemos seguir no cenário constitucional. Dworkin, como dito anteriormente, defenderia uma avaliação de resultados para apontar qual instituição deve ser confiada a tarefa das decisões acerca dos direitos democráticos. Waldron, em mais uma contradita, e em defesa do Parlamento, entende que, de um lado, não podemos usar uma avaliação de resultados porque há, de antemão, um desacordo sobre quais decisões devem ser a favor ou contra um dado procedimento decisório; de outro lado, alerta também que não se pode recorrer a um critério de cunho meramente processual, uma vez que questões processuais estão no centro desses desacordos.

Waldron afirma que, mesmo que adotemos a premissa de que o respeito aos direitos dos indivíduos é também o respeito ao seu senso de justiça e a sua capacidade política, não é possível afirmar que, de forma automática, tais indivíduos estejam adaptados às questões procedimentais do desenho constitucional no qual estão inseridos. Contudo, isso seria questão de prática e, portanto, não seria suficiente para afirmar que os indivíduos só teriam capacidade para pensar de forma substantiva e não acerca de procedimentos. É preciso, assim, insistir na capacidade dos representantes eleitos, no aperfeiçoamento das práticas e nas instituições de natureza majoritária.

Dessa forma, o autor afirma sobre a importância da capacidade de pensar processualmente, que:

Democracia é em parte sobre democracia: uma das primeiras coisas sobre as quais as pessoas exigem voz e a respeito de que reivindicam competência é o caráter processual de seus próprios arranjos políticos.²⁰³

Reconhecida a importância da capacidade de pensar processualmente dos representantes em um contexto de decisões majoritárias, surge o argumento, também presente em Dworkin²⁰⁴, de que tais decisões podem ser questionadas em virtude do exercício de um “juízo em causa própria” da maioria (*nemo iudex in sua causa*), e aí, teríamos o fundamento de que a última palavra sobre direitos deve ser retirada do povo e entregue a uma instituição independente e imparcial, tal qual a Corte Constitucional.

Waldron afasta esse entendimento arguindo, preliminarmente, que quase qualquer decisão vinculante, eventualmente, envolverá alguém decidindo em causa própria. Sempre haverá, portanto, uma pessoa ou uma instituição com a palavra final, o que não afasta a premissa do autor de que os indivíduos discordam entre si (existência do desacordo) e que há a necessidade de uma decisão final e um procedimento de tomada dessa decisão final. O argumento, portanto, do *nemo iudex* seria mais aplicável a casos individuais e não parece tão apropriado para assembleias as quais, em tese, estaria reunida para a resolução de demandas que envolvem todos os membros de toda a comunidade, com fundamento em uma participação igualitária dos representados.

Assim, o juízo em causa própria de centenas de representantes, em grande parte dos casos, seria até mais difícil de alcançar do que em um grupo ou instituição de juízes que, por vezes, não chega a dez pessoas. Logo, o perigo e a atenção do *nemo iudex in sua causa* deve ser observado em todas as instituições que – igualmente sujeitas – compõem o espectro democrático constitucional.

Posteriormente, Waldron trabalha a questão dos raciocínios e/ou perguntas circulares ou falaciosas em relação às decisões sobre a democracia e sobre a competência dessas decisões para as tomadas de posição legislativas majoritárias, outros indivíduos e instituições.

Para tanto, traz o entendimento de Dworkin, segundo o qual, em uma sociedade, a tendência é o desprezo das necessidades e expectativas de minorias, o que se traduz, portanto, em uma maioria ilegítima e injusta. Segundo Waldron, primeiramente, esse entendimento pode

²⁰³ Tradução livre do trecho original: “*Democracy is in part about democracy: one of the first things on which the people demand a voice about, and concerning which they claim a competence, is the procedural character of their own political arrangements.*”. Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 296. Tradução nossa.

²⁰⁴ Cf. DWORKIN, Ronald. **Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

ser aplicado a qualquer grupo que tenha o direito de falar ou decidir pela sociedade, em qualquer instância ou instituição. Nesse ponto, o autor destaca que, sem a devida atenção, é comum que se apontem problemas e dúvidas acerca de legitimidade tão somente dos legisladores, enquanto representantes do povo, e que esses “senhores” não são levantados para outras formas de organização política, como a aristocracia ou o Poder Judiciário.

Assim, de acordo com Jeremy Waldron, a expressão “tirania da maioria” é arguida diversas vezes e com facilidade o que a torna responsável pelo esquecimento de outras formas de tirania, passíveis de serem exercidas por qualquer outra forma de autoridade política.

Ou seja, em todos os sistemas políticos podem ocorrer problemas e perigos da legitimidade que são apontados, na maioria das vezes, tão somente para sistemas majoritários de representantes populares eleitos, geralmente no Poder Legislativo.

Em suma, Waldron não exime esses representantes populares eleitos de eventuais erros ou incongruências; para o autor, todos podem errar, podem mostrar-se tirânicos, produzir impactos injustos, dentre outros deslizes; contudo, para além de todos esses defeitos, também podem apresentar um defeito que não se aplica aos sistemas de maioria (como o Poder Legislativo eleito), qual seja, o direito de voz e voto a cada cidadão da sociedade em um procedimento decisório. E isso seria uma diferença relevante, uma vez que esses outros sistemas de decisão, diante dessa lacuna participativa, acabam por tomar decisões finais sobre os direitos de milhões com base nas vozes e votos de alguns, geralmente indicados e não-eleitos.

Em resumo, Waldron estabelece que:

Repetindo, então: a situação pode ser tal que a legitimidade de qualquer decisão política sobre um direito associado à democracia, por qualquer procedimento ou por qualquer instituição pode ser colocada em dúvida. Isso, eu acho, é inegável.²⁰⁵

Desse reconhecimento da falibilidade de todos os procedimentos de decisão acerca de direitos, contudo, não decorre a necessidade – e nem mesmo vantagem – do uso de uma avaliação apenas de resultados em detrimento de outras formas de solução de desacordos e dissensos. Ou seja, a prática do *judicial review* não pode ser tida como melhor do que o controle e decisões exercidas pela maioria dos próprios representantes populares, há que se reforçar e reconhecer o papel democrático dos parlamentos.

²⁰⁵ Tradução livre do trecho original: “*To repeat, then: the situation may be such that the legitimacy of any political decision about a right associated with democracy, by any, procedure or institution, is thrown in doubt. That, I think, is undeniable.*” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p.300.

Como visto acima, Waldron expõe sua visão contraditando, predominantemente, os argumentos de Ronald Dworkin que seguem em defesa da *judicial review* em “O Direito da Liberdade”²⁰⁶. Contudo, a princípio, Waldron destaca concordância com três pontos defendidos pelo americano: i) há uma relação importante entre direitos e democracia; ii) alguns direitos individuais devem ser considerados como condições de legitimidade das decisões majoritárias; iii) se há desacordo acerca das condições de democracia, apelar para a legitimidade das decisões majoritárias para resolver esse desacordo pode ser uma falácia, uma espécie de raciocínio circular, no qual a pergunta já pressupõe a resposta²⁰⁷.

Em contradição a esse cenário de defesa do *judicial review* encontrado em Dworkin, Jeremy Waldron reitera que esse apelo à legitimidade é aplicável não só às decisões majoritárias mas, como visto, a qualquer procedimento político e à própria *judicial review*, que se instada a resolver algum desacordo, sua legitimidade também pode estar ancorada em um raciocínio circular, falacioso, que só faz sentido se considerada uma resposta com determinado (e esperado) fundamento. Aplicando-se ao caso que analisam, acerca da maior importância ao *judicial review* em detrimento aos procedimentos majoritários: pressupõe-se que, ao refletirem, juízes são imparciais, independentes e têm melhor capacidade moral e senso de justiça do que representantes eleitos para a definição de limites e direitos relacionados à democracia.

Waldron insiste também que uma possível falta de legitimidade do sistema de decisão majoritária – em virtude de gerar um raciocínio falacioso e circular – não é suficiente para demonstrar a ausência de outras escolhas que possam ser adotadas como procedimentos decisórios e, menos ainda, não é suficiente para justificar a necessidade da adoção de um sistema de avaliação de resultados.

E, por fim, há casos e casos: em situações nas quais é incabível o argumento da falta de legitimidade da decisão majoritária para resolver um desacordo sobre as condições da democracia – ou seja, situações que não apresentam esse eventual raciocínio circular – não há razão para desprezar as decisões majoritárias com fundamento no *nemo iudex in sua causa*.

Dessa forma, Waldron estabelece que uma visão acerca das condições da democracia imposta por outro órgão ou instituição não democrática representa sempre um prejuízo à própria democracia, sob qualquer ponto de vista, mesmo que a visão imposta seja correta e melhore o

²⁰⁶ DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade**. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2019.

