

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
- IDP**

**PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL**

**MÁRIO ELESBÃO LIMA DA SILVA**

**MANOBRAS REGIMENTAIS NO CONGRESSO NACIONAL COMO ÓBICE  
AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

**BRASÍLIA - DF**

**2022**

**MÁRIO ELESBÃO LIMA DA SILVA**

**MANOBRAS REGIMENTAIS NO CONGRESSO NACIONAL COMO ÓBICE  
AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Osmar Mendes Paixão Cortês

**BRASÍLIA – DF**

**2022**

**MÁRIO ELESBÃO LIMA DA SILVA**

**MANOBRAS REGIMENTAIS NO CONGRESSO NACIONAL COMO ÓBICE  
AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Brasília-DF, 22 de dezembro de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dr. Osmar Mendes Paixão Côrtes (Orientador)  
Programa de Pós-Graduação em Direito – IDP

---

Dr. Luiz Rodrigues Wambier (Avaliador)  
Programa de Pós-Graduação em Direito – IDP

---

Dr. João Trindade Cavalcante Filho (Avaliador)  
Programa de Pós-Graduação em Direito – IDP

**A minha amada mãe, dona Santinha**, a minha maior torcedora, que deixou este mundo material, ainda enquanto eu concluía esta dissertação, mas que dê certo, lá do mundo espiritual, está a vibrar por mim e torcer por tudo de bom que procuro fazer. Não se passa um único dia sem que a senhora esteja presente em minhas lembranças. Obrigado por tudo, mamãe, te amo para sempre!

**A Malu**, minha maravilhosa filha, que aos dezessete, inicia a graduação em Direito na UNB, sempre me ensinando algo e me inspirando a crescer e a me tornar alguém melhor. Sucesso, te amo, filhota!

**A Márcia Cristina**, minha namorada “pré-noiva”, de quem eu subtraí muitos momentos de companhia, a fim de assistir às aulas, estudar e escrever está pesquisa. Muita admiração por você, te amo!

## Sumário

<b>Resumo.....</b>	<b>4</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Considerações Introdutórias.....</b>	<b>6</b>
1.1 Contextualização do Tema.....	6
1.2 Regimentos Internos de Casas Legislativas - Natureza Jurídica e Fonte do Direito Parlamentar.....	8
<b>2. Constitucionalismo; Estado Democrático de Direito, Poder e Processo Legislativo.....</b>	<b>12</b>
<b>3. Ensinamentos de Jürger Habermas e reflexões acerca das manobras regimentais como óbice ao devido processo legislativo.....</b>	<b>16</b>
<b>4. As Regras de Legística Aprimorando o Processo Legislativo Federal...21</b>	
4.1 Introdução.....	21
4.2. Legística Formal.....	24
4.3. Legística Material.....	27
4.3.1. A Avaliação de Impacto Legislativo no Canadá.....	29
4.3.2. A Avaliação de Impacto Legislativo no Reino Unido.....	32
4.3.3. Conclusões sobre o AIL no Canadá e no Reino Unido.....	34
4.4 Conclusões.....	34
<b>5. O Devido Processo Legislativo.....</b>	<b>35</b>
5.1 Introdução.....	35
5.2 O Processo Legislativo e o Ato Jurídico Existente, Válido e Eficaz.....	36
5.3 A Racionalidade Legislativa de Manuel Atienza.....	40
5.3.1 Introdução.....	40
5.3.2 A Racionalidade Comunicativa ou Linguística.....	41
5.3.3. A Racionalidade Jurídico-Formal.....	43

5.3.4 A racionalidade Pragmática.....	43
5.3.5 A Racionalidade Teleológica.....	44
5.3.6 Racionalidade Ética.....	46
5.3.7 Conclusões.....	47
<b>5.4 FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO.....</b>	<b>47</b>
5.4.1 Introdução.....	47
5.4.2 Iniciativa.....	48
5.4.3 Emendas.....	51
5.4.4 Discussão.....	53
5.4.4.1 Discussão nas Comissões.....	54
5.4.4.2 Discussão em Plenário.....	58
5.4.4.3 Conclusões Sobre a Fase da Discussão.....	59
5.4.5 Votação.....	60
5.4.6 Sanção e Veto.....	61
5.4.7 Promulgação.....	63
5.4.8 Publicação.....	65
5.4.9 Conclusões .....	66.
5.5 Devido Processo Legislativo na Visão do STF.....	66
<b>6. Manobras Regimentais e a Higeidez do Processo Legislativo.....</b>	<b>72</b>
6.1 Introdução.....	72
6.2 O Controle da Agenda nas Casas Congressuais.....	72
6.2.1 Introdução.....	72
6.2.2 O Presidente da Casa e o Poder de Centralização da Agenda.....	74
6.3 Caducidade de Medidas Provisórias Ante a Ausência de Leitura em Plenário.....	78
6.3.1 Descortinando o Instituto da Medida Provisória.....	78
6.3.2 A Medida Provisória “erroneamente” colocada como ato do processo legislativo.....	80
6.3.4 Pressupostos Constitucionais.....	82

6.3.5 Tramitação de Medidas Provisória.....	84
6.3.6 A Negativa de Leitura no Plenário da Câmara dos Deputados, Obstaculizando a Tramitação da Medida Provisória.....	87
<b>6.4 Banalização das Urgências Regimentais.....</b>	<b>91</b>
<b>6.4.1</b> Introdução.....	<b>91</b>
<b>6.4.2</b> Procedimento Legislativo Ordinário.....	<b>91</b>
<b>6.4.3</b> Procedimento Legislativo Sumaríssimo.....	<b>93</b>
<b>6.4.4</b> Normalização das Urgências Regimentais.....	<b>94</b>
<b>7 Considerações Finais.....</b>	<b>100</b>

## RESUMO

Esta pesquisa tem por escopo indagar se há eventuais manobras na aplicação do Regimento Interno das casas legislativas federais, e se tais condutas podem macular, *a priori*, a higidez do devido processo legislativo, e, *a posteriori*, macular a ordem democrática do país. Inicialmente, busca-se clarear a natureza jurídica de um regimento interno de parlamento, destacando a sua relevância no processo de formação dos atos legislativos constitucionais. Na sequência, aborda-se o Constitucionalismo e sua importância para a atividade legislativa. Destaca-se também a contribuição de Habermas concernente à importância da relação dialógica que deve pautar *a praxis* legislativa. Salienta-se também a necessidade de os regimentos internos incorporarem nas suas regras, a utilização das técnicas da legística, sobretudo da legística material, que se preocupa com a avaliação de impacto legislativo tanto *ex ante* como *ex post*. Na sequência, discorre-se acerca do complexo conceito de devido processo legislativo, a fim de associá-lo a eventuais práticas regimentais que possam macular a atividade legiferante. Por fim, abordam-se três casos, em que pode se vislumbrar uma eventual malversação de regras regimentais, quais sejam: a agenda das casas legislativas, demasiadamente, centralizada nas mãos do presidente do respectivo parlamento; a caducidade de medidas provisórias ante ao formalismo da ausência de leitura em plenário e a banalização das urgências regimentais.

**Palavras-chave:** Devido processo legislativo. Regimento Interno. Legística. Casas Legislativas.

## ABSTRACT

This research aims to inquire whether there are any maneuvers in the application of the Internal Regulations of the federal legislative houses, and whether such conducts can blemish, a priori, the health of the due legislative process, and, a posteriori, the health of the democratic order of the country. Initially, we seek to clarify the legal nature of an internal parliamentary regiment, highlighting its relevance in the process of forming constitutional legislative acts. Next, Constitutionalism and its importance for legislative activity are discussed. Also noteworthy is Habermas's contribution concerning the importance of the dialogic relationship that should guide legislative praxis. There is also a need for internal regulations to incorporate into their rules the use of forensic techniques, especially material forensics, which is concerned with the assessment of legislative impact both ex ante and ex post. Next, the complex concept of due legislative process is discussed, in order to associate it with eventual regimental practices that may blemish the legislative activity. Finally, three cases are discussed, in which an eventual malpractice of regimental rules can be envisaged, namely: the agenda of the legislative houses, too centralized in the hands of the president of the respective parliament; the expiry of provisional measures in view of the formalism of the absence of reading in plenary and the trivialization of regimental urgencies.

**Keywords:** Due to legislative process. Intern Regiments. Legal. Legislative Houses.

## 1. Considerações Introdutórias

### 1.1 Contextualização do Tema

O princípio fundamental da separação e harmonia entre os poderes insculpido na Lei Maior é medular em um Estado democrático de direito. A despeito de algumas instabilidades a que todo regime democrático está sujeito, o sistema de tripartição dos poderes, antevisto por Aristóteles e Hobbes, concebido grandemente por Montesquieu e aprimorado pela teoria estadunidense dos *checks and balances*, é objeto de adoção pelas grandes democracias do planeta, não sendo diferente no Brasil.

Por conseguinte, além de mecanismos de controle mútuo na organização do sistema tripartite, em que erige-se a possibilidade da interpenetração dos poderes; constata-se o cerne do desempenho das funções precípua de cada poder, quais sejam: **1) Legislativo: legislar e fiscalizar para o bem-estar da sociedade; 2) Executivo: administrar a coisa pública e 3) Judiciário: realizar a prestação jurisdicional;** nesse sentido, o sistema de tripartição de funções revela uma sistemática indeclinável e efetiva na organização de uma democracia<sup>1</sup>.

Especificamente, no que concerne ao Poder Legislativo e a sua função precípua legiferante, a Constituição Federal dispõe sobre regras para disciplinar as diversas fases do processo legislativo. Impende destacar, entretanto, que no âmbito federal, esse devido processo de formação das leis, via de regra, **se desenvolve por meio de duas câmaras**, a Baixa (Câmara dos Deputados - CD) e a Alta (Senado Federal - SF).

Pois bem, essas duas casas legislativas, se alternando nos papéis de casa iniciadora e de casa revisora, são responsáveis, em grande parte, pela atividade legiferante, tanto no que diz respeito a normas federais como a normas nacionais.

Isso inclui as alterações constitucionais e a produção das normas legais infraconstitucionais, vale dizer: leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, além das medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, como dispõe o rol estabelecido no artigo 59 da Carta Magna.

---

<sup>1</sup> Montesquieu: “tudo estará perdido se o mesmo homem ou a mesma assembleia de notáveis, ou de nobres, ou do povo exerce os três poderes, o de fazer as leis, o de executar as resoluções e o de julgar os crimes e dissídios dos particulares”. *Do espírito das Leis*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, v. 1, 1962.

Demais disso, não se pode olvidar, que por vezes, a atividade legislativa se desenvolve também, por meio de sessão conjunta do Congresso Nacional - CN, ou seja, a casa reúne concomitantemente deputados e senadores em uma mesma sessão, sob uma mesma presidência, e delibera acerca de temas substanciais para a sociedade, tais como as matérias de natureza orçamentária (lei de diretrizes orçamentárias; lei de orçamento anual; créditos suplementares ou especiais); além da apreciação de vetos presidenciais, dentre outros.

Não obstante essas destacadas missões legislativas dos três parlamentos federais, cabe salientar que tanto a CD, como o SF e o CN desempenham as suas respectivas funções, observando necessariamente uma norma de natureza *interna corporis*, **que influencia sobremaneira os seus trabalhos e que, a propósito, também é fruto de um devido processo legislativo, qual seja: o respectivo regimento interno.**

**Em resumo, a atividade legislativa, que é função típica do Poder Legislativo, além de ser indispensável em um Estado Democrático de Direito, se desenvolve em grande parte, observando as normas insertas no regimento interno da respectiva casa legislativa.**

Destarte, os diversos atos legislativos federais, dado o caráter heterônomo e coercitivo, que lhe são peculiares, impõem ao cidadão, deveres de conduta e disciplinam as mais diversas relações jurídicas dentro da sociedade, sendo, portanto, fruto das atividades das casas do Legislativo federal e que, por sua vez, desempenham as suas ações, observando, ou devendo observar os regramentos contidos nos seus regimentos internos.

Essas legislações que são aplicadas diuturnamente pelo Poder Judiciário, para dirimir conflitos de interesses, ou que em grande parte, regulamentam o provimento das políticas públicas, imanes do Poder Executivo, **tem sua gênese em um processo legislativo, orientado, sobremaneira, pelos Regimentos Internos da CD, do SF e do CN**<sup>2</sup>. **Em resumo, o processo de formação das leis, que é subsidiado pelo regimento interno das casas legislativas federais, consiste no direito, que é aplicado na formação do direito.**

---

<sup>2</sup> José Afonso da Silva cita Raul Horta Machado: “Regimento Interno de cada uma das duas Casas e o Regimento Comum do Congresso Nacional encerram as normas mais desenvolvidas do processo legislativo, complementando a Constituição.” *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 2007. p. 342.

Entretanto, um regimento interno de qualidade acaba por ser agente facilitador da indispensável e qualitativa produção legislativa, ao *contrário sensu*, um regimento interno paradoxal, sinuoso, incongruente ou com excesso de lacunas, ou ainda, quando manejado sem a observância de critérios técnicos e com manobras questionáveis, é indubitavelmente, fator de entrave à produção e a qualidade das leis, acarretando, em última análise, em prejuízos ao Estado democrático de direito.

Ao mesmo tempo, é essencial refletir acerca da importância da norma *interna corporis*, como corrente indutora do processo constitucional de formação das leis<sup>3</sup>, ponto fulcral para o entendimento das virtudes e dos vícios do pragmatismo legislativo. Nesse sentido, esta pesquisa de mestrado visa estudar eventuais manobras regimentais que tenham obstaculizado a higidez do processo legislativo federal, ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

## **1.2 Regimentos Internos de Casas Legislativas - Natureza Jurídica e Fonte do Direito Parlamentar.**

Antes de se adentrar na temática das manobras regimentais e suas eventuais máculas ao devido processo legislativo, faz-se necessário que se discorra acerca da natureza jurídica de um regulamento interno de casa legislativa.

As origens históricas mais remotas de regimento interno remontam ao Parlamento da Grã-Bretanha, bem como da Assembleia Nacional francesa, nos séculos XVIII e XIX, respectivamente, que, a partir da derrocada do absolutismo e a emergência do Estado Nacionais burgueses, ensejaram a formação de um Legislativo separado do Reinado. No Brasil, desde o início do funcionamento do Poder Legislativo, já na primeira legislatura, em 1826, portanto, ainda no período imperial, já havia os regimentos internos a regular o funcionamento tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal.

Mas se de um lado, são antigas as referências acerca de regimento interno de assembleias parlamentares, de outro lado, há na doutrina internacional, várias celeumas sobre a hierarquia desse tipo de norma, bem como questionamentos acerca da sua natureza jurídica.

---

<sup>3</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “ Se a lei, ao triunfar o Constitucionalismo, se reputava expressão da vontade geral, expressão da comunhão de todos os homens, na Razão, nos regimes pluralistas contemporâneos ela não é mais que expressão de uma vontade política.”. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 5ª edição. 2002. p.79.

Inicialmente, menciona-se uma corrente que entende que regimento interno de casa legislativa consiste meramente um conjunto de normas que regulam o funcionamento de certa assembleia de legisladores, sem o condão de hierarquia de norma legal<sup>4</sup>.

Diferentemente, há outra corrente de estudiosos, podendo-se aqui mencionar Francisco Berlín Velenzuela (*Derecho Parlamentario*), que separa as normas regimentais em dois grupos, a saber: as que produzem efeitos apenas na órbita interna da casa legislativa, estas, portanto de hierarquia infralegal e as que produzem efeitos externos a casa parlamentar, estas, por sua vez, de hierarquia legal.

Inclusive, há os que inserem o regimento interno parlamentar no *status* de norma constitucional ou mesmo na neologia *quase constitucional*, isso porque, quem o elabora e que dele participa, são os legisladores constituintes reformadores, nesse sentido, o Jose Afonso da Silva<sup>5</sup>, menciona Juan Maldonado Pereda em *Natureza Jurídica del Derecho Parlamentario*.

**Entretanto, a corrente dominante no direito pátrio, inclusive com a anuência do Supremo Tribunal Federal, por meio de farta jurisprudência, é a inserção dos regimentos internos de casas legislativas, em toda a sua amplitude, como normas de hierarquia legal, apenas destacando a ressalva de que lei e regimento interno de casa legislativa, conquanto estejam no mesmo plano hierárquico, diferenciam-se um do outro, no que tange às respectivas áreas de competência<sup>6</sup>.**

Em outras palavras, o regimento interno de uma casa legislativa é uma resolução de natureza legislativa (norma primária), feita conforme as diretrizes constitucionais, sendo aprovada pela respectiva casa, tendo por finalidade, disciplinar o funcionamento do órgão legislador, regulamentando a atividade do plenário, das comissões, da mesa

---

<sup>4</sup> Cristiano Viveiros de Carvalho: “para uns, trata-se de um conjunto de meras regras convencionais que não se podem considerar autênticas normas jurídicas, às quais se atribui “valor” menor do que a outras fontes normativas. Para a doutrina francesa clássica, trata-se de espécie de direito corporativo, destinado a reger exclusivamente a vida interior dos parlamentos e apto a vincular somente aos próprios parlamentares.” *Controle Judicial e Processo Legislativo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002. p. 120.

<sup>5</sup> José Afonso da Silva: *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição. 2007. p. 343.

<sup>6</sup> Cristiano Viveiros de Carvalho: “ Autores como espanhol Nicolás Perez Serrano (*Natureza Jurídica del Reglamento Parlamentario Apud Velenzuela*, 1995: 79) e, no Brasil, Nelson de Souza Sampaio (1996: 30) chegam a situar os regimentos internos das câmaras parlamentares em posição hierarquicamente superior à da lei ordinária. Ihe regulariam o procedimento de informação. Tal não parece melhor doutrina, contudo, mas sim a de que se trata apenas de âmbitos de competência distintos”. *Controle Judicial e Processo Legislativo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002. p. 121.

diretora e fundamentalmente, regulamentando o *iter* procedimental das proposições legislativas.

Reitera-se que no entendimento do STF, trata-se de uma norma de hierarquia legal, inclusive, assim, não sujeita ao controle de legalidade, mas sim, sujeita ao controle de constitucionalidade. De acordo com a Carta Magna, o regimento interno parlamentar deve ser elaborado pela respectiva casa legislativa, seja a Câmara dos Deputados (CF. art. 51, III), seja o Senado Federal (CF. art. 52, XII).

Outro ponto a ser destacado, atinente a observância do Regimento Interno pela própria Casa, é que logo que uma proposição seja apresentada, se submete à análise de compatibilidade regimental, ainda que perfunctória, pelo presidente da casa (RICD, art. 137, II, *c* e RISF, art. 48, XI), caso essa proposição legislativa não atenda ao requisito da regimentalidade, deverá ser devolvida ao seu autor.

Em um momento seguinte, a proposição será analisada no mesmo ponto (regimentalidade), entretanto, de forma mais aprofundada, pela respectiva Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, no denominado parecer de admissibilidade, e caso não supere o requisito da adequação regimental (RICD, art. 53, III e RISF, art. 101, I), terá sua tramitação suspensa, salvo recurso interposto para o Plenário, por pelo menos 1/10 dos membros da Casa. Interessante observar que o próprio Regimento Interno prescreve dispositivos de salva guarda regimental.

Nesse sentido, impende destacar o valor e a força operacional do regimento interno, na produção legislativa da casa parlamentar, ou seja, essa norma, cuja existência e diretrizes estão previstas na Lei Maior, é indispensável para legitimar os procedimentos legislativos, e via de regra, devem ser observadas em cada parlamento, observe o que diz Pinto Ferreira a esse respeito<sup>7</sup>:

Os regimentos internos têm imenso o valor, regulando a ordem dos trabalhos nas assembleias, a tramitação dos projetos de lei, com eficácia para as Casas Legislativas, em um regime que deve ser obedecido sob pena de nulidade.

Os projetos de lei devem seguir o formalismo exigido no regimento para que sejam devidamente aprovados, sem oposição ou objeção de relevância. É indispensável tal formalismo a ser seguido sempre pelos membros do Congresso ou das Casas Legislativas.

---

<sup>7</sup> Luiz Pinto Ferreira. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 4ª edição, São Paulo.

Alguns doutrinadores, ao enxergar a relevância de um regimento interno de Casa Legislativa, chegam a inserir essa norma como fonte normativa do denominado Direito Parlamentar, ramo do Direito Público que se dedica a estudar os aspectos relacionados ao fenômeno de formação legislativa, processo legislativo, funcionamento de casas legislativas, dentre outros pontos.

Nesse diapasão, Jose Afonso da Silva<sup>8</sup> menciona Raul Horta Machado:

Regimento Interno de cada uma das duas Casas e o Regimento Comum do Congresso Nacional encerram as normas mais desenvolvidas do processo legislativo, complementando a Constituição. Daí a clássica observação de Eugene Pierre, sobre a influência que os Regimentos exercem na condução nos negócios públicos.

**Ao mesmo tempo em que não se pode olvidar da relevância do regimento interno na regulamentação dos trabalhos da Casa Legislativa e não se pode desconsiderar também a possibilidade de que conjunturas políticas, aliás, forças intrínsecas de qualquer parlamento de país democrático, são responsáveis por interferir nesses exames de regimentalidade, podendo deixar que esse crivo seja de maior ou de menor flexibilidade<sup>9</sup>.**

Entrementes, a qualidade do regimento interno, bem como seu cumprimento; ou a sua transigência, de certo, atuarão, seja para elevar a qualidade da produção legislativa, seja para menoscar a atividade legiferante.

Esse ponto direciona para o cerne da questão desta pesquisa, qual seja: as casas do Congresso Nacional, ao mesmo tempo que são casas políticas, promovem ou não estratégias regimentais que venham a afetar a higidez do processo legislativo, atividade essencial em um Estado democrático de direito?

Câmara dos Deputados e Senado Federal são as casas componentes do Congresso Nacional e assim, de indispensável importância na feitura dos atos legislativos de repercussão federal a até nacional, destarte, os seus trabalhos acabam por impactar toda a sociedade e mesmo o país. O trabalho dessas casas observa a disciplina regimental na

---

<sup>8</sup> José Afonso da Silva: *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros, 2007. 2ª edição. p. 342.

<sup>9</sup> Raul Horta Machado: (...) para quem, quando Executivo e Legislativo são dominados pelo mesmo partido – ou seja, pelas mesmas forças políticas –, as regras normativas do Regimento Interno passam a desempenhar função secundária, porque substituídas pelas relações políticas. “Horta (1995: 529 e ss).

condução dos seus trabalhos de formação das leis? Essa reflexão, se presume, necessita ser enfrentada.

Evidentemente, não se desconsidera a força do vetor político, bem como suas volatilidades, algo imanente a todo parlamento democrático, que impactam as atividades legiferantes. No entanto e ao mesmo tempo, é oportuno que se busque o alinhamento da atividade fim da Casa Legislativa (legislar e fiscalizar), com a devida observância das regras regimentais. Esses são pontos relevantes, entende-se, devem ser objeto de pesquisas e exames e análises, para além do interesse da comunidade jurídica, uma vez que impactam toda a sociedade.

## **2. Constitucionalismo; Estado Democrático de Direito, Poder e Processo Legislativo**

O Constitucionalismo e a Democracia são pontos inafastáveis para a análise, acerca do Poder e do Processo Legislativo, bem como as suas correlações com as tramitações legislativas hodiernas, e, a partir disso, a utilização das regras do Regimento Interno da Câmara e do Senado, as casas componentes do Congresso Nacional.

A respeito do Constitucionalismo, somente para se introduzir a sua relação com a atividade legislativa, pode-se dizer que se trata de um movimento de natureza política, jurídica e social, por meio do qual o ordenamento jurídico de um Estado tem como ponto nodal a sua lei maior, via de regra, concebida em um documento escrito e que dentre outros pontos essenciais, limita os poderes dos agentes do Estado.

Há várias acepções acerca do constitucionalismo<sup>10</sup>, até porque o fenômeno da constitucionalização ocorreu em diferentes países e em momentos diversos. Historicamente, André Ramos Tavares, mencionando Karl Loewenstein, cita que esse

---

<sup>10</sup> André Ramos Tavares: “Numa primeira acepção emprega-se a referência movimento político social com origens históricas bastante remotas que pretende em especial limitar o poder arbitrário. Numa segunda acepção é identificado como imposição de que haja cartas constitucionais escritas. Tem-se utilizado numa terceira concepção possível, para indicar os propósitos mais latentes e atuais da função e posição das constituições nas diversas sociedades. Numa vertente mais restrita. O constitucionalismo reduzido à evolução histórico-constitucional de um determinado Estado”. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 6ª edição. 2007, p.1.

movimento foi realidade entre os hebreus, que a partir de um Estado teocrático, estabeleceu limites ao poder político dos homens.

Na Grécia antiga, onde havia as chamadas Cidades-Estado, uma das primeiras experiências democráticas do planeta, podia se encontrar uma divisão das funções estatais, uma separação entre governantes e governados e formas de exercício direto do poder popular, assim, se verificava sistemáticas de limitação do poder do Estado. No entanto, esse quadro relativo de democracia, após contendas internas, deu lugar a regimes ditatoriais.

Por outro lado, a doutrina é remansosa em mencionar que a partir da derrocada dos regimes absolutistas na Europa e o conseqüente surgimento do Estado liberal, bem como a independência das colônias inglesas na América do Norte, ambos no final do século XVIII, é que o Constitucionalismo surgiu como referência nos Estados nacionais, tendo como ideia central a questão da limitação do poder do governante.

Especialmente na França, por meio de uma revolução sangrenta e na Inglaterra, por meio da chamada Revolução Gloriosa (aquela em que não se derramou sangue), foi imposta uma restrição nos poderes do monarca, regulado por um diploma legal, a Constituição, cuja essência está no povo como o titular do poder. Os movimentos democráticos se enalteciam, até então, como jamais se viu e juntamente a eles, o Constitucionalismo.

Concomitantemente a essa elevação do Constitucionalismo, surgiu, até como base para essa corrente, a doutrina da tripartição de poderes. Impende salientar, que num primeiro momento se observou uma dicotomia das funções legislativa e executiva, haja vista esta ser exercida por um único ator político. Entretanto, as experiências de autoritarismo oriundas da aglutinação das funções legislativa e executiva desempenhadas por um mesmo órgão, impulsionaram uma mudança imprescindível para um Estado de direito<sup>11</sup>.

No Constitucionalismo moderno, que a propósito, não declinou dos ensinamentos da Europa dos séculos XVIII e XIX, fica reservado lugar de destaque para a

---

<sup>11</sup> Idem: “A separação entre o poder legislativo e executivo tomando em conta qualidade política de seus titulares remonta a obra de Marcilio de Pádua Defensor Pacis e de 1324, segundo a qual o poder legislativo como o poder supremo competiria ao povo, que o poderia delegar a uma assembleia de representantes e o poder executivo competiria ao príncipe que não teria qualquer participação no primeiro” p. 9.

universalização dos direitos fundamentais, a limitação do poder do governante, bem com a divisão dos poderes.

Nesse sentido, mencionam-se os ensinamentos de Nicola Matteucci:

O princípio da primazia da lei, a afirmação de que todo poder político tem de ser legalmente limitado, é a maior contribuição da Idade Média para a história do Constitucionalismo. Contudo, na Idade Média, ele foi um simples princípio, muitas vezes pouco eficaz, porque faltava um instituto legítimo que o controlasse, baseando-se no direito, o exercício do poder político que garantisse aos cidadãos o respeito à lei por parte dos órgãos do Governo. A descoberta e aplicação concreta desses meios é própria, pelo contrário, do Constitucionalismo moderno.<sup>12</sup>

No mesmo sentido, Gomes Canotilho aponta que<sup>13</sup>:

O estado de direito é um estado constitucional. Pressupõe a existência de uma constituição normativa estruturante de uma ordem jurídico-normativa fundamental vinculativa de todos os poderes públicos. A constituição confere à ordem estadual e aos actos dos poderes públicos medida e forma [...]. Trata-se de uma verdadeira ordenação normativa fundamental dotada de supremacia – supremacia da constituição – e é nesta supremacia normativa da lei constitucional que o primado do direito do estado de direito encontra uma primeira e decisiva expressão.

Pois bem, vê-se consagrado o Estado democrático de Direito, e no caso particular do Brasil, muito bem materializado na Constituição Federal vigente, que logo no Parágrafo único, do seu artigo 1º, estabelece que: *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)*, bem como o art. 2º estabelece: *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*, passa-se a refletir no Constitucionalismo como ponto de simetria para com o Poder Legislativo brasileiro.

No âmbito federal, de acordo com o princípio representativo (CF. art. 1º, parágrafo único) CD e SF são casas de representação popular, portanto, Casas democráticas; constituídas por 594 congressistas (513 e 81), e que desempenham tipicamente as funções legislativas e fiscalizadora.

É oportuno mencionar que as regras procedimentais de elaboração dos atos legislativos, disciplinados pelos respectivos regimentos internos, devem ser orientados por princípios democráticos, tais como: 1) prevalência da vontade da maioria; 2) preservação do direito das minorias; 3) representação proporcional de partidos e blocos parlamentares nas Casas; 4) deliberações colegiadas, 5) observância do quórum; 6) publicidade das decisões; entre outros.

---

<sup>12</sup> Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*. São Paulo: Unb, 5ª edição. 2000. p.255.

<sup>13</sup> J.J Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. 7ª edição. 2003. p. 245-246.

