



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

BIANCA ARAÚJO BORGES

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DE PRAZO
REGIMENTAL NA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA
À CONSTITUIÇÃO NO SENADO FEDERAL**

Brasília
2016

BIANCA ARAÚJO BORGES

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DE PRAZO
REGIMENTAL NA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA
À CONSTITUIÇÃO NO SENADO FEDERAL**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro-ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Direito Legislativo
Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília
2016

Bianca Araújo Borges

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DE PRAZO
REGIMENTAL NA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA
À CONSTITUIÇÃO NO SENADO FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro-ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, na área de Direito Legislativo.

Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília, 7 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Mestre Victor Marcel Pinheiro

Prof. Mestre Paulo Fernando Mohn e Souza

*A Rogério de Melo Gonçalves,
pelo apoio, incentivo e crença em meu potencial.*

AGRADECIMENTOS

*Aos Professores Victor Marcel Pinheiro e
Roberta Simões Nascimento.*

*Somente as condições processuais da gênese democrática das leis
asseguram a legitimidade do direito.*

Jürgen Habermas

RESUMO

A presente monografia tem enfoque na problemática da inconstitucionalidade da supressão de prazos regimentais na tramitação de proposta de emenda à Constituição no Senado Federal. Não obstante a exigência constitucional de aprovação em dois turnos, em cada Casa Legislativa, de proposta de emenda, o Senado Federal faz uso corrente de tradição para suprimir o decurso regular das sessões deliberativas que os compõem, conforme especificação do seu Regimento Interno. Em decorrência da autoridade da Constituição e da natureza constitucional das normas regimentais atinentes ao processo legislativo, é inconstitucional a supressão dos prazos regimentais que visa acelerar os dois turnos de discussão e votação. Cabe ao Poder Legislativo, detentor precípua da atividade legislativa, e ao Poder Judiciário, na qualidade de instância judiciária máxima competente sobre questões constitucionais, exercer efetivo controle de constitucionalidade sobre o processo legislativo regimental das propostas de emenda à Constituição. Utilizamos como metodologia de pesquisa a doutrina e a jurisprudência acerca da natureza dos regimentos internos e do controle judicial de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo relativos ao processo legislativo constitucional. São referenciais teóricos Derly Barreto e Silva Filho, José Alcione Bernardes Júnior e Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade. Devido processo legislativo. Proposta de Emenda à Constituição. Regimento Interno. Senado Federal.

ABSTRACT

This thesis has focused on the issue of unconstitutionality of procedural deadlines in the processing of the Constitution to propose amendment in the Senate. Despite the constitutional requirement for approval in two shifts in each House, the proposed amendment, the Senate makes current use of tradition to suppress the regular course of deliberative sessions that make up as its Internal Rules of the specification. As a result of the Constitution and the constitutional authority of the procedural rules relating to the legislative process, is unconstitutional suppression of procedural deadlines to speed up the two rounds of discussion and voting. It is for the Legislative, preciput holder of legislative activity, and the Judiciary, as the maximum competent judicial body on constitutional matters, exercise effective control over the constitutionality of regimental legislative process of the proposed amendment to the Constitution. As research methodology, it was applied the judicial control of constitutionality, by the Federal Supreme Court, of the internal corporal acts of the Legislative Power related to the constitutional legislative process. They are theoretical references Derly Barreto e Silva Filho, José Alcione Bernardes Júnior and Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Keywords: Constitutional control. Due process of law. Proposed Amendment to the Constitution. Internal Rules. Federal Senate.

SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i>	9
1 CONSTITUIÇÃO E PODER CONSTITUINTE REFORMADOR	11
1.1 Estado constitucional e a interdependência das funções do Poder.....	11
1.2 Poder Constituinte originário e Poder Constituinte derivado reformador.....	15
1.3 Limitações ao poder de reforma constitucional.....	18
1.4 Controle de constitucionalidade da reforma constitucional	21
2 A FORÇA NORMATIVA DOS REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS	25
2.1 Atos <i>interna corporis</i> e a natureza jurídica dos regimentos internos.....	25
2.2 Controle de constitucionalidade das normas regimentais	28
3 TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO E A SUPRESSÃO DE PRAZOS REGIMENTAIS NO SENADO FEDERAL	41
3.1 Tramitação regimental de proposta de emenda à Constituição no Senado Federal	41
3.2 O histórico da supressão de prazos regimentais na tramitação de proposta de emenda à Constituição no Senado Federal: do requerimento de dispensa de interstício ao requerimento de calendário especial.....	43
4 A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DE PRAZO REGIMENTAL ...	51
4.1 Turnos de votação no Regimento Interno do Senado Federal: norma constitucional interposta	51
4.2 A supressão regimental no Senado Federal: uma ofensa ao princípio do devido processo legislativo	54
4.3 Por uma revisão do conceito de devido processo legislativo a partir da valorização dos regimentos internos	58
<i>CONCLUSÃO</i>	61
<i>REFERÊNCIAS</i>	63
<i>ANEXO A – Emendas Constitucionais cujas propostas de emenda à constituição foram aprovadas com supressão de prazo regimental no Senado Federal</i>	66
<i>ANEXO B – Primeira dispensa de interstício: Requerimento n° 673, de 1996</i>	78
<i>ANEXO C – Deliberação do primeiro calendário especial: Requerimento n° 768, de 2001 (trechos dos principais discursos parlamentares)</i>	79
<i>ANEXO D – Requerimento de calendário especial nos moldes atuais</i>	82

INTRODUÇÃO

Com o fim de se adaptar às mudanças e anseios sociais e garantir, ao mesmo, estabilidade e segurança jurídica, a Constituição Federal de 1988 prevê instrumento para alteração de seu próprio texto: são as propostas de emenda à Constituição. Para que elas sejam aprovadas, são impostas condições especiais, diversas daquelas exigidas para a elaboração de leis, como a aprovação em dois turnos, em cada Casa Legislativa, sob quórum qualificado.

No entanto, tornou-se prática legislativa usual do Plenário do Senado Federal o uso de tradição para acelerar os dois turnos. Para comprovar tal prática, analisamos quantas das propostas de emenda à Constituição, relativas às Emendas Constitucionais nºs 1, de 1992, a 93, de 2016¹, foram aprovadas com supressão de prazos regimentais, por meio de requerimentos de dispensa de interstício ou de calendário especial ou até mesmo sem qualquer formalização ou publicação oficial.

Nesse contexto, o presente estudo se concentra na problemática da inconstitucionalidade da supressão, no Senado Federal, de prazos regimentais para a aprovação de propostas de emenda à Constituição, em detrimento da concretização da exigência constitucional dos dois turnos de discussão e votação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se posiciona, majoritariamente, pela não apreciação judicial acerca da observância dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo. Para a Corte, as normas regimentais relativas aos dois turnos são questões meramente regimentais, insuscetíveis de controle de constitucionalidade.

No nosso Estado de Direito, um Estado Constitucional, é a Constituição a lei suprema, que consiste no parâmetro mínimo de validade de todas as demais normas do nosso ordenamento jurídico. Não obstante, toda a produção normativa, precipuamente as alterações da Carta Magna, deve se conformar igualmente às disposições regimentais alusivas aos preceitos constitucionais.

No capítulo 1, abordamos o Estado Constitucional contemporâneo, a importância e as implicações da supremacia constitucional, as características e limitações do Poder

¹ O presente estudo não considera as propostas de emenda à Constituição aprovadas no Senado Federal, com supressão de prazos regimentais, encaminhadas à Câmara dos Deputados e não convertidas em emendas constitucionais.

Constituinte Reformador, bem como o tratamento dado ao controle de constitucionalidade da reforma constitucional.

No capítulo 2, discorreremos sobre a força normativa dos regimentos internos das Casas Legislativas, a partir de sua natureza jurídica, e a possibilidade do controle judicial de constitucionalidade dos atos *interna corporis*.

O Capítulo 3 versa sobre a tramitação de proposta de emenda à Constituição no Senado Federal, bem como estuda o histórico parlamentar da Casa na supressão de prazos regimentais, consolidada, hoje, por meio do requerimento de calendário especial.

Por fim, no capítulo 4, adentramos na inconstitucionalidade dessa supressão e na defesa de nova postura legislativa quanto ao cumprimento das normas regimentais atinentes ao processo legislativo, bem como de uma revisão do atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema.

Utilizamos como metodologia de pesquisa a doutrina e a jurisprudência acerca da natureza dos regimentos internos e do controle judicial de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal², dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo relativos ao processo legislativo.

São referenciais teóricos do presente trabalho Derly Barreto e Silva Filho, José Alcione Bernardes Júnior e Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

² Foi realizada, no sítio da Instituição, pesquisa sob a expressão de busca “atos interna corporis”. Foram disponibilizadas decisões relativas aos Mandados de Segurança n°s 21.374 (1992), 22.494 (1996), 24.356 (2003), 25.588 (2009), 33.558 (2015) e 31.951 (2016); ao Habeas Corpus n° 117.070 (2013); e à Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.666-DF (2006). Os julgados objetos de análise do presente estudo foram encontrados, em sua maioria, na bibliografia utilizada para a elaboração deste trabalho.

1 CONSTITUIÇÃO E PODER CONSTITUINTE REFORMADOR

1.1 Estado constitucional e a interdependência das funções do Poder

Em oposição ao despotismo monárquico dos Estados nacionais, nasceu, no contexto do positivismo jurídico do século XIX, o Estado de Direito³. Estava o poder, a partir de então, submisso às leis dos homens, à vontade do legislador⁴, e não mais à do monarca. É suprema a lei, e todas as demais fontes normativas têm como condição de validade a sua adequação àquela, representação da vontade máxima do Estado, o detentor do monopólio do sistema de fontes jurídicas. Constituía-se, assim, a chamada *reserva da lei*.⁵

No Estado de Direito, em estrita consonância com as leis devem todos atuar: a elas governantes e governados se encontram pela primeira vez em igualdade de condições, igualmente subordinados e limitados⁶. Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho,

O Estado [de direito] *deve subordinar-se ao direito*. Estar sujeito ao direito significa que o poder político não é um poder livre, desvinculado, transcendente. O direito conforma as organizações do poder, sujeita-os a determinadas regras. Numa palavra: o direito curva o poder, colocando-o sob o império do direito. [...] O Estado, os governantes, as autoridades, obedecem às leis, não estão colocados sobre as leis, mesmo que elas tenham sido criadas ou produzidas pelos órgãos do poder.⁷ (grifos do autor)

Estabelecido o Estado de Direito, aos poucos se viram surgir ordens jurídicas paralelas ao Estado⁸ – o chamado pluralismo jurídico –, criadas por outras ordens de poder⁹, tanto infra-

³No direito alemão, “Rechtsstaat”; no direito inglês, “rule of law”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 24.

⁴“Não houve, necessariamente, a supressão da monarquia [...], mas a sua transformação de absoluta em constitucional, implicando a substituição da supremacia da vontade pessoal do monarca pela vontade coletiva do povo, representada pelo Parlamento, e consolidada numa Constituição concebida como mecanismo essencial de equilíbrio entre poder e liberdade.” MUTA, Luis Carlos Hiroki. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 6.

⁵PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique: **La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional**. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002. Tradução: Viviane de Almeida Cunha Logrado. Brasília-DF, 2011, p. 5.

⁶Com a instituição da legalidade, criou-se a igualdade jurídica de todos perante a lei. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 53.

⁷CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 49-50.

⁸Segundo Pérez Luño, ocorria um deslocamento do centro da gravidade da produção normativa: de forma paralela ao Estado surgiram competências normativas de entes sociais superiores e intermediários, situados entre o cidadão comum e o poder estatal, dando origem a normas infra e supra-estatais. PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique: **La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional**. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 3. Costa chamou de pluralismo o surgimento de ordenamentos jurídicos paralelos, ao lado do direito estatal e oficial, não-oficiais e não-estatais, portanto, “cada qual vinculado a um determinado grupo socialmente organizado”. COSTA, Alexandre Araújo. **Introdução ao Direito: Uma perspectiva zetética das ciências jurídicas**. Sérgio Antonio Fabris: Porto Alegre, 2001, p. 145.

⁹COSTA, Alexandre Araújo. **Introdução ao Direito: Uma perspectiva zetética das ciências jurídicas**, p. 193.

estatais quanto supra-estatais¹⁰, o que deu causa a insegurança jurídica a cidadãos e juristas¹¹. Paralelamente, surge com a Segunda Guerra Mundial a luta pela positivação dos direitos humanos, em busca da preservação da dignidade humana.¹² A eficiência do Estado de Direito, focado na cientificidade da norma jurídica, extremamente formalista e abstrata, passou então a ser questionada, até que se tornou inconcebível a sustentação da hierarquia das leis como ponto de partida para todas as demais fontes normativas¹³.

Nesse contexto, surge a perspectiva do direito denominada de pós-positivismo ou neoconstitucionalismo¹⁴. Afirma-se a Constituição como a efetiva fonte jurídica suprema do Estado, o parâmetro de validade jurídica das leis e de todas as demais normas do ordenamento jurídico. Cabe a ela, e não mais às leis, dispor de modo elementar sobre direitos, liberdades e garantias individuais, que a partir de então se encontram positivados em seu texto como direitos fundamentais¹⁵ e princípios jurídicos norteadores de todo o direito.¹⁶ A *reserva da lei* dá lugar à *reserva da constituição*¹⁷, e o Estado de Direito é superado pelo sentido pleno e contemporâneo do Estado Constitucional.

Porque suprema, a Constituição possui duas características principais: a autossuficiência e a autogarantia. É autossuficiente a Constituição porquanto não há norma que a supere e à qual possa se remeter.¹⁸ Acima do seu texto está apenas a legitimidade

¹⁰O monopólio das instituições das fontes jurídicas não pertencia mais somente ao Estado, que passou a dividir o cenário normativo com atores internacionais – inserção de normas supra-estatais – e com entidades intermediárias entre o Estado e o cidadão – produção normativa infra-estatal. SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A jurisdição e a defesa da Constituição no Estado Constitucional Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 10.

¹¹A grande quantidade de normas jurídicas deu causa à dificuldade de entendimento por parte de cidadãos, legisladores e juristas, o que refletiu naturalmente na aplicação do direito. SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A jurisdição e a defesa da Constituição no Estado Constitucional Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 12.

¹²COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 56.

¹³SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A jurisdição e a defesa da Constituição no Estado Constitucional Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 11.

¹⁴SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A jurisdição e a defesa da Constituição no Estado Constitucional Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 3.

¹⁵Os direitos fundamentais são os direitos humanos reconhecidos pelo Estado, positivados em sua constituição, em suas leis e em tratados internacionais. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 58-59. Eles não nascem da constituição, mas são apenas por ela reconhecidos, declarados e assegurados. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Constituição e Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Lê, 1991, p. 28.

¹⁶SILVA, Christine Oliveira Peter da. **O Supremo Tribunal Federal e a concretização dos direitos fundamentais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 4.

¹⁷PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique: **La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional**. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002. Tradução de Viviane de Almeida Cunha Logrado. Brasília-DF, 2011, p. 5.

¹⁸ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Constituição e Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Lê, 1991, p. 53. **relevância e urgência**. Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2012 (monografia de graduação), 114 p.

democrática que se dá a essa norma jurídica.¹⁹ Já a autogarantia revela que se encontram no próprio texto constitucional as garantias de sua supremacia. Já que inexistente norma superior à constituição, ela própria desenvolve mecanismos para garantir a sua autoridade.

O Estado Constitucional é aquele Estado (a) criado e regulamentado por uma Constituição; (b) onde o exercício do poder político é dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros; (c) em que a lei produzida deve ser necessariamente observada por todos; e (d) em que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.²⁰

Hoje, o Estado contemporâneo e democrático de Direito só se concebe como Estado Constitucional. Nesse sentido dispõe José Joaquim Gomes Canotilho:

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. Precisamente por isso, a lei constitucional não é apenas – como sugeria a teoria tradicional do estado de direito – uma simples lei incluída no sistema ou no complexo normativo-estadual. 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.²¹ (grifos do autor)

É princípio basilar do Estado de Direito, além da supremacia da Constituição, a não confusão de poderes²² ou separação harmônica dos Poderes ou interdependência das funções do Poder.