²⁰⁷ Waldron utiliza a expressão “*question begging*”: *Surely there is something question begging in the idea of a democratic decision about democracy. Is there not something circular in assigning to the majority decisions about the nature and limits of majority decision-making? And if it is circular or question begging, is that not a reason for assigning decisions of this sort to some other individual or institution?* Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. pp. 298-301.

sistema democrático. Assim, não há fundamentos ou provas de que a *judicial review* qualifica o debate democrático na sociedade, bem como remanesce aberta a questão se o *judicial review*, fizeram os Estados Unidos, ou outra sociedade, mais justos do que se não tivessem adotado essa prática.

O autor neozelandês afirma que há algo de incompleto – sob o ponto de vista democrático – em um sistema constitucional que atribui a um pequeno grupo (ou qualquer outro cargo) o poder de veto sobre o que foi decidido pelos representantes populares acerca do que envolve a democracia. De outro lado, mesmo assim, estabelece que também não há garantias de que o processo majoritário vai ser sempre completamente seguro e democrático.

Nesse contexto, o autor afirma que “tudo está em jogo”²⁰⁸ em uma democracia, inclusive, portanto, os direitos que fundamentam a própria democracia. Ou, então, certamente, tudo está em disputa de acordo com um desacordo de boa-fé.

Importante destacar que o pânico gerado por essa concepção de que tudo está em jogo é parte de um receio da entrega e da promoção desse autogoverno (desejado pelos cidadãos) aos políticos e à política. Contudo, de qualquer forma, é preciso reconhecer o pressuposto segundo o qual a existência do desacordo é um dado, algo da ciência de todos, assim como a intenção de governarmos a nós mesmos. Nesse sentido, Jeremy Waldron indica que:

Se, por outro lado, resolvermos tratar os pontos de vista uns dos outros com respeito, se não procurarmos esconder nossas diferenças ou suprimir o desacordo, então não temos escolha a não ser adotar procedimentos para resolver desacordos políticos, cujos resultados não são especificados. (...) O respeito pelas opiniões e consciências dos outros significa que um único indivíduo não tem o tipo de controle sobre os resultados políticos que sua consciência ou seus próprios princípios parecem ditar. Esse fato, nós devemos encarar.²⁰⁹

Também justifica, mais uma vez, que não é preciso alegar atuações sob interesses próprios (em própria causa) para justificar o desacordo sobre direitos, uma vez que a própria complexidade do objeto pode ser suficiente para gerar diferentes visões sobre o assunto, o que é inerente à natureza humana.

²⁰⁸ Tradução livre do trecho original: “*Everything is up to the grabs in a democracy*”. Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 303.

²⁰⁹ Tradução livre do trecho original: “*If, on the other hand, we resolve to treat each other’s view with respect, if we do not seek to hide the fact of our differences or to suppress dissent, then we have no choice but to adopt procedures for settling political disagreements which do not themselves specify what the outcome is to be. (...) Respect for the opinions and consciences of others means that a single individual does not have the sort of control over political outcomes that his conscience or his own principles appear to dictate. That bullet, I think, simply has to be bitten.*” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 304.

É claro, contudo, que a política representa, em diversos aspectos e por diversas vezes, um choque de interesses, o que pode até ser perigoso para a democracia; de outro lado, Waldron reafirma que isso não deve ser aplicado tão somente às maiorias populares e seus representantes. Como dito anteriormente, o desacordo vai persistir mesmo que em diferentes instâncias, sendo a alternativa aderente aos princípios democráticos. Conforme resumido pelo próprio autor: “A alternativa adequada ao modelo de atendimento aos próprios interesses é o modelo do desacordo opinativo.”²¹⁰

Assim, de acordo com a citação acima, Waldron propõe a construção de uma teoria política para o modelo de discordância, um desacordo opinativo, segundo o qual uma teoria de procedimentos de decisões legítimas que funcionam pressupondo que as pessoas que realmente se preocupam com a justiça e com os direitos possam discordar, democraticamente, sobre o que esses direitos implicam.

Acerca dos limites dos desacordos, temos como pressuposto que, quando os direitos são confiados a homens e mulheres, enquanto representantes eleitos, eles discordarão entre si acerca desses direitos; e, em um primeiro momento, é tentador pensar, segundo o autor, que esses representantes não levam os direitos a sério.

Contudo, Waldron, mais uma vez, insiste que esse raciocínio nem sempre é aplicado aos componentes da Suprema Corte americana, por exemplo; ainda que saibamos que os *Justices* efetivamente também discordam sobre direitos, e também resolvem os desacordos ali estabelecidos por meio de maioria, em votação simples.

Em suma, não podemos argumentar que os direitos não são levados a sério com fundamento simplesmente na possibilidade de a decisão ser tomada por um sistema majoritário de votação para resolver desacordos. Há de cultivar, portanto, a ideia de que a cultura política deve ser levada a sério, assim como a cultura dos direitos – mesmo que seja a cultura do desacordo – e em última instância, mesmo que os desacordos não sejam resolvidos, ainda é a cultura de que tudo é levado a voto, em uma última análise. E essa cultura não deve ser subestimada.

Por fim, cabe destacar que Waldron cita uma boa concepção defendida por Mill²¹¹ acerca da importância do desacordo, o qual deveria ser fomentado e construído, principalmente nos casos em que o dissenso não for vigoroso. O desacordo, portanto, exerce um papel de

²¹⁰ Tradução livre do trecho original: “*The proper alternative to the self interest model is a model of opinionated disagreement.*”. Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 305.

²¹¹ MILL, John Stuart. *On Liberty*. Indianapolis: Bobbs Merrill, 1955.

aprofundamento do debate e a troca de ideias no intuito de convencer os outros. Waldron reverencia aqueles que exercem essa competência:

Uma vez que existem pessoas que discordam sobre dadas propostas de direito, e que essas pessoas irão expressar essa discordância 'se for lei ou opinião, deixemos que o façam, agradeçamos por isso, que abramos nossas mentes para ouvi-los e nos alegremos diante do fato de que há alguém fazendo isso por nós, o que de outra forma deveríamos fazer, se tivermos qualquer consideração pela certeza ou vitalidade de nossas convicções, faremos um trabalho muito maior para nós mesmos.²¹²

Jeremy Waldron destaca, portanto, que o desacordo é uma realidade, que não devemos temê-lo ou nos envergonharmos de sua existência. Ao contrário, deveríamos reverenciá-lo, uma vez que o desacordo é um sinal de que as pessoas levam o direito a sério, o que também evidencia uma questão de como se lida com pontos de vista contrários – mesmo em uma questão de direitos – de forma a respeitar os interlocutores no debate, o que deve ser a essência da política e da ideia de direitos. Em suma, como bem define o autor:

Levar o direito a sério, então, é responder respeitosamente a esse aspecto da alteridade e, então, estar disposto a participar vigorosamente - mas como igual - na determinação de como devemos viver juntos nas circunstâncias e na sociedade que dividimos.²¹³

De outro lado, o autor também entende que a noção ampla de respeito é inútil nas circunstâncias da política. Mais: que o respeito deve ter fundamento também no processo decisório, daí sua relevância:

Mais uma vez, porém, podemos perceber que essa noção ampla de respeito é inútil em nome da sociedade nas circunstâncias da política. É porque discordamos quanto ao que deve ser considerado como o resultado substantivamente respeitoso que precisamos de um processo decisório; neste contexto, recolocar a substância no processo irá necessariamente privilegiar uma opinião controversa sobre o que o respeito acarreta e, portanto, deixar de respeitar as outras. Assim, nas circunstâncias da política, tudo com que podemos trabalhar é a “compreensão implausivelmente

²¹² Tradução livre do trecho original: “*Since there are people who disagree about any given proposition of right, and who will voice that disagreement ‘if law or opinion, will let them, let us thank them for it, open our minds to listen to them, and rejoice that there is someone to do for us what we otherwise ought, if we have any regard for either the certainty or vitality of our convictions, to do with much greater labor for ourselves.’*” Cf. MILL, John Stuart. *On Liberty*. Indianapolis: Bobbs Merrill, 1955. In: WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 311.

²¹³ Tradução livre do trecho original: “*To take right seriously, then, is to respond respectfully to this aspect of otherness and then to be willing to participate vigorously – but as equal – in the determination of how we are to live together in the circumstances and the society that we share.*” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 312.

estreita” do igual respeito; e espero ter convencido o leitor de que a decisão majoritária é o único processo decisório compatível com o igual respeito empobrecido.²¹⁴

Dessa forma, temos que as lições de Jeremy Waldron sobre a importância do desacordo na construção do ambiente democrático podem ser aplicadas às observações que temos apontado da dinâmica das reuniões e dos acordos de líderes elaborados no âmbito do Parlamento brasileiro, mais especificamente, no âmbito do Senado Federal, objeto de aprofundamento mais específico deste trabalho.