**Em outras palavras, o Parlamento, além de ser um dos alicerces do regime democrático do país, consiste em um microcosmos em que as deliberações devem acontecer com ampla participação de seus membros, haja vista seus componentes serem escolhidos por meio de um processo eleitoral democrático, para atuar em um ambiente de negociações políticas, baseada nos interesses da sociedade e nos princípios republicanos, devendo atuar uma “caixa de ressonância da vontade popular”, pelo menos em tese!**

Jürgen Habermas, em sua Teoria Discursiva do Direito<sup>14</sup>, vê o Parlamento como um foro democrático e de práticas deliberativas, as quais os cidadãos podem e devem acessar. As casas legislativas têm o encargo de institucionalizar normas jurídicas, ou seja, devem produzir atos legislativos que são fruto de decisões que além de democráticas, foram filtradas por um processo participativo e sobretudo, comunicativo, sendo as regras procedimentais um mero instrumento para isso.

Pois bem, explanada a simbiose entre Constitucionalismo, Estado democrático de direito, separação dos poderes, poder e processo legislativo e as regras procedimentais, que afetam o funcionamento das Casas do Congresso Nacional, cabe então, a reflexão acerca de sinuosidade e lacunas, presentes nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e no Regimento Comum do Congresso Nacional. Esses fatores, de fato, obstaculizam uma efetiva, qualitativa e célere produção legislativa? Qual o prejuízo disso para a ordem democrática?

Ao se analisar os trabalhos das casas congressuais, é possível de se constatar a incontestável falta de transparência para a sociedade e mesmo para um grande número de congressistas que atuam nas casas, muitas vezes, como mero coadjuvantes, tendo em vista os meandros procedimentais existentes nos trabalhos legislativos.

Pareceres, substitutivos, votos em separado, emendas, redação final, destaques, inversão de pauta, questão de ordem, sobrestamento de pauta, técnicas de obstrução, preferências, urgências, entre muitos outros institutos regimentais, tornam a *práxis* legislativa complexa, para não dizer enigmática, tornando todo esse arcabouço de regras

---

<sup>14</sup> Habermas “[...] A compreensão discursiva do sistema dos direitos conduz o olhar para dois lados: de um lado, a carga de legitimação dos cidadãos desloca-se para os procedimentos de formação discursiva da opinião e da vontade, institucionalizados juridicamente; de outro lado, a juridificação da liberdade comunicativa significa também que o direito é levado a explorar fontes de legitimação das quais ele não pode dispor. *Teoria Discursiva do Direito*, 1997, v. I, p. 168.

*interna corporis* um vetor de direcionamento para decisões e manobras, algumas vezes opostas aos princípios constitucionais do devido processo legislativo<sup>15</sup>.

Em que medida os princípios constitucionais de caráter geral do processo legislativo estão sendo mitigados, ou até renunciados, em função da centralização de poder exercido pela Presidência da casa legislativa, bem como pela influência das lideranças partidárias (nem sempre coadunadas com a vontade da maioria da agremiação liderada), nos processos decisórios do órgão?

Demais disso, o poder de agenda legislativa, que por estar demasiadamente concentrado nas mãos da Presidência da Casa legislativa, bem como no excesso de proposições de iniciativa do Executivo (medidas provisórias, ou projetos com urgência constitucional), além da sua notada influência política, faz prescindir da participação de grande parte dos membros da casa legislativa, no atinente à decisão sobre o que vai ser objeto de deliberação no plenário da casa.

Ao mesmo tempo em que não se pode descurar da importância dos ritos procedimentais estabelecidos pelo regimento interno, essa norma primária tão relevante, aprovada pela própria casa legislativa e de hierarquia legal, é imprescindível que os trabalhos legislativos (orientados pelo regimento interno) estejam harmonizados com os princípios e valores do Estado democrático de direito, com a missão do Poder Legislativo e com a higidez do processo legislativo.

### **3. Ensinaamentos de Jürgen Habermas e reflexões acerca das manobras regimentais como óbice ao devido processo legislativo.**

O jusfilósofo Jürgen Habermas, por meio de suas inúmeras obras, essencialmente a partir de *A Teoria do Agir Comunicativo e Esfera Pública*, traz importantes reflexões sobre a democracia e que repercutem na temática do processo legislativo. A fim de se inferir sobre as influências que, dê certo, impactaram a produção literária do professor, cabe uma sucinta digressão para considerar alguns aspectos da vida do docente.

---

<sup>15</sup> Leonardo Augusto de Andrade Barbosa: “A produção do direito não pode ser encarada como mero processo institucional (estatal), restrito a órgãos de cúpula da República. Hoje, o processo legislativo só faz sentido se é capaz de amplificar problemas e debates construídos no seio da esfera pública, traduzindo em normas jurídicas compromissos formados por meio da conjugação deliberativa de argumentos morais, pragmáticos e axiológicos.” *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 210.

O alemão Jürgen Habermas, integrante da 2ª geração da chamada Escola de Frankfurt, encontra-se vivo e lúcido, tendo publicado o seu mais recente trabalho (*Facticidade e validade: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*), ainda em 2020.

Habermas divergia da 1ª geração da Escola de Frankfurt, sobretudo no que concerne à questão da utilização da razão e do conhecimento como instrumentos para se adquirir o poder, a denominada a razão instrumental.

Diferentemente dessa 1ª geração, Habermas era crítico dessa razão instrumental, sendo precursor da razão comunicativa, grandemente discorrida em sua obra: *Teoria do Agir Comunicativo*. Destarte, o sociólogo trouxe uma dicotomia entre o agir estratégico ou instrumental e o agir comunicativo, ou seja, enalteceu este último em detrimento da razão instrumental<sup>16</sup>.

Em outras palavras, para Habermas, a busca da razão deve servir para a comunicação, a forma de razão mais apurada de convivência humana, nesse sentido defende o diálogo como instrumento ímpar das relações humanas. Esse breve relato é interessante para ilustrar a postura desse teórico que, por razões óbvias, lutou veladamente contra o nazismo e assim que pôde, publicou obras em defesa da democracia e sobretudo da importância do diálogo nas atividades dos poderes constituídos e das instituições.

**Daí a defesa da democracia, mas não simplesmente da democracia representativa, mas sobretudo a defesa do que denominou de democracia deliberativa, aquela construída por meio da ética, dos debates, do convencimento emanado por argumentos, enfim, da democracia dialógica, e pelo somatório desses quesitos, entende o filósofo, é possível de se chegar ao consenso e daí; as melhorias de que a sociedade necessita, o quê, por sua vez, deve impactar nos trabalhos das casas legislativas de nações democráticas.**

Jürgen Habermas<sup>17</sup> concebeu essa democracia deliberativa baseada em quatro pilares, essenciais. Pois bem, esses quatro marcos da democracia deliberativa são: 1) a

---

<sup>16</sup> Marco Bettine: “Para Habermas, existem limites às interpretações promovidas por Adorno e Horkheimer sobre a reificação. Estes limites são: a) totalidade histórica; b) repressão dos instintos naturais como lógica da dominação. Essa dupla generalização leva Adorno e Horkheimer a construir o conceito de razão instrumental. *A Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas: bases conceituais* – 2021.

<sup>17</sup> Jürgen Habermas 2012, v. 2, p. 727: “A teoria da modernidade, que delinee em grandes traços, permite reconhecer que nas sociedades modernas se ampliam a tal ponto os espaços para interações desligadas de

**pretensão da inteligibilidade**, ou seja, a comunicação de fácil acesso, fácil compreensão e entendimento, ponto nodal para se propiciar o debate; 2) **a pretensão da verdade**, por meio da qual o interlocutor é idôneo em seus argumentos (o filósofo, desde muito tempo, já refutava algo muito comum nas sociedades atuais e não diferentemente do Parlamento, a chamada “desonestidade intelectual”); 3) **a pretensão da sinceridade**, vale dizer, não apenas ser verdadeiro nos argumentos, mas ser franco na transmissão das ideias, inclusive quanto aos sentimentos do que se comunica e 4) **a pretensão de correção normativa**, um arcabouço doutrinário de uma metodologia jurídica discursiva comprometida com a efetivação da Constituição e com o Estado democrático de Direito<sup>18</sup>,

Ou seja, a comunicação deve se desenvolver dentro de um contexto, a fim de que não seja desfigurada ou desvirtuada. Todos esses pilares são importantes para a construção de uma decisão verdadeiramente democrática e consensual, ponto imprescindível nas práticas democráticas dialógicas de Habermas. Outra importante contribuição do teórico, além da *Teoria do Agir Comunicativo*, veio com a obra intitulada *Esfera Pública*. A partir dessas duas obras, entende-se que é possível de se fazer relevantes análises acerca das condutas procedimentais e regimentais do Parlamento brasileiro.

Particularmente, acerca do título *Esfera Pública*, menciona-se de forma sucinta, que o autor discorre acerca de um espaço público, para a política, ou para a democracia deliberativa, vale dizer, possuam um *locus* destinado ao debate de cidadãos ou de representantes eleitos, em que a partir de espaços igualitários, são apresentadas reivindicações e que se desenvolva um pragmatismo para deliberações legitimadas pelo debate, ou onde as decisões sejam tomadas de forma racional ou coletiva<sup>19</sup>.

Corroborando as mesmas ideias preconizadas em *A Teoria do Agir Comunicativo* e em *Esfera Pública*, Habermas publicou *Comentários à Ética do Discurso*, livro em que enaltece a necessidade da inclusão, **igualdade, sinceridade e essencialmente a não coerção como instrumentos de uma efetiva e necessária comunicação**, demais disso, há uma enorme gama de ensinamentos e reflexões a serem extraídos a partir desse

---

contextos normativos, que o sentido do agir comunicativo se torna “praticamente verdadeiro”, seja nas formas não institucionalizadas dos relacionamentos que se solidificam na esfera privada da família, seja no

<sup>18</sup> Écio Oto Ramos Duarte: Prefácio de *Teoria do Discurso e Correção Normativa do Direito*. Landy. 1969.

<sup>19</sup> Jürgen Habermas : “[...] a sociedade civil pode, em certas circunstâncias, ter opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o complexo parlamentar (e os tribunais), obrigando o sistema político a mudar o rumo do poder oficial [...]”. *Direito e Democracia* 1997 b, p. 106.

intelectual moderno, nonagenário e ativo que é de Jürgen Habermas e que publicou mais de cinquenta obras.

Pois bem, a partir dessa ultra sucinta explanação acerca de algumas ideias de Jürgen Habermas, entende-se que é possível refletir acerca de algumas práticas, que podem ser consideradas inadequadas, mas existentes no Parlamento federal brasileiro.

Inicialmente, se Habermas defendia o diálogo e a democracia deliberativa para as sociedades, ou seja, se preconizava a existência de um espaço macro para o debate, o que não se imaginar sobre a importância dessas práticas dialógicas dentro de um Parlamento, que apesar de ser um micro espaço, consiste um em foro constituído de representantes do povo?

Será que os procedimentos congressuais, via de regra, subsidiados pelas regras regimentais, propiciam esse diálogo, essa comunicação e essas deliberações verdadeiramente democráticas, dentro do microcosmos democrático que é o Parlamento?

De início, como se buscará explanar, chama-se a atenção para a questão da centralização do poder de agenda, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, eis que está em larga escala, presente nas mãos de um único parlamentar, qual seja: o respectivo presidente da Casa.

Impende mencionar que há também uma significativa participação dos líderes partidários nesse quesito da agenda parlamentar. Todavia, o fato é que a maioria avassaladora dos deputados senadores, na prática, estão excluídos das escolhas dos temas que seguem para a deliberação na ordem do dia das casas; assim, impende mencionar que por melhor que seja o projeto, este não será deliberado, para ser aprovado ou rejeitado, caso não esteja pelo menos incluído na Ordem do Dia, vale dizer, incluído pauta de votação.

Outro ponto a ser destacado, acerca da realidade das deliberações nas Casas do Congresso Nacional e que certamente antagonizam-se com as ideias de Habermas, pode ser verificado na questão da pretensão da inteligibilidade e da pretensão da verdade na comunicação.

Tanto na CD como no SF, os procedimentos legislativos contemplam recorrentemente a urgência regimental, acarretando que as proposições suplantem uma detida análise por parte dos órgãos temáticos e especializados (as comissões), sobre esses

projetos. Ademais, essa banalização das urgências mitiga significativamente a fase dos debates.

Nesse diapasão, as proposições chegam açodadamente ao Plenário, sendo discutidas e votadas em um exíguo espaço de tempo, dispensando assim, a participação da grande maioria dos membros da respectiva casa, que por sua vez, se veem obrigados a declinar da participação de um debate maduro e amplo e cuja intervenção da grande maioria dos congressistas, muitas vezes, se limita a estar presente nas votações e que na maioria das vezes se dá pelo processo simbólico, algo pouco expressivo para um mandatário popular!

Enfatizando, diante da banalização das urgências regimentais, não é possível de se aferir uma participação mais efetiva por parte da grande maioria dos 513 deputados e dos 81 senadores, que, alijados dos debates e da possibilidade de trazer argumentos para convencer os pares de uma eventual discordância, se limitam a participar do processo, simplesmente proferindo votos, que por sua vez, são muitas vezes pré-combinados com as respectivas lideranças partidárias.

Desse modo, não há falar em possibilidade de **pretensão da inteligibilidade** e menos ainda em **pretensão da verdade**, tendo em vista que o projeto, muitas vezes, já chega ao Plenário direcionado, conforme os interesses das principais lideranças parlamentares e com remotas possibilidades de mudança. Isso, sem relevar também que eventuais mudanças de última hora, a serem efetivadas por meio de emendas e de destaques, devem passar pelo crivo dos “poderosos” da Casa Parlamentar, entenda-se, membros da Mesa Diretora, principalmente o presidente, bem como os líderes dos maiores partidos, maiores blocos e o líder do governo.

O que dizer do conceito de esfera pública de Habermas, que aliás foi concebido essencialmente para as sociedades e não para um universo tão minúsculo como um Parlamento, uma vez que o debate é um processo extremamente seletivo e não plural? Não há falar em espaços igualitários para o diálogo e, via de regra, a *práxis* legislativa tem mostrado que as reivindicações das minorias são ignoradas.

Situações de exclusão podem ser percebidas, por exemplo, nas comissões temáticas, quando no processo de escolha dos relatores, que em vez de se desenvolver por meio de um sorteio, como é feito nos tribunais por ocasião das escolhas dos relatores dos processos, é realizado de forma *a doc*, vale dizer, feita unicamente por escolha

discricionária do presidente da comissão. Ou seja, habitualmente, já há um direcionamento ou para a aprovação, ou para a rejeição do projeto, sem que se permita um efetivo e amplo debate no colegiado da comissão.

Como verificar **a pretensão da verdade e a pretensão da correção normativa** propostas por Habermas, (aquela que preconiza a comunicação como estando inserida em um contexto), para a não aprovação de uma medida provisória que é rejeitada não por votação, mas por decurso de prazo, ante a simples ausência de sua leitura em Plenário?

Em resumo, por simples decisão monocrática do presidente da CD, a medida provisória, ato normativo teoricamente publicado em situações de relevância e urgência e que produz efeitos imediatos, é rejeitada por caducidade. Em resumo, pelo simples alvedrio do presidente da Câmara dos Deputados, a Casa iniciadora, nos casos de apreciação de medida provisória, 592 congressistas ficaram alijados do processo de deliberação da proposição. Pergunta-se, onde está o debate, onde está a representatividade, onde está o *locus* de esfera pública, nesse caso?

Concluindo, entende-se que há uma enormidade de pontos a serem analisados e refletidos, acerca dos procedimentos regimentais e do pragmatismo procedimental legislativo do Parlamento brasileiro, quando antepostos com os densos e memoráveis entendimentos e ensinamentos de Jürgen Habermas sobre democracia e essencialmente insertos em suas obras *A Teoria do Agir Comunicativo e Esfera Pública*.

#### **4. As Regras de Legística Aprimorando o Processo Legislativo Federal**

##### **4.1 Introdução**

Numa abordagem apriorística, não se pode afirmar que a inobservância das regras de Legística na produção legislativa brasileira, consista propriamente em óbice ao devido processo legislativo; mesmo porque, em tese, não há mandamento constitucional mais robusto acerca do tema. Já sob a ótica regimental, conquanto haja escassos dispositivos, estes são abertos de tal modo a não regular de forma mais criteriosa a adoção desse requisito para a construção de um correto processo de formação dos atos legislativos.

Por outro lado, quando se descortina os meandros da Ciência da Legislação, ramo do conhecimento tão importante no estudo da *práxis* legislativa<sup>20</sup>, bem como, quando se observa a experiência internacional sobre o tema, sobretudo em democracias mais maduras e mais desenvolvidas economicamente do que a brasileira, essencialmente quando o ato legislativo é concebido para a implantação de alguma política pública, passa-se a compreender a essencialidade dos estudos da Legística formal e sobretudo da Legística material para produção legislativa.

Como já citado anteriormente, a responsabilidade do legislador é algo imensurável, haja vista o poder-dever de criar normas que irão reverberar, via de regra, em toda a sociedade.

Muito mais do que observar as características imanentes à norma, tais como a generalidade, a abstração e a heteronomia, vale dizer, a sua força vinculante, o legislador tem o permanente desafio de produzir leis efetivas, ou seja, normas habilitadas a alcançar os seus propósitos, aliás, Manuel Atienza, em seus estudos acerca do emprego da razão na produção legislativa, denomina essa busca pela efetividade da norma de racionalidade teleológica. Essa abordagem será tratada de forma mais minudente no tópico que aborda o conceito de processo legislativo.

Se por um lado, uma norma hígida e positiva é capaz de trazer avanços e bem-estar social, por outro lado, uma lei mal elaborada, inconsequente e assim deletéria, pode se configurar em fonte de prejuízos incalculáveis para a sociedade<sup>21</sup>, e, ainda que assim não seja, uma norma desprovida de inteligência pode se restringir a ser, apenas a uma mera publicação no Diário Oficial, vale dizer, destituída de efetividade para a meio social.

Não se pode olvidar que as casas legislativas, via de regra e dentro de um certo critério, estão bem estruturadas para a nomogênese legislativa. Exemplificando, tanto a Câmara dos Deputados, como o Senado Federal, que por meio dos seus respectivos regimentos, adotam a previsão de que os projetos passem por análises e estudos, que se

---

<sup>20</sup> Carlos Blanco de Moraes, sobre Ciência da Legislação: “um domínio científico do conhecimento auxiliar da Ciência Jurídica, cujo objecto radica no estudo praxiologicamente orientado das componentes estática e dinâmica do fenómeno normativo público, tendo por fim a sua compreensão e a identificação de soluções que promovam e garantam a validade e a qualidade dos actos normativos” *Manual de Legística*. Lisboa: Verbo. 2007. p. 59.

<sup>21</sup> Victor Nunes Leal: “Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador mais podem causar danos irreparáveis.” *Técnica Legislativa. Estudos de Direito Público*. Forense.1960. p. 7.

materializam por meio de pareceres das comissões temáticas<sup>22</sup>, antes de seguirem para deliberação, isso quando não for competência da própria comissão discutir e votar o projeto de forma definitiva, na denominada apreciação conclusiva (RICD, art. 24, II) ou apreciação terminativa (RISF, art. 90, I), instituto previsto no art. 58, § 2º, I da Constituição Federal<sup>23</sup>.

Em ambas as casas, há em cada *iter* procedimental, tanto a estudos de mérito da matéria, ou seja, análise de conveniência e de oportunidade do projeto; como há a análise da admissibilidade, exame de constitucionalidade e juridicidade e ainda, quando for o caso, há igualmente a análise de adequação financeira e orçamentária, neste último ponto, somente quando o projeto acarretar criação de despesas ou renúncias de receitas.

Conquanto essa colmatação das casas legislativas para a apreciação das proposições quanto ao mérito e quanto à admissibilidade, é oportuno ir além e indagar acerca dos resultados e das consequências da lei para a sociedade, essencialmente, quando a legislação é afeta à criação e a implementação de políticas públicas.

Exsurgem, portanto, algumas indagações: dentro do que foi concebido pelo parlamento para a nova lei, a *ratio legis* está sendo alcançada? A sociedade, concretamente, vê agregado valores, a partir da vigência da norma? Ou seja, a legislação está sendo eficaz, legítima, enfim: está sendo efetiva? Depreende-se, portanto, a necessidade de se avaliar os impactos causados pela nova lei, numa visão bem mais ampla do que a mera avaliação de mérito e de admissibilidade, tal qual ocorre hodiernamente, por meio dos pareceres das comissões temáticas.

---

<sup>22</sup> RICD: art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: I - pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta; RISF: art. 97. Às comissões permanentes compete estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.

<sup>23</sup> RICD: Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos. RISF: Art. 90. Às comissões compete: I - discutir e votar projeto de lei nos termos do art. 91 (Const., art. 58, § 2º, I); CF: art. 58, § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

Algumas das respostas para essa problemática começaram a ser estudadas, ainda no final do século XIX, todavia, foi potencializada a partir dos anos 80 do século passado, como dito, pelo ramo da Ciência da Legislação, denominada de Legística. No conceito do professor Carlos Blanco de Moraes<sup>24</sup>, há além da Legística formal, em tese, sinônimo de técnica legislativa, de certa forma já regulada no ordenamento jurídico pátrio (CF. art. 59, Parágrafo único e LC 95/1998); existe a Legística material<sup>25</sup>, também chamada na Europa de *Better Regulation* ou *Better Legislation Science*, e a Legística Organizativa<sup>26</sup>, esta, voltada para a gestão pública e a qualidade das políticas legislativas. A seguir, considerações acerca da Legística formal e da Legística material.

#### 4.2. Legística Formal

Como já mencionado, a Legística formal, de certa forma, já vem sendo aplicada na elaboração dos atos legislativos federais, não apenas com base na diretriz constitucional (art. 59, parágrafo único), como também de acordo com a Lei Complementar 95/1998, que disciplina o emprego da técnica legislativa, regulando a elaboração, a redação e alteração e consolidação de atos normativos primários.

Em resumo, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, já há uma preocupação especificada nas competências das comissões, em se redigir as leis, observando os mandamentos de ordem constitucional e legal mencionados; observe, respectivamente, trechos do RICD e do RISF sobre o tema:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

---

<sup>24</sup> “A légística em sentido *lato* pode decompor-se nos domínios da légística material, légística formal e légística organizativa assim:

- i) A Legística material (domínio metódico e procedimental interno) procura assegurar que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência os seus objetivos operacionais;
- ii) A Legística formal (domínio técnico e sistemático) estuda os critérios de comunicação legislativa de modo a melhorar a compreensão e identificação da norma legal vigente, através de uma adequada redação, sistematização simplificação e acesso aos textos legais;

<sup>25</sup> Salinas, N.S.C. (2008): “Legística Material ou Metódica da Legislação corresponde a um ramo da Ciência da legislação que se propõe a desenvolver os preceitos metodológicos para cada uma das etapas do processo de elaboração do conteúdo das normas jurídicas, diferenciando-se da Legística Formal, que se ocupa da sistematização, redação e comunicação legislativa. ” Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo. 2008.

<sup>26</sup> A légística organizativa (domínio da [governance] normativa) ocupa-se do estudo do modelo de gestão pública da qualidade dos programas legislativos, passível de ser adoptado pelos órgãos legiferantes. ” Carlos Blanco de Moraes: *Manual de Legística*. Lisboa: Verbo, 2007. p.70.

#### IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

*a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; (grifo meu).*

*Art. 98. À Comissão Diretora compete:*

V – elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara dos Deputados aprovados pelo Plenário, escoimando-os dos vícios de linguagem, das impropriedades de expressão, **defeitos de técnica legislativa**, cláusulas de justificação e palavras desnecessárias. (grifo meu).

Por outro lado, há dois pontos essenciais nesse jaez, que podem merecer aprimoramentos. O primeiro diz respeito ao fato de que a negativa da observância das regras insculpidas na LC 95/1998 não são passíveis de penalidades, entretantes, o próprio diploma legal estabelece em seu artigo 18, o seguinte: “Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”.

Nesse sentido, preleciona João Trindade Cavalcante Filho, que a inobservância dos preceitos da LC 95/1998, por si só, não invalidam o ato legislativo<sup>27</sup>. Em resumo, a ausência de penalidades pelo descumprimento da norma, pode significar um fator de complacência para o seu não cumprimento.

O Segundo ponto é o fato de que um eventual descumprimento das diretrizes da LC 98/1998 não configura inconstitucionalidade direta, no máximo, uma inconstitucionalidade reflexa, ou seja, caso seja constatada um vício de técnica legislativa em um diploma legal, o STF tende a não declarar a inconstitucionalidade da norma por esse defeito.

Demais disso, levando-se em conta a ausência de hierarquia entre uma lei complementar e uma lei ordinária, como se manifesta, não apenas uma parte significativa da doutrina<sup>28</sup>, como também a jurisprudência pacificada do STF, atos normativos

---

<sup>27</sup> João Trindade Cavalcante Filho: “o defeito de técnica legislativa não atinge a validade do ato. Isto é: o desrespeito à LC 95/98 não é causa de invalidade ou inconstitucionalidade da norma.” *Processo Legislativo Constitucional*. Juspodivm, 2020 – 4ª edição. p. 386.

<sup>28</sup> Mário Elesbão Lima da Silva: “Há uma antiga discussão na doutrina acerca da subordinação hierárquica que uma lei ordinária poderia assumir em relação a uma lei complementar. Entretanto, sem adentrar na celeuma doutrinária, objeto de brilhantes debates entre expoentes do direito constitucional que entendem não haver hierarquia, como Celso Bastos, Jose Afonso da Silva, Michel Temer, Carlos Maximiliano; diferentemente de outros que entendem haver essa hierarquização, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Pontes de Miranda, Geraldo Ataliba, Alexandre de Moraes, e outros. Esta obra vem destacar apenas as diferenças de lei complementar para lei ordinária quanto aos campos temáticos (“ratione materie”) e quanto ao quórum de aprovação, até porque, consoante jurisprudência pacificada no STF, haja vista que entre essas normas não há hierarquização, veja acórdão abaixo sobre o tema: EMENTA: Contribuição social sobre o

primários que prescindirem de uma escoreita técnica legislativa, não sofrerão maiores consequências, além de dificultarem a aplicação da lei por parte do Judiciário e uma menor compreensão dessa lei, por parte da sociedade, sobretudo, os destinatários da lei.

Concluindo, a fim de se dar maior efetividade ao emprego da técnica legislativa, que em maior alcance pode-se denominar Legística formal, sugere-se ao legislador que crie mecanismos mais efetivos para a sua aplicação.

A despeito da ausência de penalidades para a não aplicação da LC 95/1998, bem como da improbabilidade de que uma norma seja declarada inconstitucional, por não ter a sua redação orientada pelas regras disponibilizadas também por esse diploma legal e suas alterações, a doutrina, de forma majoritária, é assente quanto a importância de que os textos legislativos sejam redigidos com qualidade.

Um texto legal provido essencialmente de clareza e precisão, indubitavelmente facilita a norma a perscrutar os seus propósitos, essencialmente quando tais características atuam para afastar vícios, tais como a ambiguidade, a obscuridade e as lacunas.

A propósito, diferentemente do Processo Civil e do Processo Penal, que têm no recurso denominado embargos de declaração, um meio de corrigir vícios desse jaez, em especial a contradição e a obscuridade, uma lei mal redigida, em princípio, não tem esse remédio e assim, quando mal redigida, pode deixar para a sociedade, prejuízos incalculáveis, sobretudo para o ofício da magistratura, cuja função precípua é a aplicação das leis<sup>29</sup>.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na sua obra clássica: *Do Processo Legislativo*, menciona que em relação a essa questão de vícios nas redações legislativas, os Parlamentos inglês e americano criaram corpos técnicos de juristas, compostos de

---

faturamento – COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56 da Lei nº 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar no 70/91. Legitimidade. **3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar.** ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ nº 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido mas negado provimento (RE nº 377.457/PR – Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17/09/2008, Plenário, DJ de 18/12/2008)” (grifo meu). *Senado Federal e Congresso Nacional – Regimentos Comentados*. Salvador: Juspodivm 2022 - 2ª edição. p. 142.

<sup>29</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “as deficiências de redação [das leis] são principalmente ressentidas pelos juízes, já que se presume de modo absoluto que *jura novit curia*. Daí decorre terem eles não raro de ‘extrair sentido do que não tem sentido, conciliar o irreconciliável’, como dizia Lord Campbell. Essa deficiência, aliás, repercute gravemente sobre o prestígio da magistratura. ”. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva. 2002. 5ª edição. p.136.

justamente especialistas, para atuar na redação de textos legislativos, a fim de aprimorá-los<sup>30</sup>.

A seu turno, Kildare Gonçalves de Carvalho, autor do clássico: *Técnica Legislativa*, assevera a relevância do bom emprego da Legística formal para a efetividade e exequibilidade das leis<sup>31</sup>. No mesmo diapasão, o doutrinador elenca uma série de autores que relevam a técnica legislativa como fator imprescindível para a qualidade das leis na construção de um hígido sistema jurídico<sup>32</sup>.

Concluindo, conquanto a ausência de consequências jurídicas de maior impacto, a fim de obstar os vícios da Legística formal na redação de textos dos atos legislativos, consiste em praticamente consenso na doutrina, que uma lei deve primar por uma redação escoreta, dotada de clareza e concisão e ordem lógica, aliás, como preceitua o art. 11 da LC 95/1998.

Demais disso, quanto melhor a qualidade do texto legislativo, menor a oportunidade para que vícios como a ambiguidade, a obscuridade e a existência de lacunas venham comprometer a compreensão e a aplicação das leis, ou seja, é altamente recomendável que as casas legislativas invistam e aprimorem seus procedimentos internos, a fim de efetivar a qualidade na redação das leis.