Inspirada no pensamento iluminista e fruto das revoluções burguesas, a separação orgânica dos poderes surge como tentativa de imposição de limites ao exercício do poder estatal, até então concentrado nas mãos de única pessoa detentora de poderes absolutos, o monarca.

¹⁹Embora criada por assembleia constituinte, formada por representantes do povo, a garantia da constituição depende de forças sociais ativas, isto é, do consentimento popular, da legitimidade advinda de toda a sociedade. [Nota das aulas de Defesa da Constituição ministradas pelo Professor Léo Leony Ferreira, no Centro Universitário de Brasília, no 2º semestre de 2011. In: BORGES, Bianca Araújo. **A inconstitucionalidade da lei de conversão de medida provisória ante a ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência**. Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2012 (monografia de graduação), 114 p.

²⁰Figueiredo cita Ari Sunfeld. FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 90.

²¹CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 245-246.

²²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 87.

Buscava-se na divisão do poder não só “o antídoto ao poder ilimitado do príncipe”²³, mas também a garantia da liberdade política. O desmembramento do poder, afirma Paulo Bonavides, era o mais forte instrumento de proteção e garantia das liberdades individuais frente ao Estado²⁴.

O poder se divide, então, em Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Organiza-se e limita-se o poder estatal, por meio da criação e da atribuição de funções, repartição de competências e responsabilidades aos órgãos constitucionais. Cada um dos poderes passa a exercer funções previamente determinadas: ao Poder Legislativo incumbe a fiscalização externa da administração pública e a elaboração das leis; ao Poder Executivo cabe, ademais das funções próprias às relações internacionais, a condução da máquina estatal; e ao Poder Judiciário, a pacificação dos conflitos de interesses - todos os poderes sempre adstritos à legalidade e à constitucionalidade.

Associada a essa separação orgânica, Montesquieu defendeu a harmonia e a reciprocidade entre os Poderes²⁵. Não obstante a natureza indivisível do Estado, que é um só, a estanque separação dos poderes destrói a unicidade do poder estatal.²⁶ Desse modo, não deve o poder limitar a si próprio de modo a impedir a cooperação e a atuação entre os poderes. As três funções do Estado são independentes, mas não podem se sustentar rigidamente isoladas e incomunicáveis. Deve haver uma relação de cooperação e reciprocidade entre elas, a qual se faz necessária para o equilíbrio do poder, assim como para a garantia dos cidadãos contra o arbítrio do Estado, fim maior a que se destina. Nas palavras de Luis Carlos Hiroki Muta,

Mais do que a antiga distinção formal entre as funções políticas (legislar, administrar e julgar), a técnica moderna e constitucional da separação dos Poderes exige a sua **divisão orgânica** (cada função do Estado atribuída, preponderantemente, a um órgão distinto, que se denomina de Poder, embora tecnicamente o poder político seja uno e indivisível) e a **interação dos órgãos** não apenas no exercício como no controle do poder político (sistema de controle recíproco, pesos e contrapesos, *checks and balances*).²⁷ (grifos do autor)

A essa interferência, reciprocidade e vigilância de um poder sobre o outro, em relação ao cumprimento dos deveres e direitos constitucionais de cada um, numa função moderadora

²³BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Pillares, 2004, p. 29.

²⁴BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 147.

²⁵MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 119.

²⁶Bonavides cita o filósofo Hegel. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 158.

²⁷MUTA, Luis Carlos Hiroki. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 7.

contra possíveis excessos de poder, deu-se o nome de *cheks and balances system* (sistema de freios e contrapesos)²⁸.

O Estado Constitucional só se faz possível com a garantia da supremacia da constituição, lei fundamental que abarca as normas constitutivas e estruturais do Estado, os limites do poder político, os direitos, as liberdades e as garantias individuais.²⁹

Para tanto, conforme defende Christine Oliveira Peter da Silva, o Estado Constitucional exige de todo o poder estatal igual comprometimento na realização dos comandos constitucionais.³⁰ Nesse sentido, se faz extremamente necessária a atuação em conjunto dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, embora independentes por disposição constitucional,³¹ a fim de preservar a supremacia constitucional.

1.2 Poder Constituinte originário e Poder Constituinte derivado reformador

O Poder Constituinte Originário é aquele que inaugura uma ordem jurídica, por meio de uma constituição. Organiza-se o Estado sem nenhuma limitação jurídica, isto é, sem nenhum condicionamento do direito positivo anterior. Segundo Celso Ribeiro Bastos, o poder constituinte originário “sempre cria uma ordem jurídica, ou a partir do nada, no caso do surgimento da primeira constituição, ou mediante ruptura da ordem anterior e a implantação revolucionária de uma nova ordem”.³²

Tal poder é, pois, inicial, incondicionado e ilimitado juridicamente (ou autônomo). Explica Paulo Gustavo Gonet Branco:

[o poder constituinte originário] é inicial porque está na origem do ordenamento jurídico. É o ponto de começo do direito. Por isso mesmo, o poder constituinte não pertence à ordem jurídica, não está regido por ela. Decorre daí a outra característica do poder constituinte originário – é

²⁸CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 251.

²⁹CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 54-55.

³⁰SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A jurisdição e a defesa da Constituição no Estado Constitucional Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 2.

³¹Disposição do artigo 2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 2. “O Estado Constitucional é aquele que reconhece às três funções do poder igual competência de concretizar, cada um nas suas respectivas medidas, os comandos constitucionais.” SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A jurisdição e a defesa da Constituição no Estado Constitucional Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 5.

³²BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários a Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 151 1v. In: CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009. p. 17

ilimitado. Se ele não se inclui em nenhuma ordem jurídica, não será objeto de nenhuma ordem jurídica. O Direito anterior não o alcança nem limita a sua atividade. Pode decidir o que quiser. De igual sorte, não pode ser regido nas suas formas de expressão pelo Direito preexistente, daí se dizer incondicionado.³³

O autor, porém, alerta e afirma que o caráter ilimitado não é absoluto, visto que não é subordinado a ordem jurídica anterior, mas se submete a limitações políticas “inerentes ao exercício do poder constituinte”³⁴, bem como não pode ser totalitário e absoluto, visto que seu fundamento é a própria limitação jurídica e política do poder do Estado.

Assim, “um poder absoluto que queria continuar absoluto não cabe numa Constituição, (...) que representa uma delimitação frente ao exercício arbitrário do poder ou frente ao domínio puro e duro da arbitrariedade”.³⁵

Sieyès, ao teorizar sobre o Terceiro Estado (em *Qu'est-ce que le tiers état?*) no contexto histórico da Revolução Francesa, afirma ser a nação o titular do poder constituinte originário, a “força que cria a ordem primeira da sociedade”.³⁶ Nesse sentido, a vontade das forças sociais precede a constituição, de modo que esta representa a vontade soberana do povo³⁷, que tem o poder para limitar e organizar os poderes do Estado (poderes constituídos).

A necessidade de rompimento com a ordem jurídica vigente, que não mais representava os anseios do povo, deu origem à Constituição Federal de 1988, por intermédio de uma Assembleia Nacional Constituinte. Para tanto foram eleitos representantes, aos quais foi delegada a missão de se estabelecer uma nova ordem constitucional. Criou-se, assim, um novo direito, um novo regime político (democrático) e “um novo fundamento de validade da ordem jurídica”.³⁸

O poder constituinte, ainda que livre para dispor sobre a vida jurídica do Estado conforme sua conveniência, é produto de valores culturais, religiosos e éticos de seu povo, de

³³MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 232.

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 232.

³⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 233.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 231.

³⁷Conforme disposição do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 235.

modo que a legitimidade de uma constituição depende do respeito a essas suas condicionantes, as quais lhe conferem reconhecimento, validade e eficácia.

Tendo em vista que a sociedade está em constante mudança e que a constituição deve refletir a vontade e os valores do seu povo, as mudanças sociais podem exigir “ajustes na vontade expressa no documento do poder constituinte originário”.³⁹

O “engessamento” do texto da constituição implicaria em problemas para a efetividade e eficácia nas normas constitucionais, as quais foram concebidas para durar no tempo. Assim, a própria Constituição Federal previu a possibilidade de alteração de seu texto, preservando a estabilidade da ordem constitucional e “a garantia de sua permanência e durabilidade”.⁴⁰ Em outras palavras,

Aceita-se [...] que a Constituição seja alterada, justamente com a finalidade de regenerá-la, conservá-la na sua essência, eliminando as normas que não mais se justifiquem política, social e juridicamente, aditando outras que revitalizem o texto, para que possa cumprir mais adequadamente a função de conformação da sociedade.⁴¹

Esse poder de modificação do texto constitucional é chamado de poder constituinte derivado de reforma. O próprio poder constituinte originário estabelece o procedimento a ser seguido e as limitações a serem observadas, de modo que o poder de reforma não é inicial, nem incondicionado e nem ilimitado, mas se encontra subordinado ao poder originário.⁴²

Quanto à essa mutabilidade textual, a Constituição Federal de 1988 é classificada como rígida⁴³, o que significa que o processo de alteração do seu texto é solene, mais dificultoso do que o processo para elaboração das leis infraconstitucionais.

³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 247.

⁴⁰ SILVA, José Afonso. Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 279-280. In: CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009, p. 49.

⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 247.

⁴² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 247.

⁴³ As constituições flexíveis possuem rito de reforma equiparado ao rito de aprovação de leis comuns. Nas constituições mistas ou semirrígidas, seu texto pode ser alterado por processo legislativo comum ou especial, a depender do tipo da norma. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 248.

⁴⁴ Calcini cita ainda a existência das constituições fixas, que só podem ser reformadas pelo mesmo poder que as elaborou, ou seja, o próprio poder constituinte; e as constituições imutáveis, que não admitem reforma. CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009, p. 59-60.

Busca-se com essa rigidez um equilíbrio normativo, que não permita nem a inalterabilidade da Constituição – o que prejudicaria enormemente sua pretensão de regular as relações sociais^{45,46} – nem a sua alteração banalizada, que pudesse ferir a sua estabilidade jurídica.⁴⁷

Nesse sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco defende que a rigidez, ao reforçar a supremacia da constituição perante todo o ordenamento jurídico, garante maior acessibilidade de seu texto à população e garante maior estabilidade às instituições do Estado. *In verbis*:

Uma Constituição rígida garante maior estabilidade às instituições fundamentais e contribui para que o texto seja mais facilmente conhecido pela população, pela dificuldade que cria a que maiorias ocasionais logrem impor mudanças repentinas e caprichosas do texto.

[...]

As constituições rígidas reforçam (...) a supremacia da Constituição, na medida em que repelem que o legislador ordinário disponha em sentido contrário do texto constitucional; e levam, afinal, à instituição de mecanismo de controle de constitucionalidade de leis, como garantia real da superlegalidade das normas constitucionais.⁴⁸

1.3 Limitações ao poder de reforma constitucional

O poder constituinte reformador é derivado, subordinado e condicionado ao poder constituinte originário, do qual retira toda a sua legitimidade. Explica Fábio Pallaretti Calcini:

É derivado porque advém do poder constituinte originário: é do poder constituinte que ele retira sua força. Caracteriza-se também como subordinado por manter-se limitado, explica ou implicitamente, pelas regras estabelecidas na Constituição pelo poder constituinte. Enfim, é condicionado, haja vista a necessidade de se observarem regras previamente estabelecidas a fim de exercer suas atribuições. Vale dizer, para a

⁴⁵ “(...) não se pode querer a imutabilidade do texto constitucional, o qual, na medida adequada, necessária e proporcional, deve permanecer sempre aberto às mudanças da sociedade”. CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009, p. 49.

⁴⁶ “A rigidez constitucional não visa a uma imutabilidade absoluta, mas relativa, que, ao lado de adequar o texto constitucional à realidade fática e histórica em que vive, busca proteger a vontade do Poder Constituinte, manifestação originária e soberana da vontade popular. A rigidez se mostra, pois, condição necessária à estabilidade da constituição”. In: BORGES, Bianca Araújo. **A inconstitucionalidade da lei de conversão de medida provisória ante a ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência**. Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2012 (monografia de graduação), 114 p.

⁴⁷ Calcini afirma que o poder constituinte reformador funciona não só como instrumento de adequação da constituição às mudanças sociais, mas consiste em “instrumento de continuidade jurídica do Estado”, bem como de possibilidade de adequação das realidades social e política à jurídica. CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009, p. 53.

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 248.

modificação da Constituição há de se observar um certo procedimento preestabelecido pelo poder constituinte”.⁴⁹

Enquanto poder jurídico, instituído e, portanto, limitado, o poder de reforma da constituição está condicionado a regras preestabelecidas no próprio corpo do texto constitucional, que comportam limitações, tanto de forma como de conteúdo, que devem ser obrigatoriamente observadas.

A reforma textual da Constituição Federal de 1988 ocorre por meio de emendas, conforme previsão do art. 60. É o também denominado de poder constituinte derivado reformador, cuja titularidade pertence ao Congresso Nacional⁵⁰, enquanto competência do Poder Legislativo.

As emendas devem obedecer a limitações formais, circunstanciais e materiais, previstas na própria Carta Magna, para serem incorporadas ao seu texto original.

As limitações formais (ou procedimentais) estabelecem o procedimento formal para alteração do texto constitucional. Quais sejam:

- a) Iniciativa: os legitimados para propositura de proposta de emenda à Constituição (PEC) são a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, mediante, no mínimo, um terço de seus membros; o Presidente da República; ou metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, mediante manifestação da maioria relativa dos membros de cada uma delas.
- b) Quórum de aprovação: a PEC deve ser aprovada em cada uma das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus membros, em cada turno.
- c) Promulgação: a emenda aprovada deve ser promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
- d) Rejeição e prejudicialidade: PEC rejeitada ou prejudicada não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa.

Os limites materiais se referem à mutação do conteúdo das normas constitucionais. Os limites expressos são denominados cláusulas pétreas, constantes do § 4º do art. 60, § 4º, que abarcam princípios que não podem ser eliminadas do seu texto, visto que refletem a sua identidade básica, o núcleo essencial do seu texto. Previne-se o texto constitucional de um

⁴⁹ CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009, p. 58.

⁵⁰ CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009, p. 56.

“processo de erosão”, evitando que “a sedução de apelos próprios de certo momento político destrua um projeto duradouro”.⁵¹

As cláusulas pétreas asseguram, assim, a estabilidade normativa do poder constituinte originário, assegurando-lhe maior sobrevida⁵².

Ressalte-se que a doutrina preconiza que tais cláusulas não visam preservar a redação de normas constitucionais, mas sim o núcleo essencial de princípios nela modelados, que consubstanciam estruturas fundamentais da Constituição.⁵³ Nesse sentido,

[...] a mera alteração redacional de uma norma componente do rol das cláusulas pétreas não importa, por isso somente, inconstitucionalidade, desde que não afetada a essência do princípio protegido e o sentido da norma.⁵⁴

Isto posto, entende-se que, se abolidas as cláusulas pétreas, atinge-se o cerne, o espírito da própria Constituição, usurpando o poder constituinte derivado a função do poder constituinte originário, dando configuração, pois, a uma nova Constituição⁵⁵.

Não pode ser deliberada pelo Congresso Nacional, sob pena de inconstitucionalidade, proposta de emenda à Constituição tendente a abolir as seguintes cláusulas pétreas expressas: a) a forma federativa de Estado; b) o voto direito, secreto, universal e periódico; c) a separação dos Poderes; e d) os direitos e garantias fundamentais.