Como visto nos tópicos anteriores, as reuniões de líderes são espaços de discussão para a construção de pautas a serem submetidas ao crivo do voto dos parlamentares. Nesse espaço, reúnem-se todo o espectro partidário, ou seja, em tese, representantes de pontos de vista e eleitorado diversos, o que nos permite entendê-lo como um mecanismo inserido no procedimento político de nossa democracia. Um mecanismo que privilegia a participação e a audiência de diversos atores.

Nesse contexto, portanto, o direito assegurado aos parlamentares (líderes) de participação ativa nas reuniões de líderes – mesmo que não seja um direito regimentalmente ou constitucionalmente expresso nesses termos – associado à liberdade de expressão, pode ser visto como integrante do segundo grupo de direitos²¹⁵ relacionados à democracia, que Waldron entende como direitos que contribuem para a legitimidade democrática e a respeitabilidade moral do procedimento de tomada e construção de decisões.

Podemos verificar também que a estrutura do Senado Federal, que só conclama acordos (entre os líderes) diante do reconhecimento prévio de desacordos existentes (para a construção de pautas e procedimentos), que também vai ao encontro do entendimento de Jeremy Waldron acerca da necessidade de evolução da capacidade de pensar substantiva para a capacidade de pensar processualmente²¹⁶.

Vimos que, nos acordos de líderes, para além da discussão do mérito das proposições que serão (ou não) submetidas ao plenário da Casa, também são objeto de acordo os procedimentos de deliberação (número de audiências públicas, calendários de discussão e votação nas comissões e no plenário, quebra de interstícios em propostas de emenda à

²¹⁴ WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução: Luís Carlos Borges e Revisão de Marina Appenzeller. São Paulo: Martins Fontes, 2003. pp. 196-197.

²¹⁵ Na ideia original: “(b) rights which, even if they are not formally constitutive of democracy, nevertheless embody conditions necessary for its legitimacy.” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 283.

²¹⁶ Na ideia original: “Now there is no reason to suppose that the moral capacities respected in the idea of rights are only capacities to think substantively, as opposed to capacities to think reflectively about procedures.” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 295.

constituição) dentre outros aspectos processuais relevantes ao devido processo legislativo, o que evidencia o caráter democrático dessas iniciativas, que aperfeiçoam a prática legislativa e os parlamentares. Esse contexto qualifica o debate e os representantes eleitos, o que contribui para o afastamento da pressuposição equivocada de que o debate e as decisões sobre o direito devem ser conduzidos e travadas por outro grupo, instituição ou poder constituído (geralmente escolhidos, não eleitos e em número reduzido), que não o Poder Legislativo.

Ademais, ainda seguindo essa linha, temos que ao atual paradigma constitucional brasileiro, essa tensão que Waldron trava com Dworkin, traduzida – grosseiramente – em “majoritarismo do parlamento x *judicial review* da Corte Constitucional”, são cabíveis às ressalvas ao entendimento de que o Poder Judiciário seria mais capaz, mais justo ou mais imparcial que o Poder Legislativo. As intensas discussões e críticas acerca da politização do judiciário e as posições ativistas de membros da magistratura nos fazem refletir – assim como Waldron sugere – que o risco de erros, injustiças, decisões tirânicas, juízos em causa própria, impacto social indevido, dentre outros defeitos, estão presentes em todas as instituições e instâncias decisórias democráticas, inclusive naquelas em que ausentes a legitimidade democrática da representação. As reuniões e os acordos de líderes também se apresentam, portanto, como mais um mecanismo de redução de eventual tirania da maioria (um dos grandes riscos apontados para o parlamento), na qual as minorias encontram um espaço para sugerir e negociar projetos de seu interesse.

Obviamente, assim como Waldron nos alerta, não há como apontar, dentre os processos e procedimentos democráticos que conhecemos algum que seja totalmente seguro, democrático e isentos de erros, riscos e eventuais choques de interesse. Contudo, urge reconhecer a importância da existência dos desacordos para o aperfeiçoamento das práticas políticas, do fortalecimento da discordância democrática, do desacordo opinativo²¹⁷, do desacordo de boa fé²¹⁸.

Como dito linhas atrás, as reuniões de líderes do Senado Federal são realizadas tendo em vista a preconcepção da existência de desacordo sobre quais projetos e/ou procedimentos

²¹⁷ Na ideia original: “*The proper alternative to the self-interest model is a model of opinionated disagreement. (...) I have tried to show that we can construct a theory of politics for the model of opinionated disagreement – a theory of legitimate decision procedures which works on the assumption that people who really care about justice and rights may nevertheless disagree about what they entail.*” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 305.

²¹⁸ Na ideia original: “*Or, certainly, everything is up for the grabs which is the subject of good-faith disagreement. That’s the key to the matter, for to say that something which was the subject of good-faith disagreement was nevertheless not up for grabs would be to imagine ourselves, as a community, in a position to take sides in such a disagreement without ever appearing to have done so.*” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 303.

são importantes para o conjunto dos representantes. No caminho para a solução desses desacordos, há espaço para demonstração de ideias e espaço para convencimento mútuo acerca dos pontos de vista e pretensões diversas dos líderes.

Esse mecanismo pode ser encarado como o fomento do desacordo que Waldron define como o sinal de que “os direitos estão sendo levados à sério”²¹⁹, em um ambiente democraticamente legítimo, onde o caminho entre o reconhecimento do desacordo, portanto, até a eliminação do dissenso, por meio do acordos de líderes aperfeiçoa o processo político e de produção de normas no Poder Legislativo brasileiro.

²¹⁹ Na ideia original: “*We do disagree about rights, and it is understandable that we do. We should neither fear nor be ashamed of such disagreement. (...) Such disagreement is a sign – the best possible sign in modern circumstances – that people take rights seriously.*” Cf. WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999. p. 311.

CONCLUSÃO

Diante do apresentado e desenvolvido no presente trabalho, tentamos demonstrar a legitimidade constitucional e democrática dos acordos de lideranças realizados no âmbito do Senado Federal.

Para nos aproximarmos do objeto central, primeiramente, fez-se necessária uma abordagem do princípio da separação dos poderes em uma democracia constitucional. Tendo em vista que os acordos de líderes, por terem fina relação com o processo legislativo, acabam por ressoar na esfera de atuação dos outros poderes, por exemplo: a participação dos líderes na definição da pauta de deliberações do Senado tem relação com o Poder de Agenda e os interesses do Poder Executivo; de outro lado, a observância do devido processo legislativo, inclusive na atuação dos parlamentares, bem como o controle de constitucionalidade das normas aprovadas, podem ser submetidas ao crivo do Poder Judiciário.

Nesse sentido, fizemos uma rápida digressão sobre as contribuições dos clássicos da Filosofia Política Moderna acerca da separação dos poderes: Locke²²⁰ (justificação e ratificação da propriedade), Montesquieu²²¹ (separação dos poderes do soberano em três funções, poder como limite do poder), Rousseau²²² (separação do poder em dois), Madison, Hamilton e John Jay²²³ (limitação à atuação dos poderes, contudo, garantindo sua eficiência). Assim, concluímos, inicialmente, que a crescente complexidade das democracias demandava uma releitura deste princípio, ou seja, a adoção de visões mais contemporâneas sobre o tema.

Propusemos então um diálogo com dois autores, Bruce Ackerman²²⁴ e Jeremy Waldron²²⁵. O primeiro deles reconhece que o princípio da separação dos poderes é essencial para o estabelecimento da democracia, contudo o modelo clássico não seria suficiente para as complexas democracias modernas, notadamente as mais recentes, incluindo a brasileira. Assim, vimos que o autor inclui novos elementos, cujas presenças nas relações entre os poderes seriam essenciais à implementação e ao fortalecimento da democracia.

²²⁰ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução: Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

²²¹ MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. **De l'esprit des lois**. Paris: Flammarion, 2008.

²²² ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução: Pietro Nassetti; Ed. Martin Claret, 2013.

²²³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist papers**. Tradução: Cid Knipell Moreira. Mentor Book: New York, 2003.

²²⁴ ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nivia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2009. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

²²⁵ WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Harvard University Press, 2016. (Edição e-book [kindle]). pp. 45-71.

Tais elementos seriam reduzidos a três ideais de legitimidade: i) democracia, para impedir projetos populistas de autogoverno; ii) especialização funcional, ou seja, imparcialidade de tribunais e da burocracia estatal, e; iii) proteção e ampliação de direitos fundamentais, para impedir que o ordenamento e a administração técnica sejam instrumentos de tirania.