### **4.3. Legística Material**

De início, impende destacar que a Legística material quebrou o paradigma de que o estudo das legislações seja mister unicamente de juristas. Destarte, economistas, gestores públicos, sociólogos, matemáticos, entre outros profissionais passaram a estudar

---

<sup>30</sup> Idem, citando respectivamente Allen, Law e Griffith: “Na Grã-Bretanha, essa tarefa é atribuída ao *Parliamentary Counsel Office*, que também desempenha a função de coleta de dados e informações para uso dos parlamentares. Nos Estados Unidos, a Lei de Reorganização Legislativa erigiu junto a cada uma das casas do Congresso um serviço de redação de leis, *Legislative Drafting Service*, destinado a auxiliar os deputados e senadores na redação de projetos.” Do Processo Legislativo. Saraiva. 2002. 5ª edição. p.137.

<sup>31</sup> Kildare Gonçalves de Carvalho: “A técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.” *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 80.

<sup>32</sup> Idem: “Hésio Fernandes Pinheiro conceitua a técnica legislativa como ‘a aplicação do método jurídico à elaboração da lei’. Pinto Ferreira concebe a técnica legislativa como ‘arte de redigir leis’. F Geny, imagina a técnica legislativa como um conjunto de preceitos visando à adaptação da lei escrita à sua finalidade específica, que é a direção das ações humanas, em conformidade com a organização jurídica da sociedade.” *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte. Del Rey 2007. p. 80.

as consequências dos atos legislativos<sup>33</sup>. Demais disso, esse estudo multidisciplinar, apresenta-se como fator diferenciador para a elaboração de leis que irão subsidiar a tomada de decisões, voltadas para a concepção e implementação de políticas públicas.

Se por um lado, as casas do Congresso Nacional, até com base na Constituição (art. 59, parágrafo único) e na LC 95/1998, possuem uma estrutura para a aplicação da Legística formal, também denominada de técnica legislativa; por outro lado, pode-se considerar, que ainda tímidas as investidas do parlamento nacional acerca da legística material.

O RICD (art. 24, VIII), acerca da adoção de critérios da legística material nos procedimentos da elaboração legislativa, disciplina que:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

VIII – acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

Por seu turno, o RISF, nos seus arts. 90, IX e 96-B, estabelece que:

Art. 90. Às comissões compete:

IX – acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência;

Art. 96-B. No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90, as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

(...)

§ 4º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação de que trata o *caput*.

Cumprido destacar, que em ambos os dispositivos insculpidos nos regimentos internos, essa possibilidade de avaliação de impacto legislativo *ex post*, dar-se-á somente mediante aprovação de requerimento de membro da comissão, não acontecendo, portanto,

---

<sup>33</sup> Carlos Blanco de Moraes: “A partir dos anos oitenta do século passado, o estudo das normas experimentou na Europa um salto qualitativo, a partir do momento em que não juristas passaram a observá-la como um instrumento de ação e transformação política e econômica, passando a lei a ser estudada no domínio das técnicas e métodos que devem reger a sua concepção redação, avaliação sistematização e praticabilidade. Nasceu assim a Legística como parte da ciência da legislação, preocupada com o estudo das consequências produzidas pelos atos legislativos e com a concepção de métodos e técnicas suscetíveis de potencializar a sua qualidade, simplificação e eficiência.” *Legística – Estudos em Homenagem ao Professor Carlos Blanco de Moraes*. São Paulo: Almedina 2020. p. 20.

de forma automática para todas as legislações aprovadas no campo das políticas públicas<sup>34</sup>.

Demais disso, extrai-se dos dispositivos supracitados, que no âmbito da Câmara dos Deputados essa atribuição de comissão temática realiza-se em conjunto com a denominada Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO), comissão permanente do Congresso Nacional, prevista na Constituição Federal (art. 166, §1º), que dentre outras atribuições, tem a responsabilidade de opinar sobre os projetos de lei de natureza orçamentária.

Já com relação ao Senado, destaca-se a regra que disciplina a participação de órgãos de assessoramento altamente qualificados, quais sejam, a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que irão elaborar estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação das políticas públicas das mais diferentes áreas de atuação do Estado.

Apesar de incipientes e parcimoniosos, os dispositivos regimentais supramencionados são uma gênese para que se implante um sistema mais robusto voltado para estudos de avaliação de impacto legislativo nas duas casas do Congresso Nacional, além de ser um ponto de referência a ser reproduzido nas Assembleias Legislativas Estaduais.

Em âmbito internacional, é possível de se elencar alguns países que adotam o sistema de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), especialmente na União Europeia, como critério de elaboração de atos normativos, essencialmente, quando relacionados a adoção de políticas públicas.

Nesse sentido, tomando como paradigmas dessa realidade externa, pode-se mencionar o Canadá e o Reino Unido, a propósito, países de sistema de governo parlamentaristas, de modelo legislativo bicameral (assim como o Brasil) e de reconhecida experiência pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

#### **4.3.1. A Avaliação de Impacto Legislativo no Canadá**

---

<sup>34</sup> Alexandre Sidnei Guimarães: “Nota-se, entretanto, que nem todas as comissões entendem que essa atividade específica deva fazer parte do conjunto anual de suas atividades, o que também remete ao fato de que o art. 96-B, caput, não representa um dispositivo impositivo, cabendo aos colegiados a tomada desta decisão”. Texto para discussão 263, CONLEG. *A Avaliação de Políticas Públicas do SF (2014-2017)*

O Canadá é o segundo país de maior extensão territorial no planeta, (só perdendo para a Rússia), no entanto, possui uma pequena população, com pouco menos de 39 milhões de habitantes. Atualmente, é a 10ª economia do mundo. Para se ter uma ideia da diferença de números, entres esse país e o Brasil; com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, enquanto o Canadá ocupa a 17ª posição no ranking Internacional, o Brasil ocupa a 65ª posição; já no que concerne ao índice de desenvolvimento humano (IDH), o Canadá<sup>35</sup> é o 10º colocado, enquanto o Brasil está na 79ª posição<sup>36</sup>.

No processo de formação de leis, o Canadá adota o sistema de economia legislativa, a propósito, o oposto do Brasil, país em que alguns estudiosos<sup>37</sup> consideram haver uma deletéria “inflação legislativa”<sup>38</sup> vale dizer, naquele país, uma lei primária somente é proposta, via de regra, pelo Executivo, mesmo assim, quando se está convencido de sua real necessidade.

Demais disso, o *iter* procedimental para formação de leis de repercussão nas políticas públicas do país, se submete a várias etapas, ainda dentro do Executivo, para somente então seguir como proposta para o Legislativo. No Canadá, a Legística é disciplina obrigatória nos cursos de graduação em Direito (observe-se a relevância que o país confere ao tema) e é compulsória a observância dos requisitos de publicidade e transparência quanto a elaboração de normas de impacto regulatório.

Nesse país norte americano, em que portanto, se aglutinam as funções administrativas e executivas em um mesmo órgão, a elaboração de leis primárias, em

---

<sup>35</sup> Isto É Dinheiro: 01/02/2022: PIB do Canadá avança 1,6% no 4º tri de 2021 e fecha o ano com alta de 4,6%. O Produto Interno Bruto (PIB) do Canadá avançou 1,6% no quarto trimestre de 2021, após um aumento de 1,3% no terceiro trimestre, segundo informou na manhã desta terça-feira o Statcan, órgão oficial de estatísticas do país. O PIB real registrou um forte crescimento de 4,6% em 2021, após o declínio induzido pela pandemia de covid-19, de -5,2% em 2020.

<sup>36</sup> <https://etacanadavisa.com.br>

<sup>37</sup> Juary C. Silva: [...] a preocupação fundamental de apud SOUZA, 2007, p.2 quem se dispusesse a recensear a legislação brasileira deveria ser a de não computar senão os atos propriamente normativos, com exclusão das leis e decretos que se cingem a determinar situações jurídicas individuais ou a dar providencias de caráter material, sem implicar em qualquer modificação do ordenamento jurídico. apud SOUZA, 2007, p.2.

<sup>38</sup> Para Carnelutti, o homem comum está cada vez mais desorientado diante da miscelânea de leis, tal qual o motorista que vê diante de si muitos faróis se entrecruzarem na estrada. O autor afirma que quanto mais cresce o número de leis, tanto menor é a possibilidade de sua formação cuidadosa e equilibrada. Assim, estabelece uma analogia entre a inflação legislativa e inflação monetária, afirmando que a multiplicação das leis, com relação ao perigo em matéria de certeza, não está dissociado do perigo em matéria de justiça. Além disso, para o autor, a publicação dessas leis como condição de sua imperatividade mudou de caráter, de presunção, convertendo-se em ficção. Carnelutti, Francesco. A Morte do direito. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003, p.11.

especial de política públicas, é considerada uma das incumbências mais relevantes do Gabinete, desempenhada pelo órgão denominado *Cabinet Directive on Law-Making*<sup>39</sup>,

Segundo a Karin Kassmayer<sup>40</sup>, sobre o processo legislativo canadense, a concepção de políticas públicas, sendo o governo, o autor da proposição, deve-se observar o seguinte roteiro, formulado por meio de questões: *i) qual é a situação?; II) quais são os objetivos esperados ao encaminhar a situação e quais resultados particulares são esperados?; iii) há um papel a ser desempenhado pelo governo do Canadá?; iv) quais instrumentos estão disponíveis para acompanhar os resultados almejados?; v) o que envolve implementar os instrumentos?; vi) quais efeitos terão os instrumentos?; vii) como serão medido seus êxitos?; e viii) qual instrumento(s) serão escolhidos?*

Depreende-se da experiência canadense, país que há mais de vinte anos investe na AIL como critério para a elaboração normativa, que a promoção do interesse público depende, em muito, da assertividade das legislações, bem como do acompanhamento dos resultados dela decorrentes, o que na visão de Blanco de Moraes, traduz-se na aplicação da Legística material tanto em suas modalidades *ex ante* e *ex post*.

A redução da burocracia estatal, o incentivo a economia de mercado, com a criação e manutenção de ambientes sadios para competição, redundando em geração de renda e empregabilidade e fomentos as riquezas, são fatores que emanam, dentre outros pontos, de legislações inteligentes, em que o custo-benefício dos investimentos do Estado e os avanços sociais podem se mensurados por resultados concretos.

**Nesse prisma, a publicidade e a transparência mencionados acima, são vetores essenciais na AIL canadense, pois quanto maior o conhecimento e participação da sociedade na eleição e adoção de políticas públicas feitas pelo governo, maior a capacidade de se medir resultados, corrigir distorções e de se aferir eventuais responsabilidades dos agentes públicos, critério imanente das democracias.** Destaque-se que essa política de participação popular, como já abordado,

---

<sup>39</sup> Meneguín: "...o governo canadense, baseado nessa diretriz (regras de legística) elaborou um manual (Canadá 2001) que informa que o processo legislativo é um esforço conjunto de um grupo que inclui planejamento e boa gestão sendo a produção de leis, sem dúvida, a atividade mais importante do governo. Além disso essa diretriz estabelece um princípio: *o de que a lei apenas deve ser formulada quando esse for o modo mais apropriado para alcançar o objetivo proposto*. Assim, o Ministro responsável pela proposição deverá demonstrar que seu desiderato cumpre o requisito e que não há outros meios de alcançar objetivos da política de modo e efetivo." Avaliação de Impacto Legislativo. *Cenários e Perspectivas para sua Aplicação*. Brasília: Senado Federal 2017. p. 29.

<sup>40</sup> Idem. P.30.

consiste em algo amplamente defendido por Jungher Habermans por meio de algumas de suas obras clássicas como a *Teoria do Agir Comunicativo* e a *Esfera Pública* e como foi abordado no tópico anterior desta pesquisa.

No Canadá há um método de elaboração legislativa de política públicas orientada pelo que se denomina Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório (RIAS<sup>41</sup>), novamente, trazendo-se a luz novamente Karin Kassmayer, mencionam-se, a seguir, algumas fases da elaboração desse RIAS: 1. Consulta (audição de pessoas do povo sobre a política pública); 2. Identificação e Avaliação de Questões Políticas (análise de riscos, impactos a longo-prazo da política pública); 3. Definição de Objetivos da Política Pública (fixação de metas mensuráveis e sua conexão com a legislação); 4. Seleção de Instrumentos Governamentais Apropriados (que meios serão utilizados para se alcançar os objetivos); 5. Análise de Custo-benefício da Norma (aspectos positivos e negativos da norma sob o enfoque econômico, social, ambiental e outros); 6. Medidas, Avaliação e Revisão da Regulamentação (análise contínua dos resultados e implantação de revisão, se for o caso) dentre outros pontos.

Os elevadíssimos índices econômicos desse país americano, cuja população não chega, sequer a 20% da brasileira e os efeitos positivos dessa realidade próspera que, evidentemente se reflete na qualidade de vida de sua população, de certo, e em parte, se devem a efetividade das políticas públicas, que por sua vez, tem na Legística Material e na AIL um referencial assertivo. Há mais de trinta anos, o Canadá se dispõe a estudar e a organizar um sistema legislativo em que os prognósticos legislativos e a aferição de resultados são uma constante.

#### **4.3.2. A Avaliação de Impacto Legislativo no Reino Unido**

A seu turno, o Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte), adota também a denominada Avaliação de Impacto Regulatório para a elaboração de leis e para a tomada de decisões que repercutem nas políticas públicas, isso, quando as futuras normas apresentem potencial para refletir na imposição ou redução de custos para segmentos da economia, essencialmente os da iniciativa privada e os que afetam a Administração Pública, a partir de determinado valor de investimento.

---

<sup>41</sup> *Regulatory Impact Assessment Statement (RIAS)*.

Antes de se adentrar propriamente na AIL do Reino Unido, considera-se oportuno refletir, ainda que de forma perfunctória, em aspectos da organização do Poder Legislativo desse Estado Soberano. Pois bem, dos países que compõem o Reino Unido, apenas a Inglaterra não possui Parlamento próprio; diferentemente, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, nações que possuem Parlamento, produzem suas próprias leis, em alguns segmentos, tais como educação, saúde e meio ambiente.

No concernente às questões de âmbito nacional, como internacional e que envolvem a segurança nacional, as legislações são produzidas por representantes de todos os países, no denominado Parlamento de Westminster. Impende destacar que o Reino Unido, na qualidade de monarquia parlamentarista, tem o chefe de governo exercido por um membro do Parlamento, que por sua vez, chefia o Gabinete

Retomando a temática da AIL, especialmente na Inglaterra, o maior país do Reino Unido, há mais de vinte anos, adota procedimentos voltados para essa metodologia de prospecção de leis. Nem mesmo a alternância de poder do Partido Conservador (de viés mais liberal) para o Partido Trabalhista (de viés mais progressista), redundou em mitigação dessa cultura de avaliação regulatória, não obstante tenha se verificado algumas alterações.

Aliás, essa realidade britânica deixa uma importante lição para o Brasil, que a partir da alternância de governo, conforme mostram as experiências anteriores, muitas vezes redirecionam políticas públicas, quanto mais no que toca essa ainda deficiente dessa cultura de avaliação regulatória

A experiência britânica, acerca da AIL, foca em relevantes aspectos de gestão pública, tais como a desburocratização, a economia legislativa e essencialmente, a economia de despesas públicas, tudo isso amparada por um aparelhamento estatal que observa procedimentos legislativos pré-estabelecidos, bem com estudos conduzidos por agentes públicos escolhidos pela formação mais técnica do que política.

Ponto alto na AIL britânico pode ser verificado na adoção de políticas de desregulamentação, tanto que predomina a terminologia Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), que se desenvolve a partir do *Cabinet Office Regulatory Impact Unit* (RIU), aparelho do Estado voltado para conduzir avaliações regulatórias que relevam a consecução de objetivos que contemplem o menor custo, associados as boas regras de uma regulação, econômica e de *accountability*.

No Reino Unido, há no Gabinete do Primeiro Ministro, uma unidade de nome *Better Regulation Executive*, responsável por coordenar trabalhos de AIR, bem como na formulação de proposições legislativas que serão encaminhadas ao Parlamento para aprovação e conversão em leis nas diversas áreas de políticas públicas.

#### **4.3.3. Conclusões sobre o AIL no Canadá e no Reino Unido**

Embora outros países também procedam o AIL no processo de formação das leis, pode-se depreender da expertise do Canadá e Reino Unido, que a tomada de decisões acerca das políticas públicas, suas diretrizes, investimentos e critérios, encontram tanto na Legística, propalada pelos estudos de Carlos Blanco, como na racionalidade legislativa de Manoel Atienza (tema a ser tratado oportunamente), subsídios indeclináveis para elaboração das normas voltadas para as políticas públicas.

A adoção de políticas públicas é uma atividade estatal, cuja efetividade tem como fator imperioso, entre outros, o conhecimento técnico-científico, a confiabilidade de dados, a transparência e como se pretende demonstrar, a higidez das leis, calcadas na racionalidade legislativa e na Legística, portanto, fator de conveniência nas tramitações legislativas.

Ademais, é fato que a partir de leis racionais e mais bem elaboradas, tem-se a consecução de um ambiente de paz social<sup>42</sup>, o que pode ser medido também, pela mitigação nas demandas de prestação jurisdicional.

#### **4.4 Conclusões**

Se por um lado, a diminuta relevância que se dá a Legística formal e a quase omissão de critérios da Legística material existentes no processo de elaboração de leis brasileiros, não configuram, *de per se*, vícios de processo legislativo que possam macular de forma indelével, o processo de formação das normas primárias, por outro lado, pode-se extrair da experiência internacional que esses dois vetores, quais sejam: a Legística formal e a Legística material apresentam-se como fatores essenciais para o aprimoramento da elaboração legislativa.

---

<sup>42</sup> *Gaudium et spes* do Vaticano (nº 78): “ Na definição técnico-jurídica de Paz, não há nada que se permita distinguir uma Paz justa de uma Paz injusta; na definição teológica-filosófica, só a Paz com justiça merece ser propriamente chamada de Paz. Enquanto a Paz injusta é apenas um simulacro de Paz, uma Paz aparente, uma Paz impropriamente dita” (trecho citado por Norberto Bobbio e outros em *Dicionário de Política* – Editora UNB – p. 913).

Especificamente, quanto a Legística formal, a despeito de já haver nas casas do Congresso Nacional diretrizes relativas a técnica legislativa, é algo razoável que haja uma expansão de conhecimento relativo a essa área, até porque a elaboração normativa não é exclusividade do Poder Legislativo, sendo uma atividade bastante recorrente no Executivo e até no Judiciário.

A expertise e o aprimoramento no labor da redação normativa são virtudes altamente desejáveis tanto na função legislativa das três esferas de poder do Estado, inclusive por parte das agências reguladoras, que frequentemente editam normas; como também é conhecimento altamente requisitado e relevante nos Executivos dos estados-membros e dos municípios, verdadeiras “usinas” de produção normativa.

A seu turno, a Legística material, quesito ainda tão insipiente no Legislativo pátrio, inclusive no Congresso Nacional, o mais abonado órgão legislativo nacional, constitui fator a ser bastante desenvolvido e expandido, sob pena de o Poder Público continuar a falhar na implementação de políticas públicas que em grande parte, dependem de leis e da avaliação de impacto legislativo para se aprimorar.

A falta de estudos de avaliação de impacto legislativo, de certo, é fator de desperdício de recursos financeiros e materiais, a propósito: escassos; que além de não atender as reais demandas da sociedade em diversos seguimentos, apartam grande parte da sociedade das suas demandas.

Desenvolver a Legística material, ou seja, aparelhar o Poder Legislativo e até o Poder Executivo, haja vista ser desse poder a função precípua de administrar e, por conseguinte, propiciar maior eficiência nas políticas públicas é quesito mais que essencial para o crescimento do país. Se *a priori*, a Legística material é quesito de respeito para com os pagadores de impostos, *a fortiori*, essa Legística material é quesito imperioso para a promoção da efetividade de políticas públicas e de promoção da paz social.

## **5. O Devido Processo Legislativo**

### **5.1. Introdução**

Partindo da premissa de que esta dissertação se propõe a discorrer acerca de eventuais manobras regimentais nos parlamentos federais, que possam obstaculizar a higidez do processo de formação das leis, é oportuno, então um aprofundamento no conceito do que vem a ser o devido processo legislativo.

A tarefa não é fácil, dada a pulverização do tema e mesmo porque, há considerações que extrapolam a abordagem jurídica desse conceito, avançando para as órbitas da ciência política e até da sociologia<sup>43</sup>.

Nesse prisma, esta pesquisa propõe percorrer quatro vertentes a fim de se buscar um conceito mais robusto acerca do processo legislativo, capaz de, minimamente, sustentar a reflexão de que eventuais manobras regimentais possam ou não macular a higidez do processo de formação das leis.

Destarte, este capítulo irá buscar descortinar o devido processo legislativo, essencialmente sob quatro óticas, a saber: 1) o processo legislativo e o ato legislativo como ato jurídico existente, válido e eficaz; 2) a racionalidade do legislador a ser empregada no processo de formação das leis, a partir de Manuel Atienza; 3) o entendimento das fases que compõem o processo de formação das leis e 4) o devido processo legislativo na ótica do Supremo Tribunal Federal.

## **5.2. O Processo Legislativo e o Ato Jurídico Existente, Válido e Eficaz.**

Considerando o desiderato do processo legislativo, bem com a sua importância na formação do direito positivado e ainda, relevando o fato de que o legislador, pelo menos em tese, atua para produzir leis que tenham eficácia, vale dizer, que sejam efetivas na sociedade, essa abordagem se inicia **discorrendo acerca do ato jurídico, afinal, uma proposição legislativa, além de ser um ato jurídico em si, tem como possível consequência, a formação de outro um ato jurídico.**

---

<sup>43</sup>Cristiano Viveiros de Carvalho, citando Nelson de Sousa Sampaio: “Já Sampaio enumera vários sentidos em que se pode tomar a expressão “processo legislativo” entre os quais se destacam o sociológico ou o jurídico, por exemplo. O sentido sociológico designa o “conjunto de fatores reais ou fáticos que põe em movimento os legisladores e o modo como eles costumam proceder ao realizar a tarefa legislativa” (fatores como ‘opinião pública’ crises sociais, pressões de grupos organizados, lobbyng, acordos de partidos, compensações políticas, composição partidária ou social de assembleia troca de votos entre parlamentares etc.). Em lugar de processo legislativo, segundo observa mais apropriado seria empregar-se o termo “conduta legislativa” segundo o “comportamento legislativo”, nessa acepção (Sociologia do processo legislativo seria, portanto, o estudo “das relações entre as condições sociais e o processo legislativo e vice-versa e o efeito dessas relações na maior ou menor estabilidade da vida política). No sentido jurídico, ainda o mesmo Sampaio, define-se o processo legislativo como espécie de gênero de Direito processual em que o direito regula a própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas sejam elas gerais ou individualizadas”. *Controle Judicial e Processo Legislativo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2002. p. 60.

**Nesse diapasão, ao se discorrer acerca do ato jurídico, impende mencionar os seus aspectos de existência, validade e eficácia e na espécie, as suas repercussões específicas no campo do ato jurídico legislativo (normas primárias), cuja formação, decorre de um devido processo de formação legislativa; destacando-se para o raciocínio, em especial, as questões da existência e da validade da norma.**

De início, somente há de se falar em validade, para aquilo que existe (o que inexistente não pode ser válido), por outro lado, somente se fala em eficácia na órbita jurídica, para aquilo que é válido. Entrementes, a legitimidade de um depende da satisfação do outro.

Ou seja, só há eficácia jurídica para aquilo que existe; e na ordem jurídica, um ato legislativo só existe se for válido, vale dizer, se superou, se logrou êxito no seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo.

Fazendo uma analogia, talvez simplória, mas que se presume ser didática para a exposição do tema; nesse diapasão, apresenta-se uma comparação da formação do ato legislativo com a formação de um ser humano.

Pois bem, o ser humano, sob a ótica jurídica, só somente existe se nasceu. E se nasceu, depreende-se que superou todo o processo de ‘formação’, vale dizer, desde a fecundação do óvulo pelo espermatozoide, até o nascimento com vida, obteve êxito no ciclo intrauterino até o nascimento. Observe, entretanto, que por vezes, ocorre a fecundação do óvulo pelo espermatozoide com a conseqüente formação do feto, que, contudo, não ‘emplaca’, não chegando a nascer. Exemplo disso se dá quando, a mãe passa por um aborto espontâneo; para estes, portanto, não há falar em existência como pessoa humana, pois não chegaram a nascer com vida.

A seu turno, mas espelhando-se nessa analogia, o ato legislativo (lei ordinária, lei complementar, emenda à Constituição etc.), somente existirá, se superar todo o processo de formação legislativa, a metáfora do ciclo intrauterino da lei. Vale dizer, o êxito no processo de formação legislativa, desde a iniciativa da proposição até a sua promulgação.

Observe que, tal qual os fetos abortados, há projetos de lei que não ‘emplacam’, quando por exemplo, são rejeitados em uma das casas congressuais, ou mesmo são vetados pelo presidente da República e o Congresso Nacional acolhe o veto, destarte,

nesses casos, a lei não chega a ‘nascer’; portanto, nesse prisma, não existirá como ato legislativo.

De retorno ao início do raciocínio, para que uma lei exista e possa vigor, deve observar a satisfação de requisitos essenciais do seu processo de formação, sendo que sua validade dependerá dos seguintes requisitos: **legitimidade do órgão legislador, que por sua vez, deve observar a matéria objeto da lei e por fim, a legitimidade procedimental, este último, regulado em grande parte, pelo que se denomina processo legislativo.**

Nesse sentido, em um singelo conceito, o processo legislativo pode ser entendido, como um conjunto de atos pré-ordenados, **por meio do qual se dá existência ao ato legislativo, tendo como fundamento de validade, os regramentos previstos na Constituição Federal.**

Nesse diapasão, recorre-se aos conceitos acerca do processo legislativo, apresentados por estudiosos do tema. Kildare Gonçalves de Carvalho<sup>44</sup>, explana o seguinte:

*O processo legislativo é um fenômeno específico do Poder Legislativo, e envolve um conjunto de regras às quais o legislador deve obedecer para a elaboração das leis.*

Corroborando José Affonso da Silva<sup>45</sup>:

*O processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado.*

A seu turno, Gilmar Mendes e Paulo Gonet registram<sup>46</sup>:

*O conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se tornar uma norma de direito forma o processo legislativo, que é objeto de regulação na Constituição e por atos internos no âmbito do Congresso Nacional*

Ainda e por fim, J.J Gomes Canotilho expressa o seguinte<sup>47</sup>:

*Designa-se por procedimento legislativo a sucessão de série de actos ou de fases consoante a posição doutrinal respeitante à natureza de procedimento necessários para produzir um acto legislativo, a lei é o acto final do procedimento*

---

<sup>44</sup> *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey. 4ª edição. 2007. p. 131.

<sup>45</sup> *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros. 2ª edição. 2007. p. 41.

<sup>46</sup> *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 15ª edição. 2021. p. 1.012.

<sup>47</sup> *Direito Constitucional*. Lisboa: Almedina. 7ª edição. 2003. p. 871.

É de se observar que os doutrinadores supracitados, ao mesmo tempo em que foram sucintos em seus conceitos acerca de processo legislativo (o que deve ser interpretado não por superficialidade, mas sim relevando o contexto em que foram escritos em cada uma das suas robustas obras), são **unânicos em destacar, a necessidade da observância dos atos no processo de formação das leis; sejam as regras, sejam os procedimentos, sejam os ritos, para a validade do processo legislativo e assim, garantir a higidez no processo de feitura das leis formais.**

Concluindo esse tópico, o legislador, no desempenho da sua atividade-fim, atua para produzir atos legislativos hígidos, objetivando assim, que essas leis, evidentemente, tenham a devida eficácia, o que, por sua vez, depende da sua vigência (produção de efeitos). Nesse sentido, só há falar em vigência para a norma que existir e, por sua vez, a existência da norma depende da satisfação dos requisitos de validade.

**Em resumo, o desiderato do legislador, qual seja: produzir leis que tenham vigência, passa irremediavelmente pela concretização de um processo legislativo hígido, que assim observe os requisitos de validade.**

Nesse prisma, o processo legislativo é o conjunto de atos preordenados, cuja realização visa garantir a elaboração da lei, (a existência da lei), cuja validade decorre de um processo escorreito e assim, desprovido de vícios e que venha lhe dar forma.

Caso se constate vício na nomogênese legislativa, ou seja, impropriedades no processo de formação do ato legislativo, esse defeito formal poderá suspender a vigência da norma. A propósito, a temática foi objeto do julgamento da ADI 2.135, que declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Emenda Constitucional 19/1998, que suprimia da Constituição Federal a obrigação de que os entes federados instituíssem o Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores.

Na espécie, o STF reconheceu vício formal de constitucionalidade, haja vista a não observância de dois turnos de votação e do quórum qualificado de 3/5, requisitos exigidos para a aprovação da PEC, decorrendo daí a suspensão dos efeitos de uma norma que já estava vigendo.

**Concluindo, o ato legislativo (a lei, a emenda à Constituição etc), inicialmente vigente (dada a presunção de legitimidade), ao ser, posteriormente, declarado inconstitucional, deixa de produzir efeitos, via de regra, com efeitos *ex tunc*, uma vez**

que não observou os requisitos formais do processo legislativo, tornando-se assim, inválido, conquanto tenha existência, de onde se depreende que um processo legislativo escoreito tem o condão, de no mínimo garantir a validade da norma.