A doutrina majoritária admite a existência de cláusulas pétreas implícitas, não constantes nesse rol. Normas que consubstanciem princípios que constituam a identidade básica da Constituição representam limitação ao poder de emenda, ainda que o poder originário não tenha explicitado no texto constitucional. Um exemplo de cláusula pétrea implícita é a própria cláusula de imutabilidade.⁵⁶

⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. 4 ed. rev e atual. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 248.

⁵² Alerta Branco que “se o poder de revisão se liberta totalmente da Constituição, teremos uma Constituição nova, o poder de revisão ter-se-á arrogado, então, a condição de poder constituinte originário. Na faculdade de reformar a Constituição, não se inclui a de dar uma nova Constituição ao Estado.” MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 252.

⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 253.

⁵⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 253.

⁵⁵ CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009, p. 81.

⁵⁶ Branco cita Nelson de Souza Sampaio, que afirma serem cláusulas pétreas implícitas a) as normas concernentes ao titular do poder constituinte; b) as normas referentes ao titular do poder reformador; e c) as normas que disciplinam o procedimento de emenda. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio

Quanto à ampliação do rol, entende a doutrina majoritária que ela é vedada ao poder constituinte reformador; apenas o poder constituinte originário pode fazê-lo⁵⁷.

As limitações circunstanciais ditam que a Constituição não poderá ser emendada em determinadas circunstâncias, em decorrência da gravidade e anormalidade institucionais. São elas: a) intervenção federal; b) estado de defesa; e c) estado de sítio.

Existem ainda as chamadas limitações temporais, as quais não se verificam expressamente na Constituição Federal de 1988. Trata-se de previsão de prazo durante o qual fica vedada qualquer alteração do texto constitucional. O único exemplo dessa limitação nas constituições brasileiras consta da Constituição do Império, de 1824, cujo art. 174⁵⁸ dispunha que a Constituição só poderia ser reformada apenas quatro anos após o início de sua vigência.

A Constituição Federal de 1988, no art. 3º do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), determinou a revisão constitucional após cinco anos da sua promulgação, em sessão unicameral, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional⁵⁹. Trata-se de regra transitória que objetivou revisar os dispositivos constitucionais em razão de possível necessidade de adaptações.

A revisão constitucional ocorreu uma única vez, por meio das Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6, de 1994, e não pode ocorrer novamente no atual ordenamento constitucional vigente. Assim, ela não se confunde com emenda constitucional, bem como não representa uma limitação temporal ao poder de emenda.

1.4 Controle de constitucionalidade da reforma constitucional

Embora a supremacia constitucional seja um princípio norteador da atividade legislativa, leis e outros atos normativos – as chamadas normas infraconstitucionais – podem

Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 262.

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** 4 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 259.

⁵⁸ “Art. 174. Se passados quatro annos, depois de jurada a Constituição do Brazil, se conhecer, que algum dos seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escripto, a qual deve ter origem na Camara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte delles.” **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 03 abr. 2016

⁵⁹ “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.” BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct>. Acesso em: 3 abr. 2016.

nascer em desacordo com a Constituição, resultando em inconstitucionalidade. Assim, a fim de preservar a supremacia constitucional, faz-se necessário também o controle de constitucionalidade das leis, outro instrumento de garantia da constituição.⁶⁰ Afirma Rocha:

A inconstitucionalidade é o seu descumprimento e a imperiosidade de se manter a fundamentalidade, e a sua condição de obrigatoriedade suprema é o primeiro e imprescindível pilar sustentador da inteligência constitucional. A interpretação de todos os princípios e normas se têm que compor com a garantia da Constituição, exercida pelo controle quando sobrevierem dúvidas sobre o seu perfeito acabamento e respeito.⁶¹

No controle de constitucionalidade verifica-se a adequação de uma norma em face da constituição⁶², de modo que toda norma que se encontra em desconformidade com a constituição apresenta o vício da inconstitucionalidade, equivalente ao “descumprimento da norma maior e de obrigatoriedade máxima”.⁶³ Pois

a sua [da Constituição] condição de obrigatoriedade suprema é o primeiro e imprescindível pilar sustentador da inteligência constitucional. A interpretação de todos os princípios e normas se têm que compor com a garantia da Constituição, exercida pelo controle quando sobrevierem dúvidas sobre o seu perfeito acabamento e respeito.⁶⁴

No que toca à natureza do órgão legitimado para exercer o controle, este pode ser político ou jurisdicional. É político o controle realizado pelos mecanismos internos dos Poderes Executivo ou Legislativo no curso do processo legislativo, no momento de sua

⁶⁰“O Direito Constitucional moderno elaborou, basicamente, dois instrumentos de garantia da Constituição, quais sejam, a rigidez constitucional e o controle da constitucionalidade das leis.” ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Constituição e Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Lê, 1991, p. 99. Além do controle de constitucionalidade e da rigidez constitucional, a qual impõe diversas regras à reforma do texto constitucional, outros instrumentos que visam a defesa da constituição são (1) o princípio da supremacia constitucional; (2) o princípio da constitucionalidade da ação estatal; e (3) o mecanismo de separação dos poderes. [Nota das aulas de Defesa da Constituição ministradas pelo Professor Léo Leony Ferreira, no Centro Universitário de Brasília, no 2º semestre de 2011]. In: BORGES, Bianca Araújo. **A inconstitucionalidade da lei de conversão de medida provisória ante a ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência**. Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2012 (monografia de graduação), 114 p.

⁶¹ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Constituição e Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Lê, 1991, p. 113.

⁶²“De nada adiantaria que a Constituição fosse dotada de toda essa supremacia se não existissem, na própria ordem constitucional, meios de se extirpar do arcabouço jurídico as leis incompatíveis com os valores marmorizados na Constituição. ” ROCHA NETO, Alcimor. **Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 26.

⁶³ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Constituição e Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Lê, 1991, p. 98. “A inconstitucionalidade é um vício de incompatibilidade vertical entre normas de hierarquia distinta, criando um conflito normativo que se resolve, considerado o princípio de que a ordem jurídica é orgânica, unitária e estrutural, sempre com a prevalência da norma superior, situada na Constituição que, como fundamento de validade de todo o Direito, anula a eficácia da norma hierárquica inferior, legal ou infralegal.” MUTA, Luis Carlos Hiroki. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 41.

⁶⁴ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Constituição e Constitucionalidade*. Belo Horizonte: Lê, 1991, p. 113.

participação na elaboração do instrumento normativo⁶⁵, enquanto ato jurídico imperfeito, carecedor de eficácia jurídica. É jurisdicional o controle realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário, quando já há lei ou ato normativo já capazes de produzir efeitos jurídicos.

Nesses termos, tem-se por preventivo o controle de constitucionalidade realizado pelos órgãos políticos, e repressivo ou sucessivo o controle realizado pelo Poder Judiciário.^{66,67}

No que tange ao processo legislativo em geral, em regra o Supremo Tribunal Federal (STF) não admite o controle judicial de constitucionalidade abstrato preventivo, isto é, no curso do processo de elaboração das leis e demais atos normativos. De acordo com a Corte, o Poder Judiciário, como regra geral, realiza apenas o controle abstrato sucessivo ou repressivo, sobre espécies normativas decisivas, ou leis e atos normativos já editados, promulgados e publicados. Nesses termos, ela se justifica:

Atos normativos *in fieri*, ainda em fase de formação, com tramitação procedimental não concluída, não ensejam e nem dão margem ao controle concentrado ou em tese de constitucionalidade, que supõe – ressalvadas as situações configuradoras de omissão juridicamente relevante – a existência de espécies normativas definitivas, perfeitas e acabadas. Ao contrário do ato normativo – que existe e que pode dispor de eficácia jurídica imediata, constituindo, por isso mesmo, uma realidade inovadora da ordem positiva -, a mera proposição legislativa nada mais encerra do que simples proposta de Direito novo, a ser submetida à apreciação do órgão competente, para que, de sua eventual aprovação, possa derivar, então, a sua introdução formal no universo jurídico.⁶⁸

Não obstante, desde o julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 20.257-DF⁶⁹, a Corte permite, excepcionalmente, a impetração desse *writ* durante a tramitação de proposta de emenda à Constituição⁷⁰ para impedir possível violação e abolição de cláusula pétrea.⁷¹

⁶⁵ROCHA NETO, Alcimor. **Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 32.

⁶⁶Na França, o controle de constitucionalidade é exclusivamente político, de modo que não é possível que uma lei, após sua entrada em vigor, seja declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário. AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O controle legislativo de constitucionalidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 80.

⁶⁷Ressaltamos que o STF admite o controle incidental e preventivo durante a tramitação de proposta com o fito de assegurar a observância do § 4º do art. 60 da Constituição, as chamadas cláusulas pétreas.

⁶⁸SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 156.

⁶⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 20.257-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Moreira Alves. Julgado em 8 de outubro de 1980. Publicada no DJ de 27 de fevereiro de 1981, p. 01304, no Ementário Vol. 01201-02, p. 00312, e no RTJ Vol. 00099-03, p. 01031.

⁷⁰SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 161.

⁷¹“Art. 60. [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”. BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**

Entende-se que a legitimidade ativa para tanto é do parlamentar, a quem pertence o direito público subjetivo ao devido processo legislativo - direito não extensível, pois, aos partidos políticos e cidadãos.⁷²

Tal possibilidade é justificada pela redação do *caput* do referido artigo, que não permite sequer seja deliberada a proposta de emenda tendente a abolir cláusula pétrea – visando-se, como já mencionado, a preservação da autoridade e supremacia constitucionais.

Ressalta Derly Barreto e Silva Filho que essa impugnação não é legítima na fase de discussão da proposta, quando ainda é possível a alteração de seu texto a partir de emendas parlamentares.^{73, 74}

Seja qual for o mecanismo ou modelo de controle de constitucionalidade, o seu objetivo será sempre o de afastar do ordenamento jurídico possíveis inconstitucionalidades, a fim de se preservar a superioridade hierárquica das normas constitucionais.

No tocante ao presente estudo, o STF não admite o controle judicial de constitucionalidade acerca das disposições regimentais relativas aos dois turnos constitucionais de discussão e votação das propostas de emenda à Constituição, posicionamento que será analisado posteriormente.

de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

⁷² Nesse mesmo sentido, Oliveira cita o MS nº 21.642-DF. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**. 2 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 49.

⁷³ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 166.

⁷⁴ A discussão em questão é referente ao primeiro turno, tendo em vista que no segundo turno são possíveis, apenas, emendas de redação, conforme disposição do art. 363 Regimento Interno do Senado Federal: “Art. 363. Incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito.” BRASIL. Congresso. **Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970** (consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até julho de 2016). 2v. Brasília: Senado Federal (Vol. I), 2015, p. 141.

2 A FORÇA NORMATIVA DOS REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS

2.1 Atos *interna corporis* e a natureza jurídica dos regimentos internos

Atos *interna corporis* são atos de competência interna de um poder, que tratam de questões atinentes ao seu auto regramento. Essa competência legislativa toma forma por meio dos regimentos internos, cuja competência para elaboração é outorgada, pela Constituição Federal, exclusivamente aos respectivos órgãos de interesse⁷⁵.

Quanto aos atos *interna corporis* atinentes ao Congresso Nacional, isto é, os atos parlamentares⁷⁶, os regimentos internos representam a autonomia institucional de que são dotados os órgãos legislativos para estabelecer e aplicar suas próprias normas, afetos à sua estrutura e competência, bem como a direitos e formação da vontade de seus membros. Cita Derly Barreto e Silva Filho:

Aos regimentos internos cabe a ingente tarefa de disciplinar, de forma minudente e exaustiva, todos os assuntos que se fazem necessários à prossecução da missão legislativa.

[...]

Tanto pela sua natureza quanto pela sua dimensão, os órgãos colegiais, como os Parlamentos, requerem, para exercer adequadamente suas funções, corpos de normas jurídicas atinentes à sua organização e ao seu funcionamento específico – ou [...] “mecanismos complexos de estruturação, de garantia dos direitos dos seus titulares ou membros e de formação e eficácia jurídica da sua vontade.”⁷⁷

Essa teoria surgiu na Alemanha e nasceu com o intuito de garantir a independência do parlamento no exercício de suas atribuições, especialmente com a necessidade de se proteger do controle político do Poder Executivo em um sistema constitucional monárquico.⁷⁸ Houve,

⁷⁵ Arts. 51, III, e 52, XII. BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

⁷⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 84.

⁷⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 58 e 62.

⁷⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 95-96.

ainda, grande influência do preceito inglês do *internal proceedings*, segundo o qual todos os atos parlamentares estão isentos de controle externo (judicial).⁷⁹

Para boa parte da doutrina, os regimentos são equivalentes a leis: representam enunciações de legalidade, normas cogentes, de observação obrigatória por todos seus destinatários. Gilvan Correia de Queiroz Filho postula que “na medida em que procedem dos órgãos legislativos e se ligam diretamente com a norma constitucional, que é seu único antecedente e seu único limite”, os regimentos são autênticas leis.⁸⁰

Embora os regimentos consistam na “mais clara expressão da autonomia e independência institucional”⁸¹ das Casas Legislativas, esse poder de organização e regulação não supera, de modo algum, a constituição.⁸²

Muitas regras regimentais especificam previsões constitucionais. No que concerne ao presente estudo, por exemplo, o texto constitucional determina a aprovação da alteração de seu texto em dois turnos de discussão e votação (art. 60), enquanto o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) especifica a duração dos turnos e do interstício entre eles (arts. 358, 362 e 363).

Para José Alcione Bernardes Júnior, as normas regimentais que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo são materialmente constitucionais, formando um bloco de constitucionalidade⁸³. Essas regras correspondem, pois, a parâmetros de constitucionalidade fora do texto constitucional.⁸⁴ O autor afirma que “os regimentos internos, precisamente por disciplinarem o funcionamento institucional dos

⁷⁹ Determinação do art. 9º do *Bill of Rights*. A inexistência de uma constituição rígida, a soberania parlamentar e a posição da Assembleia no sistema político inglês teriam sido determinantes para a posição de pouquíssima ou nenhuma revisão judicial dos atos parlamentares da magistratura inglesa. SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 96.

⁸⁰ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial dos atos do Poder Legislativo: atos políticos e atos interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. In: BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.84.

⁸¹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 63.

⁸² SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 63.

⁸³ Expressão decorrente do direito francês. BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.85.

⁸⁴ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.85.

parlamentos, contém normas que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo”.⁸⁵

Esse entendimento é originário do direito espanhol⁸⁶, segundo o qual “o bloco de constitucionalidade pode ser entendido como o conjunto normativo que contém disposições, princípios e valores materialmente constitucionais fora do texto da Constituição formal.”⁸⁷

Defendemos o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes na liminar do MS nº 26.915-DF⁸⁸, impetrado em face da alegação de ofensa ao devido processo legislativo na tramitação da PEC nº 558, de 2006.

Os impetrantes argumentaram a violação do art. 43 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁸⁹ por investidura do parlamentar signatário da matéria na presidência da Comissão competente sobre a matéria e pleitearam a retirada da PEC da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, bem como a declaração de nulidade de todos os atos legislativos posteriores à eleição do parlamentar em questão da presidência da Comissão e a eleição de novo Presidente.

O magistrado criticou a jurisprudência tradicional da Corte no sentido da insindicabilidade judicial das questões *interna corporis*, assentada na ideia de que “as Casas Legislativas, ao aprovar os seus regimentos, estariam a disciplinar tão-somente questões internas, de forma que a violação às normas regimentais deveria ser considerada apenas como tais”.⁹⁰

⁸⁵ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.85.

⁸⁶ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.101

⁸⁷ JOSITO NETO, Miguel. **O bloco de constitucionalidade como fator determinante para a expansão dos direitos fundamentais da pessoa humana**. Disponível em: <<http://buscalegis.cj.ufsc.br/arquivos/D197.htm>>. Acesso em: fev. 2004. In BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.85.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 26.915-DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Julgado em 27 de setembro de 2012. Publicado no DJe nº 201, divulgado em 11 de outubro de 2012.