Ackerman chega a propor o que seria um modelo ideal, uma Nova separação de poderes, por meio do que conceituou como Parlamentarismo Limitado²²⁶, fundamentado em uma crítica ao modelo presidencialista verificado nos Estados Unidos e na França, por exemplo. Contudo, para os fins deste trabalho, mais do que a análise de um novo modelo, com as contribuições de Ackerman, visualizamos que o princípio da separação dos poderes continua essencial à democracia, mas que é demandada uma evolução de sua leitura em relação aos pontos estabelecidos pelo paradigma clássico, com o diálogo e a necessidade de novos elementos e novos pontos de observação, uma vez que esse princípio se faz presente, de forma inafastável, como elemento estruturante do jogo democrático.

Nesse sentido também foram interessantes as contribuições advindas da obra de Jeremy Waldron, quem entende a separação de poderes como um princípio político fundamental à avaliação dos arranjos políticos, constitucionais e democráticos do Estado Moderno. Trazendo como novos elementos para o debate a importância da integridade das funções e papéis exercidos pelos poderes (no legislativo, a integridade seria a dignidade da legislação; no Judiciário, a independência dos Tribunais e no âmbito do Executivo, a autoridade). Aponta, ainda, para uma necessidade de uma forma articulada²²⁷ de exercício dos poderes, o que confere legitimidade democrática aos procedimentos.

Interessante notar que Waldron mostra-se como um entusiasta do Poder Legislativo – cuja ótica fez-se importante para o desenvolvimento do presente trabalho – um crítico do

²²⁶ Apenas para relembrar ao leitor, Ackerman assim descreve o Parlamentarismo Limitado: i) câmara democraticamente eleita que escolhe o governo e aprova leis ordinárias, freado e equilibrado por instâncias com propósitos especiais; ii) a legitimidade democrática limitada por referendos sequenciais, implementadas por uma corte constitucional, ou por um senado federal subordinado (ou por outra câmara com mais poderes, de linhas nacionais); iii) a especialização funcional limitada por um sistema de tribunais independentes, por uma instância de integridade (contra corrupção e abusos) e por uma instância regulatória (força a burocracia a explicar os resultados gerados); iv) quanto aos direitos liberais, limitada por instância de democracia (direitos participativos), uma instância distributiva (provisão econômica mínima para os aliados do debate político) e de uma corte constitucional (proteção de direitos humanos fundamentais a todos). Cf. ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nivia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2009. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

²²⁷ Waldron fala em “*Articulated Governance*”, segundo a qual a legitimidade adviria do procedimento. Conduta exigível por derivação de uma decisão política, fundamentada em uma decisão legislativa prévia direcionada a todos e sindicável a um processo judicial que estabeleça que essa conduta está no âmbito dessa regra (editar leis, julgar disputas com essa base legal e administrar decisões legais). Cf. WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Harvard University Press, 2016. (Edição e-book [kindle]). pp. 45-71.

judicial review e um defensor da liberdade democrática dos debates e procedimentos travados no âmbito do Parlamento.

Assim, no que tange à compreensão de uma visão contemporânea do princípio da separação dos poderes, o autor defende a imprescindibilidade do princípio da separação dos poderes à democracia, que deve estar aliado ao devido processo, enquanto elementos complementares e estruturantes de uma democracia constitucional.

Waldron, ao contrário de Ackerman, não sugere uma forma específica de separação de poderes, contudo, destaca a defesa da integridade de cada esfera, como citamos linhas atrás. Inclusive, utilizamos um *common ground* desenvolvido pelo professor Georges Abboud que abarca ambos os autores contemporâneos.

Esses pontos em comum incluem, portanto, a conclusão de que a separação de poderes existe e é imprescindível à construção de uma democracia constitucional, prezando pela separação de funções e respeito pela funcionalidade e integridade intrínseca dos outros poderes, mostrando-se essencial para o ideal de boa governança democrática, a qual inexiste diante da ausência de mecanismos de controle de poder.

Descortinada a necessidade da evolução do modo como podemos enxergar a relação entre os poderes em um Estado democrático, podemos caminhar mais alguns passos na aproximação do objeto do trabalho (acordo de líderes no Senado Federal), abordando a separação de poderes no Brasil. Assim, vimos que, normativamente, o princípio da separação dos poderes tanto encontra espaço expresso em nossa Constituição, elencado como princípio fundamental²²⁸, quanto é refletido em outras partes do texto constitucional.

Para a compreensão do paradigma brasileiro, iniciamos com as críticas advindas da obra do professor Sérgio Abranches²²⁹, segundo o qual o presidencialismo de coalizão (modelo político brasileiro) propicia uma instabilidade constitucional, a qual seria resultado de uma Constituição extensa e que é continuamente submetida a alterações (ou tentativas de alterações) pelo Parlamento. Esse contexto acaba por fomentar reiterados conflitos entre os poderes que, consequentemente, aumentam intervenções do Poder Judiciário diante da inexistência de mecanismos políticos eficientes para resolução de impasses entre os envolvidos. Tudo isso se dá, por fim, em um cenário que tem como pano de fundo uma instabilidade de coalizões estruturadas em torno de um multipartidarismo fragmentado.

²²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 2º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06.09.2020.

²²⁹ Cf. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Em suma, a visão do professor Abranches, que inclusive chega a propor a necessidade de uma Assembleia Reconstituente para o Brasil, contribui para o presente trabalho no sentido de trazer um contraponto, com uma leitura que enxerga limites e deficiências da democracia verificadas no modelo político de relação entre os poderes até então adotado pelo Estado brasileiro, por meio da estrutura do presidencialismo de coalizão.

Na mesma linha crítica, abordamos também as lições do professor Sérgio Victor²³⁰, o qual entende que o efetivo funcionamento do presidencialismo de coalizão conta com uma hipertrofia legislativa do Poder Executivo. No entendimento do professor, a análise da separação dos poderes demanda o reconhecimento da importância de uma competição político-partidária, essencial, portanto, na compreensão das estruturas democráticas e da dinâmica da separação de poderes.

Contudo, ao pontuar este requisito, Sérgio Victor entende que inexistente, no paradigma brasileiro, ambiente institucional para competição partidária, o que enfraquece a separação dos poderes no Brasil e, logo, traz prejuízos à democracia constitucional no modelo de presidencialismo de coalizão.

Como visto, portanto, traçamos inicialmente um quadro geral que perpassa uma certa desconfiança de nosso ambiente democrático, que depende da eficiência do modelo de separação dos poderes, enquanto elemento estruturante de um Estado que se pretende democrático.

Para confrontar essa desconfiança, trabalhamos com os conceitos de Democracia – ou melhor, de processos para o amadurecimento democrático – defendidos por Robert Dahl²³¹, Guillermo O'Donnell²³² e Samuel Issacharoff²³³. Segundo os autores, em poucas palavras, a afirmação da democracia passa necessariamente por um processo de amadurecimento das instituições e uma evolução das práticas democráticas.

Robert Dahl contribui para nossa pesquisa a partir do momento em que defende que em uma transição de um governo não-democrático para um governo democrático, os arranjos iniciais, paulatinamente, tornam-se práticas e, em seu devido tempo, instituições.

²³⁰ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

²³¹ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão).

²³² O'DONNELL, G. A. **Democracia delegativa?**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991. pp 25-40.

²³³ ISSACHAROFF, Samuel. Democracias Frágeis. Tradução: Maria Eugenia Artabe. **Revista Jurídica de la Universidad de Palermo**, v. 10, n.1, pp. 5-62, agosto de 2009. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica01.pdf. Acesso em: 12.09.2020.

Na mesma linha, Guillermo O'Donnell, por exemplo, descreve que vivemos no Brasil o que ele denomina uma “democracia delegativa”, que seria um estágio anterior no caminho trilhado na construção de uma democracia representativa, passando pelo progresso e consolidação institucional. As instituições políticas democráticas, assim, passam por processos evolutivos e se transformam em um nível (institucional!) de mediação e agregação de fatores estruturais, pessoas e organizações sociais complexas, auxiliando nos padrões de audiência e seleção das vozes representativas no processo político. Segundo O'Donnell, portanto, o Brasil representa um dos casos latino-americanos de democracia delegativa: regimes autoritários que legaram graves crises sociais e econômicas na transição para um regime democrático em um terreno fértil às propensões delegativas.

Samuel Issacharoff, em um raciocínio similar, denomina “democracia frágil” o que O'Donnell entende por “democracia delegativa”, em suma, democracias em busca de uma consolidação fundamentada no fortalecimento de suas instituições, em um processo que deve buscar contínua evolução.