Observe:

<b>Eficácia do ato legislativo:</b>	<b>Existência do Ato legislativo:</b>	<b>A Validade do ato legislativo:</b>
Depende da sua existência	Depende da sua validade	Depende da higidez do processo legislativo

### 5.3 A Racionalidade Legislativa Por Manuel Atienza.

#### 5.3.1 Introdução.

Abordagem bastante conveniente e oportuna para o aprofundamento do conceito de processo legislativo encontra amparo nos estudos do professor espanhol Manuel Atienza, em especial, em suas reflexões acerca da argumentação, especificamente na argumentação legislativa, esta, por sua vez, decorrente da teoria da legislação, em especial, no que concerne à racionalidade legislativa em seus diversos segmentos como por ele concebido.

O catedrático apresenta críticas à denominada teoria *standard* da argumentação jurídica, haja vista a diminuta relevância dada a nomogênese legislativa, vale dizer, aquelas relacionadas com a elaboração dos atos legislativos. A professora Roberta Simões Nascimento<sup>48</sup>, orientada em sua tese de doutoramento pelo professor Atienza, menciona o seguinte:

*Há muito, Manuel Atienza insiste na crítica de que um dos principais déficits da teoria standard da argumentação jurídica é a desconsideração do fato de que não se argumenta somente no processo de interpretação e aplicação do Direito, mas também no processo de seu estabelecimento, da sua produção (...)*

*Se de modo geral a argumentação legislativa continua recebendo pouca atenção por parte dos juristas, Manuel Atienza parece ter tirado o assunto da penumbra e dado um salto importante tanto em termos descritivos – ao abster-se*

---

<sup>48</sup> Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: a contribuição de Manuel Atienza. Teoria Jurídica Contemporânea. Artigo. p.158/159.

*de usar o tom cético característico nas correntes positivistas e realistas para justificar que a legislação seria tema de interesse mais político que jurídico (...) (grifo meu)*

Nesse diapasão, Atienza enxerga o processo legislativo além da ótica positivista que se preocupa demasiadamente com a argumentação jurídica, ou seja, preocupa-se com a lei depois de pronta e acabada e de certa forma, finda por menoscarbar os “bastidores” da formação dos atos legislativos.

**O mestre espanhol estimula a necessidade de se interpretar a lei, também a partir do seu processo de formação como um fenômeno de interação de diferentes vertentes como os próprios legisladores, os destinatários das leis, além dos efeitos da norma ingressando no sistema jurídico, juntamente com os seus fins e valores.** Tudo isso deve ser relevado para a interpretação e aplicação do direito e não somente o ato legislativo como publicado nos veículos de comunicação oficial.

Nesse giro, tem-se a lei com fruto de um procedimento racional, ou seja, a lei como uma realização de uma prática legislativa inteligente, enfim, a lei como uma obra da razão. **Nesse cenário, Atienza elenca cinco esferas para a racionalidade legislativa, quais sejam: 1) racionalidade comunicativa ou linguística; 2) racionalidade jurídico-formal; 3) racionalidade pragmática; 4) racionalidade teleológica e 5) racionalidade ética.** O entendimento de cada uma dessas racionalidades é ponto agregador no aprofundamento de conceito de devido processo legislativo.

### **5.3.2 A Racionalidade Comunicativa ou Linguística.**

Na racionalidade comunicativa ou linguística, observa-se lições da semiótica ou semiologia (teoria da comunicação), em outras palavras, a preocupação se de adotar o correto significante para a transmissão do desejado significado. Tomado como base o fato de que o emissor da lei é o legislador e o receptor é o seu destinatário, bem como o intérprete da lei. Não há como falar da racionalidade comunicativa de Atienza, sem que se reflita na legística formal, ou na técnica legislativa.

Nesse prisma, destaca Roberta Simões<sup>49</sup> :

---

<sup>49</sup> Idem.p.162

*(...) o nível de racionalidade R1 (comunicativa ou linguística), o emissor ou editor da norma deve ser capaz de transmitir com fluidez a mensagem da lei ao receptor ou destinatário. Se uma lei fracassa como ato de comunicação, é irracional no nível R1. Incrementar esse nível de racionalidade na legislação implica utilizar os conhecimentos procedentes da linguística, lógica, informática e psicologia cognitiva, por exemplo, para evitar as ambiguidades sintáticas, lacunas e incoerências que decorrem do caráter impreciso da linguagem (especialmente o uso das conjunções “e”, “ou”, das partículas “só”, “salvo”, etc.).*

Ainda nesse diapasão é oportuno buscar na LC 95/1998, a norma que trata da redação de atos normativos, sobretudo do processo e contornos para uma escoreta técnica legislativa, em que são priorizados critérios de clareza, precisão, além de ordem lógica, tudo intentando produzir um texto simples, com o fito de proporcionar a melhor compreensão da lei por parte do seu destinatário e se for o caso também do intérprete e aplicador da lei. Observe alguns pontos da norma supracitada, especialmente as concernentes à clareza:

*Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:*

*I - para a obtenção de clareza:*

*a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;*

*b) usar frases curtas e concisas;*

*c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;*

*d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;*

*e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;*

Corroboram ainda a essa denominada racionalidade comunicativa de Atienza, o RICD e o RISF, quando trazem a previsão da denominada emenda de redação, ou seja, a emenda que acarreta, não a alteração substancial no texto da proposição do ato legislativo, mas sim, a correção para com o uso do vernáculo, bom como para a correção a respeito da técnica legislativa, observe o que dispõe o RICD:

*Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas a e do inciso I do art. 138. § 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.*

§ 8º *Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto. (grifo meu).*

### **5.3.3. A Racionalidade Jurídico-Formal**

Na visão de Atienza, outra preocupação do legislador deve ser quanto à adequação, ou seja, a conformação do ato legislativo em formação com o ordenamento jurídico no qual a futura lei irá se inserir. Ou seja, uma vez vigorando a norma, deve estar em harmonia tanto com as normas hierarquicamente superiores (o seu plano de validade), como deve estar em sintonia com as normas de igual hierarquia, a fim se evitar antinomias (*nomia* do latim: regra; antinomia: contra a regra).

Demais disso, ser concebida com adequada robustez e clareza, a fim de propiciar que eventuais normas hierarquicamente inferiores, que poderão regulamentá-la (quando for o caso) sejam produzidas de forma mais assertiva. Sobre isso, discorre Roberta Simões<sup>50</sup>:

*O ideal de racionalidade R2 (jurídico-formal) implica que a nova lei deve inserir-se em harmonia com o ordenamento jurídico. Essa exigência de sistematicidade opera de modo interno e externo: dentro da própria lei, para que não existam lacunas ou contradições na regulamentação do tema proposto; e externo à lei, em observação às regras e aos princípios já constantes do ordenamento jurídico. Aqui, pode-se dizer que os valores preponderantes seriam a segurança jurídica e a supremacia da Constituição. Nesse nível, então, uma lei será irracional se contribuir para a corrosão da estrutura do ordenamento jurídico, o que pode acontecer pela não observância de princípios já estabelecidos pelo ordenamento, pela inserção de novos critérios alheios à lógica respectiva ou simplesmente pela derrogação ou remissão equivocadas, por exemplo.*

### **5.3.4 A racionalidade Pragmática**

Por sua vez, a racionalidade pragmática está associada a efetividade da lei na sociedade, vale dizer, o ato legislativo produzindo efeitos concretos e assim, se fazendo respeitada e incorporada à conduta das pessoas. Esse raciocínio, conquanto *prima facie*,

---

<sup>50</sup> *Idem.* p. 162.

se apresente como óbvio, haja vista, em tese, o legislador produzir normas que sejam cumpridas e de serventia pela sociedade, não é isso que se verifica em muitas ocasiões.

Na legislação brasileira, exemplo clássico dessa efetividade normativa é a obrigatoriedade de utilização do cinto de segurança em todas as vias do território nacional. Até 1997, a legislação de trânsito limitava a exigência de uso apenas às rodovias, sequer constando no Código Nacional de Trânsito, a Lei 9.503/1997. Entretanto, com o advento da referida norma (art. 105, I), passou a vigorar a obrigatoriedade do uso do mecanismo de segurança, que juntamente com as campanhas publicitárias e, sobretudo, com a previsão de sanção pecuniária e pontuação negativa na carteira de motorista, viu-se a conduta, em larga escala, se incorporar ao hábito dos motoristas em todo o território nacional.

Noutro giro, tomando também como base a legislação de trânsito, menciona-se uma regra de menor eficácia, ou de efetividade apenas em determinadas localidades. Trata-se da obrigatoriedade de o motorista dar preferência ao pedestre que queira atravessar a rua, na existência de faixa de segurança (CTB. art. 70). Como se diz na linguagem popular, pode-se dizer que essa norma “não pegou”, pelo menos quando comparada a sua habitualidade ao primeiro exemplo, o caso do cinto de segurança.

Sobre a racionalidade pragmática de Atienza, diz a Roberta Simões <sup>51</sup>:

*A racionalidade R3 (pragmática) tem por objetivo que a conduta dos destinatários se adegue às prescrições da lei. Trata-se da chamada eficácia social da lei, o que faz com que a lei seja obedecida espontaneamente e se converta “Direito em ação”<sup>19</sup> (eficaz). Desse modo, no nível de racionalidade R3, será irracional a lei que fracasse como diretiva destinada a influenciar o comportamento social. As técnicas para incrementar a racionalidade pragmática vêm da ciência política, da psicologia e, sobretudo, da sociologia, e passa por proporcionar, por exemplo, estímulos adequados, sanções eficazes, viabilidade administrativa, financeira, entre outras.*

### **5.3.5 A Racionalidade Teleológica.**

Conquanto possa haver alguma confusão com a racionalidade pragmática, segundo Atienza, a racionalidade teleológica vai além daquela, ou seja, não basta a lei estar incorporada aos hábitos dos seus destinatários, mas sim, a lei deve buscar a

---

<sup>51</sup> Idem. p. 163

satisfação das suas metas na sociedade; afinal, vocábulo *tele* vem do grego e significa distância, todavia, nesse diapasão, também poderia ser *meta*, também do grego: além

Nesse prisma, se faz interessante observar o Direito como um fenômeno social que tem fins específicos, ou seja, além de regular a vida em sociedade<sup>52</sup>, conforma-se ao o conceito de Estado<sup>53</sup>, permitindo a convivência entre os diferentes, devendo buscar perenemente o bem estar social, elevando a qualidade de vida dos cidadãos, propiciando acesso aos serviços públicos essenciais, tais como educação, saúde, segurança, saneamento básico. Enfim, condições de vida digna para o cidadão, a propósito o que está inserto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, que elenca como princípio fundamental, o da dignidade da pessoa humana. Nessa ótica, o Direito deve ser observado sob a ótica funcional que busca determinados fins.

Essa racionalidade teleológica de Atienza pode ser claramente observada no art. 3º da Constituição Federal e tem na doutrina constitucionalista o conceito de norma programática<sup>54</sup>. Observe, então, a Texto Constitucional:

*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*

De Atienza, portanto, a lição para que o legislador ordinário e até o legislador constituinte derivado reformador, devem também se pautar por uma produção de normas de cunho funcional dentro da sociedade, corroborando para a finalidade do Direito, para

---

<sup>52</sup> Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino: “Essas normas têm como escopo mínimo o impedimento de ações que possam levar a destruição da sociedade, a solução dos conflitos que ameaçam e que tornaria impossível a própria sobrevivência do grupo se não fossem resolvidos, tendo também como objetivo a consecução e a manutenção da ordem e da paz social: *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora UNB – p.349.

<sup>53</sup> Dalmo de Abreu Dallari: “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 20ª edição. 2003. P. 118.

<sup>54</sup> Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco: “Há normas que estabelecem um dever para os poderes públicos, prescrevem uma tarefa para o Estado. São normas constitucionais impositivas. Assim, por exemplo, a que dispõe ser objetivo do Estado a erradicação da pobreza e o fim das desigualdades sociais e regionais.” *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 15ª edição. p. 75.

a consecução da paz social, o que perpassa pelo conceito de justiça social, em particular, em um país de tantas desigualdades sociais, econômicas e regionais como o Brasil. Nesse sentido, mais uma vez apoia-se nos ensinamentos de Roberta Simões<sup>55</sup>:

*Uma lei será irracional do ponto de vista teleológico, portanto, quando deixa de produzir os fins desejados pela lei ou termina por originar efeitos não previstos (independentemente de serem desejados ou não, sendo este último caso ainda pior).*

### **5.3.6 Racionalidade Ética**

Finalizando, preleciona o catedrático espanhol acerca da racionalidade ética, uma vez que não basta a lei ser concebida para alcançar determinados fins e ser funcional, mas necessita, também que esses fins sejam legítimos e corroborem a paz e o bem o estar social.

Para exemplificar essa racionalidade ética, ou melhor, para exemplificar a ausência de racionalidade ética, busca-se no Direito alemão, anterior à 2ª Grande Guerra, quando o jurista, Carl Smith protagonizou a elaboração de um sistema jurídico avesso aos princípios da dignidade da pessoa humana.

Naquela ordem jurídica havia fundamentos para o supremacismo, em especial para o arianismo, uma raça humana dita “pura”. Havia disposições que davam supedâneo a erradicação de certas “categorias” de humanos como judeus, negros, pessoas com deficiência etc. Em resumo, a legislação nazista foi concebida para subsidiar as atrocidades mais abomináveis da história da humanidade, em evidente descompasso com o critério ético,

No Brasil, a Constituição outorgada de 1937, da era Vargas, concebida grandemente por Francisco Campos também trazia dispositivos inteiramente antagônicos com a ética, ou seja, não basta ao legislador produzir normas que alcancem os seus fins (racionalidade teleológica), se esses fins são a antítese da paz social, fim precípua do direito. O fito do Direito e, por conseguinte, a legislação que vai subsidiá-lo tem como condição inarredável, a sua legitimidade ética, ou seja, a prescrição de condutas que tenham justificação baseadas em valores, caso contrário será um antidireito.

---

<sup>55</sup> *Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: a contribuição de Manuel Atienza*. Teoria Jurídica Contemporânea. Artigo. p. 163.

A partir de Atienza, ensina Roberta Simões:<sup>56</sup>

*Do ponto de vista de R5 (racionalidade ética), uma lei será irracional se não está justificada eticamente ou se foi editada por quem carece de legitimidade ética – seja porque prescreve comportamentos imorais (ou deixa de prescrever o que seria moralmente obrigatório), seja porque persegue fins ilegítimos. (...) Note-se, ainda, que, embora a Constituição condense diversas ideias morais vigentes na sociedade, não oferece respostas para todas as questões morais, inclusive porque eventualmente pode conter normas que não se justificariam à luz de uma moral crítica ou esclarecida.*

### **5.2.7 Conclusões**

Manuel Atienza deixa, portanto, significativos ensinamentos para o labor da produção legislativa, com as suas cinco diferentes racionalidades, contribuindo de forma ímpar para a construção do conceito de processo legislativo.

Em apertada síntese, uma lei de qualidade deve primar pela boa comunicação, ou seja, ter um texto preciso, claro, simples e de fácil compreensão, para ser entregue aos seus destinatários e, eventualmente, entregue aos intérpretes e aplicadores dessa norma (racionalidade linguística). Igualmente, importa a lei, na sua fase de elaboração, observar todo o arcabouço jurídico o qual irá futuramente se integrar (racionalidade jurídico-formal), a fim de que possua harmonia com todo o sistema jurídico.

Demais disso, o processo de formação dos atos legislativos deve ocupar-se de produzir normas que sejam eficazes, vale dizer, que sejam concretas e incorporadas aos hábitos dos seus destinatários, assumindo, portanto, a sua efetividade jurídica (racionalidade pragmática).

Ainda, o ato legislativo (e isso depende significativamente da sua formação), necessita ser mais do que efetivo, deve buscar fins, metas atingir verdadeiramente os fins a que se destina (racionalidade teleológica).

E por fim, que essa finalidade deve ser legítima, moral e transformar a sociedade para melhor, sem, jamais, perder de vista que o fim o direito é a pessoa humana em sociedade e não o contrário (racionalidade ética).

## **5.4 FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO.**

### **5.4.1 Introdução.**

---

<sup>56</sup> Idem. p. 164

Ponto consideravelmente relevante para se aprofundar no nada singelo conceito de processo legislativo, reside no sistema de elaboração normativa parlamentar, que por sua vez, se desenvolve por meio da realização de fases sucessivas<sup>57</sup>, lembrando que a concatenação dessas fases, uma após a outra, se dão de forma vinculada e leva a formação do ato legislativo.

Nesse diapasão, considera-se como critério robusto para se adentrar no conceito de processo legislativo, o do conhecimento de cada fase do processo de formação da lei, aliás, fases essas que, além de sucessivas, são concatenadas e que uma vez superadas, constituem-se em atos legislativos: emenda à Constituição, lei ordinária, decreto legislativo etc.

Ainda que singelo, mas adequado para a reflexão que se buscará desenvolver, repete-se o conceito de processo legislativo enunciado no começo deste capítulo, ou seja, o processo legislativo consiste em: um conjunto de atos pré-ordenados, **por meio do qual se dá existência ao ato legislativo, tendo como fundamento de validade, os regramentos previstos na Constituição Federal.**

Nesse sentido, o entendimento de que a higidez da nomogênese legislativa, que se dá pela integridade em cada uma das suas fases, redundará, pelo menos em parte, na higidez nomoestática legislativa, escoimando assim, a norma, depois de pronta e acabada, pelo menos, de eventuais vícios de constitucionalidade formal, ou seja, uma eventual inconstitucionalidade, nesse caso, apenas no campo material.

**Ou seja, a saúde endógena do processo legislativo haverá de se refletir, pelo menos formalmente, na higidez exógena do ato legislativo. E assim, nesse prisma, considera-se oportuno se avançar para a explanação de cada uma das fases do processo legislativo: iniciativa, emenda, discussão, votação, sanção, veto, promulgação e publicação.**

#### 5.4.2 Iniciativa

---

<sup>57</sup> José Afonso da Silva: “...como já mencionado “processo legislativo e um conjunto de atos pré-ordenados visando a criação de normas de Direito. Esses atos são: a) iniciativa legislativa; b) emendas, c) votação; d) de sanção e veto; e) promulgação e publicação”. Essa classificação enumera os atos praticados no decorrer do processo legislativo, dividindo por espécies, mas não se presta muito bem para tratar suas fases. Emendas e votação, por exemplo, são atos que podem ocorrer em várias fases distintas, intercalados, muitas vezes por outros atos.”. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros. 10ª edição. 1995. p. 497.

De forma sucinta, a iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo, é a ação que provoca, que impulsiona o processo de formação das leis<sup>58</sup>. Preleciona Maria Helena Diniz, acerca da iniciativa o seguinte<sup>59</sup>:

*A forma de atividade que dá início a uma ação criadora, também sendo a atividade inicial.*

Sobre a iniciativa, afirmou este pesquisador o seguinte<sup>60</sup>:

*É por intermédio da capacidade de iniciativa que o legitimado deposita, ou seja, ingressa com a proposição legislativa (proposta ou projeto), junto à mesa da Casa competente, podendo, conforme o caso, na esfera federal, ser na Câmara dos Deputados, ou no Senado, ou até no Congresso Nacional.*

*Após a apresentação da proposição legislativa, dar-se-á o seu iter procedimental, ou seja, sua tramitação, com o fito de fazer surgir à norma legislativa. A Lei Maior traz um amplo elenco de titulares possuidores da capacidade de iniciativa legislativa.*

*Há, conforme a Constituição, uma enormidade de capacitados, vale dizer, legitimados, a iniciar o processo legislativo, bem como um rol de espécies de iniciativa legislativa, a serem explanadas a seguir.*

Ponto nodal no estudo da iniciativa legislativa consiste em observar a existência ou não da legitimidade em exercê-la, ou seja, se o proponente possui ou não possui, nos termos da Constituição Federal, a capacidade para a apresentação da proposição legislativa.

A iniciativa legislativa pode ser parlamentar (de membro ou órgão da casa congressual); extraparlamentar (alhores ao Parlamento); geral (de vários legitimados); reservada (de um único legitimado); vinculada (de apresentação obrigatória); popular (do povo); entre outros.

Outrossim, relevando unicamente o objeto desta pesquisa e aqui, o propósito essencial de se desvendar as fases do processo legislativo, a fim de corroborar o conceito de devido processo legislativo, considera-se razoável que a análise da iniciativa legislativa, se restrinja apenas no que concerne à capacidade do proponente, portanto, a

---

<sup>58</sup> José Afonso da Silva: “A iniciativa legislativa aparece, pois, como o poder de estabelecer a formação do direito objetivo e de poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico. Por isso, torna-se um ato fundamental do processo legislativo. Sem iniciativa os órgãos incumbidos do poder de legislar não podem exercer sua função.” *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros. 2ª edição. 2007. p. 135

<sup>59</sup> Maria Helena Diniz. *Dicionário Jurídico*. São Paulo. Saraiva. 1998. p.842

<sup>60</sup> *Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentado*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011. p. 298

sua titularidade, bem como a relação dessa capacidade com a matéria a ser ventilada no projeto.

Em outras palavras, a análise da constitucionalidade da iniciativa das leis deve-se prender essencialmente a dois pontos, quais sejam: **a pertinência de capacidade iniciativa e a pertinência material de iniciativa**, este último, quando for o caso, sendo os demais pontos acerca desse tema, são menos importantes para o propósito aqui mencionado.

Noutro giro, cumpre destacar que não sendo observados cumulativamente esses dois pontos essenciais, a marco inicial do processo legislativo, a iniciativa, poder vir a ser considerada inconstitucional, e macular desde a sua origem (ainda que não se reconheça desde o princípio), todo o processo legislativo, de acordo com inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido e corroborando esse raciocínio, impende destacar posicionamento sedimentado na Corte Suprema<sup>61</sup>, acerca do fato de que a sanção do Chefe do Executivo em projeto de lei com vício de iniciativa, ainda que a matéria seja reservada ao presidente da República, não possui o condão de erradicar o vício no procedimento legislativo. Acerca do tema digo eu, em *Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentados*:

*Suponha que um determinado projeto, que seja de iniciativa privativa do presidente da República, venha a ser apresentado por um deputado (exemplo: regime jurídico dos servidores públicos da União – CF, art. 61, § 1º, I, c), e que mesmo diante desse vício de iniciativa a proposição seja aprovada pelas Casas integrantes do Congresso Nacional, e, posteriormente, seja o projeto sancionado pelo presidente da República. A partir dessa suposição, pode-se dizer que a sanção do Chefe do Executivo suprime a inconstitucionalidade formal do projeto? De acordo com o posicionamento do STF, a resposta é negativa, ou seja, a sanção do projeto de lei, que é atribuição privativa do Chefe do Executivo, não convalida o vício de iniciativa.*

---

<sup>61</sup> O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - **não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...)**. [ADI 1197, rel. min. **Celso de Mello**, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017 (grifo meu).

Em resumo, a satisfação da fase da iniciativa a ser constatada para a higidez de um devido processo legislativo, está essencialmente vinculada a dois pontos: 1) a capacidade do titular proponente e 2) a observância do conteúdo da proposição e sua relação com alguma eventual restrição de iniciativa.

### 5.4.3 Emendas

De igual forma, mais uma vez, tomando como base a obra deste pesquisador, foi dito o seguinte<sup>62</sup>:

*Uma proposição legislativa, quando apresentada, antes de se transformar em norma, percorre um processo de apreciação, discussão e votação. No seu trâmite, ao serem realizados estudos e discussões sobre a matéria, os parlamentares ou até as comissões podem chegar à conclusão de que a proposição originária carece ser aperfeiçoada ou receber adequações, nascendo aqui a razão das emendas.*

*O notável professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra clássica Do Processo Legislativo fala das emendas como sendo “proposta de modificação de proposta de direito novo”, caracterizando-se, portanto, como uma iniciativa acessória ou secundária da proposta legislativa apresentada.*

*Nesse diapasão, de forma sucinta, pode-se conceituar as emendas como proposições acessórias de outras, já que elas acompanham a proposição principal. No dizer de Luciana Botelho e Patrícia Mendes: “**Emenda é a proposição acessória destinada a alterar a forma ou o conteúdo de outra proposição – chamada principal – à qual se vincula indissolúvelmente em todos os atos da tramitação**” (grifos nossos). (...)*

*Impende também mencionar que a propositura da emenda nem sempre está relacionada à capacidade de iniciativa de lei. Entenda-se, enquanto a iniciativa legislativa está contida nas mãos dos vários legitimados (Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público, Povo etc), **a capacidade para a apresentação de emendas é exclusiva dos parlamentares, e, mesmo assim, somente após iniciado o processo legislativo, ou seja, após a apresentação da proposição legislativa.***

Ocasionalmente a ideia legislativa constante na proposição, ainda que meritória, poder necessitar de uma espécie de “lapidação”, para poder se transformar em lei, podendo ser aprimorada ou mesmo passar por adequações, seja na órbita da conveniência e oportunidade (análise subjetiva de juízo de valor), seja quanto aos aspectos de compatibilidade constitucional e de adequação financeira e orçamentária (quando for o caso), nesse sentido, essa “lapidação” pode ser feita dentro da casa legislativa, essencialmente nas comissões, podendo contudo, ser realizada também em Plenário.

Enfatizando, ponto particular acerca das emendas e que difere da fase da iniciativa de lei, está relacionada com a capacidade de propositura, enquanto esta pode ser feita

---

<sup>62</sup> Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentado. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011. p. 309.

tanto pelo Parlamento, como por órgãos ou autoridades alheias ao Parlamento, aquelas, salvo uma exceção de ordem constitucional e afeta a projetos de lei de natureza orçamentária (CF, art. 166, § 5º), poderão **ser feitas exclusivamente pelo legislador, seja individual ou coletivamente, resumindo, a capacidade para emendar uma proposição é exclusiva do Legislativo.**

Concernente à eventual correção das emendas, de modo a não macular o devido processo legislativo, a análise não é das mais complexas, haja vista se relacionar unicamente a com dois aspectos, quais sejam: 1) **a impossibilidade de a emenda provocar aumento de despesas em proposições de autoria do Poder Executivo e de outros Poderes**, salvo uma exceção e também relacionada a matéria de natureza orçamentária (CF, art. 63, I) e 2) **o denominado vínculo de pertinência temática.**

A vedação de emendas parlamentares que acarretam aumento de despesa em projetos de outros poderes tem supedâneo nos incisos I e II do art. 63, da Constituição Federal vale dizer, ressalvadas os projetos de natureza orçamentária, é defeso ao Legislativo, por meio de emendas, aumentar a despesa inicialmente prevista no projeto.

A presente proibição prende-se a uma lógica interessante; quando um proponente concebe um projeto de lei e essa proposição redunde em aumento de despesas públicas ou em renúncias de receitas, é imprescindível que se realize um estudo prévio do impacto financeiro e orçamentário a ser absorvido pelo Erário, em função da vigência da futura norma, aliás, como preconiza a Constituição Federal ( art. 165, § 5º c/c ADCT, art. 113) bem como a sua adequação às leis de natureza orçamentária, a saber: Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

Ora, quando o Poder Executivo apresenta um projeto que cria despesas, é condição *sine qua non*, que seja realizada previamente a análise do impacto financeiro e orçamentário do projeto, não sendo dado ao Legislativo a capacidade de usurpar daquele Poder, a análise de reflexo nos Cofres Públicos, provenientes da vigência da futura lei, caso isso venha a acontecer, considerar-se-á uma intromissão indevida de um Poder em outro.

Por sua vez, fica também vedada a apresentação de emenda, cujo teor não apresente relação material com a proposição da qual é acessória, ou seja, o teor da emenda não se coaduna com o conteúdo da proposição principal. No jargão cotidiano das casas legislativas federais, tal conduta tem o nome de “jabuti” ou “contrabando legislativo”,

sendo que o STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127<sup>63</sup>, já se manifestou pela invalidade dessa conduta.

Em resumo, a respeito da fase das emendas e a sua adequação ao devido processo legislativo, os pontos relevantes a serem considerados são apenas dois: **a vedação de acréscimo de despesas em projetos de outros poderes e a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo.**

#### 5.4.4 Discussão

A discussão é a fase da tramitação legislativa em que os parlamentares debatem acerca da proposição, seja em comissão, seja em plenário, **essa fase é uma decorrência do princípio do processo legislativo, denominado oralidade**, em que o parlamentar, via de regra, de viva voz, argumenta sobre o teor da proposição, ressaltando que a discussão também pode se desenvolver por meio de debates escritos, com por exemplo, por meio de parecer e o voto em separado <sup>64</sup>.

Sobre a discussão, disse eu, em *Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentados*, especificamente quanto ao que considero as duas finalidades básicas dessa fase:

*(...) a primeira, possibilitar que o parlamentar possa persuadir os colegas, por meio de argumentos orais, no sentido de assentir ou dissentir do mérito da matéria a ser deliberada; e a segunda, que é consequência da primeira, tem, por fim, pelo menos na teoria, formar o juízo daquele congressista, dando a ele condições para proferir seu voto de maneira consciente sobre o tema.*

Ensina Cristiano Viveiros, a partir de Habermas<sup>65</sup>, em sua *Teoria do Agir Comunicativo*, se é primordial a fundamentação lógica do Direito, então, o que dizer da imperiosidade de se fundamentar devidamente o processo legislativo que tem, justamente,

---

<sup>63</sup> EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

<sup>64</sup> Mário Elesbão Lima da Silva: “O RISF não conceitua o instituto do voto em separado, mas menciona sua existência, dispondo que o membro da comissão que ao discordar do relatório, pode apresentar o voto em separado. Extraindo-se esse conceito da prática, diz-se que o voto em separado, caracteriza-se como voto diverso, ou seja, voto alternativo ao voto adotado pelo relator”. *Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentado*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011. p. 315/316.