⁸⁹ “Nenhum Deputado poderá presidir reunião de Comissão quando se debater ou votar matéria da qual seja autor ou Relator”. BRASIL. Congresso. **Câmara dos Deputados. Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989** (atualizado até a Resolução nº 17, de 2016). Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 26.915-DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Julgado em 27 de setembro de 2012. Publicado no DJe nº 201, divulgado em 11 de outubro de 2012.

Com base na teoria do constitucionalista italiano Gustavo Zagrebelsky, Gilmar Mendes defendeu a tese de que as normas regimentais que vinculam atos e procedimentos normativos são *normas constitucionais interpostas*: normas que formalmente não são constitucionais, mas que guardam relação direta com a lei suprema. Cita a liminar:

[...] se as normas constitucionais fizerem referência expressa a outras disposições normativas, a violação constitucional pode advir da violação dessas outras normas, que, muito embora não sejam formalmente constitucionais, vinculam os atos e procedimentos legislativos, constituindo-se normas constitucionais interpostas. (Zagrebelsky, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p.40-41).⁹¹

Entendemos que as normas regimentais relativas aos dois turnos constitucionais de discussão e votação das propostas de emenda à Constituição estão nessa categoria normativa, o que será explanado posteriormente.

2.2 Controle de constitucionalidade das normas regimentais

Nos Estados Unidos, um ato legislativo não pode ser invalidado em razão do descumprimento de norma regimental. Essa postura é associada ao sistema de controle de constitucionalidade empregado no País, o controle difuso, por meio do qual qualquer juiz pode decretar a inconstitucionalidade de uma norma, o que representaria grande risco à autonomia do Parlamento.⁹² Ademais, os regimentos são aprovados a cada início de nova legislatura, não possuindo natureza de caráter permanente.⁹³

Na Itália, desde 1959 a Corte Constitucional passou a admitir a contestação judicial de regras procedimentais com assento na Constituição, mas vetou a hipótese de invalidação de ato legislativo por desobediência a normas com sede regimental.⁹⁴

No direito espanhol, com o paradigma do bloco de constitucionalidade já citado, “sempre que a inobservância das regras regimentais acarretar alteração substancial no

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 26.915–DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Julgado em 27 de setembro de 2012. Publicado no DJe nº 201, divulgado em 11 de outubro de 2012.

⁹² BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.99.

⁹³ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.99.

⁹⁴ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.99.

processo de formação da vontade no âmbito do Legislativo, comprometendo o princípio do pluralismo político, tem lugar o controle corretivo empreendido pela Corte Constitucional”.^{95,96}

No Brasil, para alguns doutrinadores todos os atos parlamentares são insuscetíveis de controle judicial, tendo em vista a separação dos Poderes⁹⁷. Para outros, é cabível o controle judicial sobre atos internos apenas quando violem diretamente norma constitucional⁹⁸. Uma terceira corrente, minoritária, admite a sindicabilidade judicial quando houver violação a norma regimental – sem necessária transgressão a norma constitucional – atinente a forma ou rito de atividade parlamentar.⁹⁹

Segundo a doutrina e jurisprudências majoritárias, é a Constituição o único parâmetro de validade da produção legislativa pelo Parlamento, de modo que, no que tange ao controle de constitucionalidade dos atos normativos a partir de normas regimentais, a jurisprudência majoritária do STF entende pela insindicabilidade dos atos *interna corporis*.

Esse entendimento consiste em 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 os 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) [...] ¹⁰⁰

A primeira polêmica acerca da extensão e dos limites dos atos regimentais ocorreu sob o primado da Constituição republicana, de 1891, quando foi questionada a legalidade de uma

⁹⁵ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.101.

⁹⁶ Barbosa cita, nesse sentido, a Sentença 227, de 2004. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 181.

⁹⁷ Nesse sentido, Francisco Campos. SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

⁹⁸ Nessa linha, Themístocles Brandao Cavalcanti. SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

⁹⁹ Hely Lopes Meirelles é exemplo dessa doutrina. SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

¹⁰⁰ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 161.

lei em razão de vícios derivados da inobservância de normas regimentais, no julgamento do Habeas Corpus nº 300.^{101 102}

À época, prevaleceu o entendimento pela competência exclusiva do Poder Legislativo para apreciar e julgar os próprios atos, conforme dispunha Visconde de Ouro Preto¹⁰³: “a cada uma das Câmaras exclusivamente cabe entender e executar, como julgar acertado, a sua lei interna”.

Nessa mesma esteira, Derly Barreto e Silva Filho cita Francisco Campos,¹⁰⁴ que defendeu as questões *interna corporis* como barreira à essa intervenção externa, em função da tripartição do Poder:¹⁰⁵

Assim, ou porque tenham o caráter de julgamento, ou porque se refiram a interna corporis das Câmaras, as decisões destas, nas matérias relativas à sua economia, não se acham sujeitas ao exame do Judiciário. O seu caráter de definitivas resulta, exatamente, da natureza das matérias sobre que são proferidas, uma vez que pela natureza dessas matérias é que a Constituição confere às Câmaras a competência de sobre elas estatuir ou decidir. Uma vez decidida pela Câmara uma dessas questões que lhe são interiores, se se facultasse ao Poder Judiciário abrir nova sindicância sobre a matéria, para rever a decisão, seria reduzir a nada a competência constitucional da Câmara, submetendo-a ao controle do Judiciário, que seria o único juiz da regularidade do processo legislativo, em contravenção ao princípio da autonomia e da separação dos Poderes.¹⁰⁶

Rui Barbosa, impetrante do referido Habeas Corpus,¹⁰⁷ defendeu a nulidade das leis cuja formação não observou as normas de processo legislativo estabelecidas pela Constituição, podendo o Poder Judiciário negar-lhes aplicação. O jurista defendeu, “amparado na doutrina norte-americana da ‘political questions’, criada por influência da decisão de Marshall no célebre caso ‘Marbury vs. Madison’”, que

¹⁰¹ Explicitação constante da decisão liminar no Mandado de Segurança nº 26.915-DF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 26.915-DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Julgado em 27 de setembro de 2012. Publicado no DJe nº 201, divulgado em 11 de outubro de 2012.

¹⁰² SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 85.

¹⁰³ Senador pela província de Minas Gerais, foi um dos políticos mais renomados do Segundo Reinado do Império do Brasil. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Afonso_Celso_de_Assis_Figueiredo>. Acesso em: 28 set. 2016.

¹⁰⁴ Foi advogado, professor, jurista e político. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Francisco_Campos>. Acesso em: 28 set. 2016.

¹⁰⁵ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 87.

¹⁰⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 89.

¹⁰⁷ Foi jurista, político e membro fundador da Academia Brasileira de Letras. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ruy_Barbosa>. Acesso em: 28 set. 2016.

[...] os casos, que, se por um lado tocam a interesses políticos, por outro envolvem direitos individuais, não podem ser desfeitos à intervenção dos tribunais, amparo da liberdade pessoal contra as invasões do executivo”. Assim, “onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para a debelação da injustiça (RODRIGUES, Lêda Boechat. História do Supremo Tribunal Federal. Tomo I/1891-1898: Defesa das liberdades civis. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 22).¹⁰⁸

Cita Gilmar Ferreira Mendes, no MS n° 26.915-DF¹⁰⁹, que essa colocação de Rui Barbosa influenciou sobremaneira a construção do princípio da inafastabilidade da jurisdição como consta da nossa atual Constituição:

Os célebres ensinamentos de Rui Barbosa influenciaram decisivamente a formulação do art. 141, § 4º, da Constituição de 1946, precedente remoto do atual art. 5º, XXV, da Constituição de 1988 (“*A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual*” (Constituição de 1946, art. 141, § 4º). Observe-se que o texto de 1988 inova ao garantir o acesso à justiça também no caso de *ameaça a direito*). A intenção do constituinte de 1946 era romper com a ordem constitucional conformada pela *Constituição* Polaca (de 1937), que prescrevia em seu art. 94 ser “vedado ao Poder Judiciário conhecer de questão exclusivamente política” (O art. 94 da Constituição de 1937 repetia o teor do art. 68 da Constituição de 1934: “*É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.*”).

Amphilophio de Carvalho¹¹⁰ chamou atenção para a possibilidade de uma violação regimental atentar contra preceito ou garantia constitucional, caso em que defendeu a legitimidade de questionamento acerca da força obrigatória de lei “em cujo processo se tenham verificado transgressões”.¹¹¹

Já na vigência da Constituição de 1946, Themístocles Brandão Cavalcanti¹¹² defendeu que a parte formal do ato legislativo consiste em garantia individual, quando o Poder Judiciário tem o condão de verificar qualquer ofensa. Se a ação parlamentar é disciplinada e

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) n° 26.915-DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Julgado em 27 de setembro de 2012. Publicado no DJe n° 201, divulgado em 11 de outubro de 2012.

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) n° 26.915-DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Julgado em 27 de setembro de 2012. Publicado no DJe n° 201, divulgado em 11 de outubro de 2012.

¹¹⁰ Deputado Federal Constituinte, em 1891, e ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Anfil%C3%B3bio_Botelho_Freire_de_Carvalho>. Acesso em: 28 set. 2016.

¹¹¹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 85.

¹¹² Ministro do Supremo Tribunal Federal no fim da década de 1960. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Them%C3%ADstocles_Brand%C3%A3o_Cavalcanti>. Acesso em: 28 set. 2009.

limitada por norma constitucional, ela perde o caráter primariamente político e deixa de constituir ato *interna corporis*, nascendo, pois, a competência judiciária.¹¹³

Alerta para a possibilidade de que a intervenção judicial pudesse lesar a separação dos Poderes, o autor propõe a importância da diferenciação entre imunidade – âmbito da função política e discricionária da conveniência, da oportunidade, da iniciativa e da determinação do próprio conteúdo das leis – e limitação da atividade legislativa por obediência às formalidades constitucionais que tutelam direitos individuais ou coletivos:

Desde que uma disciplina constitucional limita a competência de um Poder, na escolha dos meios ou da forma de proceder, deixa a questão de ser política, para subordinar-se ao exame judicial, mormente quando haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos – pelo ato emanado do Poder competente. [...] É que a competência nunca é absoluta, o arbítrio não se cobre com a competência, que encontra limites no próprio poder concedido e na forma regulada pelo Estatuto Fundamental.¹¹⁴

Assim, Themístocles Brandão Cavalcanti postulou que seria vedado ao Poder Judiciário julgar algumas particularidades do processo legislativo – como as discussões no curso da elaboração de uma norma –, mas permitido exigir o cumprimento de normas limitadoras do exercício legislativo, como exigências de quórum e outras disposições constitucionais expressas.¹¹⁵

Hely Lopes Meirelles defende que nem todos os atos internos podem ser classificados como *interna corporis*, mas apenas aqueles que cuidam da economia interna das Câmaras:

Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara.¹¹⁶

Para o autor, todo ato interno pode ter sua formalidade – constitucional, legal ou regimental – questionada judicialmente:

O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar

¹¹³ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 89.

¹¹⁴ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 90.

¹¹⁵ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 90.

¹¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 767.

sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento. [...]

Nesta ordem de idéias, conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados *interna corporis*, detendo-se, entretanto, no vestíbulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinaria e juiz supremo de sua prática.¹¹⁷

Segundo Lúcia Valle Figueiredo, os atos *interna corporis* deixam de ser questões exclusivamente internas quando o seu descumprimento gera violação a direito:

Cumpra deixar claro, curialmente claro, que os atos *interna corporis*, os atos conhecidos abaixo desse rótulo, que se pretende amplo o suficiente a abrigar todos os procedimentos internos, quer sejam do Legislativo, quer sejam do Judiciário, ou, ainda, os atos políticos do Executivo, podem submeter-se a controle do Judiciário quando deixam de ser estritamente questão interna, quando violam direitos.¹¹⁸

Derly Barreto e Silva Filho cita a jurisprudência do STF sobre o tema. Entre 1980 e 1985, a Corte foi acionada para rever decisões de a) indeferimento de requerimento de anexação de proposta de emenda à constituição (MS nº 20.247-DF); b) não inclusão de PEC na Ordem do Dia (MS nº 20.464-DF); c) afastamento de deputado da presidência de Comissão Parlamentar de Inquérito (MS nº 20.415-DF); e d) composição de comissões parlamentares permanentes e uso da palavra (MS nº 20.509-DF).¹¹⁹

Em todos esses casos a Corte Suprema alegou a insuscetibilidade de controle judicial das normas regimentais, posto que consideradas atos *interna corporis*, de competência exclusiva do Poder Legislativo.

A jurisprudência atual do Tribunal não mudou, conforme podemos averiguar em julgados apresentados por meio de pesquisa no sítio da Instituição.¹²⁰

¹¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 767-768.

¹¹⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 210.

¹¹⁹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 104-118.

¹²⁰ Conforme disposto na nota de rodapé nº 2, foi realizada, no sítio da Instituição, pesquisa sob a expressão de busca “atos interna corporis”. Foram disponibilizadas decisões relativas aos Mandados de Segurança nºs 21.374 (1992), 22.494 (1996), 24.356 (2003), 25.588 (2009), 33.558 (2015) e 31.951 (2016); ao Habeas Corpus nº 117.070 (2013); e à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.666-DF (2006). Os julgados objetos de análise do presente estudo foram encontrados, em sua maioria, na bibliografia utilizada para a elaboração deste trabalho.

Em 2004, o então Senador Siqueira Campos impetrou o MS n° 24.949-DF¹²¹ alegando descumprimento regimental na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n° 55A, de 2001. A matéria em questão foi incluída na Ordem do Dia no mesmo dia da publicação do parecer da comissão competente, o que teria violado o art. 357 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que determina o interstício de cinco dias entre a publicação e a inclusão da matéria em Ordem do Dia.

Foi contestada, também, a realização de sessões deliberativas extraordinárias, no mesmo dia, para discussão da proposta em primeiro turno, com início da discussão em segundo turno no dia seguinte, em detrimento do interstício regimental de cinco dias úteis entre os turnos.

A liminar, concedida pelo Ministro Joaquim Barbosa, foi indeferida sob o argumento de que “a matéria não se encontraria entre as exceções admitidas por essa Egrégia Corte à impossibilidade de análise das questões interna corporis das Casas Legislativas.” Posteriormente, o MS perdeu o seu objeto, tendo em vista a rejeição da PEC pelo Senado Federal.

No mesmo ano, no MS n° 22.494-DF¹²², a Corte Suprema foi questionada sobre a decisão da Mesa do Senado Federal que determinou o arquivamento do requerimento de criação da “Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Bancos”, em consequência do provimento de questão de ordem que defendia a inexistência de “fato determinado” – exigência constitucional – e a falta de “estipulação do limite de despesas a serem realizadas” – exigência regimental do RISF (§1° do art. 145).

A Corte negou conhecimento ao mandado de segurança por entender que constava do requerimento a identificação do objeto (o fato determinado) e que a exigência não obedecida da indicação do limite de despesas se tratava de questão puramente regimental, insuscetível de escrutínio judicial.

No julgamento do MS n° 24.831-DF¹²³, também em relação à mesma CPI, a Corte Suprema determinou, nos termos do voto do Ministro Celso de Mello, que o Presidente do

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) n° 24.949-DF**. Relator Ministro Joaquim Barbosa). Julgado em 4 de agosto de 2004. Publicado no DJ de 12 de agosto de 2004.

¹²² Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) n° 22.494-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 19 de dezembro de 1996. Publicada no DJ de 27 de junho de 1997, p. 30238, no Ementário Vol. 01875-02, p. 00374.

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) n° 24.831-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 22 de junho de 2005. Publicada no DJ de 4 de agosto de 2006, p.