Essas concepções, portanto, nos convidam à reflexão sobre a possibilidade, não da falência do modelo político institucional da democracia brasileira, mas abre um caminho da possibilidade (com inevitáveis correções de rotas) da existência de um processo de amadurecimento institucional e democrático ao qual podemos estar submetidos.

Dessa forma, concluímos, no primeiro capítulo, que a temática da separação dos poderes é atual e exerce papel central ao longo dos paradigmas constitucionais que se seguiram à concepção do Estado Moderno, notadamente, no atual paradigma, do Estado Democrático de Direito, sendo peça fundamental, portanto, à afirmação da democracia.

Ressaltamos, ainda, que novas leituras e adaptações fazem-se necessárias diante de um cenário de hipercomplexificação das relações entre os poderes. O Estado Democrático de Direito confere novas e complexas competências ao Poder Executivo na implantação de políticas públicas; em um cenário de atuação do Poder Legislativo, que se vê diante da necessidade de afirmação e reconhecimento de direitos fundamentais, coletivos, dentre outros; e um Poder Judiciário diante de conflitos estruturais e cada vez mais complexos, abrindo espaço para discussões acerca de ativismo judicial, judicialização da política, politização do judiciário e limites de atuação do juiz em face das competências do legislador e da administração.

Com tal pano de fundo, enfim, podemos analisar aspectos específicos da dinâmica do Poder Legislativo no paradigma do Estado brasileiro, com intuito verificar se as características do presidencialismo de coalizão suprimem sua autonomia legisferante e organizacional ou,

ainda, inibem seu necessário fortalecimento institucional (caminho para a afirmação democrática), que pode advir, inclusive, de conflitos e tensões entre os poderes.

Dessa forma, e aí já tecendo considerações sobre as conclusões decorrentes do desenvolvido no segundo capítulo, passamos a verificar a dinâmica interna do Poder Legislativo e dos acordos de liderança no paradigma constitucional de 1988. Inclusive, levantamos que a prática de reuniões de líderes e a realização de acordos de liderança são frutos de processos iniciados na Assembleia Nacional Constituinte de 1988²³⁴—apesar de os líderes partidários começarem a ter protagonismo e influência ainda durante os governos militares, diante da centralização das grandes questões nacionais no âmbito do Poder Executivo, o que lotava ministérios e esvaziava plenários do Poder Legislativo à época.

Contudo, concluímos que mesmo a mudança de paradigma constitucional não enfraqueceu o papel exercido pelas lideranças partidárias. Pelo contrário, após a Constituição de 1988, os líderes partidários tiveram seu protagonismo potencializado. Assim, verificamos junto com Argelina Figueiredo e Fernando Limongi²³⁵, que a Constituição de 1988 trabalhou dois pontos fundamentais ao sistema político atual: i) ampliação dos poderes legislativos do presidente da República e ii) ampliação dos recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar as bancadas.

Segundo esses autores, houve um aperfeiçoamento dos mecanismos do presidencialismo de coalizão em relação ao paradigma anterior (1946) e não se verifica nenhuma espécie de paralisia funcional, tampouco uma temida indisciplina partidária, uma vez que o Poder Executivo dispõe de instrumentos para demonstrar, defender e até impor seus interesses perante o Poder Legislativo (poder de agenda), contando com o auxílio, a negociação e a intermediação com líderes partidários. Assim, o Poder Legislativo brasileiro mostra-se bem centrado na figura dos partidos políticos, em uma dinâmica que apresenta : i) a preponderância legislativa do Executivo; ii) o padrão centralizado dos trabalhos legislativos (nos líderes) e; iii) a disciplina partidária (tendo em vista que ações conjuntas tendem a ter mais sucesso que ações isoladas dos parlamentares).

Dessa forma, em síntese, vimos que os líderes são os parlamentares escolhidos para representar seus partidos ou um bloco parlamentar (que é um conjunto de partidos), em um

²³⁴ JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *In*: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, pp. 37-59, nov. 1994. Disponível em:

http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/o_colégio_de_líderes.pdf. Acesso em: 12.08.2020.

²³⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. (Edição do Kindle).

processo de escolha com regras internas, sem mandato fixo, podendo ser destituídos a qualquer tempo, com a mesma (in)formalidade com que são escolhidos. Apesar dessa aparente instabilidade, vimos também que, salvo exceções, o líder escolhido geralmente costuma ter uma certa estabilidade no cargo, uma vez que a habilidade política que o fez reunir a maioria da bancada para ser escolhido também milita em favor de sua manutenção no posto.

Assim, os líderes possuem prerrogativas regimentais e administrativas no âmbito das Casas legislativas, tendo como uma de suas principais competências a indicação de parlamentares (dentre seus liderados) para a composição das Comissões Permanentes, importantes foros de deliberação do processo legislativo. Ademais, há outras prerrogativas relacionadas ao uso da palavra, ao protagonismo na orientação da bancada em um processo de votação e, principalmente, à participação em reunião de líderes, onde ocorrem debates prévios, a construção da pauta e as tratativas dos acordos de lideranças, com influência capital no processo legislativo.

Pontuamos também que as reuniões de líderes e os acordos de lideranças não possuem um aspecto normativo relevante (constitucional ou legal) e é citada apenas em um contexto de princípio²³⁶ – de forma sucinta e sem uma forma “clássica” de princípio! – no Regimento Interno do Senado Federal. Em suma, não há nenhuma referência normativa ao modo como os líderes podem ou devem ser reunir e o produto desses encontros, tampouco há fonte formal dos acordos entabulados (como atas ou acórdãos, por exemplo).

Apesar desse cenário, destacamos que já houve iniciativas de parlamentares para que o Senado Federal previsse regimentalmente a figura do Colégio de Líderes – como ocorre na Câmara dos Deputados, na qual estabeleceram-se funções, competências e deliberações, expressamente no Regimento Interno daquela Casa. Embora tenhamos levantado o registro de 3 projetos de resolução com esse fim no Senado Federal, eles não foram deliberados de forma definitiva.

Temos, então, tal lacuna normativa no âmbito do Senado Federal, a qual, no entanto, não retira o protagonismo dos líderes, de suas reuniões e dos acordos de liderança do centro das

²³⁶ BRASIL. (Resolução nº 93/1970). **Regimento Interno do Senado Federal**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020. DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO **Art. 412.** A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

(...)

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

decisões do processo legislativo. A atuação dos líderes continua fundamental na autonomia organizacional do Parlamento, para que – fortalecendo os pressupostos e garantindo as vantagens da separação de poderes – ele se coloque de forma coesa e firme diante dos outros protagonistas do poder, notadamente diante do Poder Executivo. Como concluímos linhas atrás, a separação de poderes, quando consolidada, fortalece as instituições e a democracia.

Assim, chegamos a outra conclusão parcial de que os acordos de liderança são produtos da dinâmica do processo legislativo brasileiro que, mesmo prescindindo de norma formal ou uma forma específica, concretizam o papel central fornecido e fortalecido pelos processos de interlocução entre Poder Executivo e Poder Legislativo característicos da separação de poderes de nosso presidencialismo de coalizão. Esses acordos expressam, assim, um mecanismo de formação e controle de pauta de deliberação (o que será votado, como será votado, quando será votado).

Dessa forma, pudemos ir ainda um pouco além na observação dos acordos de liderança no Senado Federal, uma vez que sua adequação a pressupostos democráticos na dinâmica ao parlamento (e na relação entre os poderes) consegue ir além do protagonismo conferido pelo paradigma do presidencialismo de coalizão, sendo essencial para o aperfeiçoamento do debate legislativo requerido pela democracia.

Nesse sentido, para fins de discutir a pertinência da prática parlamentar dos acordos de líderes – que impactam no *design* institucional²³⁷ do Parlamento (arranjos de deliberação e organização dos trabalhos legislativos) e cuja força normativa independe do estabelecimento de norma escrita²³⁸ - com os princípios democráticos, verificamos que a prática reiterada e organizada desse diálogo entre parlamentares pode fortalecer o próprio Parlamento como instituição. Isso se dá na medida que há uma organização de audiência e ampliação da participação de atores, proporcionando um maior controle de resultados que, de forma estratégica, empresta eficiência ao processo legislativo. Esse contexto garante a liberdade de expressão²³⁹ (inclusive de minorias) e pavimenta um caminho para o fortalecimento da democracia²⁴⁰.

²³⁷ VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy**: Institutional Design Writ Small. New York: Oxford University Press, 2007.

²³⁸ LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. **Normas constitucionais não escritas**: costumes e convenções da constituição. 2012. 243 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-29082013-082952. Acesso em: 16.09.2020.