<sup>65</sup> Com a expressão “discurso argumentativo racional” pretende-se designar o processo destinado a obter a adesão racional de determinado auditório a uma tese qualquer, por meio da linguagem verbal. *Controle Judicial e Processo Legislativo*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor. 2002. p. 44.

o fito de formar o direito positivado? **Por esse raciocínio, a fase da discussão torna-se indeclinável.**

**Destarte, tem-se na fase da discussão, a oportunidade da democratização dos debates, por meio dela, proporciona-se o diálogo parlamentar, cujos membros representam a pluralidade de correntes, ideologias e segmentos da sociedade e assim, é dada a oportunidade de se ouvir também a minoria; consistindo, portanto, ponto nodal da fundamentação do processo legislativo e supedâneo da proposição legislativa em trâmite, sendo etapa indispensável para a realização da fase deliberativa seguinte, a saber: a votação.**

Diferentemente das fases da iniciativa e das emendas, anteriormente explanadas, cujos eventuais vícios de constitucionalidade que ocasionalmente venham a macular o processo legislativo, podem ser facilmente identificados e assim corrigidos ou mesmo reprimidos; os eventuais vícios ocorridos na fase da discussão, haja vista o fato de a fase não estar explícita na Constituição Federal, como os dois anteriores, podem, com relativa facilidade, serem menoscabados ou até ignorados pelas casa congressuais, sem que haja contramedidas de maior eficiência para mitigá-los, entende-se que tal situação é indesejada para a robustez do devido processo legislativo.

A fim de se discorrer mais adequadamente acerca da fase da discussão será destacada em duas searas, discussão nas comissões e discussão em Plenário.

#### **5.4.4.1 Discussão nas Comissões**

Notadamente, o Plenário é o principal órgão uma casa legislativa, até porque é constituído pela totalidade dos membros do parlamento, além de ser presidido pelo presidente do órgão e sendo, via de regra, o órgão recursal das decisões dos demais órgãos da respectiva Câmara.

No entanto, além do Plenário, toda casa legislativa possui comissões, órgãos internos dotados de significativa relevância e que antes mesmo de estarem previstos no respectivo regimento interno, estão previstos na própria Constituição Federal, em resumo, as comissões são órgãos essenciais para o desempenho das duas funções precípua do Legislativo: legiferar e fiscalizar.

As casas legislativas possuem comissões permanentes previstas no regimento interno, possuindo caráter técnico e especializado (RICD, art. 22, I) e comissões

**temporárias** (RICD, art. 22, II): criadas para uma finalidade específica, extinguindo-se, quando concluída a sua tarefa, ou expirado o seu prazo, ou no máximo, ao final da legislatura.

A propósito, a fase da discussão na sua amplitude, ocorre de forma mais substancial nas comissões, sendo que no plenário, tomado como base a *práxis* procedimental, essa fase assume papel secundário<sup>66</sup>, vale dizer, quando a proposição segue para o órgão maior, via de regra, já houve acordos para a aprovação do texto, portanto, são nesses órgãos temáticos que esse diálogo, vale dizer, esse grande ciclo de debates parlamentar, efetivamente acontece.

A propósito, procedimento essencial para a higidez do processo legislativo, nesse diapasão, faz-se necessário, ainda que em linhas rápidas, compreender o trabalho nas comissões com base no Regimento Interno da Casa Legislativa.

Inicialmente, a proposição, de acordo com o seu campo material, **é despachada, pelo presidente da Casa às comissões**, que possuem a especialidade para tratar do tema (RICD, art. 17, II, *a* e RISF, art. 48, X). **Chegando à comissão, caberá ao seu presidente a designação a doc do relator** (RICD, art. 41, VI, *a*, RISF, art. 89, III e RCCN. Art. 10, § 3º).

Ato contínuo, o parlamentar escolhido para a função de relator, irá se debruçar sobre a matéria, juntamente com sua assessoria e até com a Consultoria Legislativa, **a fim de produzir para a proposição, um parecer**, (opinião fundamentada e conclusiva, acerca do projeto).

Parecer pronto, a matéria será incluída na Ordem do Dia da Comissão para **deliberação**. Observe alguns dispositivos do RICD e do RISF, que disciplinam esses procedimentos:

<i>RICD</i>	<i>RISF</i>
<i>Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: II – quanto às proposições:</i>	<i>Art. 48. Ao Presidente compete:</i>

<sup>66</sup> Joao Trindade Cavalcante Filho: “Um dos momentos mais decisivos da análise de proposições é a etapa das comissões. Mesmo quando se trata de proposição sujeita à apreciação em Plenário – isto é sujeita ao procedimento comum ordinário -, é nas comissões que o ‘jogo é jogado’, na prática. Geralmente, o Plenário funciona mais como instância homologatória de acordos, construções, textos e arranjos adotados pelas comissões”. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: 5ª edição. Juspodivm. 2022. p. 114.

<i>a) proceder à distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Especiais;</i>	<i>X – determinar o destino do expediente lido e distribuir as matérias às comissões;</i>
<i>Art. 41. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões: VI – designar Relatores e Relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas;</i>	<i>Art. 89. Ao Presidente de comissão compete:  III – designar, na comissão, relatores para as matérias;</i>
<i>Art. 52 § 1º O Relator disporá da metade do prazo concedido à Comissão para oferecer seu parecer</i>	<i>Art. 120. O relator tem, para apresentar o relatório, a metade do prazo atribuído à comissão.</i>
<i>Art. 52 X – se for aprovado o parecer em todos os seus termos, será tido como da Comissão e, (...)</i>	<i>Art. 132. Lido o relatório, desde que a maioria se manifeste de acordo com o relator, passará ele a constituir parecer</i>

Justamente nesse momento de apreciação nas comissões é que o debate, ou seja, a discussão acerca da matéria, efetivamente se desenvolve.

Na reunião da comissão, logo após a leitura do parecer pelo relator, nesse contexto, os membros da comissão irão debater de forma mais aprofundada a matéria, **sendo admitido inclusive que parlamentares que não compõem o órgão fracionário possam participar do debate**, todavia, nesse caso, sem direito a voto.

Permissividade essa que amplia e pluraliza a discussão acerca do projeto, inclusive membro da outra casa do Congresso Nacional poderão participar desses debates, como disciplina o Regimento Comum do Congresso Nacional.

Há ainda a possibilidade de apresentação de emendas ao parecer, que por sua vez, poderão se traduzir emendas ao projeto; **havendo inclusive a possibilidade de pedido de vista**, acerca do parecer lido na reunião da comissão.

**Há inclusive a possibilidade para a apresentação de voto em separado** (voto alternativo ao voto ou ao parecer da comissão), novamente, colacionam-se alguns dispositivos do RICD e do RISF, que regulam os procedimentos supracitados:

<i><b>RICD</b></i>	<i><b>RISF</b></i>
<i>Art. 50.</i>	<i>Art. 112. É facultado a qualquer Senador assistir às reuniões das comissões, discutir o assunto em</i>

§ 3º O Deputado poderá participar, sem direito a voto, dos trabalhos e debates de qualquer Comissão de que não seja membro	debate, pelo prazo por elas prefixado, e enviar-lhes, por escrito, informações ou esclarecimentos.
Art. 57 XVI – ao membro da Comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência; (...)	Art. 132. § 1º O pedido de vista do processo somente poderá ser aceito por uma única vez e pelo prazo máximo e improrrogável de cinco dias, (...)
Art. 57 XIII – na hipótese de a Comissão aceitar parecer diverso do voto do Relator, o deste constituirá voto em separado;	Art. 132. § 6º Os membros da comissão que não concordarem com o relatório poderão: I – dar voto em separado;

Ainda, sobre a questão da discussão no âmbito das comissões, colaciona-se escrito deste pesquisador<sup>67</sup>:

#### *Do Relator do Vencido*

*A fim de se entender o instituto do relator do vencido, passa-se agora a discorrer de forma singela sobre a apreciação da uma matéria na comissão. Pois bem, o presidente da comissão faz o pregão (anuncia a proposição) e concede a palavra ao relator, que, por sua vez, procederá a leitura do relatório e posteriormente proferirá seu voto. Após isso, os demais membros da comissão irão também inicialmente debater e posteriormente proferir seus votos, que poderão ser no mesmo sentido do voto dado pelo relator, ou em sentido diverso, tudo isso, até que todos os membros votem e a comissão como um todo chegue a um denominador comum. Na hipótese de o voto do relator prevalecer na comissão, sendo seu ponto de vista adotado pela comissão, seja à unanimidade, seja por maioria, esse senador continuará a ser o relator da matéria.*

*De outra sorte, caso o voto do relator, necessariamente o primeiro a ser proferido na reunião, venha a ser vencido (derrotado) no colegiado da comissão; o RISF dispõe que seja designado outro membro diferente do relator originário, para ser o novo relator. Este novo relator deverá ser escolhido dentre aqueles que proferiram o voto considerado “vencedor” na comissão e ele então será chamado de relator do vencido. Em outras palavras, o relator do vencido será um dos membros da respectiva comissão, designado pelo seu presidente, para redigir o parecer considerado vencedor, na hipótese de o relator originário da matéria, ser voto vencido dentro da comissão.*

Pois bem, toda essa dinâmica, aliás, regulamentada pelo RICD e RISF, propicia uma efetiva e sempre que possível, uma aprofundada discussão sobre o conteúdo do projeto, redundando ao final, na prolação de um parecer que, após votado, será considerado como de toda a comissão e não apenas do relator.

Nesse diapasão, quando o projeto chega à deliberação do Plenário (discussão e votação), os debates orais, via de regra, tem uma participação e eficácia menores, por

<sup>67</sup> Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentado. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011. p 91.

parte dos parlamentares, quando comparados com o que ocorre antes na fase das comissões.

#### **5.4.4.2 Discussão em Plenário**

Em Plenário, a fase da discussão acontece essencialmente no denominado turno. Há proposições que se submetem a turno único, a regra geral em ambas as casas (RICD, art. 148 e RISF, art. 270); há proposições que se submetem a dois turnos, no caso, as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, este último, apenas na Câmara dos Deputados, há ainda, a possibilidade de realização de turno suplementar no Senado (RISF, art. 270, parágrafo único), na hipótese de aprovação de substitutivo em Plenário (emenda que substitui na íntegra a proposição principal).

Todavia, independentemente de a tramitação acontecer em turno único ou em dois turnos ou ainda em turno suplementar, haverá, com regra, a realização da fase da discussão, precedendo a fase da votação.

A despeito da necessidade da realização da discussão nos turnos, como mencionado no tópico anterior, essa fase, quando realizada em Plenário, não costuma ter a mesma relevância, se comparada a análise do projeto por parte das comissões, arrisque-se até se dizer, que em muitos casos, a fase da discussão em Plenário é proforma.

Disse eu em *Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentado*:

*Os regimentos da Câmara e do Senado reservam momentos específicos para as discussões, qualquer que seja o órgão em que deva ocorrer (plenário ou comissões), além de disciplinar o uso da palavra por parte de seus parlamentares, dispondo sobre o tempo de fala, posturas, linguajar, apartes, levantamento de questões de ordem, dentre outros pontos, todos voltados para a organização dos debates.*

Partindo da premissa de que o Parlamento, via de regra, é uma casa constituída por representantes dos mais variados segmentos da sociedade, bem como reúne uma pluralidade de ideologias e tendências, é relevante que o respectivo Regimento Interno discipline com critérios rígidos a fase da discussão, a fim de que haja uma saudável disciplina e ordem na conduta dessa fase dos trabalhos.

O RICD, por exemplo, trata a fase da discussão de forma minudente, regulando que a proposição, após receber o parecer das comissões e estes serem publicados e cumprirem um interstício (intervalo de tempo que separa fases no procedimento legislativo) será incluída pelo presidente na Ordem do Dia, para a fase da discussão.

A discussão deverá ser feita sobre o conjunto do projeto e eventuais emendas (RICD, art. 165, §1º), podendo ficar inscrita por até quatro sessões (RICD, art. 168º), para essa fase dos trabalhos. Caso o deputado deseje participar da discussão, deverá inscrever-se previamente (RICD, art. 171), e ao fazê-lo, deve adiantar o seu posicionamento, se favorável ou contrário (RICD, art. 172, §1º), a fim de possibilitar que o Presidente organize de forma isonômica e alternada o debate, propiciando, sempre que possível, igualdade de oportunidades, dos pontos de vista favoráveis e contrários, acerca da discussão (paridade de armas), demais disso, há tempo definido para o uso da palavra, ou seja, cada parlamentar, falará uma só vez, pelo prazo de até cinco minutos (RICD, art. 174), na discussão de qualquer projeto.

#### **5.4.4.3 Conclusões Sobre a Fase da Discussão**

Retomando o raciocínio do início deste tópico e nada obstante a fase da discussão não estar expressa na Constituição Federal, como estão, por exemplo as fases da iniciativa e a da emenda, considera-se que esse momento da tramitação legislativa é de essencial importância para higidez do processo legislativo, haja vista ser a oportunidade de que os diversos componentes da Casa possam influenciar no texto da proposição a ser votada.

**Esse diálogo, muito defendido por Habermans<sup>68</sup> consiste em momento privilegiado na elaboração e aprimoramento do texto do projeto que poderá transformar-se em ato legislativo. No entanto, a banalização dos instrumentos de urgência regimental, com a dispensa de prazos e interstícios e até mesmo a possibilidade de dispensa da fase da discussão, temas a serem explorado oportunamente, são fatores, que salvo melhor juízo, poderão comprometer a qualidade do processo legislativo.**

Por outro lado, esses mecanismos regimentais, largamente utilizados, pelo menos, numa primeira análise, não ofendem a Constituição Federal, que, como dito, sequer menciona de forma expressa essa fase do processo legislativo. Em conclusão, não obstante o amparo constitucional, ou pelo menos, a sua não ofensa, considera-se oportuno que se observe a instrumentalidade da fase da discussão como fator da saúde do processo legislativo.

---

<sup>68</sup> Habermas: “A comprovação de contradições performáticas presta-se à identificação de regras sem as quais o jogo da argumentação não funciona: se se quer realmente argumentar, não há nenhum equivalente para elas. (...) Certamente, os participantes já têm que ter reconhecido essas regras como fato da razão pelo simples motivo de que passam a argumentar.” 1989. P. 103.

#### **5.4.5 Votação.**

Trata-se a votação do momento em que os parlamentares se reúnem, para efetivamente decidirem a matéria, se a aprovam ou se a rejeitam, em outras palavras, é a materialização do princípio da colegialidade, ou seja, a decisão sendo tomada pela maioria do grupo, pela maioria dos membros do colegiado e assim, legitimando a decisão em nome de toda a casa.

De acordo com os regimentos internos, o parlamentar presente à sessão ou à reunião, salvo a exceção de uma regular obstrução partidária (RICD, art. 82, 6º e RISF, art. 13, § 2º), tem o poder-dever de votar, podendo fazê-lo favoravelmente ou contrariamente a proposição, ou ainda, podendo votar com abstenção, ou ainda, quando a matéria tocar algum interesse particular, o parlamentar poderá declarar-se impedido e assim, votar em branco. (RICD, art. 180).

Em observância ao princípio da publicidade e relevando o fato de que Parlamento é a casa de representantes do povo (princípio democrático), as votações, via de regra, acontecem de forma aberta, também chamada de ostensivas, podendo excepcionalmente, acontecer de forma secreta.

**Há dois pontos essenciais a serem observados na fase da votação, quais sejam: o respeito ao número mínimo de presentes, de forma a viabilizar o início da tomada de decisão coletiva e o quórum, ou seja, a maioria a ser observada para se extrair o resultado da deliberação.**

Consoante a Constituição Federal (art. 47), como regra geral, para que cada uma das casas ou cada uma das suas comissões possa votar, faz-se necessário, que estejam presentes na ocasião a maioria absoluta dos membros do órgão, ou seja, um número de presentes que seja superior a metade do número total de integrantes do colegiado.

Entrementes, não respeitada essa presença mínima da maioria absoluta dos membros do colegiado, a votação não poderá se realizar e caso venha a acontecer, o resultado deverá ser desconsiderado, por insanável vício formal. Inclusive, há um dispositivo regimental, com a finalidade de erradicar esse vício, denominado requerimento de verificação de votação (RICD, art. 82, 5º e RISF, art. 293, III)

Além da obrigatoriedade do número mínimo de presentes para legitimar a tomada de decisão colegiada, deve haver também a necessária maioria votando favoravelmente à

proposição para que possa se considerar aprovada. Pela regra geral, também fruto do artigo 47 da Constituição Federal, exige-se a denominada maioria simples, também chamada de maioria relativa, vale dizer, a maioria dos presentes, desconsiderando, conforme os regimentos, os votos de abstenção ou em branco.

A Carta Magna estabelece regras especiais para algumas espécies de proposição, o que a doutrina chama de quórum qualificado ou maioria especial. São exemplos desse quórum qualificado: o projeto de lei complementar, que exige maioria absoluta de votos (CF, art. 67), as propostas de emenda à Constituição, que por sua vez, exige 3/5 (três quintos) dos membros de cada uma das casas; *impeachment* 2/3 (dois terços) de votos, além de outras exceções, sempre de natureza constitucional.

A propósito, há julgados no Supremo Tribunal Federal, inclusive em sede de ADI, declarando a com inconstitucionalidade formal de ato legislativo aprovada sem a observância do quórum de votação.

Concluindo, são exíguas as oportunidades em que se detecta equívoco formal na fase de votação do processo legislativo. Situação análoga, também pode ser verificada nas fases da iniciativa e das emendas. Nesse diapasão, diante da clareza do comando constitucional, significa que eventuais condutas errôneas nessas três fases, são relativamente fáceis de serem apontadas e corrigidas, ainda dentro do Parlamento, ou seja, correção por meio do controle preventivo de constitucionalidade.

E caso não sejam corrigidas, ainda na casa legislativa, há significativas chances de sobre a deliberação viciada incidir o controle repressivo de constitucionalidade formal, a ser exercido pelo STF, no controle concentrado, de modo a impedir que eventuais vícios venham a macular o devido processo legislativo.

#### **5.4.6 Sanção e Veto.**

Essas duas fases do processo legislativo possuem duas particularidades essenciais, quando comparadas as fases explanadas anteriormente. De início, tanto a sanção como o veto são oportunos somente na tramitação do projeto de lei (ordinária) e no projeto de lei complementar, sendo prescindíveis na tramitação de PECs, assim como na tramitação de projeto de decreto legislativo e de projeto de resolução.

Outra particularidade é que essas fases não são da competência do Legislativo, mas sim, da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, de modo que não

repercutem diretamente em regramentos no âmbito do Regimento Interno de casa legislativa, mas apenas da Constituição Federal.

A sanção e o veto são institutos de efeitos opostos, vale dizer, a sanção é a manifestação de concordância, de anuência, enfim, a aquiescência, do presidente da República, ao projeto de lei, ou ao projeto de lei complementar aprovado pelo Congresso Nacional.

Enquanto que o veto é a negativa de concordância, a negativa de anuência, enfim, a negativa de aquiescência, do chefe do Executivo, ao projeto de lei complementar aprovado pelo Congresso Nacional. Sobre a sanção, disse eu em Senado: Regimento Interno e Poder e Processo Legislativo Comentado:

*É o ato de natureza legislativa, privativo do Chefe do Poder Executivo, por meio do qual se manifesta a aquiescência ao projeto de lei aprovado. Em outras palavras: a concordância com o projeto de lei aprovado pelas Casas do Congresso Nacional.*

*Reitera-se, dessa maneira, que a sanção é um dos exemplos de que o processo legislativo, embora precipuamente seja missão do Legislativo, acontece mediante a colaboração entre os poderes, portanto, a feitura de lei, em regra, acontece por meio de um ato complexo, haja vista a necessidade de duas vontades autônomas, a do Poder Legislativo e a do Poder Executivo, a fim de se alcançar um único resultado.*

*A sanção pode se consubstanciar de forma expressa ou de forma tácita. A sanção expressa dar-se-á com a manifestação ostensiva do presidente da República, ou seja, o Chefe do Executivo pratica o ato de sancionar o projeto de lei (ato comissivo). Já a sanção tácita é aquela que ocorre por meio de uma ausência de manifestação do Chefe do Executivo, dentro do prazo estabelecido pela Constituição Federal, prazo de quinze dias úteis (art. 66, § 3º), ou seja, o presidente da República deixa de praticar o ato nesses quinze dias úteis, após o recebimento do projeto, ficando assim inerte (ato omissivo).*

*Há de se ressaltar que sendo expressa ou tácita, a sanção produz o mesmo resultado: o encaminhamento do projeto para a fase seguinte do processo legislativo, que é a promulgação.*

*Destaca-se ainda que a sanção constitui fase do processo legislativo apenas para proposições referentes às leis complementares e leis ordinárias; sendo despicienda, isto é, desnecessária para as demais espécies normativas como emendas à Constituição, os decretos legislativos e as resoluções legislativas.*

Acerca do veto, extraído da mesma obra, é dito o seguinte:

*É a antítese da sanção, ou seja, é a negativa de aquiescência, a não concordância do Chefe do Poder Executivo com o projeto de lei aprovado pelas Casas do Congresso Nacional.*

*Ao contrário da sanção que pode ser tácita, o veto será necessariamente expresso, como também ser motivado. A motivação poderá se fundar em função de suposta inconstitucionalidade do projeto de lei (análise jurídica), denominado veto jurídico; ou mesmo pelo fato de o projeto apresentar suposta ausência de conveniência e de oportunidade para a sociedade (análise da discricionariedade), chamado veto político.*

*Pertinente a sua amplitude, pode o veto ser total ou parcial. O veto total, como o próprio nome diz, dar-se-á quando oposto de forma integral ao projeto de lei, sem qualquer exceção.*

*Diferentemente do primeiro, o veto parcial alcançará unicamente trechos, ou seja, incidirá apenas em parte do projeto de lei. Impende dizer que, mesmo na sua modalidade parcial, o veto não poderá restringir-se a palavras ou expressões isoladas, devendo necessariamente abranger todo o corpo do artigo, ou do parágrafo, ou do inciso ou mesmo da alínea do projeto em apreço (CF, art. 66, § 2º).*

*De relevo mencionar também que, embora o Poder Executivo detenha o poder para opor o veto, esse instituto não é a palavra final dentro do processo legislativo. Em outras palavras, no Brasil possui vigência o que a doutrina chama de veto relativo, ou veto superável, porquanto a necessidade de apreciação desse eventual veto, pelo Congresso Nacional, tudo baseado no princípio de freios e contrapesos, acolhido na Lei Maior, que deve atuar na relação entre os poderes.*

*O Congresso Nacional, em sessão conjunta, por maioria absoluta dos votos dos deputados e senadores, e em votação secreta, poderá recusar o veto (CF, art. 66, § 4º).*

*Se o Congresso mantiver o veto, ou seja, se o acolher, isso implicará o arquivamento do projeto de lei; de outra sorte, se o veto for rejeitado pelo Congresso, isso implicará a passagem do projeto de lei para a fase seguinte: seu encaminhamento à promulgação.*

#### **5.4.7 Promulgação.**

Havendo a apresentação da proposição legislativa, ato contínuo, sendo exitosas as fases de discussão e votação; aprovado o projeto, sancionado (quando for o caso), ou mesmo, sendo aposto o veto e em seguida sendo este rejeitado pelo Congresso, é chegada a hora da promulgação do ato legislativo, vale dizer, é chegado o momento de se atestar pela autoridade competente, a existência, a validade da norma.

Nas palavras de José Afonso da Silva<sup>69</sup>:

*O ato de promulgação tem, assim, como conteúdo a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória.*

Nesse sentido, este autor mencionou<sup>70</sup> :

*Impende mencionar que, nas primeiras fases do processo legislativo, a iniciativa, as emendas, a discussão, a votação e a sanção (quando for o caso) são relaciona - das a propostas ou projetos. Entretanto, quando se fala em promulgação, deve-se entender não o projeto, mas, sim, a lei, a emenda à Constituição, a Resolução etc. **Ou seja, promulga-se a norma propriamente dita, não a proposição legislativa.***

---

<sup>69</sup> *Processo Constitucional de Formação das Leis*: São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 2007.

<sup>70</sup> Mario Elesbão Lima da Silva: *Senado Regimento Interno Poder e Processo Legislativo Comentados*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011. p.325

A respeito da autoridade competente para praticar ao ato de promulgação da norma, a Constituição Federal ou o Regimento Interno do Senado estabelece um rol de legitimados. Em se tratando de emenda à Constituição, fica a competência para as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 60, § 3º); no único caso em que a promulgação se dá por um conjunto de pessoas.

Nas hipóteses de promulgação de decreto legislativo, norma que trata de matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49) e de resolução norma que trata e matérias da competência privativa da Câmara do Deputados (CF, art. 51) e de matérias da competência privativa do Senado (CF, art. 52), o ato deve ser praticado pelo presidente da respectiva casa legislativa.

A situação atípica fica por conta da promulgação das leis complementares e ordinárias, isso porque nesses casos o ato pode ser consubstanciado pelo presidente da República (situação mais comum), ou pelo presidente do Senado e até mesmo pelo vice-presidente do Senado (CF, art. 66, §§ 1º, 5º e 7º c/c art. 84, IV)). Se o Chefe do Executivo de forma expressa sancionar o projeto de lei, no mesmo ato em que sanciona o projeto, também promulgar a lei. Nesse prisma, inclusive, afirma João Trindade<sup>71</sup>:

*Quando o projeto é expressamente sancionado pelo Presidente da República, sanção e promulgação fundem-se num só momento. Assim, quando o Presidente sanciona expressamente um projeto de lei, assinando-o, já o está promulgando automaticamente.*

De outra sorte, se em vez da sanção expressa houver a sanção tácita, ou ainda, havendo veto presidencial e posteriormente vier a ser rejeitado pelo Congresso Nacional, o projeto deve necessariamente seguir para promulgação. Todavia nessas hipóteses, não haverá a obrigatoriedade de a promulgação acontecer pelas mãos do Presidente da República.

Dispõe a Constituição Federal que, nos casos de sanção tácita ou de rejeição ao veto, o chefe do Executivo possuirá 48 (quarenta e oito) horas para promulgar a lei, entretanto, caso venha a declinar de tal tarefa; ou seja, se sendo omissis, a competência para a promulgação da lei, deslocar-se-á para o Poder Legislativo.

Assim, não promulgada a lei pelo presidente da República no prazo constitucional, caberá ao presidente do Senado, também em 48 (quarenta e oito) horas, a tarefa de

---

<sup>71</sup> Joao Trindade Cavalcante Filho: *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: 5ª edição. Juspodivm. p. 170.

promulgar a lei, e, na sua omissão, caberá, impreterivelmente ao primeiro vice-presidente do Senado o dever de promulgar a lei (CF, art. 66, § 7º).

#### **5.4.8 Publicação.**

De todas as fases do processo legislativo, a publicação é a mais singela, não deixando, entretanto, de ser essencial para a higidez do processo de formação das leis. Trata-se a publicação do ato por meio do qual se dá publicidade da existência do ato legislativo, consubstanciando-se por divulgação por meio de veículos de comunicação oficial, sendo no âmbito federal, no Diário Oficial da União.

Interessante de se observar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o Decreto-Lei 4.657/1942, estabelece no seu art. 3º, que ninguém pode se escusar de cumprir a lei, alegando que não a conhece; sendo justamente a publicação o meio pelo qual se dá conhecimento a sociedade da existência da lei, ou seja, publicado a lei, a rigor, passa a ser dever do cidadão o seu conhecimento e por conseguinte, o seu cumprimento.

Outro marco interessante acerca da publicação é que satisfeito esse ato, a lei pode passar a vigor. Observa-se que essa vigência pode não ser imediata, haja vista a possibilidade de *vacatio legis*, nada obstante, publicado o ato legislativo, este estará habilitado a vigor, bastando se observar a cláusula de vigência. Parafraseando o professor José Afonso da Silva<sup>72</sup>: “a lei se torna eficaz com a promulgação publicada”. Nessa toada, o professor<sup>73</sup> entende que não se publica a lei, mas se publica o ato promulgatório e em decorrência a lei.

A respeito da competência para a prática do ato de publicação do ato legislativo, ou como foi supracitada, a competência para a publicação do ato promulgatório do ato legislativo, diz-se que cabe a autoridade que promulgou a lei, via de regra, o presidente da República nos caso das leis ordinárias e complementares, o presidente do Senado no caso de decretos legislativos e resoluções da Câmara alta, o presidente da Câmara dos Deputados, as resoluções desta casa<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: 2ª edição. Malheiros. 2007. p. 249

<sup>73</sup> Idem. “Publica-se o ato promulgatório e, por via deste, a lei. Ora, todos são obrigados a obedecer à lei promulgada; mas, para que a lei se considere efetivamente promulgada, é necessário a publicidade do ato”. p. 249.

<sup>74</sup> Joao Trindade Cavalcante Filho: “ Pode-se dizer que há uma regra implícita segundo a qual a publicação cabe à autoridade que promulgar a norma, pois ‘a autoridade que emitir o ato de promulgação tem que

#### 5.4.9 Conclusões.

Diante do desiderato de conceituar o processo legislativo como o conjunto de atos preordenados (fases) responsáveis para feitura de um ato legislativo e consoante as espécies legislativas elencadas no art. 59 da CF (emenda á Constituição, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo e resolução), este tópico cuidou de destrinchar cada uma das fases do processo de formação das leis, quais sejam: a iniciativa; emendas; discussão; votação; sanção/veto; promulgação e publicação, com o objetivo de expressar, pelo menos nessa ótica, que a escoreita observância de cada fase, se traduz na escoreita observância do devido processo legislativo.