Senado Federal indicasse os integrantes da Comissão, cujos trabalhos estavam paralisados em razão de obstrução de líderes de partidos da base do governo. Argumentou o magistrado que

Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional.¹²⁴

Em 2014, a Corte deferiu, no MS nº 32.885-DF¹²⁵, liminar da Oposição que pedia a instalação da CPI da Petrobras com fatos mais restritos (Requerimento nº 302, de 2014), em detrimento da CPI do Governo (Requerimento nº 303, de 2014), que expandia o objeto de investigação da Comissão para além do escândalo da compra da Refinaria de Pasadena. Entendeu-se que a ampliação do objeto do requerimento lesaria o direito das minorias parlamentares a representatividade.

Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 4.425-DF¹²⁶ e 4.357-DF¹²⁷ (julgadas em conjunto), o STF rejeitou¹²⁸ a alegação da inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, pelo não cumprimento dos dois turnos de deliberação exigidos constitucionalmente. A Emenda tratou do regime especial de pagamento de precatórios.

00026, no Ementário Vol. 02240-02, p. 00231, e no RTJ Vol. 00200-03, p. 01121. CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 140.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 24.831-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 22 de junho de 2005. Publicada no DJ de 4 de agosto de 2006, p. 00026, no Ementário Vol. 02240-02, p. 00231, e no RTJ Vol. 00200-03, p. 01121. CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 140.

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 32.885-DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Publicado no DJe nº 90, divulgado em 14 de maio de 2015.

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.425-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-251, divulgado em 18 de dezembro de 2013 e publicado em 19 de dezembro de 2013.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

¹²⁸ Os Ministros Ayres Britto, Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa se manifestaram a favor da inconstitucionalidade formal alegada, contrariamente aos Ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Teori Zavascki. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.425-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-251, divulgado em 18 de dezembro de 2013 e publicado em 19 de dezembro de 2013.

Consta da ADI nº 4.425-DF que a proposta de emenda respectiva (PEC nº 12A, de 1996) foi votada e aprovada, no Senado Federal, em duas sessões deliberativas extraordinárias realizadas no mesmo dia, com menos de uma hora de intervalo entre elas, o que não caracterizaria o decurso de dois turnos de discussão e votação.

Conforme a ementa do referido acórdão,

A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexiste parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira.¹²⁹

Na ADI nº 4.357-DF, o Ministro Ayres Britto, Relator, defendeu a inconstitucionalidade formal da Emenda, posto que a realização de sessões deliberativas extraordinárias no mesmo dia para votação da matéria suprimiu a “segunda rodada de discussão e votação”, que objetiva, indiscutivelmente, o amadurecimento do emendamento. Nesses termos:

Ora, o que se viu da tramitação da Proposta de Emenda no 12- A/06 à Constituição, no Senado Federal, foi algo bem diverso de uma ampla discussão e, principalmente, rediscussão da matéria. Digo isso porque, no dia 02 de dezembro de 2009, em menos de uma hora, o Senado Federal discutiu, votou e tornou a discutir e votar o projeto. A revelar que se verificou, de fato, apenas um turno de discussão e votação. O artifício de abrir e encerrar, nu’a mesma noite, sucessivas sessões deliberativas não atende à exigência constitucional da realização de uma segunda rodada de discussão e votação, precedida de razoável intervalo até para a serenização de ânimos eventualmente exacerbados, ao lado de amadurecimento das ideias. Segundo turno que, não se limitando a uma nova e imediata votação, implica a necessidade de um tão renovado quanto amplo debate da proposta de emenda à Constituição, volto a dizer. O que demanda o encarecido espaçamento temporal, ora maior, ora menor, mas nunca num mesmo dia, ou no curso de uma única noite e, pior ainda, de mecânicos sessenta minutos. Do contrário, deixar-se-ia à discrição do poder constituinte derivado (a que prefiro chamar de reformador, por se tratar de um poder deliberativo já normado pela nova ordem constitucional) afrouxar e até factualmente ignorar os condicionamentos procedimentais e temporais que lhe impôs o poder autenticamente constituinte.

[...]

[a exigência dos dois turnos de discussão e votação existe] para que se possa conhecer, discutir e votar com a mais focada ou responsável atenção o objeto

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

mesmo da proposta de reforma. E ainda para que se dê uma espécie de trégua mental ou de intervalada reflexão entre um primeiro e um segundo turno de debate e votação. Com o que se dificulta levianas ou açodadas alterações no Estatuto Político maior do Estado e da sociedade brasileira. Ou por efeito de eventual rolo compressor dessa ou daquela episódica maioria parlamentar, ou até mesmo de uma unanimidade tão meteórica quanto passional. Logo, não se deve mexer na obra do poder constituinte originário sem a mais detida análise de mérito e intervalada reflexão quanto à proposta e suas consequências.¹³⁰

Ressalta o Ministro que, embora a Constituição não estabeleça expressamente a duração dos turnos, a prática parlamentar em questão não caracterizou um segundo turno, que exige lapso temporal razoável em relação ao primeiro:

[...] a Emenda Constitucional no 62/2009 é formalmente inconstitucional. E não afirmo isso apenas porque o prazo regimental de cinco dias úteis deixou de ser observado (art. 362 do Regimento Interno do Senado Federal). Não! Não se cuida, aqui, exclusivamente, de matéria regimental e, portanto, interna corporis a uma das Casas do Congresso Nacional. Louvo-me principalmente é na substância mesma do § 2o do art. 60 da Constituição Federal, ainda que nele não se faça menção ao preciso interstício entre os dois turnos de discussão e votação da proposta de emenda a ela, Constituição Federal. Embora não se consiga apurar, objetivamente, o exato intervalo necessário, pode-se ajuizar, sem hesitação, que, no presente caso, o interstício foi insuficiente à caracterização do segundo turno.¹³¹

Em suma, para o Magistrado esse tipo de prática consiste em clara fraude à Constituição:

[...] a pretensa segunda rodada de discussão e votação da emenda sub judice implicou um tipo de arremedo procedimental que não tem como escapar à pecha de fraude à vontade objetiva da Constituição. Tipo de arremedo que se não for prontamente reconhecido vai tornar, doravante, letra morta o segundo turno de discussão e votação a que solenemente se refere o § 2o do art. 60 da Constituição Federal.¹³²

Para o Ministro Marco Aurélio, também restou clara a inconstitucionalidade. Segundo ele, “o vício formal salta aos olhos”, e a “Constituição Federal não é um documento

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

simplesmente formal, mas de conteúdo maior, ao qual precisa ser conferida uma concretude que lhe é própria”. E alertou:

[...] o Regimento Interno do Senado da República – e o Senado não é uma terra sem lei –, ao prever o intervalo de cinco dias, homenageou o texto constitucional. Vem o argumento de que, em outras situações jurídicas, a Carta contempla expressamente o intervalo. Esse argumento, Presidente, para chegar-se com ele à conclusão de que por isso não se há de exigir qualquer intervalo quanto à Emenda Constitucional, prova em demasia. É uma petição de princípio, porque não posso interpretar a Carta da República de forma literal, gramatical. Devo buscar o objetivo dessa mesma Carta da República e das regras nela contidas. [...] Partiria mesmo, perdoem-me aqueles que entendem de maneira adversa, para a incongruência, caso viesse – segundo minha ciência e consciência, não é a ciência e consciência de colegas – a afirmar que, no caso de aprovação de Lei Orgânica do Município, uma lei complementar, uma lei também de envergadura maior, deve haver o interregno, que, no caso da aprovação da Lei Orgânica do Distrito Federal, que é uma verdadeira constituição – já dissemos isso aqui, tanto que desafia o controle concentrado de constitucionalidade –, também há de se observar o intervalo. Mas que, para emendar-se a Carta Federal, não há necessidade de observar período razoável – e, para mim, os cinco dias o revelam – visando a meditação, a reflexão. É esse o objetivo maior do § 2o, ao dispor que a matéria deve ser votada em dois turnos, alcançando-se, em cada qual, portanto, turnos diversos, a maioria qualificada de três quintos.¹³³

O Ministro Luiz Fux defendeu a limitação da interferência judicial no assunto porque o Constituinte não teria especificado, de forma deliberada e consciente, sobre a duração dos turnos e o interstício entre eles, visto que há previsão expressa no texto constitucional nos casos de lei orgânica do DF e dos municípios. Ademais, a reflexão necessária teria sido alcançada pelo amplo debate parlamentar com a participação da sociedade civil, ocorrida por meio das várias audiências públicas realizadas durante tramitação da proposta.

No entanto, o magistrado assumiu, inspirado em Luiz Roberto Barroso, que

é mais do que claro, por certo, que a intenção do constituinte ao impor a duplicidade de momentos para o debate e votação de Emendas foi a de assegurar a reflexão profunda e a maturação das ideias antes da modificação de um documento jurídico com vocação de perenidade como é a Constituição.¹³⁴

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJE-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJE-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

Para o Ministro Dias Toffoli a exigência de dois turnos significa simplesmente a realização de duas votações:

Eu não concebo, da leitura da Constituição, a ideia de que, quando se exigem os dois turnos, se exige uma maturação. Exige-se votação duas vezes, uma confirmação da votação. É o que houve, é o que basta, e não prevê prazo a Constituição, como destacou o voto divergente.¹³⁵

O Ministro Teori Zavascki alegou que o vício formal alegado se trata de questão exclusivamente regimental, isto é, *interna corporis*.

Pensamos que é justamente a atuação da Corte na regularidade das normas regimentais no processo legislativo, e não a sua postura inerte, que assegura poder a todas as representações políticas. Conforme afirmou o Ministro Joaquim Barbosa,

a votação apressada do projeto de emenda tolheu a capacidade individual de cada congressista, das minorias políticas representantes e de cada um dos cidadãos representados de compreender e de influenciar, no momento oportuno, a discussão de tema tão grave [...].¹³⁶

Nos termos dos votos dos Ministros Ayres Britto e Marco Aurélio, entendemos que a falta de especificação constitucional do intervalo entre os turnos não justifica a tramitação acelerada de uma proposta de emenda nem pode ser usada - a partir de uma interpretação literal ou gramatical - para minar o objetivo de sua própria previsão: o maior amadurecimento possível sobre a alteração da Constituição a que se pretende.

A inconstitucionalidade no processo legislativo surge não apenas da violação direta e imediata das normas constitucionais¹³⁷, mas também das normas regimentais do processo legislativo constantes dos regimentos internos que, enquanto normas constitucionais interpostas, abarcam em si próprias limites de constitucionalidade dos atos normativos¹³⁸. Faz-se cabível, pois, o controle de constitucionalidade sobre normas regimentais,

[...] se se entender que as normas constitucionais guardam íntima convicção com normas regimentais ou, de qualquer modo, sejam àquelas ligadas, é

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

¹³⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 172.

¹³⁸ Barbosa cita, nesse sentido, a Sentença 227, de 2004. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 191.

possível falar em norma constitucional interposta, o que justificaria, em tese, controle judicial preventivo do processo legislativo, caso o regimento fosse descumprido.¹³⁹

Conforme dispôs o Ministro Celso de Mello no julgamento do MS nº 22.503-DF, as normas regimentais de caráter procedimental da elaboração legislativa são indisponíveis, de modo que o Poder Judiciário,

[...] longe de interferir na intimidade orgânica da instituição parlamentar, desempenha o relevantíssimo encargo – delegado à magistratura judicial pelo próprio legislador constituinte – de preservar valores jurídicos e princípios fundamentais proclamados pela Lei Fundamental do Estado. A imperiosa necessidade de fazer prevalecer a supremacia da Constituição, a que se acha necessariamente subordinada a vontade de todos os órgãos do Estado que se revelam depositários das funções político-jurídicas definidas pela teoria da separação dos poderes, e a inafastável obrigação de tornar efetivas as cláusulas regimentais que disponham, em caráter mandatório e vinculante, sobre o modo de elaboração legislativa, legitimam, plenamente, a atuação do Poder Judiciário no processo de formação dos atos legislativos, em ordem a permitir, no plano da *judicial review*, a exata aferição do fiel cumprimento, pelo Poder Legislativo, das diretrizes, dos princípios e das regras inscritas tanto na Lei Fundamental da República quanto no regimento interno, que condicionam – considera a indisponibilidade de determinadas normas regimentais de caráter procedimental – a própria validade e eficácia das resoluções tomadas pelas Casas Legislativas.¹⁴⁰

¹³⁹ FERNANDES, Gustavo Miquelin. **Normas constitucionais interpostas**. Disponível em: <<http://gustavomiquelinferrandes.blogspot.com.br/2015/05/normas-constitucionais-interpostas.html>>. Acesso em: 7 out. 2016.

¹⁴⁰ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.105-106.

3 TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO E A SUPRESSÃO DE PRAZOS REGIMENTAIS NO SENADO FEDERAL

3.1 Tramitação regimental de proposta de emenda à Constituição no Senado Federal

A Constituição Federal de 1998, em seu art. 60, dispõe sobre normas gerais para a tramitação de propostas de emenda à Constituição (PEC)¹⁴¹, referentes às limitações formais, materiais e circunstâncias, já mencionadas neste estudo.

Por determinação constitucional, a proposta de emenda à Constituição tramita separadamente em cada Casa do Congresso Nacional¹⁴², de modo que os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tratam de forma autônoma acerca da matéria.

A PEC deve ser discutida e votada em dois turnos¹⁴³, por três quintos dos votos, em cada Casa (308 dos 513 Deputados e 49 dos 81 Senadores),¹⁴⁴ conforme o texto constitucional.

Nos termos do RISF¹⁴⁵, a PEC deve ser lida na sessão plenária, publicada e despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que tem a competência para proferir parecer sobre a matéria no prazo de até trinta dias.

¹⁴¹ Art. 60 da Constituição Federal de 1988. BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adc>. Acesso em: 5 out. 2016.

¹⁴² Nos debates realizados pela Assembleia Nacional Constituinte, cogitou-se a tramitação das propostas de emenda à Constituição em sessão conjunta do Congresso Nacional, mas a ideia foi descartada pela possível dificuldade de ambas as Casas Legislativas se reunirem para deliberação. CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 86.

¹⁴³ Cita Heraldo Pereira de Carvalho que o processo mais rígido já previsto constou da Constituição do Império de 1824, quando a proposta de emenda à Constituição tinha de ser “aprovada numa legislatura e completada na legislatura seguinte”. CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 81.

¹⁴⁴ Heraldo Pereira Carvalho chama atenção para o fato de que a Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987 estouvou a possibilidade de interstício de noventa dias entre os turnos e quórum mínimo de aprovação de três quintos. CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 116.

¹⁴⁵ As disposições relativas às propostas de emenda à Constituição constam dos arts. 354 a 373 do Regimento Interno. BRASIL. Congresso. **Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970** (consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até julho de 2016). 2v. Brasília: Senado Federal (Vol. I), 2015, p. 139-142.

As emendas à proposta devem ser oferecidas no âmbito da CCJ, subscritas também por um terço dos membros da Casa, cabendo à referida Comissão proferir parecer sobre elas.

A discussão da matéria em primeiro turno deve ocorrer durante cinco sessões deliberativas¹⁴⁶ ordinárias consecutivas, quando ela poderá ser incluída na Ordem do Dia para a primeira votação em Plenário.

Se aprovada a PEC, após interstício mínimo de cinco dias úteis, a matéria pode ir à discussão em segundo turno, por três sessões deliberativas ordinárias. Neste turno, só podem ser oferecidas emendas de redação, isto é, emendas que não envolvam o mérito da proposta.

Aprovada nos dois turnos, a PEC é encaminhada à Câmara dos Deputados, cujas normas regimentais dispõem de forma diversa.

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)¹⁴⁷, a matéria é inicialmente despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que deve proferir parecer sobre a admissibilidade da matéria no prazo de cinco sessões.