²³⁹ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão).

²⁴⁰ O'DONNELL, G. A. Democracia delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991. pp. 25-40.

Concluimos também – o que parecia ser um receio preliminar – que a prática de reuniões e acordos entre líderes tende a resguardar a liberdade de expressão do parlamentar (liderado), uma vez que há uma lógica interna aos partidos resumida em uma tensão cujo entendimento expressa que cada liderado é importante para o líder (seja pelo número que representa em face das prerrogativas que pode exercer, seja para a manutenção do próprio posto como líder). A tendência, portanto, é o fortalecimento do grupo político e não a restrição ao livre exercício do mandato dos senadores. Por óbvio, há exceções e o esgarçamento da relação, ou uma “desobediência” às orientações do partido pode gerar inclusive processos de expulsão da legenda.

Assim, um dos principais produtos dos acordos de líderes em relação ao processo legislativo, envolve, por exemplo, a definição das proposições legislativas que devem ser apreciadas pelo Plenário (e/ou por comissões) – bem como a indicação de relatores, previsibilidade de eventuais questionamentos ou dissonâncias de entendimento, forma de votação, estabelecimento de prazos e outros detalhes – o que demonstra o caráter democrático dessas iniciativas, uma vez que ocorrem com a presença e a audiência das minorias no processo de negociação política.

Entendemos também que isso só é possível tendo em vista um consentimento tácito dos parlamentares que também legitima democraticamente o procedimento enquanto organizacional do processo legislativo, o qual não viola qualquer princípio constitucional ou regimental.

Ademais, essa conclusão também é atestada pelas raríssimas vezes²⁴¹ em que o tema foi submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal – tendo em vista que nosso paradigma favorece a judicialização da política – o que transparece: i) a aparente concordância dos parlamentares em relação aos acordos, uma vez que a judicialização do tema é baixa e ii) a aparente resposta do Supremo Tribunal Federal de que o tema não é sindicável à jurisdição constitucional, tendo em vista o entendimento dominante da natureza *interna corporis* nesses casos. Então, restam preservados, também sob essa ótica, o devido processo legal e princípios constitucionais e democráticos.

Acerca da prática dos acordos de líderes no Senado Federal, concluimos que, em regra, não são objeto de registro formal (publicação de atas, decisões), o que não importa em

²⁴¹ Tratam-se de dois Mandados de Segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal: MS 24.154 (Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=23&dataPublicacaoDj=04/02/2002&incidente=1989724&codCapitulo=6&numMateria=2&codMateria=2>. Acesso em: 15.06.2020.); e MS 36.313 (Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5636712>. Acesso em: 15.06.2020.)

ilegalidade ou ineficiência da prática, na linha do que temos demonstrado até aqui. Tanto o é que, para fins de observação da prática dos acordos, fizemos um recorte de análise tomando por base o processo legislativo de emendas constitucionais (de relevância inquestionável): das últimas 24 emendas constitucionais promulgadas (2015-2020), em apenas 7 delas não há registro de acordos de líderes que propiciaram a construção do consenso democrático para sua deliberação e aprovação (inclusive em deliberações virtuais, em face da pandemia ocorrida no ano de 2020).

Por fim, para afirmar a legitimidade democrática dos acordos de liderança no Senado Federal, foi de grande valia o diálogo com os conceitos desenvolvidos por Jeremy Waldron acerca dos mecanismos de atuação democrática do Parlamento, relevante enquanto instância de representantes eleitos e espaço de discussão e estabelecimento de direitos, inclusive relacionados à própria democracia, como o direito à participação efetiva no processo legislativo.

Com Waldron, concluímos que deve ser atribuída relevância ao processo e não ao resultado, para que o debate seja ampliado – e não restringido – adquirindo o processo e a decisão adotada, maiores contornos democráticos, uma vez que protagonizados por representantes eleitos.

Contudo, registramos, ainda com o alerta de Waldron, que todos os sistemas políticos estão sujeitos a problemas e perigos de legitimidade que, na maioria das vezes, é atribuída tão somente para sistemas majoritários de representantes populares eleitos, geralmente no Poder Legislativo. Apesar disso, é nesse Poder que, comumente, há o direito de voz e voto a cada cidadão da sociedade em um procedimento decisório; a delegação e a tomada de decisão por outra instituição (mesmo que acertada) pode representar um *déficit* democrático.

Prestigiados o debate e a audiência dos representantes eleitos (de pontos de vista diversos), surge o natural desacordo, essencial à construção do ambiente democrático cujas observações feitas por Waldron podem ser aplicadas à dinâmica das reuniões e dos acordos de líderes, enquanto mecanismo político inserido em nosso jogo democrático.

A possibilidade de participação ativa de composições partidárias de diversos matizes fortalece contribui para a legitimidade democrática e a respeitabilidade moral do procedimento de tomada e construção de decisões, uma vez que reconhece os prévios desacordos existentes, fomenta o debate e o convencimento do outro, ao tempo que contribui para a evolução da capacidade de pensar substantiva para a capacidade de pensar processualmente dos parlamentares (não só o que será votado, mas como e quando, por exemplo). Ganham, portanto, o debate e os debatedores, qualificam-se as vozes e abre-se a oportunidade para o aperfeiçoamento da prática legislativa.

Dessa forma, persistentes e fomentados os desacordos, os acordos de liderança na atividade parlamentar se apresentam, portanto, como mecanismos democráticos e legítimos da autonomia organizacional do Poder Legislativo. Esse cenário colabora com a evolução do Parlamento como instituição democrática, ao passo que contribui no seu fortalecimento externo e na relação com os demais poderes constituídos. Fortalecimento tal que vai ao encontro da eficiência do princípio da separação dos poderes, enquanto elemento estruturante da democracia e cria condições para o desenvolvimento e afirmação de nosso estado democrático.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais), 2018.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Revisão da tradução: Nívia Mônica da Silva. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2009. (Coleção ANPR de Direito e Democracia).

ACKERMAN, Bruce. O Brasil precisa de nova Constituição. **Correio Braziliense**, Brasília – DF, 13.07.2020. Caderno Opinião. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniao/2020/07/13/internas_opiniao,871622/o-brasil-precisa-de-nova-constituicao.shtml. Acesso em: 31.08.2020.

AGÊNCIA BRASIL. **Votação Do Relatório De Emendas À Pec Da Previdência É Adiada**. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2019-09/votacao-do-relatorio-de-emendas-pec-da-previdencia-e-adiada> Acesso em: 17.05.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Davi Anuncia Acordo De Líderes Para Votar Reforma Da Previdência**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/08/davi-anuncia-acordo-de-lideres-para-votar-reforma-da-previdencia> Acesso em: 17.05.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Davi diz que votação remota de PEC não é ideal, mas destaca acordo de líderes**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/15/davi-diz-que-votacao-remota-de-pec-nao-e-ideal-mas-destaca-acordo-de-lideres> Acesso em: 17.08.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Líderes definem votação de projetos do Fundeb e do teto de juros**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/04/lideres-definem-votacao-de-projetos-do-fundeb-e-do-teto-de-juros>. Acesso em: 17.08.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Líderes partidários definem pauta de votações desta semana**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/06/lideres-partidarios-definem-pauta-de-votacoes-desta-semana> . Acesso em: 17.08.2020.

AGÊNCIA SENADO. **PEC do Orçamento de Guerra será votada na quarta-feira, definem líderes**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/13/pec-do-orcamento-de-guerra-sera-votada-na-quarta-feira-definem-lideres> Acesso em: 17.08.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443> . Acesso em: 17.08.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142016>. Acesso em: 17.08.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22A, de 2000.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 12.09.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Reforma da Previdência deve ser votada em segundo turno em duas semanas.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/08/reforma-da-previdencia-deve-ser-votada-em-segundo-turno-em-duas-semanas>. Acesso em 06.09.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova PEC do Fundeb, que será promulgada nesta quarta.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/pec-do-fundeb-permanente-e-aprovada-no-senado-por-unanimidade>. Acesso em: 17.08.2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación.** 1ª Ed. Espanha: Editora Civitas S.A., 1997.

BAUERMANN, Desirê. *Structural Injunctions* no Direito norte-americano. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais.** Salvador: Juspodivm, 2017.

BENVINDO, Juliano; BUSTAMANTE, Thomas; MEYER, Emilio Peluso Neder; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; PAIXÃO, Cristiano; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Por que substituir a Constituição de 1988 não é uma boa idéia: uma resposta ao professor Bruce Ackerman. **Jota - Opinião & Análise**, 01.08.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-substituir-a-constituicao-de-1988-nao-e-uma-boua-ideia-01082020>. Acesso em: 31.08.2020.