#### 5.5 Devido Processo Legislativo na Visão do STF.

Na qualidade de órgão do Poder Judiciário, essencialmente, na qualidade de órgão, cuja missão principal é a guarda da Constituição Federal, não consiste, a *priori*, preocupação dessa Corte, conceituar de institutos jurídicos, tampouco conceituar o devido processo legislativo.

Por outro lado, tendo em vista o dever de se manifestar em determinadas demandas judiciais, faz com que as decisões do STF sejam pontos de reflexão acerca dessa função precípua do Poder Legislativo, que é a de legiferar por meio do processo de formação das leis.

Ao ser chamado a julgar ações do controle concentrado de constitucionalidade e mesmo, sendo chamado a decidir ações do controle incidental de constitucionalidade, que toquem a questão da formação das leis, é certo que a Corte Suprema, por meio das suas decisões, tem a acrescentar no estudo, bem como no descortinamento do conceito do devido processo legislativo.

Pois bem, na qualidade de Corte Constitucional e para o deslinde das questões que envolvam a higidez do devido processo legislativo, **o STF adota como ponto nodal para o julgamento da ação, o fato de o tema versar unicamente sobre conteúdo constitucional, escoimando assim as eventuais manifestações acerca do tema que se enquadrem como conteúdo de natureza *interna corporis* dos demais poderes**

---

providenciar imediata publicação” *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: 5ª edição. Juspodivm. p. 173.

Em outras palavras e, fundamentalmente, em respeito ao princípio da separação dos poderes, enfatiza-se que o STF se exime de tratar de questões que envolvam matéria eminentemente regimental, ou seja, o tribunal se preserva da tratativa conteúdos de **natureza** interna do Legislativo ou do Executivo.

A esse respeito, observe o que mencionou o ministro Sepúlveda Pertence, no mandado de segurança 21.754/STF:

*Como critério pragmático, prático e empírico, se repete muito, no tema, é que, no processo legislativo, ou em qualquer deliberação da Câmara, o que o Judiciário pode apurar são as violações de norma constitucional, não de norma regimental. 'Não me sinto, neste momento, autorizado à afirmação apodítica de que a violação de norma regimental não possa jamais surgir em questão susceptível de solução jurisdicional. O que me parece essencial é saber, seja qual for a norma jurídica invocada, se há em tese, direito subjetivo a proteger.'. Se existe, pode a norma em referência ser regimental. Assim como pode a violação de norma constitucional não trazer viabilidade ao mandado de segurança, se não há direito subjetivo em jogo: aí, a ofensa à Constituição poderá gerar, sim, a inconstitucionalidade formal da norma dela decorrente, a ser declarada, porém, em outras vias.*

Nesse diapasão, impende destacar que há duas formas essenciais de os julgados acerca de devido processo legislativo chegarem ao STF, quais sejam: 1) A ação direta de inconstitucionalidade por violação formal no procedimento de formação do ato legislativo, ou seja, vício no *iter* procedimental de formação da lei, cujos legitimados para a propositura estão elencados no rol taxativo do artigo 103 da CF (presidente da República, procurador-geral da República etc) e 2) mandado de segurança, a ser impetrado por congressista, que invoca direito líquido e certo de não participar de processo legislativo eivado de vício.

No que pertine à atuação do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a situação é mais simples de ser entendida, pois as regras constitucionais acerca de eventuais vícios formais são relativamente claras, ou seja, uma vez acontecendo, a identificação do caso tende de ser de menor complexidade. São exemplos: o vício de iniciativa; o desrespeito ao quórum constitucional, a não realização de dois turnos nos casos de PECs, aliás, exemplos já trazidos neste estudo.

Noutro giro, no que concerne ao julgamento do remédio constitucional em menção, as questões podem se mostrar de maior complexidade, sobretudo no que se relaciona com a distinção do que seja matéria constitucional, para o que seja matéria de mera repercussão regimental, portanto, de natureza *interna corporis*.

E já que a abordagem é sobre o mandado de segurança, é oportuno que se entenda inicialmente a legitimidade ativa para a impetração do *mandamus*. Nesse caso, a

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é remansosa para admitir a impetração de mandado de segurança, apenas por parlamentar, no legítimo exercício do mandato e membro da casa em que tramita a proposição legislativa, objeto do mandado de segurança, a fim de tutelar direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo.

Trata-se do excepcional controle preventivo da constitucionalidade das leis, com o fito de obstar que vício de constitucionalidade, oriundo do processo de formação do ato legislativo, tenha guarida. Nesse sentido, Paulo Gonet, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires esclarecem o ponto, a partir de um julgado anterior a ordem constitucional vigente:

*Ainda sob a Constituição de 1967/69, o Supremo Tribunal Federal, no MS 20.257, entendeu admissível a impetração de mandado de segurança contra ato da mesa da Câmara ou do Senado Federal, asseverando-se que quando ‘a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda (...), a inconstitucionalidade<sup>75</sup> (...) já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição’. Atualmente, a jurisprudência do Tribunal está pacificada no sentido de que ‘o parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional’ (grifo meu).*

Nessas excepcionais situações, em que o vício de constitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir erro já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não <sup>75</sup>.

Pois bem, feitas as explicações pontuais acerca do controle incidental de constitucionalidade no STF, por meio de mandados de segurança impetrados por congressistas e a questão afeta essencialmente à proteção de conteúdos constitucionais e

---

<sup>75</sup> CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

não regimentais, retoma-se, a partir daí conclusões que possam aprofundar o conceito de devido processo legislativo.

Nesse diapasão, faz-se oportuno buscar reflexões trazidas por alguns estudiosos do tema, **sobretudo no que concerne ao fato de que o tribunal se esmera por discernir o que é matéria de natureza constitucional, e, portanto, tema de interesse da jurisdição da Corte**, em vez daquilo que possa se enquadrar como **matéria de natureza eminentemente interna corporis, e assim, tema de interesse exclusivo da casa legislativa, e que, portanto, não merece maiores análises por parte do Corte Suprema**<sup>76</sup>

Pois bem, nesse sentido, busca-se na lição de José Trindade Cavalcante Neto, que ao discorrer sobre o conceito judicial do devido processo legislativo, que a fim de demonstrar o seu raciocínio, classificou o devido processo legislativo em três graus; sendo que esse conceito do que denominou de terceiro grau, auxilia para o entendimento da visão do STF acerca do tema, disse o professor<sup>77</sup>:

*Notou-se que essa visão mais substancial somente chegou ao Tribunal em tempos recentes – mais precisamente, a partir de 2012 –, de modo que também foram empregados, em outras situações, os controles do devido processo legislativo nas outras dimensões e gradações citadas, predominantes até o mencionado período.*

*As manifestações da Suprema Corte não estão livres de inconsistências sistemáticas, como no caso da visão incoerente sobre a parametricidade das normas regimentais – ora matéria interna corporis, excluída da apreciação judicial, ora aptas a fornecerem conceitos importantes para o deslinde das controvérsias que dependiam de solução jurisdicional – e nas inconsistências decorrentes do método de votação da Corte, em que não importa o caráter majoritário das fundamentações dos votos, mas de suas conclusões, gerando, muitas vezes, a ocultação de fundamentos importantes e compatíveis com a jurisprudência do tribunal que, por resultarem em conclusões diversas da vencedora, são simplesmente acompanhados da pecha de “voto vencido” e esquecidos. (grifo meu).*

A seu turno, Leonardo Barbosa afirma<sup>78</sup>:

---

<sup>76</sup> (MARRAFON; ROBL FILHO, 2013, p. 236-7): Nas democracias constitucionais contemporâneas apenas as normas postas pelos representantes do povo construídas por meio de um processo específico podem obrigar ou proibir uma ação ou omissão, como consta, p. ex. no art. 5º, II, da Constituição Federal. Isso significa que a soberania popular deve ser exercida nos limites determinados pela ordem jurídica, cujas normas apenas são válidas se criadas nos marcos constitucionais do devido processo legislativo. Nessa linha, doutrina e jurisprudência reconhecem que o devido processo legislativo é uma garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do substantive due process of law (art. 5º, LIV, da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis. Para além da tramitação formal, a dimensão substantiva da due process of law impõe que o processo legal seja justo e adequado, o que deve ser preservado já na fase de produção das leis.

<sup>77</sup> José Trindade Cavalcante Neto. Dissertação de Mestrado: *O Conceito Judicial do Devido Processo Legislativo*. P. 122.

<sup>78</sup> *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey. 2010. p. 161.

*A insindicabilidade dos atos interna corporis é uma “tradição que remonta ao direito parlamentar inglês” cujo Parlamento detém “competência exclusiva para conhecer de procedimentos internos”. Tal como já declarava o art. 9º do Bill of Rights em 1689: “ a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos à acusação ou apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer outro lugar que não seja o próprio parlamento” (CANOTILHO, 2003, P. 857). Essa tradição surge, portanto, num contexto de afirmação da supremacia do Parlamento (PAIXÃO, 2004, P. 107) e sua função e sentido não podem ser pensados hoje à luz da realidade social e política inglesa de fins do século XVII.*

De bom grado enfatizar, que a tese do controle de regimentalidade pela Suprema Corte foi rechaçado, inclusive por meio do Tema de repercussão geral 1.120/STF, que diz o seguinte:

*Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis.*

Ao mesmo tempo e seguindo para a conclusão desse tópico, deixa-se a relevante reflexão acerca do que o STF entende ou não entende, como sendo matéria de natureza eminentemente *interna corporis* e, assim sendo, o que em função dessa condição, poderá ou não ser excluído de uma eventual apreciação por parte dessa Corte Constitucional; nesse diapasão, impende destacar que temas, anteriormente, encarados como sendo de natureza regimental, deixaram de sê-lo, para passarem a ser tratados como de teor constitucional, e, portanto, afetos a jurisdição do STF.

Exemplo dessa situação, conquanto não diretamente vinculado ao processo legislativo, mas indubitavelmente relacionado ao Poder Legislativo, foi a questão da possibilidade ou impossibilidade de reeleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara e do Senado Federal.

Cabe salientar que esse regramento já se fazia presente na CF de 1967/1969 e se manteve na CF de 1988. Destarte, em 1984, o STF com supedâneo no princípio constitucional da unidade de legislatura, foi chamado a se pronunciar sobre uma possibilidade de recondução, mas nesse caso, tão somente em legislaturas diferentes. Assim foi impetrado o Mandado de Segurança 20.471/DF, de relatoria do Ministro Francisco Rezek, **situação em que a Corte decidiu não conhecer do writ, por entender que matéria está circunscrita no domínio *interna corporis* da Casa Legislativa.**

Pois bem, algum tempo depois, com base no parecer 555/1998, da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do SF, e com arrimo em posição de doutrinadores como Geraldo Ataliba, Celso Bastos e Michel Temer e outros, tanto o SF como a CD permitiram a recondução para o mesmo cargo em legislaturas diferentes.

Curiosamente, Michel Temer um dos doutrinadores mencionados, foi Presidente da Câmara dos Deputados por dois períodos subsequentes, assim como ocorreu com o senador Antônio Carlos Magalhães na Câmara Alta. **Restando consolidado em ambas as casas, com o beneplácito do STF, a possibilidade de recondução para os cargos da Mesa, em biênios subsequentes, desde que em legislaturas diferentes.**

Inclusive, após isso, o RICD sofreu uma alteração, em que dispõe expressamente dessa possibilidade de recondução, respeitada o requisito de que se dê em legislaturas diferentes, observe o texto:

*Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.*

**§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. (grifo nosso)**

Em 2020, foi ajuizada a ADI 6.524/DF, de autoria do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a fim de estabelecer que a vedação constitucional à reeleição ou recondução às mesas das duas casas deve ser aplicada às eleições que ocorram tanto na mesma legislatura, como em legislaturas diferentes.

Ainda no mês de dezembro de 2020, a Corte Constitucional, ao julgar a ADI 6.524/DF, negou a possibilidade de reeleição dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, **mas isso, dentro da mesma legislatura**

Em resumo, ainda que a situação acima descrita não tenha se desenvolvido especificamente acerca do processo legislativo, trata-se de um tema com prescrição constitucional (art. 57) e intrinsecamente relacionado ao Poder Legislativo, de modos que, se entende que o caso serve de parâmetro para se mencionar que conteúdos, que inicialmente não foram decididos pelo STF, sob o argumento de serem de natureza *interna corporis*, tiveram um viragem no entendimento e posteriormente puderam ser apreciados pela Corte Suprema.

Em resumo, é pacífico o entendimento de que o STF não realiza o controle de regimentalidade dos procedimentos conduzidos por casa legislativa, apartando-se assim da condição de órgão recursal de decisões políticas <sup>79</sup>, nada obstante, a compreensão do que se caracteriza ou não como sendo matéria de natureza *interna corporis* é algo dinâmico, podendo assim mudar ao longo do tempo, como foi o exemplo do caso supracitado.

## **6. Manobras Regimentais e a Higiene do Processo Legislativo**

### **6.1 Introdução**

Feitas as abordagens acerca da importância e natureza jurídica do regimento interno das casas legislativas; contextualizando o tema com considerações sobre o Constitucionalismo, buscando supedâneo nas teorias trazidas por Jürgen Habermas, em seguida, avançando pela relevância dos estudos de legística, como fator de aprimoramento das atividades legiferantes e, por fim, adentrando no sinuoso conceito de processo legislativo, dirige-se esta pesquisa para a enumeração e considerações de alguns pontos da atividade parlamentar que podem trazer reflexão acerca de manobras regimentais que atentem ou não contra a higiene do devido processo legislativo.

### **6.2 O Controle da Agenda nas Casas Congressuais**

#### **6.2.1 Introdução**

Conquanto não transpareça numa primeira análise, a agenda legislativa se traduz em uma das questões mais sensíveis das *práxis* legislativas; por melhor e mais importante que seja uma proposição legislativa, esta somente poderá ser transformada em ato legislativo, ou seja, em lei, em emenda à Constituição etc, caso seja levada a deliberação e para isso, faz-se necessário constar na pauta das matérias a serem votadas.

Nesse diapasão, o poder de agenda é ponto nodal da atividade legislativa em qualquer parlamento, essencialmente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, casas que aprovam leis federais e nacionais e que, portanto, trabalham com um inesgotável rol de matérias e de partes interessadas nos mais diversos projetos.

---

<sup>79</sup> Roberta Simões Nascimento: “sem dúvida, grande vantagem haveria em impedir-se de modo absoluto a entrada em vigor de ato inconstitucional. Todavia a experiência revela que toda tentativa de organizar um controle preventivo tem por efeito politizar o órgão incumbido de tal controle, que passa a apreciar a matéria segundo o que entende ser a conveniência pública e não segundo a sua concordância com a lei fundamental. Isso é mais grave ainda no que concerne à lei, que se considera, na democracia representativa, expressão da vontade geral, pois vem a dar a um órgão normalmente de origem não popular uma influência decisiva na elaboração das leis”. *Devido Processo Legislativo e Qualidade da Deliberação Legislativa*. Revista da Advocacia do Poder Legislativo.

Inicialmente, impende refletir que esse poder de agenda se manifesta tanto na seara positiva como na seara negativa, vale dizer, se manifesta tanto para a inclusão de matérias a serem deliberadas, como para obstaculizar determinados projetos de seguirem para a votação.

Por seu turno, muitos são os elementos a influenciar e até a determinar a agenda legislativa; fatores de ordem jurídica e regimental, evidentemente, fatores políticos, além da atuação de grupos de pressão, o denominado “lobby” e mesmo que em menor escala, a pressão popular são componentes a atuar, entre outros, nesse campo.

Menciona-se ainda, a grande quantidade de projetos apresentados em relação a limitação do tempo dentro de cada legislatura e quais são os órgãos da casa habilitados a deliberar, como evidentemente o Plenário, e para certos casos, as comissões permanentes, no caso das deliberações conclusivas ou terminativas (CF, art. 58, § 2º, I).

Em pesquisa realizada no portal da Câmara dos Deputados<sup>80</sup>, sobre as proposições de natureza legislativa de 2019, ou seja, o primeiro ano da 56ª legislatura e apenas citando as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar, os projetos de lei, os projetos de decreto legislativo e os projetos de resolução, verificou-se o seguinte:

<b>Nº de Proposições De 2019</b>	<b>Aprovadas na CD</b>	<b>Transformadas em Norma Jurídica</b>	<b>Prontas para Pauta</b>
<b>6.402</b>	<b>174</b>	<b>158</b>	<b>213</b>

Depreende-se desse quadro, que das 6.402 proposições apresentadas no ano de 2019 na Câmara dos Deputados; 332 foram aprovadas na casa (174 + 158); 213 estão prontas para deliberação. Ou seja, 5.857 proposições ainda tramitavam na casa por ocasião da produção deste texto, vale dizer, mais de 90% das proposições apresentadas no primeiro ano da atual legislatura, esperam na “fila” da deliberação.

Evidentemente, esse número não pode ser considerado de forma bruta, haja vista a existência de situações particulares, como proposições apensadas a outras, interposição de recursos, pedidos de vista, projetos rejeitados etc. Ainda assim, pela discrepância no número de projetos apresentados somente no ano de 2019 (6.402) e os que ainda seguem ou seguiam na CD (5.857), revelam certa dificuldade para se organizar a agenda das deliberações

---

<sup>80</sup> <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>.

Enfim, a agenda legislativa, a despeito de ser um tema de grande relevância e de significativa complexidade, talvez até propositadamente, tem sido menoscabado pelo legislador e alijado de um maior debate intra-parlamento.

A centralização do poder de agenda nas mãos do presidente da casa legislativa, conteúdo estabelecido por regimentos regimentais e as prerrogativas do presidente da República para influenciar na agenda legislativa são temas caros ao Legislativo.

Vale dizer, seja por meio das urgências constitucionais, seja recorrente edição de medidas provisórias, a atuação do Poder Executivo impõe sistematicamente o sobrestamento na pauta da Câmara dos Deputados e no Senado Federal e mesmo nas sessões conjuntas do Congresso Nacional, nesse caso, por meio de oposição de vetos; todos esses são pontos relevantes a serem desenvolvidos na análise e na sua correlação com eventuais manobras regimentais que obstaculizam um efetivo processo legislativo.

### 6.2.2 O Presidente da Casa e o Poder de Centralização da Agenda.

Tanto o RICD como o RISF possuem regras claras no sentido de dar ao presidente da respectiva casa, a competência para inserir na pauta, as matérias que irão a deliberação no Plenário. Acerca dessa temática, estabelecem os regimentos, o seguinte:

<i><b>RICD:</b></i>	<i><b>RISF:</b></i>
<p><i>Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:</i></p> <p><i>I - quanto às sessões da Câmara:</i></p> <p><i>s) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados;</i></p> <p><i>t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento; (grifei)</i></p>	<p><i>Art. 48. Ao Presidente compete:</i></p> <p><i>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; (grifei)</i></p>

Como se pode observar, particularmente, acerca da Câmara dos Deputados, consoante o seu Regimento Interno, há previsão de uma agenda mensal, a ser trabalhada pelo presidente da Casa, juntamente com um colegiado denominado Colégio de Líderes, que evidentemente, reúne a totalidade dos líderes da casa, como os de partidos, blocos parlamentares, do Governo, da oposição, da maioria e da minoria. Por outro lado, no Senado, não há sequer essa regra do Colégio de Líderes, o que redundava em um quase

absoluto poder do presidente da Câmara Alta, para agendar as matérias que irão a deliberação no Plenário da Casa.

Em resumo e em ambas as casas, o poder positivo das agendas legislativas está praticamente centralizado nas mãos do presidente da casa, uma vez que as respectivas ordens do dia (parte da sessão deliberativa destinada a discussão e votação de proposições) é designada pelo mandatário maior da Casa.

Em outras palavras, o presidente da Casa exerce uma atribuição essencial na designação das proposições que são levadas a discussão e votação no Plenário da casa, ou seja, **um elevadíssimo poder na elaboração da pauta legislativa.**

Se por um lado, é razoável que o mandatário maior da Casa exerça esse certo poder de agenda dentro da respectiva Câmara (até pela sua interlocução com os demais poderes, em especial com o Executivo); por outro lado, **não se vê como adequada que essa competência de definir a pauta, seja exercida praticamente de forma exclusiva e privativa, afastando a possibilidade de que a grande maioria dos 513 deputados, e dos 81 senadores tenham, na respectiva casa, uma efetiva ingerência nessa questão de escolha das matérias, todavia é isso que se vê na prática.**

Dentro do princípio constitucional da separação e harmonia, que deve reger a relação entre os poderes, verifica-se que nem sempre o Legislativo teve a necessária independência para formular a sua pauta. Ao longo desses mais de trinta anos de vigência da Constituição Federal, não foi exceção, a situação em que circunstâncias políticas voláteis, bem como, posições individuais de ocasião, do presidente da respectiva casa legislativa, influenciaram sobremaneira a formatação da pauta legislativa.

Inclusive, pela experiência dos mais variados governos e das mais diferentes correntes ideológicas, o presidente da casa, bem como os líderes partidários têm um posicionamento de alinhamento com o Poder Executivo, algo nem sempre alinhado com os reais anseios da sociedade.

Esse deletério quadro, dentre outros motivos, levaram a sociedade a dividir os congressistas, em especial, os deputados federais, ou como parlamentares influentes, ou como integrantes do chamado baixo clero<sup>81</sup>, haja vista a ínfima participação desse grupo,

---

<sup>81</sup> Débora Messenberg citando fala de José Sarney: “Dentro do Congresso Nacional, sempre existiu um Colégio de Líderes que não aparece, informal, que era chamado Sacro Colégio. Todas as pessoas que tinham influência nas decisões participavam dessas decisões. Existiu sempre, (...) homens de diversas tendências que nas questões fundamentais decidem sobre o Brasil, se dizia até o Sacro Colégio, daí veio essa expressão do baixo clero.” Artigo: *O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro*. Cadernos Aslegis, Brasília, v. 40, p. 79-107, mai./ago. 2010.

no poder de agenda da casa. Ressalte-se que esse pejorativo conceito popular, denominado *baixo clero*, acaba por se referir a cerca de 80% dos membros da casa, ou seja, a grande maioria, portanto.

Evidentemente, não se pode olvidar que é razoável a relevância da participação do presidente da Casa na elaboração da agenda legislativa, afinal, essa autoridade, além de ter sido escolhida por seus pares, em processo de eleição, possui uma interlocução ímpar com os chefes dos demais poderes, em especial com o presidente da República, que por sua vez, é o responsável maior por estabelecer as políticas públicas essenciais para a sociedade. Políticas públicas essas que, muitas vezes, dependem de regulamentação por lei, para serem implementadas e assim dependem das casas do Congresso Nacional, para se tornarem efetivas.

Ao mesmo tempo, não se pode deixar de trazer o questionamento de que essa agenda legislativa, da forma como preconizada tanto pelo RICD como pelo RISF, tem um **excesso de centralização no presidente da respectiva Casa**, seria isso saudável, uma vez que exclui da maioria esmagadora dos membros da casa, o importantíssimo poder de agenda da casa? Entrementes, se se considera saudável a relevância do presidente da casa para com o poder de agenda, por outro lado, se questiona essa quase que exclusiva centralização.

E se os poderes presidenciais da agenda positiva são indiscutíveis, uma vez que cabe a essas autoridades a designação da ordem do dia dos plenários da Câmara e do Senado, impende ainda destacar o papel da agenda negativa, vale dizer, o papel para criar óbices e impedir que a matéria, mesmo que em condições, possa ser impedida de ir à deliberação. Esse poder negativo da agenda pode ser verificado em diferentes situações.

De início, menciona-se o poder de não pautar as medidas provisórias, seja por omissão de leitura em Plenário (tema a ser esmiuçado no próximo tópico), seja por negativa de sobrestamento da pauta, para as medidas provisórias publicada há mais de 45 dias, como inicialmente dispõe a regra constitucional, insculpida no art. 62, § 6º.

A esse respeito, é oportuno mencionar a questão de ordem n. 411 de 2009, da Câmara dos Deputados, que induziu uma mudança institucional significativa no sentido da atenuação do poder de agenda do Presidente da República quanto aos efeitos do trancamento da pauta em função do não atendimento do prazo constitucional para análise de medida provisória.

Conforme a aludida questão de ordem, em posição endossada pelo Supremo Tribunal Federal, na chamada solução *Temer*, haja vista essa posição ter sido adotada na

Câmara dos Deputados, quando o ex presidente da República Michel Temer presidia a Casa legislativa, as medidas provisórias editadas depois de 45 dias, somente trancariam a pauta em relação apenas a projetos de lei ordinária, ou seja, não sobrestariam a pauta em relação a outros tipos de proposições legislativas tais como PECs, PLCs e outras, ademais, se os PLOs tratassem de temas vedados a MPs, como matéria penal, matéria processual e outras, a MP não teria o condão de sobrestar a pauta.

Destaque-se que esse posicionamento mitigou sobremaneira o poder de agenda parlamentar atribuído ao presidente da República, isso em razão do excessivo número de MPs editadas, o que acabava, por uma via transversa, na imposição da pauta das casas congressuais, restando restituído assim, grandemente o poder de agenda do presidente da casa legislativa, essencialmente o poder negativo da agenda, qual seja, o de não pautar determinadas matérias.

Outra demonstração do poder de agenda negativo do presidente da Casa Legislativa se relaciona com as matérias em regime de urgência regimental, sendo necessário nesse caso, explanar as regras tanto do RICD como do RISF, para a compreensão do raciocínio.

Dispõe o RICD que a apresentação de requerimento de urgência por parte de determinado número de deputados, acarreta na adoção do procedimento sumaríssimo, também conhecido como urgência regimental (art. 153). Tecnicamente, o regime de urgência é aquele que faz com que a proposição decline de determinadas formalidades procedimentais a passe a tramitar de forma acelerada (art. 157), por exemplo, dispensam interstícios e seguem para o Plenário, sem a obrigatoriedade do parecer dado em comissão.

Conquanto a apresentação do requerimento de urgência possa, *a priori*, impor ao presidente, o dever de pautar a matéria, *a posteriori*, isso finda por não acontecer, haja vista a banalização dos requerimentos de urgência, a propósito, tópico a ser tratado logo a frente, nesta pesquisa; acarretou numa longa “fila” de proposições que estão em situação de espera, aguardando a inclusão na ordem do dia.

Ou seja, se num primeiro momento os projetos com urgência advinda de requerimento assinados pela maioria absoluta da Casa e que via de regra, são subscritos pelos líderes que correspondem a esse número (RICD, art.155), que teriam inclusão compulsória na pauta da ordem do dia, não o são.

Assim sendo, devido ao elevado número de proposições nessa situação de procedimento sumaríssimo, o que finda por acarretar na manutenção do poder de agenda centralizado na mão do presidente que vai pautar as urgências ao seu alvedrio.

Cabe salientar, acerca do Regimento Interno do Senado, que excetuando o instituto do Colégio de Líderes e a sua atribuição de propor uma agenda mensal para a ordem do dia, uma vez que não possui previsão no regimento, as demais regras de urgências previstas na norma interna (RISF, art. 336), são similares ao que consta no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ainda falando no poder de agenda negativo do presidente da Câmara dos Deputados, embora esse tema não seja diretamente relacionado ao processo legislativo, todavia, dada a importância da matéria, menciona-se o dispositivo do Regimento Interno (art. 217), que concede ao mandatário maior da Câmara baixa, a discricionariedade para acolher ou não petição que proponha o *impeachment* do presidente da República, por crime de responsabilidade.

De acordo com o portal Poder 360<sup>82</sup>:

*Com a petição entregue pelo advogado Miguel Reale Júnior na última 4ª feira (8.dez.2021), o presidente da República, Jair Bolsonaro (PL), já soma 143 pedidos de impeachment desde o início do mandato, sendo que 136 aguardam análise.*

Nesse sentido, por mais grave que seja uma falta cometida pelo presidente da República, o recebimento da petição de *impeachment*, ou seja, o marco originário do processo está umbilicalmente relacionado ao poder único do presidente da Câmara dos Deputado, que despachará ou engavetará o pedido.

Não obstante o entendimento do Supremo Tribunal Federal, esposado nos julgados de três mandados de segurança (38.034, 38.133 e 38.208), de maio de 2022, de que não há, no ordenamento jurídico vigente, norma que exija o processamento automático ou com prazo estabelecido para análise de pedido de *impeachment*.

### **6.3 Caducidade de Medidas Provisórias Ante a Ausência de Leitura em Plenário.**

#### **6.3.1 Descortinando o Instituto da Medida Provisória.**

---

<sup>82</sup> <https://www.poder360.com.br/congresso/miguel-reale-jr-e-cupula-da-cpi-da-covid-protocolam-impeachment-de-bolsonaro/>

A Carta Magna, no *caput* do seu artigo 62, estabelece, que em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Na condição de ato normativo de caráter excepcional, editado em razão de situação de urgência e relevância, e que dispensa o trâmite legislativo ordinário para produzir efeitos, as medidas provisórias, como o próprio nome relata, nasceram para serem atos legislativos de natureza precária, de excepcionalidade, enfim de provisoriedade, dependendo do Legislativo para se consubstanciar em lei, ou seja, vinculando-se ao Poder Legislativo para assumir a condição de ato legislativo de natureza permanente.