Inadmitida a proposta na Comissão, ela é arquivada, mas pode o autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos membros da Casa, requerer a apreciação preliminar da matéria em Plenário. Admitida a proposta, isto é, proferido parecer pela sua constitucionalidade, é designada comissão especial para proferir parecer sobre o seu mérito, no prazo de quarenta sessões.

Somente perante a comissão especial podem ser oferecidas emendas, igualmente subscritas por um terço dos membros da Casa e sobre as quais deve ser proferido parecer.

O RICD estabelece o interstício de cinco sessões entre os dois turnos de discussão e votação.

A Casa Legislativa que ultimar a votação, aprovando definitivamente a PEC convoca sessão conjunta para a sua promulgação por ambas as Mesas, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal.

¹⁴⁶ A sessão deliberativa diferencia-se da sessão legislativa. Aquela corresponde aos trabalhos diários do Senado Federal, de articulação de discursos a deliberações, enquanto esta compreende o período de atividade anual do Congresso Nacional, que, conforme disposição constitucional, vai de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. BRASIL. Congresso. Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sessao-legislativa>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

¹⁴⁷ As disposições relativas às propostas de emenda à Constituição constam dos arts. 201 a 203 do Regimento Interno. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989 (atualizado até a Resolução nº 17, de 2016). Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

Em qualquer votação, se rejeitada a PEC por qualquer das Casas ela é arquivada e não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa, conforme disposição da Lei Maior.

Temos, assim, três diferenças básicas na tramitação de PEC em cada Casa Legislativa: a) o RICD prevê duas comissões na tramitação, uma para análise de admissibilidade (CCJC) e outra para exame do mérito (comissão especial), enquanto no Senado a comissão presente em todo o processo é apenas a CCJ; b) apenas o RISF estabelece a duração dos dois turnos de votação da PEC, sendo o RICD omissivo nesse ponto; e c) o interstício entre os dois turnos é contado, na Câmara dos Deputados, em sessões; no Senado Federal, em dias úteis.

3.2 O histórico da supressão de prazos regimentais na tramitação de proposta de emenda à Constituição no Senado Federal: do requerimento de dispensa de interstício ao requerimento de calendário especial

Não obstante as disposições regimentais acerca da duração dos dois turnos de discussão e votação, há muitos anos o Senado Federal utiliza ferramentas para acelerar a tramitação de uma proposta de emenda à Constituição. Com o intuito de comprovar esse histórico, foi analisada a tramitação das PECs de que resultaram as Emendas Constituições n°s 1, de 1992, a 93, de 2016¹⁴⁸.

Das 93 PECs que originaram as 93 Emendas Constitucionais estudadas, 58 (62,37%) foram aprovadas na Casa com supressão de prazo regimental: 11 ou 11,83% aprovadas com dispensa de interstício e 36 (38,71%) aprovadas com calendário especial (Anexo A deste trabalho).

A primeira supressão de prazo regimental ocorreu em 1996, quando foi solicitada a primeira dispensa de interstício, com o Requerimento n° 673, de 1996 (Anexo B deste trabalho), de autoria do então Senador Bello Parga, cuja teor segue:

Nos termos do art. 281, c/c com o art. 372, do Regimento Interno, requiro a dispensa de interstício e previa distribuição de avulsos para o Parecer n° 404, de 1996, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 22, de 1996.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Conforme disposto na nota de rodapé n° 1, o presente estudo não considera as propostas de emenda à Constituição aprovadas no Senado Federal, com supressão de prazos regimentais, encaminhadas à Câmara dos Deputados e ainda não convertidas em emendas constitucionais.

¹⁴⁹ O requerimento não se encontra disponível eletronicamente no sítio do Senado Federal, de modo que nos valem da publicação constante de trabalho de Carvalho. CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma

Dispõem os arts. 281 e 372 do RISF:

Art. 281. A dispensa de interstício e prévia publicação de avulso eletrônico, para inclusão de matéria em Ordem do Dia, poderá ser concedida por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, desde que a proposição esteja há mais de cinco dias em tramitação no Senado.

[...]

Art. 372. Aplicam-se à tramitação da proposta [de emenda à Constituição], no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições.¹⁵⁰

O requerimento foi aprovado e, de fato, a matéria entrou na Ordem do Dia da sessão seguinte, em detrimento do interstício regimental exigido de cinco dias úteis entre a publicação do parecer da CCJ (art. 357 do RISF), cuja leitura ocorreu no dia anterior à aprovação do requerimento, e a inclusão em Ordem do Dia, para o início da apreciação em Plenário.¹⁵¹

Após uma semana do primeiro requerimento, foi apresentado o segundo: o Requerimento nº 700, de 1996, assinado pelo Senador José Sarney, novamente aprovado na sessão seguinte à publicação do parecer da CCJ, para abreviar a tramitação da PEC nº 30, de 1996, sob a mesma fundamentação regimental (arts. 281 e 372 do RISF).¹⁵²

No Requerimento nº 46, de 2000 (PEC nº 90, de 1999), temos que a fundamentação da dispensa do interstício passou a incluir, além do art. 281 (norma geral), também o art. 357 (norma específica da tramitação de PEC), que dispõe que “Cinco dias após a publicação do parecer no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia.”

contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 59.

¹⁵⁰ BRASIL. Congresso. **Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970** (consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até julho de 2016). 2v. Brasília: Senado Federal (Vol. I), 2015, p. 142.

¹⁵¹ BRASIL. Congresso. **Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970** (consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até julho de 2016). 2v. Brasília: Senado Federal (Vol. I), 2015, p. 116.

¹⁵² CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 59-60.

Fato é que a supressão de prazo regimental ganhou força e se consolidou como prática reiterada no Senado Federal, com o então requerimento de “calendário especial”. Essa nova modalidade de supressão de prazos aconteceu pela primeira vez em 2001, na tramitação da PEC nº 2-A, de 1995, convertida na Emenda Constitucional nº 35, de 2001.

Primeiramente, foi aprovado requerimento para dispensa de interstício para publicação da matéria e sua imediata inclusão em Ordem do Dia (Requerimento nº 758, de 2001). Na mesma sessão, foi aprovado o Requerimento nº 768, de 2001¹⁵³, o primeiro requerimento que pediu “calendário especial”, com indicação dos dias e horários das sessões de discussão:

REQUERIMENTO Nº 768, DE 2001

Os Líderes abaixo assinados, em reunião realizada hoje, no Gabinete de V. Ex^a, considerando a importância e relevância das Propostas de Emenda à Constituição nº 2-A, de 1995 (nº 610/98 na Casa de origem), que dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal (dispõe sobre imunidade parlamentar); nº 53, de 2001 (nº 222/2000, na Casa de origem), que acrescenta o ad. 149A à Constituição Federal (autoriza os Municípios e o Distrito Federal a instituir contribuição para custeio do serviço de iluminação pública), e nº 49, de 2001, que dá nova redação à alínea b do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal (modifica as operações de ICMS relativas a petróleo e energia elétrica), vêm requerer seja submetido ao Plenário, em caráter excepcional, o seguinte calendário para a tramitação das referidas matérias:

I – Primeiro Turno

- a) Dia 12/12, às 14h30 – Dispensa do interstício do art. 357 do Regimento Interno;
- b) Dia 13/12, às 14h30 – Primeira Sessão de discussão;
- c) Dia 13/12, às 18h30 – Segunda Sessão de discussão;
- d) Dia 14/12, às 9h – Terceira Sessão de discussão;
- e) Dia 17/12, às 14h30 – Quarta Sessão de discussão;
- f) Dia 18/12 às 14h30 – Quinta Sessão de discussão e votação no primeiro turno.

II – Segundo Turno

- a) Dia 18/12, às 18h30 – Primeira Sessão de discussão;
- b) Dia 19/12, às 10h – Segunda Sessão de discussão;
- c) Dia 19/12, às 14h30 – Terceira Sessão de discussão e votação em segundo turno.

Sala das Sessões, 12 de dezembro de 2001. –
Renan Calheiros, Líder do PMDB – **Ademir Andrade**, Líder do PSB – **José Agripino**, Líder do PFL – **Carlos Patrocínio**, Líder do PTB – **Geraldo Melo**, Líder do Bloco (PSDB/PPB) – **Arthur da Távola**, Líder do Governo – **José Eduardo Dutra**, Líder do Bloco Parlamentar de Oposição.

Houve grande divergência em Plenário acerca da possibilidade da aceleração da tramitação da PEC (Anexo C deste trabalho). Parte dos senadores defendeu a irresponsabilidade de um acordo de líderes acelerar os dois turnos constitucionais. Nesse sentido, tivemos o então Senador Waldeck Ornelas (PFL/BA):

[...] a existência de prazos para discussão é exatamente para que o Congresso não decida sob pressão, para que reflita sobre as emendas, sobre o seu

¹⁵³ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 179, de 13 de dezembro de 2001**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=26/04/2005&tipDiario=1#>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

conteúdo e não decida sob forte emoção nem sob pressão de qualquer natureza [...]

Outros alegaram uma “natural” legitimidade da sobreposição de acordo de lideranças partidárias a norma regimental, como o Senador Renan Calheiros (PMDB/AL):

Nos últimos anos a dispensa do interstício, entre outras coisas, foi prática comum, usual. O requerimento dos líderes, não; é um precedente. Mas aqui nesta Casa, por decisão da Mesa, sem que se diga alguma coisa, nós votamos todos os anos sem crítica, sem barulho ou advertência. Assim, não é precedente. Essa prática foi usual. É importante que as pessoas saibam. O precedente é o requerimento que pede, com a aquiescência do Plenário, que isso ocorra. Durante os anos em que exerceu a Presidência da Casa o Senador Antonio Carlos Magalhães, nós tivemos essa prática como usual. E o Senado, em todos os momentos, concordou com ela.

As discussões ocorreram, em boa parte, em torno da disposição constante do inciso III do art. 412 do RISF, que, à época, dispunha pela “impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de liderança ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto”.¹⁵⁴

Fato é que, apesar das muitas oposições, o requerimento em questão foi aprovado pelo Plenário, o que implicou uma tramitação excessivamente acelerada da PEC.

Em 12/12/2001, na mesma sessão deliberativa, foi lido o Parecer da CCJ, e ambos os Requerimentos (n^os 758 e 768, de 2001) foram aprovados. A matéria foi incluída em Ordem do Dia na sessão do dia seguinte, e em 14/12/2001 já haviam transcorrido as três primeiras sessões de discussão em primeiro turno, a partir da realização de sessões deliberativas extraordinárias.

A quarta sessão de discussão ocorreu em 17/12/2001 e a quinta e última sessão, em 18/12/2001, quando a PEC foi aprovada em primeiro turno e realizada, em seguida, sessão deliberativa extraordinária para o início da discussão da matéria em segundo turno. Nesse mesmo dia, transcorreram a primeira e a segunda sessões em segundo turno e, no dia seguinte, transcorreu a terceira e última sessão de discussão, quando a PEC foi aprovada. A emenda constitucional respectiva (n^o 35, de 2001) foi promulgada dois dias depois, em 20/12/2001.

¹⁵⁴ CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 70.

No caso em tela, da leitura do parecer da CCJ para a aprovação da PEC e promulgação da respectiva emenda constitucional transcorreram apenas oito dias consecutivos.

Destacamos que a tramitação regimental regular de uma PEC no Senado Federal levaria o transcurso mínimo de, aproximadamente, trinta dias, sem realização de sessões deliberativas extraordinárias e obedecidos a) o prazo de cinco dias entre a publicação do parecer da CCJ e a inclusão da matéria em Ordem do Dia; b) as cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas em primeiro turno; c) o interstício de cinco dias úteis entre o primeiro e o segundo turno; e d) as três sessões deliberativas ordinárias para o transcurso do segundo turno.

Do caso supracitado em diante, tornou-se comum a realização de sessões deliberativas extraordinárias no mesmo dia¹⁵⁵. O Requerimento nº 143, de 2006, solicita expressamente a aprovação da PEC nº 8, de 2006, nesses termos:

REQUERIMENTO Nº 143, DE 2006

Senhor Presidente,

Os Líderes abaixo assinados vêm requerer que seja submetido ao Plenário, em caráter excepcional, a dispensa de interstícios e o cumprimento do seguinte cronograma – com a convocação das sessões deliberativas extraordinárias que se fizerem necessárias – para a tramitação, em primeiro e segundo turnos, da Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2006, que modifica o art. 57 da Constituição Federal.

4ª feira, dia 2-2-2006

Leitura e encaminhamento à CCJ

4ª feira, dia 8-2-2006

Reunião da CCJ para instrução Leitura do Parecer nº 105/2006-CCJ

1ª sessão de discussão, em 1º turno;

2ª sessão de discussão, em 1º turno;

3ª sessão de discussão, em 1º turno;

4ª sessão de discussão, em 1º turno;

5ª e última sessão de discussão e votação, em 1º turno;

1ª sessão de discussão, em 2º turno;

2ª sessão de discussão, em 2º turno;

3ª e última sessão de discussão e votação, em 2º turno.¹⁵⁶

Handwritten signatures of the authors of the request, including names like Marcelo Melo, Vítor Medeiros, and others.

¹⁵⁵ Deduzimos que a prática se consolidou em razão da dificuldade de se manter o quórum qualificado em dias distintos.

¹⁵⁶ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 17, de 9 de fevereiro de 2016**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=08/02/2006&tipDiario=1>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

A matéria foi aprovada no mesmo dia da aprovação do requerimento, tendo sido realizadas oito sessões deliberativas extraordinárias para o decurso das oito sessões regimentais de discussão.¹⁵⁷

Heraldo Pereira de Carvalho cita entrevista realizada em 2009 com a ex-Secretária-Geral da Mesa do Senado Federal Cláudia Lyra Nascimento, que, questionada sobre o assunto, afirmou a legitimidade do calendário especial visto que “[...] não são eliminadas as sessões, é eliminado o intervalo entre elas”.¹⁵⁸

Estudos realizados pelo jornalista apontaram que “a supressão temporal [da quebra de interstício ao calendário especial] se deu conforme conveniência dos atos no processo, independente de convicção ideológica, programa partidário e período de governo”¹⁵⁹ :

O senador Pedro Simon, que tinha sido contrário ao primeiro Requerimento para Dispensa de Interstício no Senado Federal – RQS 673/1996 (BRASIL. Congresso. Senado, 1996b), quando da votação da EC 50/2006 – PEC 8/2006 (BRASIL, 1988b) sobre períodos de funcionamento do Congresso, aconselhou “[...] telefonar para a residência [...]” de colegas que haviam se ausentado para assegurar a votação com tempo reduzido (BRASIL. Congresso. Senado, 2006b, p. 03673). A senadora Heloísa Helena (PT – AL) defendeu a criação do Calendário Especial para votar a EC 35 - PEC 2A/1995 - sobre redução de imunidades parlamentares; depois, já em outro partido político, o PSOL, na votação da reforma do Poder Judiciário, EC 45/2004 - PEC 29/2000 (BRASIL, 1988b) fez um “[...] veemente protesto [...]” contra a decisão dos líderes de apressar o rito (BRASIL. Congresso. Senado, 2004a, p. 36777).

O líder da oposição, senador José Eduardo Dutra (Bloco/PT – SE), também defendeu a criação do Calendário Especial para votar PEC com redução de tempo. Antes, na votação do Requerimento de Dispensa de Interstício para que a EC 15/96 tramitasse rápido, ele havia protestado. Outro que igualmente mudou de posição foi o senador Jefferson Péres (PDT – AM) que, de crítico das alterações de regras regimentais que “[...] modifiquem a Constituição que todos nós juramos respeitar, defender e cumprir...” – EC 35 (PEC 2 A/ 1995) – passou depois a admiti-las (BRASIL. Congresso. Senado, 2001e). Quando foi votada a EC 57/2008 PEC 12 A/2004, com quebra de interstício, chegou a saudar a iniciativa da Mesa Diretora por ser, a juízo dele, uma medida do interesse da sociedade para dispor sobre municípios.¹⁶⁰

¹⁵⁷ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 17, de 9 de fevereiro de 2016**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=08/02/2006&tipDiario=1>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

¹⁵⁸ CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), p. 77.