BRASIL. Ata. **Diário do Senado Federal nº 203/2016**, 09.12.2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20777?sequencia=11>. Acesso em: 30.07.2020.

BRASIL. Ata da Reunião de Líderes do Senado Federal de 23 de abril de 2019. **Diário do Senado Federal nº 54/2019**, 25.04.2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/100581?sequencia=855#diario> Acesso em: 30.07.2020. p. 855.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. **Relatório da Presidência:** Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Davi Alcolumbre. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06.09.2020.

BRASIL. Resolução nº 1/1970. **Regimento Comum.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf>. Acesso em: 08.09.2020.

BRASIL. Resolução nº 17/1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Senado Federal, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 06.05.2020.

BRASIL. Resolução nº 93/1970. **Regimento Interno do Senado Federal.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 06.05.2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão, de 2009**. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 37, de 2009, do Senador Aloizio Mercadante, que institui o Colégio de Líderes e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4248104&ts=1559266832536&disposition=inline>. Acesso em: 06.09.2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 75, de 2019**. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 26, de 2019, da Senadora Eliziane Gama, que Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 – Regimento Interno do Senado Federal, para determinar a criação do Colégio de Líderes. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7974245&ts=1567535430393&disposition=inline>. Acesso em 12.09.2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução nº37, de 2009**. Institui o Colégio de Líderes e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1336313&ts=1559266832378&disposition=inline>. Acesso em: 06.09.2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº 3, de 2015**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para instituir o Colégio de Líderes e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1331387&ts=1559276401222&disposition=inline>. Acesso em: 06.09.2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº26, de 2019**. Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 – Regimento Interno do Senado Federal, para determinar a criação do Colégio de Líderes.. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7929035&ts=1567535429911&disposition=inline>. Acesso em 12.09.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.081/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 27.05.2015, DJe em: 19.08.2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 11.06.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 20.499/DF**. Em Andamento. Rel. Min. Aldir Passarinho. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1460970>. Acesso em: 01.10.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24.154/DF**. Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em: 18.12.2001, Dje em: 04.02.2002. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=23&dataPublicacaoDj=04/02/2002&incidente=1989724&codCapitulo=6&numMateria=2&codMateria=2>. Acesso em: 15.06.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 37.059/DF**. Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 08.05.2020, DJe em: 13.05.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5891080>. Acesso em: 07.09.2020.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocada da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre - RS, v. 68, n. 2, pp. 67-84, abr./jun. 2002.

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de termos legislativos**. 1ª Ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018.. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf?sequence=3. Acesso em: 16.09.2020.

COSTA, Alexandre Bernadino; SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. O Brasil precisa do velho respeito à Constituição de 1988. **Jota - Opinião & Análise**, 20.07.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-brasil-precisa-do-velho-respeito-a-constituicao-de-1988-20072020>. Acesso em: 31.08.2020.

CHRISTOFOLETTI, Lilian. Líderes sabiam de inclusão de dois artigos na Constituição, diz Jobim. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07.10.2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0710200311.htm>. Acesso em: 12.08.2020.

DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. (2ª reimpressão).

DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade**. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

EXAME. **Alcolumbre desiste de alterar regras eleitorais, mas mantém valor do fundo**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/alcolumbre-recua-e-desiste-de-votar-projeto-dos-partidos-nesta-terca/>. Acesso em: 06.09.2020.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. (Edição do Kindle).

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist papers**. Tradução: Cid Knipell Moreira. Mentor Book: New York, 2003.

INSTITUCIONAL / PRESIDÊNCIA. **Senado tem sessão de debate, e votação da PEC 10/2020 fica para quarta**. <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/senado-tem-sessao-de-debate-e-votacao-da-pec-10-2020-fica-para-quarta> Acesso em: 17.08.2020.

ISSACHAROFF, Samuel. Democracias Frágeis. Tradução: Maria Eugenia Artabe. **Revista Jurídica de la Universidad de Palermo**, v. 10, n.1, pp. 5-62, agosto de 2009. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica01.pdf. Acesso em: 12.09.2020.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *In*: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, pp. 37-59, nov. 1994. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/o_colegio_de_lideres.pdf. Acesso em: 12.08.2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes. 6ª Edição, 1998

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 6ª Ed. São Paulo: Perspectivas, 2001. (Coleção Debates).

LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. **Normas constitucionais não escritas: costumes e convenções da constituição**. 2012. 243 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-29082013-082952. Acesso em: 16.09.2020.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução: Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MELLO, Marcos Bernardes. **Teoria do Fato Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1994.

MILL, John Stuart. **On Liberty**. Indianapolis: Bobbs Merrill, 1955.

MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. **De l'esprit des lois**. Paris: Flammarion, 2008.

O'DONNELL, G A. Democracia delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, , 1991.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução: Pietro Nassetti: Ed. Martin Claret, 2013.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07.08.2020.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SCHMITT, Carl. **The Crisis of Parliamentary Democracy**. Tradução: Ellen Kennedy. 6ª Ed. England: The MIT Press, Cambridge, Massachussets, and London, 2000.

STRECK, L. Lenio. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 3, n. 17, pp. 721-732, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejil.v17i3.12206>. Acesso em: 12.06.2020.

TUSHNET, Mark. **Alternative Forms of judicial review**. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2003. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=facpub>. Acesso em: 10.06.2020.

VALOR ECONÔMICO. **Líderes do Senado decidem aprovar Orçamento Impositivo com mudanças**. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/03/28/lideres-do-senado-decidem-aprovar-orcamento-impositivo-com-mudancas.ghtml>. Acesso em: 17.05.2020.

VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small**. New York: Oxford University Press, 2007.

VEJA. **Senado conclui votação de destaques e Previdência vai à promulgação**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/ao-vivo-senado-vota-destaques-para-concluir-reforma-da-previdencia/> Acesso em: 17.05.2020.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução: Luís Carlos Borges e Revisão de Marina Appenzeller. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford Univ. Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Harvard University Press, 2016. (Edição e-book [kindle]).

WALDRON, Jeremy. “The Core of the Case against Judicial Review.” **The Yale Law Journal**, v. 115, n. 6, pp. 1346–1406, abr. 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/20455656. Acesso em: 07.10.2020.

APÊNDICE – QUADRO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

QUADRO DE PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO APROVADAS NO SENADO FEDERAL E PROMULGADAS NAS ÚLTIMAS 2 LEGISLATURAS (2015-2018 e 2019-2020) COM DESTAQUE PARA REALIZAÇÃO DE ACORDO DE LÍDERES PARA QUEBRAS DE INTERSTÍCIOS, PROCEDIMENTOS DE DELIBERAÇÃO E VOTAÇÃO

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 85 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117126	PEC 12/2014	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	26/11/2014	17/12/2014	17/12/2014	26/02/2015	10/12/2014 Aprovado o Requerimento nº 1005, de 2014, das Lideranças Partidárias, que solicitam calendário especial.

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 86 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143	PEC 22A/2000	Altera os artigos 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os artigos 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. (Orçamento Impositivo)	09/10/2013 30/10/2013 (Após emendas de Plenário)	12/11/2013 (Após várias sessões de votação)	12/11/2013	17/03/2015	12/11/2013 Passa-se à apreciação da matéria, em segundo turno, conforme acordo entre as lideranças partidárias e aquiescência do Plenário.

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 87 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119633	PEC 7/2015	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado.	15/04/2015	15/04/2015	15/04/2015	16/04/2015	Requerimento nº 365, de 2015, das Lideranças Partidárias, solicitando calendário especial aprovado na sessão de 14/04/2015.

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 88 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/58362	PEC 42/2003	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativo ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (PEC da Bengala)	11/05/2005 17/08/2005 (Após emendas de Plenário)	24/08/2005	30/08/2005 (Enviada à CD e devolvida em 06/05/2015)	07/05/2015	23/08/2005 A Presidência comunica ao Plenário não haver acordo entre as lideranças partidárias para apreciar a matéria. 25/08/2005 Aprovado o Requerimento nº 938, de 2005, solicitando a dispensa de interstícios 30/08/2005 Anunciado acordo entre as lideranças partidárias e com aquiescência do Plenário para que a matéria seja apreciada em segundo turno nesta data, com a realização de duas sessões deliberativas extraordinárias.