A fim de se aprofundar no conceito de medida provisória, recorre-se aos ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que disse:

*(...) note-se que a medida provisória é um típico ato normativo primário e geral. Edita-o o Presidente no exercício de uma competência constitucional, de uma competência que, insista-se, lhe vem diretamente da Constituição. Manifesta-se assim a existência de um poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação (2001).*

José Afonso da Silva, por sua vez, ao discorrer sobre as medidas provisórias, afirma:

*(...) são, como se nota, medidas de lei (têm força de lei sujeitas) a uma condição resolutiva, ou seja, sujeitas a perder sua qualificação legal no prazo de cento e vinte dias. (2001).*

Já, Uadi Lamêgo Buló ensina:

*(...) as medidas provisórias possuem força de lei, o que lhes permite criar direitos e deveres, mas não são leis. Ainda que se encontrem em estado de equivalência constitucional com as leis, o que ocorre apenas transitoriamente, as medidas provisórias se distinguem profundamente das leis, pois são atos excepcionais, efêmeros, precários e condicionados decorrentes de ato monocrático e unipessoal do chefe do Poder Executivo. (2002)*

Tomando como base essas considerações, pode-se compreender a medida provisória como **ato normativo primário geral, temporário, sujeito a uma condição resolutiva e editado, com força de lei, de maneira unipessoal e discricionária, exclusivamente pelo chefe do Poder Executivo, para as situações de relevância e urgência**, isto é, em situações excepcionais e extraordinárias em que não seja possível

aguardar a manifestação do Congresso Nacional, por meio do Processo Legislativo ordinário ou nem mesmo sumário (urgência constitucional).

Impende destacar que esse instituto legislativo possui indubitável relação com o antigo decreto-lei, instituto normativo previsto na Constituição de 1967, e que fora largamente utilizado pelos presidentes da República na época dos governos militares.

Pois bem, findo o Estado Novo, a Constituição de 1946 aboliu a figura do decreto-lei, todavia, após o golpe militar de 1964 e o retorno das arbitrariedades governamentais, sobretudo com a outorga da Constituição de 1967, o Chefe do Executivo, passou novamente a deter poderes para baixar decretos-legislativos.

Promulgada a Constituição Cidadã em 1988, o instituto do decreto lei foi extinto, passando a ser adotado o instituto da medida provisória. Entretanto, entende-se que a medida provisória, nos moldes em que está na Carta Magna, se um de lado, foi inspirada no decreto-lei da Constituição de 1967, de outro, apresenta-se como instrumento de um governo representativo e não de exceção.

### **6.3.2 A Medida Provisória “erroneamente” colocada como ato do processo legislativo**

O artigo 59 da Constituição Federal estabelece que o processo de formação das leis, compreende dentre outras coisas, a formação da medida provisória, este pesquisador, sem a pretensão de corrigir o texto da Lei Maior, entende que melhor seria que a norma fizesse menção, não a medida provisória como produto do processo legislativo, mas, diferentemente, que a medida provisória que deflagra, ou seja, que faz iniciar o processo legislativo.

Aliás, raciocínio corroborado por José Afonso da Silva, que tece robustas críticas ao dispositivo supracitado, afirmando:

*(...) as medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinha mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduzia-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88. (2001) grifo meu*

Conveniente se faz também, colacionar algumas posições de administrativistas acerca da natureza jurídica de medida provisória, destacando que há dissenso na doutrina,

acerca de o instituto enquadrar-se como ato administrativo, lei “especial”, ou ato político normativo, entre outras designações. Para Marco Aurélio Greco:

*(...) medida provisória, tal como prevista no art. 62, da CF/88, é na verdade um ato administrativo geral editado pelo Presidente da República, em razão da situação constitucionalmente descrita (GRECO, 1991, pág. 16). Estando vinculada inclusive, além dos pressupostos constitucionais específicos, ao plano de validade de todo ato administrativo (sujeito, forma, objeto, finalidade e motivo).*

Em sentido, análogo, as lições de Hely Lopes Meirelles:

*Atos administrativos normativos são aqueles que contêm um comando ‘geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os decretos regulamentares e regimentos, bem como as resoluções, deliberações e portarias de conteúdo geral. (1998).*

Já no entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado:

*(...) que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeito a controle de Poder Judiciário. (2001, pág.181, g.n). Por sua vez, as Medidas Provisórias têm o condão de criar, modificar ou extinguir direitos e, enquanto em vigor, tem “força de lei” aqueles, são infralegais, estas, infraconstitucionais. (2001)*

Outros estudiosos já consideram a Medida Provisória uma “lei especial”, como Pontes de Miranda, que em seus Comentários à Constituição de 1969, com a Emenda à Constituição nº. 01/69, afirmava:

*Decreto-lei é lei sob condição resolutiva” pode-se ia dizer que a medida provisória é lei sob condição resolutiva.*

Para Eros Roberto Grau:

*(...) há de se deixar ratificado: Medidas Provisórias são leis especiais dotadas de vigência provisória imediata. (1990, RT 658/241).*

Colaciona-se ainda, o entendimento de Ives Gandra da Silva Martins, que assim se manifesta:

*(...) pessoalmente, meu entendimento é o de que a medida provisória é ato legislativo delegado constitucionalmente. Não é ato administrativo. Não tem dupla natureza, mas uma só, aquela definida pelo art. 59 da lei suprema, que se refere ao ‘Processo Legislativo’ (2000).*

Da mesma Forma, Clémerson Merlin Cléve sustenta que:

*(...) no atual contexto da experiência jurídica todo ato emanado das entidades as quais a Constituição atribua função legislativa, quando praticado no uso da competência constitucionalmente outorgada, será lei, desde uma perspectiva genérica. (1999).*

Para concluir, junta-se aos entendimentos supracitados, o de Celso Antônio Bandeira de Mello, que se preocupa em elencar alguns aspectos impeditivos à caracterização da Medida provisória como Lei, ainda que especial:

*(...) A primeira diferença entre umas e outras reside em que as medidas provisórias correspondem a uma forma excepcional de regular certos assuntos, ao passo que as leis são via normal de discipliná-los. A segunda está em que as medidas provisórias são, por definição, efêmera, enquanto as leis, além de perdurarem normalmente por tempo indeterminado, quando temporárias têm seu prazo por elas mesma fixado, ao contrário das medidas provisórias, cuja duração máxima já está preestabelecida na Constituição: 120 dias.*

*A terceira diferença consiste em que as medidas provisórias são precárias, isto é, podem ser infirmadas pelo Congresso a qualquer momento dentro do prazo em que deve apreciá-las, em contraste com a lei, cuja persistência só depende do próprio órgão que a emanou. (Congresso). A quarta diferença resulta de que a medida provisória não confirmada, isto é, não transformada em lei, perde sua eficácia desde o início: esta, diversamente, ao ser revogada, apenas cessa seus efeitos ex nunc. Por tudo isso se vê que a força jurídica de ambas não é a mesma. Finalmente, a quinta e importantíssima diferença procede de que a medida provisória, para ser expedida, depende da ocorrência e certos pressupostos, especificamente os de “relevância e urgência”, enquanto, no caso da lei, a relevância da matéria não é condição para que seja produzida; antes, passa a ser de direito relevante tudo o que a lei houver estabelecido. Demais disso, inexistente o requisito de urgência. Em virtude do exposto, seria erro gravíssimo analisá-la como se fossem leis “expedidas pelo Executivo” e, em consequência atribuir-lhes regime jurídico ou possibilidades normatizadoras. Equivalentes às das leis. (2002).*

Diante do exposto, este pesquisador entende que medida provisória se caracteriza como: **ato normativo com força de lei, adequado a matérias específicas, emanado de ato do presidente da República, a partir de situações que ensejam relevância e urgência, de efeitos provisórios imediatos, não obstante dependente de aprovação do Congresso Nacional para convalidar-se definitivamente como lei.**

#### **6.3.4 Pressupostos Constitucionais.**

Como se pode depreender do artigo 62 da Constituição Federal, as medidas provisórias devem ser adotadas “em caso de relevância e urgência”. Aqui os pressupostos constitucionais caracterizados pela partícula aditiva “e”, o que dá obrigatoriedade a presença concorrente de ambos os elementos para que esteja caracterizada a hipótese prevista no texto constitucional.

Ponto nodal dessa celeuma são os critérios altamente subjetivos desses pressupostos. Ilustrando, ao mesmo tempo em que se pode editar uma medida provisória

para liberação de créditos extraordinários, para uma situação de calamidade pública, em que os pressupostos de urgência e relevância facilmente se vislumbram, pode-se também publicar uma medida provisória, apenas para conferir ao presidente do Banco Central, *status* de ministro de Estado, fato que em princípio não demonstra nem urgência, tampouco relevante interesse público, caso da MP 2.236/2001.

Tal fato, poderá em princípio explicar o alarmante número de edições desse instrumento normativo que deveria ser utilizado apenas para situações excepcionais, mas que efetivamente, não o é; tudo cingido à discricionariedade do Presidente da República.

Se por um lado, o decreto-lei previsto Constituição pretérita (1967-69), que estabelecia que nas situações de **urgência ou de interesse público relevante**, poderiam ser editados os decretos-lei, para motivar a publicação do instrumento **a medida provisória tem como pressupostos concomitantes, a relevância e a urgência**, inclusive esses pontos são analisados tanto pela comissão mista que opina sobre a constitucionalidade e mérito da medida provisória (CF art. 62 ), como pelos plenários da CD e do SF, podendo inclusive ser analisado em sede de ação direta de inconstitucionalidade pelo próprio STF.

Em resumo, há de se reafirmar os limites da discricionariedade do presidente da República, para basear a presença dos pressupostos constitucionais, não excluindo o Congresso Nacional da avaliação política final. Menciona-se ainda, a possibilidade de análise por parte do Judiciário, no que concerne à apreciação da constitucionalidade e juridicidade, atuando como freio aos abusos, que porventura sejam praticados, indubitavelmente, um fator de usurpação da função precípua de legislar do Poder Legislativo por parte do Poder Executivo.

Celso Antônio Bandeira de Mello exterioriza raciocínio sobre a necessidade de os critérios de relevância e da urgência das medidas provisórias serem analisados não só pelo Executivo, assim, diz o doutrinador:

*(...) Com efeito, se 'relevância e urgência' fossem noções só aferíveis concretamente pelo Presidente da República, em juízo discricionário incontestável, o delineamento e a extensão da competência para produzir tais medidas não decorreriam da Constituição, mas da vontade do Presidente, pois teriam o âmbito que o Chefe do Executivo lhes quisesse dar. Assim, ao invés de estar limitado por um círculo de poderes estabelecido pelo Direito, ele é quem decidiria a sua própria esfera competencial na matéria, ideia antinômica a tudo que resulta do Estado de Direito (2002).*

Por sua vez, De Plácido e Silva, em seu *Vocabulário Jurídico*, conceitua por relevante:

*(...) e relevar, do latim relevare (reerguer), entende-se o que é apreciável, tem fundamento, é legítimo, é razoável, em virtude do que se mostra admissível, evidente, insuperável. Assim, matéria relevante, seja de fato ou de direito, é a que se apresenta em toda exuberância, em toda evidência, para ser acatada ou apreciada como justificativa do pedido, da pretensão ou da proteção ao direito.” (1999).*

Também já ficou assentado pelo Supremo Tribunal Federal, na ADIn 293-7/DF, da lavra do ministro Celso de Mello, o que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional:

*(...) é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Executivo a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (RTJ 146/707).*

**Destaque-se assim, que independentemente de prévia apreciação parlamentar, as medidas provisórias, salvo exceções, uma vez publicadas e dado o seu caráter de relevância e urgência, e ainda que precariamente, já produzem efeitos na órbita jurídica, dependendo, entretanto de aprovação das casas do Congresso Nacional para se incorporarem em caráter definitivo, como leis ordinárias, na ordem jurídica.**

### **6.3.5 Tramitação de Medidas Provisória.**

A fim de se contextualizar o que pode ser uma eventual manobra regimental a desvirtuar o procedimento legislativo na apreciação das medidas provisórias, faz-se necessário, ainda que perfunctoriamente, explanar a tramitação desse tipo de proposição legislativa.

Pois bem, publicada a medida provisória, há efeitos tanto dentro como fora do Parlamento. Alhures ao Parlamento, o que se realiza é a inovação no ordenamento jurídico, a partir dos efeitos da MP que passou a vigor.

De outra sorte, no âmbito do Congresso Nacional, começa a tramitar a atípica proposição legislativa, sendo que o seu início se dá com a constituição de uma comissão mista (CF, art. 62, § 9º). Exatamente, tão logo é publicada a MP, é formada uma comissão

de deputados e senadores cuja missão é analisar os aspectos de constitucionalidade, inclusive os pressupostos de relevância e urgência, bem como, o mérito e a adequação financeira e orçamentária (quando for o caso). Após a emissão do parecer por essa comissão mista, é que a matéria segue para a Câmara dos Deputados e sendo aprovada, segue para o Senado Federal.

Na qualidade de ato legislativo de exceção, a medida provisória foi concebida pelo constituinte para ter um prazo máximo de vigência, sendo vedada a sua reedição. **Demais disso, cumpre destacar que o prazo de vigência da MP será de 60 (sessenta) dias e prorrogável uma única vez, por igual período** (art. 62, § 3º).

Reitera-se que esse **prazo decadencial fica suspenso nos períodos de recesso parlamentar** (art. 62, § 4º). Ainda no que pertine ao prazo de vigência da MP, caso haja a aprovação de projeto de lei de conversão, alterando o texto original do ato legislativo precário, a vigência prosseguirá até a sanção ou veto do presidente (art. 62, § 12).

Concluindo, pode a medida provisória vigor por prazo superior ao de 120 (cento e vinte) dias, desde que se compute no conjunto do período, o recesso parlamentar ou parte dele (art. 62, § 3º) e/ou o ínterim, de no máximo 15 (quinze) dias úteis da aprovação do projeto de conversão para a sanção ou veto do chefe do Executivo (art. 62, § 10 c/c 66, § 1º).

Outro ponto importantíssimo acerca da tramitação de MP, diz respeito a possibilidade de provocar o sobrestamento da pauta da casa em que estiver tramitando. **O Texto Constitucional dispõe que 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação, a medida provisória assumirá caráter de proposição em urgência e sobrestará a pauta das deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando** (art. 62, § 6º), o que se chama comumente “trancar a pauta”. Essa medida tem por finalidade compelir a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal a serem céleres na apreciação de uma matéria que tem na sua origem o requisito da urgência.

Observe-se que esse prazo para o sobrestamento da pauta, nada tem a ver com o prazo de vigência e produção de efeitos da MP (60 + 60 dias). Faz-se necessário frisar que esse prazo de 45 dias para o sobrestamento da pauta é contínuo, a partir da publicação, entretanto vai interessar apenas na Casa onde a matéria estiver tramitando, ou onde a MP estiver por entrar, haja vista que poderá já chegar “trancando a pauta”.

Por fim, há quatro possibilidades de resultado na apreciação de medida provisória, a saber: 1) aprovação da MP tal qual foi publicada pelo presidente da República; 2) aprovação da MP com alterações, ou seja, com emendas; 3) rejeição da MP por insuficiência de votos (menos do que a maioria simples), seja na CD, seja no SF e 4) rejeição da MP por caducidade, ou seja, por ausência de deliberação na CD ou no SF. Das quatro possibilidades supracitadas, importa para a reflexão acerca do tema desta pesquisa, a explanação acerca da rejeição tácita da MP, ou seja, rejeição por mera ausência de votação ou rejeição por caducidade.

Caso a medida provisória venha a ser aprovada, seja com o seu texto original ou com alterações, será transformada em lei ordinária; por outro lado, se a MP for rejeitada por insuficiência de votos e sobretudo, se essa rejeição acontecer por caducidade, ou seja, ausência de votação

Entendendo que a MP é uma medida excepcional, que necessita ser apreciada com celeridade, o constituinte estabeleceu prazos para que o Congresso Nacional, sobre ela deliberasse, no caso 60 (sessenta) dias, prorrogável por mais 60 (sessenta). Além disso, a medida tem o condão de sobrestar a pauta na Casa em que estiver tramitando, 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação.

Todas essas medidas têm por finalidade compelir o Legislativo a se pronunciar sobre a MP. Entretanto, caso isso não venha ocorrer, proceder-se-á a rejeição tácita da medida provisória, vale dizer, diante da inércia do Legislativo, que não apreciou a matéria no prazo de 60 (sessenta) dias, mais a prorrogação de também 60 (sessenta), **a medida provisória será considerada como rejeitada por decurso de prazo.**

O que impede a sua reedição na mesma sessão legislativa e de igual forma, leva a necessidade de o Congresso Nacional providenciar em 60 (sessenta) dias um decreto legislativo que regule as relações jurídicas, dela decorrentes no tempo em que teve vigência, da mesma forma que ocorre com a medida provisória rejeitada expressamente.

Entenda-se, a omissão do legislador em promulgar tal decreto legislativo, acarreta na preservação das relações jurídicas constituídas em razão da vigência da medida provisória, antes de sua rejeição.

### **6.3.6 A Negativa de Leitura no Plenário da Câmara dos Deputados, Obstaculizando a Tramitação da Medida Provisória.**

A disciplina constitucional de tramitação de medida provisória estabelece, de forma incontroversa, que a proposição legislativa **sobrestará a pauta da casa legislativa em que estiver tramitando, após 45 (quarenta e cinco) dias de sua publicação** (CF, art. 62, § 6º), observe:

*Constituição Federal, art. 62*

.....  
*§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (grifo meu).*

No entanto, tomando como base o ano de 2019, o primeiro ano da 56ª Legislatura, verificou-se que o então presidente da Câmara dos Deputados deixou de cumprir por algumas vezes a supracitada regra constitucional, **sob o argumento de que o sobrestamento da pauta dar-se-ia somente, se a medida provisória houver sido lida em plenário**, fato cuja ocorrência, está totalmente inserto no alvedrio do dirigente da casa legislativa e em nenhum outro ponto.

**A conduta omissiva do presidente da Câmara Baixa, de não proceder a leitura da medida provisória em plenário, depois que esta ingressa na Câmara dos Deputados, impedindo-a de iniciar a sua tramitação na Casa; na visão deste pesquisador, acarreta insegurança ao devido processo legislativo, e de forma insofismável, mitiga a participação dos demais congressistas, podendo macular o direito subjetivo desses mandatários.**

Ademais, o atraso deliberado e injustificado em não proceder a leitura a MP em Plenário, impossibilitando o início de sua tramitação na Câmara dos Deputados, pode findar por acarretar, ou no “estrangulamento” da pauta do Senado Federal, necessariamente a casa revisora na apreciação das MPs, ou mesmo, na rejeição da medida provisória na própria Câmara dos Deputados, por decurso de prazo, vale dizer, resulta na caducidade da MP por simples ausência de deliberação e também ocasiona o término de sua vigência.

Impende destacar que além das diretrizes constitucionais acerca da tramitação de uma medida provisória, a Resolução nº 1 de 2002/CN, norma conexas ao Regimento

Comum do Congresso Nacional, também regula a tramitação de MP, nesse diapasão, após a publicação da MP, é constituída uma comissão especial mista.

O mister dessa comissão especial é apreciar e apresentar um parecer, somente após isso, a proposição legislativa dá entrada na Câmara dos Deputados e sendo aprovada, então, será apreciada pelo Senado Federal.

Acerca da comissão especial, observe o que mencionam a Constituição Federal e a referida resolução:

*Constituição Federal, art. 62*

.....  
§ 9º *Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (grifo meu).*

*Resolução nº 1, de 2002-CN*

.....  
Art. 2º *Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela. (grifo meu).*

Dos dispositivos supracitados, depreende-se claramente que a medida provisória, após receber o parecer da comissão mista, deve ser dirigida à Câmara dos Deputados para inclusão em pauta, discussão e votação no plenário, não constando na Constituição Federal, em nenhum momento, o formalismo que venha exigir a prévia leitura da proposição no Plenário da Casa legislativa, para se iniciar o prazo de sobrestamento da pauta.

**E ainda que assim não fosse, indaga-se: após a medida provisória dar entrada na Câmara dos Deputados, qual o óbice para a negativa de leitura da proposição no plenário da casa e, a partir daí o início da fluência do prazo constitucional de sobrestamento da pauta?**

Em resumo, a simples voluntariedade do presidente da Câmara dos Deputados no concernente à leitura ou não da medida provisória, pode acarretar a caducidade do ato normativo com força de lei. Entrementes, a conduta omissiva e de caráter meramente volitivo do presidente da Câmara dos Deputados, ao arrepio das diretrizes constitucionais, por vezes, encerra precocemente o processo de formação de uma lei, oriunda de uma medida provisória.

Não se olvida o fato de que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no seu artigo 132, corroborado pela Questão de Ordem 43/2015, disciplina que cabe ao presidente da casa a atribuição de proceder a leitura da proposição no plenário para que esta esteja habilitada a iniciar a sua tramitação. Demais disso, disciplina a Questão de Ordem 43/2015, *in fine*<sup>83</sup> que não pode transcorrer tempo desarrazoado entre o recebimento da MP e a sua leitura.

No entanto, somente no ano de 2020, exemplificam-se entre outras, as medidas provisórias 922, 933, 951, 952, que tiveram a vigência encerrada, após transcorrido o prazo constitucional de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por mais 60 (sessenta) dias, **simplesmente por não terem sido apreciadas no Câmara dos Deputados, em função da negativa de sua leitura no plenário, pelo presidente da casa legislativa.**

Enfatizando, a medida provisória, um ato normativo primário (CF, art. 59, V), com força de lei, editado pelo presidente da República para tratar de temas em situações de relevância e de urgência, deixa de ser apreciada, por mera ausência da sua leitura no plenário da CD; enfatizando que a despeito do seu caráter precário, via de regra, a medida provisória, uma vez publicada, produz efeitos imediatos, dependendo de convalidação das casas do Congresso Nacional para assumir natureza permanente de lei.

Como é cediço, a medida provisória possui prazos rígidos, tratados na Constituição Federal. Um desses prazos, diz respeito à vigência da MP e a possibilidade que haja o sobrestamento da pauta na casa congressual em que esteja tramitando a proposição, na linguagem parlamentar, o trancamento da pauta.

O artigo 62, § 6º da Constituição Federal, dispõe, *in verbis*:

*“ Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. ” (grifo meu)*

Demais disso, o artigo 62, § 3º, assim dispõe:

*“As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso*

---

<sup>83</sup> QO 43/2015 – CD: Afirma que é juridicamente defensável a estipulação da leitura das proposições, tal como prevista no art. 132 do RICD, como marco a partir do qual a medida provisória passaria a trancar a pauta das sessões ordinárias até que se ultime a deliberação ou que se opere a perda da eficácia por decurso de prazo, **contanto que entre o recebimento e a leitura não transcorra tempo desarrazoado.** (grifo meu).

*Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. ”* (grifo meu).

Pois bem, dos dispositivos supracitados, infere-se de forma cristalina, que o não sobrestamento da pauta na casa congressual, em que a medida provisória tramita, após o 45º (quadragésimo quinto) da sua publicação pode consistir em violação às regras constitucionais e mácula ao devido processo legislativo, isso, por um simples formalismo regimental.

Observe-se a lição de João Trindade Cavalcante Filho<sup>84</sup>, quando diz:

*“(...) dito de outra forma: o dia da edição da MP é considerado o ‘dia 1’. Deve a medida ser imediatamente submetida pelo Presidente à apreciação da Câmara, e a partir daí correm paralelamente dois prazos. A partir do 45º dia de vigência da MP, esgotou-se o prazo de sobrestamento. Daí em diante, a casa em que medida estiver tramitando (Câmara ou Senado) fica impedida de analisar outras proposições antes de votar a MP (na linguagem parlamentar), a Casa fica ‘com a pauta trancada’. Mas a medida continua valendo. Só perderá os efeitos se chegar o 120º dia e não tiver ainda sido definitivamente apreciada pelo Congresso Nacional: nesse caso, considerar-se-á tacitamente rejeitada.<sup>1</sup>”* (grifo meu).

Na mesma linha de raciocínio, colaciona-se dessa vez, os ensinamentos de Kildare Gonçalves de Carvalho<sup>85</sup>, em sua clássica obra Técnica Legislativa, quando diz:

*“(...) Ampliação do prazo de vigência da medida para 60 dias prorrogando-se por igual período a vigência daquela aqui no prazo de 60 dias **contados de sua publicação** não tiver a sua votação encerrada nas duas casas do Congresso Nacional. ”* (grifo meu)

**Nesse diapasão, os reiterados atos omissivos e de incontestável voluntarismo do presidente da Câmara dos Deputados, que deixa transcorrer *in albis*, o prazo constitucional de sobrestamento da pauta da casa legislativa, até que haja a rejeição tácita da medida provisória, traz, no mínimo, dúvidas acerca da hígidez do processo legislativo, ante às regras constitucionais para a elaboração de atos legislativos.**

Cabe salientar que as medidas provisórias são editadas exclusivamente pelo Chefe do Executivo e desde a sua publicação, têm vigência imediata, ou seja, a sua rejeição por ausência de votação, de certo, sobretudo por negativa de leitura no plenário da Câmara dos Deputados, pode configurar opugnação ao princípio da segurança jurídica.

Entrementes, a negativa da leitura da proposição em plenário, por parte do dirigente maior da Câmara Baixa, sem que haja qualquer motivação justificável e que logo mais à frente, redundará em rejeição da MP, não apenas lacera o Poder Executivo, o

---

<sup>84</sup> *Processo Legislativo Constitucional*. Juspodivm, 2020 – 4ª edição.

<sup>85</sup> *Técnica Legislativa* – Belo Horizonte: Del Rey – 4ª edição – p. 177

autor da medida que publicou o ato normativo emergencial em um contexto de conveniência e oportunidade, como também afasta outros 512 deputados do seu dever de deliberar sobre a medida provisória, sem contar os 81 senadores, que deixarão também de se manifestar, diante da rejeição tácita da MP pela Câmara dos Deputados.

Em resumo, se a medida provisória for rejeitada na Câmara dos Deputados, sequer ingressa no Senado Federal, isso, em decorrente, não da rejeição por votos (algo absolutamente legítimo) mas sim do fato de a MP não iniciar a sua tramitação pelo simples formalismo da negativa da sua leitura no Plenário da Câmara dos Deputados.

## **6.4 Banalização das Urgências Regimentais**

### **6.4.1 Introdução**

Antes de se adentrar propriamente na temática da banalização das urgências regimentais, é de bom grado trazer algumas explanações pontuais, sobre os diferentes ritos de tramitação das proposições legislativas.

Há, conforme e os regramentos regimentais, formas variadas de uma proposição legislativa caminhar na trilha da formação de atos legislativos. A doutrina por sua vez, denomina essas diferentes formas de tramitação de procedimentos legislativos.

Digo eu em Senado – Regimento Interno, Poder e Processo Legislativo Comentados <sup>86</sup>:

*Em análise sucinta, procedimento legislativo caracteriza-se como modo de realização dos atos do processo legislativo. Em linguagem simples: é a forma como a proposição legislativa realiza sua tramitação. Dessa maneira, procedimento legislativo não pode ser confundido com processo legislativo, uma vez que o primeiro está dentro do segundo. Há, conforme a doutrina, várias espécies de procedimento legislativo, dentre os quais exemplificam-se: o ordinário ou comum; o abreviado; o sumário, o sumaríssimo, o concentrado e o especial.*

A fim de se abordar com maior percuciência a questão de uma possível banalização das urgências regimentais, em outras palavras, a banalização do procedimento legislativo sumaríssimo, serão tratados a seguir, aspectos principais dos procedimentos legislativos ordinário e sumaríssimo. Apesar de haver outros procedimentos legislativos, a explanação acerca desses dois supracitados ritos, entende-se, afiguram-se suficientes para o direcionamento do tema.

### **6.4.2 Procedimento Legislativo Ordinário.**

---

<sup>86</sup> Senado - Regimento Interno, Poder e Processo Legislativo Comentados. Rio de Janeiro: Elsevier. 2007. p.344.

Sobre o Procedimento Legislativo Ordinário, digo eu em Senado – Regimento Interno, Poder e Processo Legislativo Comentados <sup>87</sup>:

*Também denominado procedimento comum ou normal, essa forma de tramitação é, em regra, aplicada aos projetos de lei ordinária e de lei complementar, excluindo-se os projetos afetos à matéria financeira, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, orçamento anual, entre outros que terão procedimento concentrado, temas a serem abordados mais adiante.*

***O procedimento ordinário se caracteriza pela passagem do projeto de lei pelas comissões temáticas, a priori, e pelo plenário, a posteriori. Em resumo, apresentado o projeto, feita sua leitura em plenário, após breve passagem pela presidência da Casa, segue para as comissões temáticas chamadas de comissões permanentes, que, após apreciarem e discutirem o projeto, nos seus aspectos de admissibilidade e de mérito, emitirão um parecer.***

*Quanto ao parecer, trata-se de uma espécie de proposição, por meio da qual uma comissão se manifesta ou opina de forma fundamentada acerca de uma matéria submetida ao seu exame, devendo necessariamente concluir por alguma posição definida. Oportunamente, veremos mais adiante explicações acerca de parecer.*

*Depois de exarado o parecer, a depender do que fora deliberado na comissão, o projeto será arquivado ou encaminhado ao plenário da Casa Legislativa, em que também será discutido e votado. Cabe lembrar que o projeto poderá receber emendas tanto nas comissões como em plenário. (grifo meu)*

*No plenário, se rejeitado o projeto, ele será arquivado; se aprovado, seguirá para outra Casa integrante do Congresso Nacional, ou seguirá para a sanção presidencial, a depender do histórico do projeto.*

Da conceituação acima, podem-se extrair algumas conclusões. Inicialmente, (inclusive pelo nome) o procedimento legislativo ordinário é, ou deveria ser o mais adotado nas atividades das casas legislativas, uma vez que há nessa modalidade de tramitação, uma intrínseca relação entre o trabalho das comissões e do plenário.