¹⁵⁹ CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Universidade de Brasília: Brasília, 2010, p. 65.

¹⁶⁰ CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Universidade de Brasília: Brasília, 2010, p. 93.

Ressaltamos que, inicialmente, a autoria dos requerimentos de supressão regimental, como os de dispensa de interstício, era individual, mas hoje os requerimentos de calendário especial são subscritos por lideranças partidárias (Anexo D deste trabalho), não sendo necessário que todos os líderes da Casa o assinem.¹⁶¹

A prática da realização sucessiva de sessões deliberativas extraordinárias no mesmo dia foi abandonada, e as PECs passaram, em sua maioria, a ser aprovadas em uma mesma sessão deliberativa ordinária, sem o decurso das sessões exigidas regimentalmente.

Esse costume ocorreu pela primeira vez em 2013, com a PEC 123/2011, a “PEC da Música”, e foi reiterado na aprovação de 13 das 18 PECs seguintes convertidas em emendas constitucionais (Anexo A deste trabalho).

Em suma, temos, substancialmente, três fases da aceleração da tramitação de PECs no Senado Federal:

1^a) *requerimento de dispensa de interstício (art. 281 e/ou art. 357 do RISF)*: imediata inserção de PEC na Ordem do Dia, sem o decurso do prazo subsequente à publicação do parecer da CCJ;

2^a) *requerimento de calendário especial com convocação de sessões deliberativas extraordinárias*: realização sequencial de várias sessões deliberativas extraordinárias – geralmente no mesmo dia.

3^a) *requerimento de calendário especial com aprovação da PEC na mesma sessão deliberativa*: realização dos dois turnos de discussão e votação não mais com abertura e encerramento de sessões deliberativas extraordinárias sequenciais, mas em uma mesma sessão deliberativa.

Nessas fases, houve PECs aprovadas tanto com dispensa de interstício quanto com calendário especial, bem como outras cujo calendário especial ocorreu sem apresentação de requerimento, mas por simples acordo de lideranças (Anexo A deste trabalho).

Conforme análise da tramitação, no Senado Federal, das propostas de emenda à Constituição convertidas em emendas constitucionais, observou-se que nenhum dos

¹⁶¹ Esta informação foi concedida à autora da presente pesquisa pelo servidor José Roberto Leite de Matos, Secretário-Geral Adjunto da Mesa do Senado Federal, em 24 de outubro de 2016, como resposta a questionamento realizado em 23 de outubro do mesmo ano.

requerimentos de calendário especial foi fundamentado com base em artigo do regimento interno da Casa.

Em seu próprio teor, o Requerimento n° 350, de 2005, de iniciativa de líderes, dispõe: “*nos termos tradicionais da Casa*, requeremos que a Proposta de Emenda à Constituição n° 15, de 2004, que [...], seja submetida ao Plenário nos termos do seguinte calendário [...]”.¹⁶²

A supressão dos prazos regulares dos dois turnos continua em vigor até hoje por mera tradição, sem qualquer amparo regimental manifesto.

¹⁶² BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Notas taquigráficas da 46ª sessão deliberativa ordinária, em 26 de abril de 2005, publicada no Diário do Senado Federal n° 48, de 27 de abril de 2005**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=26/04/2005&tipDiario=1#>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

4 A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DE PRAZO REGIMENTAL

4.1 Turnos de votação no Regimento Interno do Senado Federal: norma constitucional interposta

As normas regimentais não devem ser consideradas apenas como garantias corporativistas, pois “geram direitos para agentes externos do parlamento”.¹⁶³ Elas são normas de direito público, cogentes, vinculantes e indisponíveis, que “funcionam como verdadeira conexão entre a esfera pública e o Poder Legislativo.”¹⁶⁴

Todo o processo legislativo regimental, especialmente os prazos relativos aos dois turnos de discussão e votação das propostas de emenda à Constituição, gozam de posição diferenciada no ordenamento jurídico, consistindo em normas constitucionais interpostas, situadas entre a lei e a Constituição.

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa argumenta nesse sentido:

As normas regimentais referentes ao processo legislativo funcionam como parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da produção válida das normas jurídicas. Por essa razão, sua violação pode levar à inconstitucionalidade do provimento legislativo resultante do processo viciado. Nessa hipótese, as normas regimentais funcionam como normas interpostas [...].

[...]

é possível indicar que os dispositivos que regulam o regime de tramitação de proposições e o encadeamento das fases do processo legislativo, os turnos e interstícios, a aplicação do princípio da proporcionalidade partidária à composição de órgãos legislativos, a iniciativa, a discussão e a votação das matérias enquadram-se na categoria de normas regimentais dotadas de parametricidade.¹⁶⁵

Os dois turnos não existem apenas para a observância do Poder Legislativo, mas visam que, “antes de qualquer alteração formal da Constituição, a sociedade como um todo terá garantida a possibilidade de analisar, criticar e interferir pelos meios cabíveis no processo de

¹⁶³ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 183.

¹⁶⁴ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 197.

¹⁶⁵ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 191-192.

reforma constitucional”.¹⁶⁶ A tramitação regular permite uma publicação paulatina e sucessiva das etapas legislativas, o que fornece à coletividade maior conhecimento e possibilidade de interferência na construção parlamentar da alteração constitucional. Assim, a supressão dos prazos regimentais prejudica a boa e desejável publicidade do processo de emendamento.

O direito regimental em questão é detentor de parametricidade constitucional, sendo, pois, tão vinculante para o Poder Legislativo quanto a própria Constituição. Dessa forma, a violação das normas regimentais que cuidam do processo legislativo da reforma constitucional significa a violação da supremacia da própria Constituição, de modo que elas devem ficar a salvo de circunstâncias políticas¹⁶⁷ para oferecer segurança jurídica aos cidadãos, que são diretamente afetados pelas decisões legislativas.

Assim, não é facultado ao Senado Federal dispor sobre o cumprimento ou não das disposições regimentais que discorrem sobre a tramitação de PECs¹⁶⁸. A soberania da Constituição prevalece sobre a soberania do Parlamento. Nesses termos, dispõe José Afonso da Silva:

[...] os atos interna corporis já não são mais aquele ídolo da soberania dos Parlamentos; seu prestígio de outrora se apaga diante de outros valores, porque acima da soberania do Parlamento, que eles sinalizavam, está a soberania da Constituição, a que têm que prestar vassalagem.¹⁶⁹

Porquanto o nosso Estado de Direito se sustenta na supremacia dessa Lei, o Congresso Nacional deve estrita observância, acatamento e cumprimento irrestritos das normas constitucionais.¹⁷⁰ Trata-se esse poder não de mera faculdade parlamentar, mas de obrigação.¹⁷¹

Todo ato legislativo – que, em princípio, representa a vontade do povo – deve ser elaborado de acordo não apenas com a Constituição, mas com os regimentos, que abarcam as

¹⁶⁶ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 195.

¹⁶⁷ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.87.

¹⁶⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 129.

¹⁶⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 411.

¹⁷⁰ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 63.

¹⁷¹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 63-64.

regras específicas, concretizadoras e, pois, consolidantes do processo legislativo constitucional:

[...] se as emendas à Constituição, as leis ordinárias, as leis complementares, as leis delegadas, os decretos legislativos e as resoluções têm sua forma de elaboração regrada segundo as normas constitucionais e, especificamente, segundo as normas regimentais, a sociedade, *sua principal destinatária*, titulariza, por óbvio, e em contrapartida, o direito de ver cumpridos à risca os comandos contidos nos regimentos. Todo ato legislativo deve ser elaborado de *conformidade* com o processo legislativo constitucional e regimentalmente estabelecido, no qual estão sediadas as regras que possibilitam a ampla e efetiva participação dos representantes dos mais diversos segmentos sociais.¹⁷²

Assim, os regimentos internos vinculam necessariamente o legislador na produção de quaisquer normas. Mesmo que autores de suas próprias normas internas, não têm os parlamentares a faculdade de obedecê-las ou não, pois “toda a sociedade é interessada na rigorosa observância dos regimentos”¹⁷³, porquanto elas tiram sua legitimidade de preceitos previstos constitucionalmente.

Dispõe Derly Barreto e Silva Filho:

Pouco importa que, no caso dos regimentos parlamentares, ela resulte, para cada uma das Câmaras, da sua própria autoridade. Quando mesmo se tratasse então de um fato meramente voluntário, não seria menos rigorosa a inquebrantabilidade a respeito do vínculo, a que se submete cada uma das Câmaras pela adoção do seu regimento; porque, nos atos jurídicos, a obrigação voluntariamente assumida se transforma em lei intransgressível para os que livremente se lhe sujeitaram.

[..]

Os textos regimentais *vinculam* o legislador, que não pode modifica-los – senão pelo processo regimentalmente fixado –, nem afastá-los ou derogá-los em suas manifestações. Por serem um conjunto de regras permanentes, de vigência indefinida, jungem não apenas o corpo de legisladores que os aprovou, mas também os que lhes sucedem. Esses predicados é que tornam possível [...] infirmar atos parlamentares produzidos em *desacordo* com os regimentos.¹⁷⁴

¹⁷² SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 79.

¹⁷³ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 79.

¹⁷⁴ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 76-78.

Essa “força constitucional” das referidas normas regimentais confere maior relevância à atuação das Casas Legislativas, na medida em que conservam o processo legislativo de arbitrariedades:

Tal tendência, ao invés de esvaziar a importância das Casas Legislativas, na medida em que estas deixam de ser fonte primária na produção de disposições acerca da elaboração legislativa, opera no sentido oposto, vale dizer, conferindo maior projeção às regras regimentais, porquanto essas passam a complementar e desenvolver disposições jurídicas de índole constitucional, o que autoriza inseri-las no chamado bloco de constitucionalidade. Outrossim, frise-se novamente que, uma vez vinculadas às diretrizes já prefiguradas na Lei Maior, as disposições regimentais imunizam-se contra ações parlamentares contingenciais, que pudessem refletir maiorias eventuais voltadas para a desnaturação do processo legislativo.¹⁷⁵

Derly Barreto e Silva Filho afirma que os regimentos são, sobretudo, “parâmetros normativos de validação democrática dos atos legislativos”¹⁷⁶:

A solução do problema da validade ou não dos atos praticados em desatenção aos diplomas infraconstitucionais interpostos passa pela lembrança de que os regimentos internos são corpos de normas cujo papel é efetivar – integrando-as, dando-lhes vida – disposições constitucionais necessárias ao funcionamento e organização das instituições parlamentares. São estatutários das regras disciplinadoras da forma pela qual a vontade normativa do Estado se constitui, tem expressão e adquire feição democrática.

[...]

O aspecto processual do princípio democrático requer, de modo incondicional, sejam observados e seguidos procedimentos previamente estabelecidos para a enunciação da vontade normativa do Estado, que garantam sobretudo forma de participação, inclusive das agremiações minoritárias, na elaboração das leis.¹⁷⁷

Por todo o exposto, ao considerarmos que as normas regimentais atinentes ao processo legislativo são normas constitucionais interpostas, que consistem em parâmetro de constitucionalidade dos atos normativos, entendemos que 58 ou 62,37% das 93 Emendas Constitucionais analisadas possuem inconstitucionalidade formal pelo não cumprimento dos prazos regimentais referentes ao transcurso dos dois turnos constitucionais.

¹⁷⁵ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 87.

¹⁷⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 176.

¹⁷⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 174 e 176.

4.2 A supressão regimental no Senado Federal: uma ofensa ao princípio do devido processo legislativo

A partir da concepção da constitucionalidade interposta do processo legislativo regimental, podemos afirmar a inconstitucionalidade do calendário especial (ou das demais supressões de prazo), porquanto ele fere o processo legislativo constitucional dos dois turnos de discussão e votação para aprovação de propostas de emenda à Constituição.¹⁷⁸

No Senado Federal, o inciso III do art. 412 do RISF permite a sobreposição de acordo de lideranças a disposições regimentais:

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

[...]

III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;¹⁷⁹

Não obstante, os requerimentos de calendário especial sequer são fundamentados em artigo do RISF (foram analisados todos os requerimentos relativos às emendas constitucionais objetos do presente estudo, e em nenhum deles consta justificção regimental). Eles são aprovados por maioria simples e votação simbólica - não obstante a exigência de unanimidade de votos nominiais para sobreposição de acordo ao regimento.

Ainda que a fundamentação regimental para o calendário especial fosse a disposição supracitada (como se discutiu em Plenário na sua primeira ocorrência, com o Requerimento

¹⁷⁸ Nesse ponto, ressalvamos o art. 281 do RISF. Embora o Regimento, no art. 372, disponha que “Aplicam-se à tramitação da proposta, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições”, entendemos que disposição do art. 281 (“A dispensa de interstício e prévia publicação de avulso eletrônico, para inclusão de matéria em Ordem do Dia, poderá ser concedida por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, desde que a proposição esteja há mais de cinco dias em tramitação no Senado) consubstancia norma geral não aplicável à tramitação das propostas de emenda à Constituição, que é tratada em título e capítulo específicos do Regimento. Nesse caso, entendemos pela configuração de um conflito normativo, quando, conforme o princípio da especialidade, as normas específicas prevalecem sobre as normas gerais. ESPINOLA, Eduardo e ESPINOLA FILHO, Eduardo. **Da lei e da sua obrigatoriedade do direito intertemporal**. Vol.II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939, p. 131-136; BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do Direito Civil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Serviço de Documentação), 1966, p. 51.

¹⁷⁹ BRASIL. Congresso. **Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970** (consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até julho de 2016). 2v. Brasília: Senado Federal (Vol. I), 2015, p. 160.

nº 768, de 2001), seria ela equivocada. O referido inciso é inconstitucional, a depender da norma regimental que pretende superar.

No caso da reforma constitucional, a sobreposição de acordo de lideranças ou da vontade do Plenário em detrimento da tramitação regimental das propostas de emenda à Constituição representa transgressão direta à própria Constituição, com a restrição do debate político, a partir da manipulação da vontade legislativa por maiorias de ocasião. Os regimentos internos têm o importante papel de garantir a atuação e o exercício das prerrogativas das minorias parlamentares¹⁸⁰, que consistem em elementos essenciais ao pluralismo político – e, pois, à democracia – integrante do nosso Estado de Direito. No entendimento de Cristiano Viveiros de Carvalho,

[o] ato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuseram através de regimento e às que lhes impôs a Constituição.¹⁸¹

Afirma Derly Barreto e Silva Filho que

Na medida em que se compreende ser a maioria titular do direito de elaborar e de aplicar, ao seu talante e sem controles, os regimentos e, além, se admite que a vontade política do bloco hegemônico nas Casas Legislativas pode menoscabar preceitos regimentais onde repousam os direitos das minorias e dos parlamentares, aniquila-se a Democracia e se instaura o absolutismo das maiorias.¹⁸²

Ademais, preconiza o próprio *caput* do art. 412 que “a legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais”.

Nesse sentido, não cabe amparo regimental para legitimar qualquer sobreposição de decisão plenária às normas regimentais referentes ao processo legislativo constitucional. A vontade do Plenário ou de lideranças partidárias não deve ser soberana ou superior à

¹⁸⁰ Como exemplo constitucional clássico, temos o quórum de um terço para a criação de comissão parlamentares de inquérito. SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 130.

¹⁸¹ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**. A observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 115.

¹⁸² SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 131.

normatividade interna do regimento interno, no ponto em que complementa o sentido de normas constitucionais.

Não discordamos de que, muitas vezes, é necessária uma margem de decisão na aplicação das normas regimentais, a fim de se agilizar o processo legislativo. De fato, o direito não deve ser um sistema fechado que não permite a sua própria efetividade. Mas no caso da supressão dos prazos regimentais em questão, é violada a própria supremacia constitucional.