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 89 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115831	PEC 78/2013	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.	20/05/2015	04/08/2015	18/08/2015	15/06/2015	Sem notícias em primeira pesquisa.
Emenda nº 90 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115729	PEC 74/2013	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.	23/04/2014	18/08/2015	09/09/2015	16/09/2015	Sem notícias em primeira pesquisa.
Emenda nº 91 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759	PEC 113/2015	Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.	10/12/2015 Parecer proferido em Plenário.	10/12/2015	10/12/2015	18/02/2016	10/12/2015 Encaminhado à publicação e aprovado o Requerimento nº 1415, de 2015, subscrito por líderes partidários, solicitando calendário especial para apreciação da matéria na data de hoje. (Matéria apreciada na Ordem do Dia, extrapauta, com aquiescência do Plenário e nos termos do Calendário Especial)

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 92 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/98613	PEC 32/2010	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência.	15/12/2010	10/03/2015	18/03/2015	12/07/2016	Sem notícia em primeira pesquisa.
Emenda nº 93 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126094	PEC 31/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.	13/07/2016	24/08/2016	24/08/2016	08/09/2016	Por acordo de líderes, senadores quebraram interstício e votaram em segundo turno a PEC 31/2015, que promove a desvinculação de 30% das receitas da União, estados, DF e municípios até 2023. Matéria segue agora para promulgação. Fonte: Agência Senado https://www12.senado.leg.br/noticias/senado-agora/2016/08/24/dru-1

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 94 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124476	PEC 159/2015	Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.	30/03/2016	01/06/2016	07/06/2016	15/12/2016	18/05/2016 Plenário do Senado Federal Ação: <u>Votação interrompida por acordo de lideranças.</u> (DETALHAMENTO DA AÇÃO LEGISLATIVA) Anunciada a matéria, é proferido pelo Senador Antônio Anastasia, o Parecer nº 514, de 2016 – PLEN, sobre as Emendas nºs 4 e 5 – PLEN, em Substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pela rejeição da Emenda nº 4 - PLEN; e pelo acolhimento da Emenda nº 5 – PLEN, na forma da Subemenda. Usam da palavra os Senadores Fernando Bezerra e Simone Tebet, <u>A Presidência interrompe a votação por acordo de lideranças, devido ao baixo quórum.</u>

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 95 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337	PEC 55/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	09/11/2016	29/11/2016	13/12/2016	15/12/2016	Presidente argumenta em Plenário que acordo realizado deve prevalecer, independente de mudanças de fato de outra natureza. https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/08/senado-tem-primeira-discussao-da-pec-do-teto-de-gastos-em-segundo-turno
Emenda nº 96 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127262	PEC 50/2016	Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.	30/11/2016	14/02/2017	14/02/2017	06/06/2017	30/11/2016 Encaminhado à publicação e posteriormente aprovado o Requerimento nº 920, de 2016, subscrito por líderes partidários, solicitando calendário especial para tramitação da presente matéria, em primeiro e segundo turnos.

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 97 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131028	PEC 33/2017	Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.	03/10/2017 Em plenário	03/10/2017	03/10/2017	04/10/2017	03/10/2017 Encaminhado à publicação o Requerimento nº 847, de 2017, subscrito por líderes partidários, solicitando calendário especial para tramitação da matéria. Aprovado o Requerimento nº 847, de 2017, com os votos contrários dos Senadores Renan Calheiros e Cristovam Buarque, passando-se à imediata apreciação da matéria. Proferido pelo Senador Ciro Nogueira o Parecer nº 166, de 2017-PLEN/SF, em substituição à CCJ, concluindo pela aprovação. Acordo entre Senado e Câmara para aprovação de proposta e conversa com Poder Executivo para haver veto em partes que o Senado não concordar, com o fim de a PEC não retornar à Casa Legislativa. https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/04/eunicio-deve-promulgar-pec-da-clausula-de-barreira-e-fim-de-coligacao-para-2020

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 98 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124815	PEC 3/2016	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	09/03/2016	16/03/2016	16/03/2016	06/12/2017	Sem notícia em primeira pesquisa.
Emenda nº 99 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131869	PEC 45/2017	Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	12/12/2017 Em plenário	12/12/2017	12/12/2017	14/12/2017	Sem notícia em primeira pesquisa.

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 100 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135983	PEC 34/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	03/04/2019	03/04/2019	03/04/2019	26/06/2019	https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/03/28/lideres-do-senado-decidem-aprovar-orcamento-impositivo-com-mudancas.ghtml
Emenda nº 101 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123903	PEC 141/2015	Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI.	19/10/2016	02/04/2019	03/04/2019	03/07/2019	Sem notícia em primeira pesquisa.
Emenda nº 102 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137438	PEC 98/2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	28/08/2019	03/09/2019	03/09/2019	26/09/2019	03/09/2019 Encaminhado à publicação e aprovado o Requerimento nº 749, de 2019, dos líderes, solicitando calendário especial para deliberação da matéria.

<p>Emenda nº 103</p> <p>https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999</p>	<p>PEC 6/2019</p>	<p>Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.</p>	<p>04/09/2019</p> <p>01/10/2019 (após emendas de plenário oferecidas na discussão do primeiro turno)</p> <p>22/10/2019 (após emendas de plenário, de redação, oferecidas na discussão do segundo turno)</p>	<p>01/10/2019</p>	<p>23/10/2019</p>	<p>12/11/2019</p>	<p>https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/08/davi-anuncia-acordo-de-lideres-para-votar-reforma-da-previdencia</p> <p>http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/votacao-do-relatorio-de-emendas-pec-da-previdencia-e-adiada</p> <p>https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/10/segundo-turno-da-reforma-da-previdencia-pode-ficar-para-dia-22-diz-vice-lider-do-governo</p> <p>https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/23/senado-aprova-ultimo-destaque-ao-texto-da-reforma-da-previdencia</p> <p>https://veja.abril.com.br/economia/ao-vivo-senado-vota-destaques-para-concluir-reforma-da-previdencia/</p>
---	-------------------	--	---	-------------------	-------------------	-------------------	--

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 104 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125429	PEC 14/2016	Altera o inciso XIV do <i>caput</i> do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.	31/05/2017	13/09/2017	24/10/2017	04/12/2019	Sem notícias em primeira pesquisa.
Emenda nº 105 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139897	PEC 48/2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	10/12/2019	11/12/2019	11/12/2019	12/12/2019	11/12/2019 Encaminhado à publicação e aprovado o Requerimento nº 1101, de 2019, de Líderes, que solicitam calendário especial para a presente matéria.

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 106 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443	PEC 10/2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. (Orçamento de Guerra – Pandemia COVID19)	Foi apreciada diretamente pelo Plenário do Senado Federal, em substituição à CCJ.	15/04/2020	17/04/2020	08/05/2020	<p>A própria excepcionalidade de deliberar uma PEC através de sessões remotas do Senado Federal só foi possível por meio de consenso da maioria das lideranças.</p> <p>https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/13/pec-do-orcamento-de-guerra-sera-votada-na-quarta-feira-definem-lideres</p> <p>https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/senado-tem-sessao-de-debate-e-votacao-da-pec-10-2020-fica-para-quarta</p> <p>https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/15/davi-diz-que-votacao-remota-de-pec-nao-e-ideal-mas-destaca-acordo-de-lideres</p> <p>Houve judicialização pelo Senador Alessandro Vieira: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5891080</p> <p>Liminar negada. Ato interna corporis.</p>

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 107 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142016	PEC 18/2020	Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para dispor sobre o adiamento das eleições municipais para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, previstas para 4 de outubro de 2020, para o dia 6 de dezembro do mesmo ano, em decorrência das medidas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde.	Foi apreciada diretamente pelo Plenário do Senado Federal, em substituição à CCJ	23/06/2020	23/06/2020	02/07/2020	Registro de reunião de líderes remota e definição da pauta incluindo a PEC que adia as eleições municipais. https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/06/lideres-partidarios-definem-pauta-de-votacoes-desta-semana

<u>EMENDA CONSTITUCIONAL</u>	<u>PEC</u>	<u>EMENTA</u>	<u>APROVAÇÃO CCJ</u>	<u>1º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>2º TURNO PLENÁRIO</u>	<u>PROMULGAÇÃO</u>	<u>ATUAÇÃO DE LÍDERES</u>
Emenda nº 108 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143611	PEC 26/2020	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.	Foi apreciada diretamente pelo Plenário do Senado Federal, em substituição à CCJ	25/08/2020	25/08/2020	26/08/2020	<p>“Os líderes partidários do Senado, em reunião nesta terça-feira (4), definiram uma pauta de votações para os próximos dias. Entre as matérias a serem analisadas está a proposta de emenda à Constituição que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Fonte: Agência Senado” https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/04/lideres-definem-votacao-de-projetos-do-fundeb-e-do-teto-de-juros</p> <p>“Por acordo entre as lideranças, o Senado realizou os dois turnos de votação na mesma sessão, que durou cerca de quatro horas. Fonte: Agência Senado” https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/pec-do-fundeb-permanente-e-aprovada-no-senado-por-unanimidade</p>