A análise das comissões temáticas, que se pronunciam sobre o mérito da proposição (juízo de conveniência e oportunidade), juntamente com a análise dos aspectos de admissibilidade (adequação da constitucionalidade e, se for o caso, da adequação financeira e orçamentária), por meio de amplos debates, pareceres, possibilidade de pedido de vista, propositura de emendas, tudo feito com prazos mais largos, dão a matéria um condão de estudo mais aprofundado<sup>88</sup>, o que é recomendável nas atividades de produção legislativa, vale dizer, nesse modo de tramitação, a tendência é da elaboração mais depurada do ato legislativo.

---

<sup>87</sup> Idem. p. 345.

<sup>88</sup> João Trindade Cavalcante Filho: “Procedimento Comum Ordinário – Trata-se do procedimento padrão de aprovação das leis ordinárias. Compõe-se de três fases básicas: a) fase pré-parlamentar, ou preliminar ou iniciativa; b) fase constitutiva em que a lei é efetivamente produzida, por meio de decisões (deliberações): b.1) deliberação legislativa (discussão e votação); b.2) deliberação excetiva (sanção ou veto); c) fase complementar, que serve para dar eficácia a uma lei já existente (promulgação e publicação” *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Juspodivm. 2020. 4ª ed. p. 58.

Após os pareceres favoráveis das comissões, o projeto fica habilitado a ser pautado, ou seja, incluído na ordem do dia, para ser deliberado no Plenário. Enfatiza-se que no procedimento ordinário, há uma efetiva participação das comissões temáticas na tramitação, isso significa adoção de prazos mais elásticos, participação mais efetiva dos membros das comissões temáticas, possibilidade mais ampla de propositura de emendas e mesmo o debate mais aprofundado e sereno sobre as propostas e assim, mais permissivo com o direito das minorias.

O procedimento legislativo ordinário, como se pode extrair dos regimentos regimentais, foi concebido para ser a regra na casa legislativa, caracterizando-se pela maior possibilidade de diálogo entre as diferentes correntes ideológicas, que na maioria das vezes, compõem as bancadas, tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal, isso, dado os seus inúmeros instrumentos de participação parlamentar.

Diferentemente, a urgência, ou procedimento sumaríssimo foi concebido para ser a exceção à regra, tendo requisitos que, pelo menos na teoria, deveriam dificultar a sua realização.

No entanto, dado o desenho político dos parlamentos, e as “brechas” regimentais, especialmente a de que o requerimento de urgência pode ser assinado pelo líder em nome de toda a bancada, findam por dar a essa forma de tramitação, um uso rotineiro nos trabalhos da casa, ou seja, a regra criada para ser exceção tornou-se recorrente, a ponto de que na grande maioria das pautas, há uma prevalência das matérias urgentes sobre os projetos sem urgência.

#### **6.4.3 Procedimento Legislativo Sumaríssimo**

Trata-se do procedimento em que a proposição tramita da forma mais acelerada possível, uma vez que dispensa certas formalidades procedimentais, estando essa regra prevista exclusivamente em dispositivos regimentais.

Para não pairar qualquer dúvida, a doutrina também trata do procedimento sumário, todavia, salienta-se: este tem previsão constitucional, antes de ter previsão regimental. Tratam-se dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, com requerimento de urgência (CF, art. 64, §§ 1º e 2º). Portanto, é cabível inicialmente, distinguir o procedimento sumário, de viés constitucional; do procedimento sumaríssimo, este, de viés unicamente regimental.

Digo eu:<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Senado - Regimento Interno, Poder e Processo Legislativo Comentados. Rio de Janeiro: Elsevier. 2007. p.347.

*O procedimento legislativo sumaríssimo deflui do permissivo regimental para que a proposição dispense formalidades regulamentares e possa, em um curtíssimo espaço de tempo, ser levada à deliberação no plenário da Casa. Trata-se do regime comumente conhecido como urgência urgentíssima.*

Como explanado, o procedimento sumaríssimo tem sua base em dispositivos regimentais, nesse sentido, seguem explicações acerca desse rito procedimental. Inicialmente, essa urgência se caracteriza pela dispensa de algumas formalidades regimentais, tais como interstícios e prazos (RICD, art. 152 e RISF, art. 337).

Demais disso, o regime de urgência urgentíssima concernente às matérias em geral, isto é, não dependendo de conteúdo específico para a sua adoção, é deflagrado, a partir da aprovação de um requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da casa, no caso da Câmara dos Deputados (RICD, art. 155) e de dois terços do Senado (RISF, art. 338, II).

Todavia, há aqui um detalhe importantíssimo, qual seja: esses requerimentos podem ser subscritos por líderes e nesse caso, a assinatura vem com o peso de toda a bancada.

Em outras palavras, há casos em que um requerimento de urgência, que inicialmente deveria ser subscrito por 257 deputados ou 54 senadores, pode se apresentado com oito, sete ou até seis assinaturas de líderes, somente! E isso poderá representar a maioria absoluta, para a Câmara dos Deputados; ou até dois terços da casa, para o Senado Federal; fato que facilita sobremaneira a sua apresentação. Pois bem, proposto esse tipo de requerimento, será simplesmente votado e aprovado, por maioria simples, não dependendo de outro “filtro” para ser deferido.

Outro ponto em destaque, quando se analisa a urgência regimental, é o fato de que se por um lado, esse procedimento não dispensa o parecer a ser dado no projeto, por outro lado, esse parecer pode ser apresentado diretamente no Plenário, ou seja, dispensa a regular tramitação pelas comissões temáticas. Em resumo, assumindo a proposição a tramitação urgente urgentíssima, segue direto para o Plenário (RICD, art. 155 e RISF, art. 340), passando como um “cometa” sobre as comissões.

#### **6.4.4 Normalização das Urgências Regimentais**

A despeito de o RICD e de o RISF tratarem pormenorizadamente do procedimento ordinário, que deveria ser a regra, como o próprio nome diz (natural, costumeiro), a *práxis* dos trabalhos em ambas as câmaras, como já mencionado, mostra que a grande maioria das proposições que chegam a Ordem do Dia dos Plenários, são as proposições em regime

de urgência. **Em outras palavras, o procedimento sumaríssimo que na teoria, deveria ser a exceção, acaba por ser a regra.**

**Em levantamento realizado no sítio da Câmara dos Deputados, dos 90 projetos de lei aprovados no ano de 2021, em plenário, apenas 14 tramitaram pelo procedimento ordinário, sendo que 76 tramitaram em regime de urgência. Já neste ano de 2022, dos 19 projetos de lei aprovados na Câmara Baixa, apenas cinco tramitaram pelo procedimento ordinário, sendo que 14 tramitaram em regime de urgência.**

Ademais, o uso massivo da urgência regimental não é o único instrumento de acelerar a tramitação de projetos.

Quando se trata de propostas de emenda à Constituição, proposição que por força da própria Carta Magna, tramita em dois turnos de discussão e votação (CF, art. 60, § 2º), além da possibilidade de se implantar o regime de urgência, há ainda outro artifício regimental para acelerar a tramitação, qual seja, **a aprovação do requerimento de quebra de interstício entre os turnos**, acarretando na realização do segundo turno imediatamente após o encerramento do primeiro turno.

Conforme regramentos regimentais na Câmara dos Deputados, depois que a PEC é aprovada em primeiro turno, deve haver um interstício mínimo de cinco sessões para o início do segundo turno (RICD, art. 201, § 6º), observando que o turno começa pela discussão e concluída essa fase, começa a fase da votação. No Senado Federal, a regra é análoga, ou seja, aprovada a PEC no primeiro turno, deve aguardar pelo menos cinco dias para o início do 2º turno (RISF, art. 362).

Nesse sentido cabe a reflexão, por que razão o Texto Constitucional estabelece para as PECs, diferentemente das demais proposições, dois turnos de discussão e votação?

**Fica claro que a imposição de duas oportunidades para discussão e votação da PEC, em ambas as casas do Congresso Nacional, tem o fito de promover um debate mais maduro e aprofundado da proposta, afinal, está se alterando a norma que está no vértice superior do ordenamento jurídico, e que em função disso, é a lei que funciona como o plano de validade para todas as demais normas da ordem jurídica.**

Dáí porque, em função desse procedimento legislativo especial e mais criterioso do que o estabelecido para as demais proposições, fez com que a doutrina classificasse a Constituição Federal, quando a estabilidade, como norma rígida<sup>90</sup>.

Não à toa, há uma vedação de que a CF seja emendada em situações de grave instabilidade institucional (estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal), no denominado respeito as limitações circunstanciais (art. 60, § 1º)<sup>91</sup>.

Conquanto, a questão dos dois turnos não esteja diretamente relacionada com a questão das limitações circunstanciais, é de se inferir que a regra também busca ambiente favorável à reflexão para se poder alterar ou não a CF, nesse condão o intervalo de tempo entre os turnos apresenta-se como fator de segurança, estabilidade e precaução, ante a real possibilidade de alteração do Texto Constitucional.

**Depreende-se, portanto, que ambos os dispositivos, tanto o da previsão de dois turnos de discussão e votação, bem como o das limitações circunstanciais, tem por finalidade, munir o legislador constituinte derivado reformador da necessária cautela, serenidade e amadurecimento, quando decide por alterar a Lei Maior.**

Nesse sentido, o açodamento para deliberar, sobretudo no caso das PECs, pode configurar conduta temerária de insegurança jurídica, ou pelo menos conduta que declina do conceito do emprego da boa técnica para a elaboração de um ato legislativo de tamanha magnitude.

A título de analogia, toma-se como exemplo as eleições presidenciais, aliás, evento que aconteceu há pouco tempo no país. Para a eleição do presidente da República e do seu vice, caso nenhum candidato obtenha a maioria absolutas dos votos ou mais votos do que o somatório dos seus concorrentes no primeiro turno, a legislação prevê a realização de um segundo turno. Observe, o primeiro turno ocorre no primeiro domingo de outubro e havendo a necessidade de um segundo turno, este ocorrerá no último domingo do mesmo mês de outubro (CF, art. 77, caput e §§ 2º e 3º), portanto um intervalo mínimo de vinte dias.

---

<sup>90</sup> Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco: “A rigidez é atributo que se liga muito proximamente ao princípio da supremacia da Constituição. A supremacia fixa o status hierárquico máximo da Constituição no conjunto das normas do ordenamento jurídico. Essa superioridade se expressa na impossibilidade de o legislador ordinário modificar a Constituição, dispondo em sentido divergente do que o constituinte estatuiu. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva. 15ª edição. p. 62.

<sup>91</sup> “Sendo a constituição norma dotada de supremacia na ordem jurídica as alterações em seu texto não devem se dar sob o calor de circunstâncias adversas mais império de estabilidade institucional nos quais o orgulho de reforma possa decidir serenamente sobre o conteúdo constitucional que melhor se adequa a determinado contexto histórico”. Comentários à constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina/ IDP. 2014. p. 1.128.

Evidentemente, a analogia não pode ser tomada ao “pé da letra”, por outro lado, imagine que esse segundo turno das eleições, eventualmente, acontecesse somente alguns dias após o primeiro turno, ou seja, logo após o primeiro turno. Que impacto teria esse segundo turno para alterar o resultado do primeiro turno?

**Não se está aqui defendendo a tese de que o resultado do segundo turno deve modificar o resultado do primeiro turno, no entanto, um razoável intervalo de tempo entre os turnos possibilita a importante reflexão para o eleitor, se aquela posição, se aquela escolha é, de fato, a melhor a ser tomada, havendo assim uma relevante oportunidade seja para ratificar, seja para retificar a posição tomada. De mais disso, um exíguo intervalo de tempo entre os turnos, elide a possibilidade de uma decisão mais serena e sopesada ou mesmo elimina a possibilidade de reconsideração.**

Pois bem, salvo melhor juízo, a *ratio legis* de uma PEC ter dois turnos de discussão e votação, tem o condão de possibilitar ao parlamentar o tempo necessário para amadurecer o importante voto que será dado, ou que foi dado e que poderá redundar na modificação da Lei Maior.

Não se olvida da possibilidade idônea da utilização eventual ou seletiva dos procedimentos de urgência, aqui incluindo o mecanismo regimental da quebra de interstício, contudo, o pragmatismo para aprovar determinadas PECs, levando em conta prevalentemente critérios de ordem política, tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal, configuram práticas que tem alijado o regular intervalo de tempo entre os turnos, mitigando assim a participação de grande parte dos congressistas, impedindo ou limitando esses mandatários do povo, de um debate mais responsável e aprofundado acerca dessa espécie de proposição.

Falando por meio de números, em pesquisa realizada nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, verifica-se que no íterim de maio de 2020 até julho de 2022, foram promulgadas 20 emendas à Constituição, sendo que 19 delas, quando tramitavam na forma de PECs, tiveram a quebra de interstício tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

Apenas a emenda à Constituição n. 112 promulgada em outubro de 2022 e oriunda da aprovação da PEC 391/2017, foi aprovada observando o regular interstício regimental entre o primeiro e o segundo turno para esse tipo de proposição. Constata-se que o instituto concebido para ser a exceção, por força de vetores políticos, tornou-se a regra.

A seguir, a tabela de PECS de maio de 2020 até julho de 2022<sup>92</sup>:

	Nº da EC	PEC	Quebra de Interstício na CD	Quebra de Interstício no SF	Ementa
1	106 7/5/2020	10/2020	Sim	Sim	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia
2	107 2/7/2020	18/2020	Sim	Sim	Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos
3	108 26/8/2020	15/2015	Sim	Sim	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias
4	109 15/3/2020	186/2019	Sim	Sim	Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
5	110 12/7/2020	397/2017	Sim	Sim	Disponibiliza sobre a convalidação de atos administrativos praticados no Estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994
6	111 28/9/2021	125/2011 28/2021	Sim	Sim	Disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária,
7	<b>112</b> <b>27/10/2021</b>	<b>397/2017</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.</b>
8	113 8/12/2021	23/2021	Sim	Sim	Estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios
9	114 16/12/2021	46/2021	Sim	Sim	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios,
10	115 10/2/2022	17/2019	Sim	Sim	Fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais
11	116 17/2/2022	200/2016	Sim	Sim	Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU),
12	117 5/4/2022	18/2021	Sim	Sim	Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário
13	118 26/4/2022	517/2010	Sim	Sim	Dá nova redação às alíneas "b" e "c" do inciso XXIII do caput do art. 21 da Constituição Federal, para autorizar a produção, a comercialização e a

<sup>92</sup> Fonte: [www.camara.leg.br/www.senado.leg.br](http://www.camara.leg.br/www.senado.leg.br)

					utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.
14	119 27/4/2022	13/2021	Sim	Sim	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios
15	120 5/5/2022	22/2011	Sim	Sim	Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde
16	121 10/5/2022	10/2021	Sim	Sim	Altera o inciso IV do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021
17	122 17/8/2022	32/2021	Sim	Sim	Elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal outros,
18	123 14/7/2022	15/2022	Sim	Sim	Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis;
19	124 14/7/2022	11/2022	Sim	Sim	Institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira
20	125 14/7/2022	39/2021	Sim	Sim	Altera o art. 105 da Constituição Federal para instituir no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional

**Em levantamento produzido pelo portal *Poder 360*, em julho de 2022, das 122 PECs, até então aprovadas, as cinco mais céleres, tramitaram de 2021 para cá, sendo que a PEC 46/2021, que redundou na EC 114/2021, conhecida como a PEC dos precatórios - parte 2, tramitou no tempo recorde de nove dias, tomando como base o intervalo compreendido entre a sua apresentação, conforme protocolização na casa iniciadora até a publicação.**

Recentemente, o Senado Federal aprovou a PEC 32/2022, conhecida como a PEC da Transição, haja vista ter sido articulada pela equipe do presidente eleito e que tomará posse, ainda em 1º de janeiro de 2023. Essa proposição tramitou na Câmara Alta de 29/11/2022, a data da sua apresentação, sendo aprovada em 7/12/2022. Como dito anteriormente, é de se reconhecer a pertinência dos mecanismos de urgência nas regras regimentais, tanto da Câmara como do Senado, para o caso do exemplo supracitado; a seu turno, indaga-se acerca do uso desmedido e proliferado dessas regras, transmutando um artifício de exceção, para a condição de comum.

## Considerações Finais

Não se olvida que o Poder Legislativo, no desempenho das suas atividades precípuas de legislar e fiscalizar, é fundamental em um Estado democrático de Direito. Esse Poder, que está presente nas três esferas da federação, apresenta no âmbito Federal a peculiaridade de atuar por meio de um sistema bicameral (Câmara e Senado), isso, sem excluir o Congresso Nacional, que também desempenha funções legiferantes próprias, por meio de suas sessões conjuntas.

Pois bem, com base na Constituição Federal, cada casa legislativa, na espécie: CD, SF e CN são dotadas de autonomia para elaborar o seu respectivo regimento interno, uma resolução de natureza legislativa, da mesma hierarquia das leis e cuja atribuição é regular e orientar as atividades do parlamento respectivo, das mais variadas formas.

É no regimento interno que estão inseridas regras que regulam o funcionamento da casa, passando pela eleição e atribuições do seu órgão diretor, a Mesa Diretora; o funcionamento das comissões, o uso da palavra pelos seus membros, a ordem dos trabalhos no Plenário e uma série de outros regramentos, **destacando-se a regulamentação do iter procedimental das proposições legislativas, ou seja, destacando-se a regulação das atividades legislativas, qual seja, o processo de formação das leis, o que evidentemente, deve se dar em harmonia com as diretrizes constitucionais.**

Ao mesmo tempo em que se reconhece a relevância dessa resolução legislativa, que atua como corrente indutora do processo constitucional de formação das leis, (essencial, portanto, na função legislativa do Estado), observa-se a possibilidade de que eventuais condutas comissivas ou omissivas, advindas do pragmatismo político das casas legislativas, podem, de certa forma, desvirtuar, ou mesmo manobrar as próprias o regras regimentais, de modo a obstaculizar a higidez do processo legislativo federal, numa espécie de “regimentalismo abusivo”.

A propósito, o “regimentalismo abusivo” é uma paráfrase de “constitucionalismo abusivo”, expressão cunhada por David Landau, que em seu artigo de mesmo nome, discorre sobre a malversação de regras constitucionais, para justamente, desvirtuar fundamentos da Constituição, em Estados Democráticos de Direito. Sobre essa tese, Estefânia Maria Queiroz Barboza e Ilton Norberto Robl Filho afirmam <sup>93</sup>:

---

<sup>93</sup> *Direitos Fundamentais & Justiça* | Belo Horizonte, ano 12, n. 39, jul./dez. 2018- Estefânia Maria Queiroz Barboza, Ilton Norberto Robl Filho - p. 79-97.

Em síntese, a hipocrisia guia a criação de novos regimes políticos, uma vez que os líderes empenhados em consolidar o poder agora orientam a criação de novas modalidades de governo, tentando adotar o escudo do constitucionalismo e o nome da democracia, mas concentrando poderes desordenados e descontrolados em poucas mãos.

Impende destacar que as casas legislativas federais, aliás, como qualquer parlamento, ao mesmo tempo em que desempenham a função legiferante do Estado, são constituídas por mandatários filiados a agremiações políticas, que muitas vezes atuam motivados pelo viés político e partidário, que por vezes, os conduzem a uma atuação um tanto apartada do cumprimento de regras jurídicas, em especial, apartada dos legítimos regramentos do regimento interno.

Nesse sentido, é oportuno refletir e questionar se o regimento interno, a norma reguladora do funcionamento da casa legislativa, é, ocasionalmente, descumprido ou mesmo manobrado, de forma a atingir a saúde da função legislativa do Estado, desempenhada em larga escala pelas casas congressuais.

Inicialmente, se faz conveniente buscar nas bases do Constitucionalismo, na ideia da limitação dos Poderes e sobretudo da democracia, parâmetros para se inferir, se há ou não manipulação deletéria dos regimentos de casa legislativa, ao mesmo tempo em que analisa se esses eventuais desvios maculam a democracia, ou se desenvolvem no campo da normalidade legal.

Até que patamar, o descumprimento da norma regimental, ou execução de manobras regimentais existem e podem desfigurar a atividade legislativa? Tais manobras, ocorrem rotineiramente ou ocasionalmente, quais seus impactos no devido processo legislativo? Todas essas inferências, entenda-se, são oportunas e relevantes na busca da higidez no processo de formação das leis e, por conseguinte, são importantes em um Estado democrático de direito.

De início, busca-se em Jürgen Habermas alguns ensinamentos para se aprofundar nessa reflexão e isso se relaciona com os estudos desse teórico acerca da democracia.

Habermas defende a democracia deliberativa, a propósito, muito adequada ao funcionamento de um parlamento, uma casa de decisões políticas, observando, sucintamente quatro pilares essenciais, que são: 1) Comunicação inteligível, ou seja, comunicação de fácil acesso; 2) a pretensão da verdade, por meio da qual o interlocutor é idôneo em seus argumentos; 3) a pretensão da sinceridade, ou seja, além de ser

verdadeiro, ser franco na transmissão das mensagens vindo o comunicador externar seus sentimentos e 4) pretensão de correção normativa, vale dizer, respeito as regras que dão supedâneo a democracia, em especial, a Constituição.

De todas essas ideias de Habermas, verifica-se ou não que as casas legislativas, órgãos de representação popular, primam por tais condutas, trabalham efetivamente para enaltecer a democracia e o povo, que se vê ou que deferia se ver representado por esse regime? Se Habermas defende categoricamente uma relação dialógica entre as instituições e o cidadão, o que dizer da necessidade do diálogo dentro do parlamento, órgão formado por mandatários do povo?

Há questões que podem emergir de uma eventual malversação do regimento interno e que são retratadas nesta pesquisa, com o fito de promover uma reflexão sobre o tema, são elas:

1) A banalização das urgências regimentais que, notadamente, excluem a grande maioria dos parlamentares dos debates, uma vez que colocam os projetos diretamente no plenário, suprimindo o trabalho das comissões temáticas, que atuariam a fim de favorecer esse diálogo intra-parlamentar, até que ponto são positivas na *práxis* legislativa?

2) A caducidade das medidas provisórias, por mera negativa de leitura no plenário da Câmara dos Deputados, por parte do presidente da casa, atende essa possibilidade de debates para a deliberação da proposição?

3) O excesso de centralização da agenda parlamentar nas mãos dos presidentes da Câmara e do Senado, preterindo a grande maioria dos congressistas de opinar e interferir na pauta, ou seja, acerca daquilo que será efetivamente apreciado no plenário; essa sistemática corrobora com a ampla participação do colegiado?

Essas e outras indagações, que a *priori*, estão amparadas nos respectivos regimentos internos, estão também alinhadas com o devido processo legislativo, e em última análise, encontrariam supedâneo; ou seriam refutadas, a partir das teses de Habermas?

Outro ponto que se considera relevante, embora, inicialmente, não configure mácula direta ou manobra indevida na seara do regimento interno de casa legislativa, é a adoção dos critérios de legística, sobretudo a legística material, no processo de formação das leis.

Quando se descortina os meandros da Ciência da Legislação, ramo do conhecimento tão importante no estudo da práxis legislativa<sup>94</sup>, bem como, quando se observa a experiência internacional sobre o tema, sobretudo em democracias mais maduras e mais desenvolvidas economicamente do que a brasileira, essencialmente quando o ato legislativo é concebido para a implantação de alguma política pública, passa-se a compreender a essencialidade dos estudos da Legística, sobretudo da Legística material para produção legislativa.

É notório, que em democracias, a função legislativa do Estado é desempenhada por parlamentos, cuja composição é irremediavelmente associada a vetores políticos partidários e ideológicos, daí a assertiva insofismável: o Parlamento é uma casa política que faz leis.

O Parlamento, um dos alicerces do regime democrático, consiste em um *locus* caracterizado pela realização de amplas negociações políticas, um verdadeiro microcosmos do pluralismo social, em que, inicialmente, se presume, as deliberações ocorrem com a ampla participação de seus componentes, oriundos dos mais diversos campos das sociedades, devendo atuar como uma verdadeira “caixa de ressonância dos interesses da sociedade, pelo menos em tese.

Por outro lado, o trabalho das casas é baseado em uma norma jurídica, o regimento interno, que disciplina o funcionamento do órgão legislador, essencialmente, regulamentando o *iter* procedimental das proposições legislativas. Em resumo, o Regimento Interno é a norma que regula o funcionamento das casas legislativas que produzem o direito no País.

Entrementes, ao mesmo tempo em que não se pode se dissociar a gênese política, partidária e ideológica dos membros do Parlamento; não se pode declinar do regimento interno como lei que rege o funcionamento da casa. Ou seja, ambos os vetores, o político e o regimental, por vezes em lados opostos da mesma balança, devem estar permanentemente em busca de harmonia, isso, para o bem do Parlamento com a sua gênese político partidária e para a saúde do processo de formação das leis e assim, da higidez do Estado democrático de direito.

---

<sup>94</sup> Carlos Blanco de Moraes, sobre Ciência da Legislação: “um domínio científico do conhecimento auxiliar da Ciência Jurídica, cujo objecto radica no estudo praxiologicamente orientado das componentes estática e dinâmica do fenómeno normativo público, tendo por fim a sua compreensão e a identificação de soluções que promovam e garantam a validade e a qualidade dos actos normativos” Manual de Legística (...) p. 59.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro. Revista de Ciências Sociais. 1988.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Judicialização da Política no Brasil - Influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional*. Brasília: CD, 2017.  
\_\_\_\_\_. *Parlamentos Comparados: Visão Contemporânea – Estados Unidos da América, Espanha, França e Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 38ª edição. São Paulo: Globo, 1998.
- AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa. *Prática do Processo Legislativo – Jogo Parlamentar*. São Paulo: Atlas, 2007.
- BARBOSA, Estefânia Maria Queiroz e Filho Ilton Norberto Robl - *Direitos Fundamentais & Justiça* - Belo Horizonte, ano 12, n. 39, jul./dez. 2018
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- BETTINE, Marco. *A Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas: bases conceituais*, 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República (2022), Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)  
\_\_\_\_\_, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 15. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>
- \_\_\_\_\_, Regimento Interno do Senado Federal: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas pela Resolução nº 7, de 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno#/RISF2015.pdf>
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI Nicola e PASQUINO Gianfranco. *Dicionário de Política*. 38ª edição. São Paulo: Globo, 1998.

- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- \_\_\_\_\_ *Curso de Direito Constitucional*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo – A Observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas Como Garantia do Estado Democrático de Direito*: Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- CARVALHO, Kildare Golçalves. *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte: 4ª edição.. Del Rey, 2007.
- CANOTILHO, J J Gomes e outros. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva 2013.
- CANOTILHO, J J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra – Portugal: 7ª Edição, 2003.
- CLÈVE, Clemerson Merlin. *A Atividade Legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DUARTE, Écio Ramos. *Teoria do Discurso e Correção Normativa do Direito*.: Landy.1969
- ELESBÃO, Mario. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados Comentado*. Salvador: Juspodivm, 2016.
- \_\_\_\_\_ *Senado Federal e Congresso Nacional – Regimentos Comentados*. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, 2022.
- \_\_\_\_\_ *Senado – Regimento Interno, Poder e Processo Legislativo Comentados*. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011.
- FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 4º edição, São Paulo
- GUIMARAES, Alexandre Sidnei. Texto para discussão 263, CONLEG. A Avaliação de políticas públicas do SF (2014-2017)

- FILHO, João Trindade Cavalcante. *Processo Legislativo Constitucional*. 4ª edição. Salvador: Juspodivm, 2022.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Do Processo Legislativo*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo*: Unesp, 1986
- \_\_\_\_\_, *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações Sobre uma Categoria a Sociedade Burguesa*: Unesp, 2014
- JUNIOR, André Puccinelli. *Omissão Legislativa Inconstitucional e a Responsabilidade do Estado Legislador*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*.
- LANDAU, David. *Constitucionalismo Abusivo*. REJUR – Revista Jurídica da Fersa, Mossoró, Vol. 4, n. 7, jan. /jun. 2020, p.17- 71. Trad. Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral.
- MENDES, Gilmar e Gonet Paulo, *Curso de Direito Constitucional*. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2020.
- Meneguim, Fernando Boarato e Silva, Rafael Silveira. *Avaliação de Impacto Legislativo: Cenários e Perspectivas para sua Aplicação*. Brasília: Senado. 2017.
- MESSEMBERG, Débora.: O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro.”. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 40
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- MORAIS, Carlos Blanco. *Manual de Legística*. Coimbra. Verbo, 2007
- \_\_\_\_\_, *Guia de Avaliação de Impacto Legislativo*. Coimbra. Almedina, 2010
- MONTESQUIEU, Charles Secondat, Baron. *O Espírito das Leis*. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

- NASCIMENTO, Roberta Simões. Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: A Contribuição de Manuel Atienza. Teoria Jurídica Contemporânea. Julho-dezembro de 2018.

\_\_\_\_\_, Devido Processo Legislativo e Qualidade da Deliberação Legislativa. Revista da Advocacia do Poder Legislativo

- NETO, José Trindade Monteiro. O Conceito Judicial de Devido Processo Legislativo. 2020. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional. IDP.

- PACHECO, Luciana Botelho. *A Tramitação de Proposições na Câmara dos Deputados – Do Início à Fase das Comissões*. Brasília: Aslegis, 2002.

PACHECO, Luciana B. e RICCI, Paolo. *Normas regimentais da Câmara dos Deputados, do império os dias de hoje*. Brasília: Edições Câmara, 2017

- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_ *Direito Constitucional Positivo*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_ *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 2007.

- Site: [www.poder360](http://www.poder360).

- Site: Isto É Dinheiro:

- Site: [etacanadavisa.com.br](http://etacanadavisa.com.br)

- TAVARES, André Ramos: *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva. 2007.

- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

VIEIRA, Fernando Saboia. Tese de Doutorado: Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.