Nesse sentido, a regularidade procedimental da atividade legislativa não é matéria exclusivamente *interna corporis*, que comporte apenas direitos e garantias parlamentares, bem como o devido processo legislativo não é direito restrito ao parlamentar, mas configura direito fundamental de todos os cidadãos¹⁸³. Ensina Leonardo Augusto de Andrade Barbosa:

Essa restrição da titularidade do direito ao devido processo legislativo equivale à ultrapassada concepção do direito parlamentar como direito corporativo. É o mesmo, portanto, que reduzir o processo legislativo a um ‘interesse particular e exclusivo dos deputados e senadores [...] e jamais referida à produção da lei como afeta à cidadania em geral.’¹⁸⁴

A observância das normas regimentais atinentes ao processo legislativo representa garantia da cidadania frente ao Parlamento, isto é, garante segurança jurídica para os cidadãos em face da atuação do Estado, o que assegura, por sua vez, maior qualidade ao processo decisório. Nesses termos:

Com efeito, uma vez prefigurados os trilhos a serem seguidos pelo Estado em seu proceder, sobre eliminar-se o risco de os cidadãos serem surpreendidos por condutas imprevistas do Poder Público, abre-se-lhes ainda a oportunidade de impugnar qualquer ato que componha a cadeia procedimental e que esteja inquinado de vício. Desse modo, a técnica procedimental se constitui em eficiente canal de interação entre governantes e cidadãos, assegurando uma saudável influência qualitativa no resultado do processo decisório.¹⁸⁵

O cumprimento do regimento garante, também, um processo legislativo democrático, uma vez que é o processo legislativo fator de legitimação do direito, o qual, por sua vez, legitima a política:

¹⁸³ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 159.

¹⁸⁴ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 192.

¹⁸⁵ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 65.

[...] a política confere efetividade ao direito, disponibilizando-lhe o aparato estatal para a imposição de suas decisões, ao passo que o sistema jurídico confere legitimidade à política, na medida em que as opções políticas se sujeitam à observância dos procedimentos jurídicos válidos. Tem-se, desse modo, a legalidade gerando a legitimidade e vice-versa.¹⁸⁶

Nessa mesma linha, temos Derly Barreto e Silva Filho:

[...] em um Estado Democrático de Direito, a vontade do legislador não é pessoal, mas representativa da sociedade. Dentre outros mecanismos garantidores de que sua manifestação traduza de fato a vontade popular estão [...] as normas reguladoras da formação e expressão dos seus atos.¹⁸⁷

Por todo o exposto, temos que a constitucionalidade das PECs não é assegurada apenas na formalidade da própria Constituição, mas se encontra na igual observância das normas regimentais relativas aos dois turnos, que configuram normas constitucionais interpostas.

A prática comum, no Senado Federal, de supressão de prazo regimental na tramitação de propostas de emenda fere a efetividade da norma constitucional de exigência de dois turnos, na medida em que prejudica sobremaneira maior reflexão e maturação da alteração constitucional que se pretende.

A supressão de prazos, consolidada, hoje, sob a forma de calendário especial, caracteriza, portanto, a inconstitucionalidade formal das emendas à Constituição aprovadas sob esse rito diferenciado, configurando clara violação ao devido processo legislativo.

4.3 Por uma revisão do conceito de devido processo legislativo a partir da valorização dos regimentos internos

Como já defendido nesse estudo, a discricionariedade legislativa do Parlamento na produção legislativa deve ocorrer não apenas dentro dos limites constitucionais, mas necessariamente dentro dos padrões regimentais. Não é a livre atuação do Parlamento na produção legislativa que garante a sua autonomia e autoridade, mas precipuamente a

¹⁸⁶ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 45-46.

¹⁸⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 128-129.

existência de formalidades e parâmetros, tanto constitucionais quanto regimentais, para o exercício de suas atribuições. Conforme dispõe o Ministro Celso de Mello,

Se o próprio Parlamento desrespeita o processo de formação das leis, negando a alguns de seus membros o direito essencial de discutir as proposições segundo uma ordem previamente estabelecida, não se faz, ele próprio, depositário infiel da grave missão institucional que lhe foi confiada, pois uma lei ou emenda constitucional oriunda de processo viciado não pode qualificar-se, por imprestável e inválida que é, como um ato estatal, digno do acatamento e da reverência da coletividade a que se destina.¹⁸⁸

O direito e a sociedade têm não somente na Constituição, mas também nos regimentos internos uma garantia jurídico-formal contra ações e comportamentos arbitrários e irregulares por parte do Parlamento. Conforme afirma Friedrich Müller, “mesmo ‘meras’ formas e ‘meros’ trâmites têm o seu fundamento mais profundo nos objetivos e nas funções materiais do ordenamento jurídico e da Constituição”.¹⁸⁹ Alerta José Joaquim Gomes Canotilho:

O que importa num estado constitucional de direito não será tanto saber se o que o legislador, o governo ou o juiz fazem são actos legislativos, executivos ou jurisdicionais, mas se o que eles fazem *pode ser feito* e é feito de *forma legítima*.¹⁹⁰ (grifos do autor)

Nesse sentido, é totalmente defensável o controle judicial das formalidades do ato parlamentar, sejam as prescrições – de condições, forma ou rito – constitucionais, legais ou regimentais¹⁹¹, sem que seja caracterizada a usurpação da autonomia parlamentar.

Na verdade, ela se concretiza a partir da manipulação, hoje recorrente, do processo legislativo pela maioria, “numa espécie de autofagia de sua legitimidade, quando então a decisão política, embora proveniente de uma instância dotada de representação popular, não terá refletido a integração das forças políticas com assento no Parlamento.”¹⁹²

Tem-se no controle de constitucionalidade instituto indispensável à garantia do devido processo legislativo, decorrente do devido processo legal consubstanciado no art. 5º, LIV, da

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 22.503-DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgada em 8 de maio de 1996. Publicada no DJ de 6 de junho de 1997, p. 24872, no Ementário Vol. 01872-03, p. 00385, e na RTJ Vol. 00169-01, p. 00181.

¹⁸⁹ MÜLLER, Friedrich. **Legitimidade como conflito concreto do direito positivo**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, n. 9, jul./dez. 1999. In: BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.91.

¹⁹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 251.

¹⁹¹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 92.

¹⁹² BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.93.

Constituição Federal, como direito fundamental. Para tanto, exige-se uma postura mais criteriosa do Poder Legislativo na observância da produção normativa disposta nos regimentos internos, bem como uma atuação mais incisiva do Poder Judiciário no controle dos atos parlamentares atinentes ao processo legislativo constitucional.

Embora seja o STF o guardião especial da Constituição, responsável pela palavra final acerca da constitucionalidade de um ato normativo, entendemos ser dever anterior e primário próprio Poder Legislativo reprimir a tramitação de propostas de emenda à Constituição que desobedeçam a disposições regimentais de cunho constitucional.

Isto posto, em defesa da cidadania e do Estado de Direito Constitucional, faz-se necessária a expansão do conceito de “devido processo legislativo”, que abrange não apenas o cumprimento das normas constitucionais, mas também das normas regimentais que dispõem sobre a produção legislativa – as quais possuem, como já mencionado, natureza constitucional.

CONCLUSÃO

Os procedimentos regimentais da elaboração legislativa das propostas de emenda à Constituição, no que concerne aos dois turnos de discussão e votação, vinculam o Poder Legislativo, porquanto são as normas regimentais atinentes ao processo legislativo da reforma constitucional normas constitucionais interpostas, situadas entre a lei e a Constituição.

Diferentemente das normas internas meramente administrativas, as normas que dispõem sobre o funcionamento do processo legislativo consubstanciam direitos individuais - e não apenas parlamentares -, bem como “primados constitucionais”, cujo desrespeito não pode ser interpretado como questão meramente política.

A regularidade regimental do processo legislativo não é questão exclusivamente *interna corporis* do Parlamento. Os turnos e prazos da reforma constitucional consistem em patrimônios da esfera pública (normas de direito público, indisponíveis), que visam não só o indispensável amadurecimento da proposta de emenda à Constituição pelo Parlamento, mas o conhecimento da matéria pela sociedade, por meio da publicação paulatina de tramitação parlamentar.

Assim, a supressão dos prazos regimentais na tramitação de propostas de emenda à Constituição é inconstitucional, na medida em representa a) sobreposição dos interesses da maioria aos da minoria parlamentar, em detrimentos dos seus direitos e garantias resguardados no Regimento Interno; b) má qualidade da reforma constitucional, a partir de precária reflexão, maturação e publicidade, bem como c) desrespeito ao devido processo legislativo e à supremacia da Constituição.

Nesse sentido, para a garantia do devido processo legislativo, deve o Poder Legislativo observar estritamente as suas normas regimentais de cunho constitucional, bem como não deve se isentar o STF de realizar o controle repressivo de constitucionalidade acerca do descumprimento dessas regras.

Ademais, no Estado Democrático de Direito, caracterizado pela supremacia constitucional, não é suficiente apenas o reconhecimento, pela Corte Suprema, do direito subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo, porquanto a regularidade da produção legislativa é direito fundamental de todos os cidadãos e garantia constitucional de democracia.

Deve o Estado buscar a maior paridade possível na participação das diversas forças políticas e sociais no processo de formação dos atos normativos, com a concretização do devido

processo legislativo a partir do regular cumprimento do processo legislativo regimental. Este também é norte de constitucionalidade e legitimidade da atuação do Parlamento.

Entendemos que o posicionamento do STF pela insindicabilidade dos atos legislativos desvaloriza a normatividade dos regimentos internos das Casas Legislativas. Mas também podemos afirmar que, se revista a responsabilidade do Poder Legislativo na produção legislativa a partir da valorização das suas próprias normas regimentais, menos necessária se fará a intervenção do Poder Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade.

Faz-se necessária, pois, uma revisão dos Poderes acerca do conceito de devido processo legislativo das emendas à Constituição, com uma maior atenção do Senado Federal ao seu regimento interno, bem como a partir da possibilidade de controle judicial sobre esse corpo jurídico, sem que se configure, nesse caso, qualquer violação da autonomia do Poder Legislativo pelo Poder Judiciário.

No contexto do Estado Constitucional, é dever de todos os Poderes banir do ordenamento jurídico quaisquer inconstitucionalidades, a fim de concretizar, defender e guardar a supremacia da Constituição, exercendo sua obrigação de insistir na constitucionalidade da elaboração das leis a partir da estrita observância das normas regimentais, concretizadoras do devido processo legislativo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários a Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. 1v.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Congresso. **Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970** (consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até julho de 2016). 2v. Brasília: Senado Federal (Vol. I), 2015.

_____. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 17, de 9 de fevereiro de 2016**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=08/02/2006&tipDiario=1>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

_____. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 48, de 27 de abril de 2005**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=26/04/2005&tipDiario=1#>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

_____. Congresso. **Câmara dos Deputados. Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989** (atualizado até a Resolução nº 17, de 2016). Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct.>. Acesso em: até 5 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.425–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-251, divulgado em 18 de dezembro de 2013 e publicado em 19 de dezembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ayres Britto. Julgada em 14 de março de 2013. Publicada no DJe-188, divulgado em 25 de setembro de 2013 e publicado em 26 de setembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 20.257–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Moreira Alves. Julgado em 8 de outubro de 1980. Publicada no DJ de 27 de fevereiro de 1981, p. 01304, no Ementário Vol. 01201-02, p. 00312, e no RTJ Vol. 00099-03, p. 01031.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 22.494–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 19 de dezembro de 1996. Publicada no DJ de 27 de junho de 1997, p. 30238, no Ementário Vol. 01875-02, p. 00374.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 22.503–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgada em 8 de maio de 1996. Publicada no DJ de 6 de junho de 1997, p. 24872, no Ementário Vol. 01872-03, p. 00385, e na RTJ Vol. 00169-01, p. 00181.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 24.831–DF**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 22 de junho de 2005. Publicada no DJ de 4 de agosto de 2006, p. 00026, no Ementário Vol. 02240-02, p. 00231, e no RTJ Vol. 00200-03, p. 01121.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 24.949–DF**. Relator Ministro Joaquim Barbosa). Julgado em 4 de agosto de 2004. Publicado no DJ de 12 de agosto de 2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 26.915–DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Julgado em 27 de setembro de 2012. Publicado no DJe nº 201, divulgado em 11 de outubro de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) nº 32.885–DF**. Relatora Ministra Rosa Weber (decisão monocrática). Publicado no DJe nº 90, divulgado em 14 de maio de 2015.

CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao poder de reforma da constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium Editora, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2010.

_____. José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**. A observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARVALHO, Heraldo Pereira de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. Brasília: Universidade de Brasília, 2010 (dissertação de mestrado), 171 p.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 210.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

MUTA, Luis Carlos Hiroki. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial dos atos do Poder Legislativo: atos políticos e atos interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A jurisdição e a defesa da Constituição no Estado Constitucional Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

ANEXO A – Emendas Constitucionais cujas propostas de emenda à constituição foram aprovadas com supressão de prazo regimental no Senado Federal

(Fonte: Sítio do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>)

EMENDA CONSTITUCIONAL (nº)	EMENTA DA EMENDA CONSTITUCIONAL	PEC (nº no Senado)	TIPO DA SUPRESSÃO DE PRAZO REGIMENTAL
1/1992	Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.	5/1989	---
2/1992	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	8/1992	---
3/1993	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.	48/1991	---
4/1993	Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.	45/1991	---
5/1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	29/1995	---
6/1995	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal.	32/1995	---
7/1995	Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.	33/1995	---
8/1995	Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.	36/1995	---
9/1995	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.	39/1995	---
10/1996	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	68/1995	---

11/1996	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	182/1994	---
12/1996	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.	40/1995	---
13/1996	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal.	1/1996	---
14/1996	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.	30/1996	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 372 (RQS* 700/1996)
15/1996	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.	22/1996	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 372 (RQS 673/1996)
16/1997	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.	4/1997	---
17/1997	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	25/1997	---
18/1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.	39/1997	---
19/1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	41/1997	---
20/1998	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.	33/1996	---
21/1999	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	34/1998	---
22/1999	Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "i" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da	1/1999	❖ Dispensa de interstício nos termos do art. 281 (RQS

	Constituição Federal.		37/1999)
23/1999	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).	53/1999	---
24/1999	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho.	63/1995	---
25/2000	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.	15A/1998	❖ Dispensa de interstício nos termos do art. 281 (RQS 5/2000)
26/2000	Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal.	28/1996	---
27/2000	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.	4/2000	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 357 (RQS 59/2000)
28/2000	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7o e revoga o art. 233 da Constituição Federal.	64/1995	---
29/2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	86/1999	---
30/2000	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.	90/1999	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 357 (RQS 46/2000)
31/2000	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	67/1999	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 357 (RQS 63/2000)
32/2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.	1B/1995	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 372 (RQS 424/2001)
33/2001	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.	277/2000	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 357 (RQS 681/2001)

34/2001	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.	308/1996	---
35/2001	Dá nova redação ao artigo 53 da Constituição Federal. (Dispõe sobre imunidade parlamentar).	2A/1995	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 357 (RQS 758/2001) ❖ Calendário especial – Realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 768/2001)
36/2002	Dá nova redação ao parágrafo 1º do artigo 222 da Constituição Federal, suprimindo-se o parágrafo 2º do referido artigo, que trata da propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.	5/2002	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dispensa de interstício nos termos do art. 357 (RQS 178/2002)
37/2002	Altera os artigos 100 e 156 da Constituição Federal e o artigo 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e acrescenta os artigos 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Prorroga a vigência da CPMF até 31 de dezembro de 2004.	18/2002	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 278/2002)
38/2002	Acrescenta o artigo 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.	19/2002	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dispensa de interstício nos termos do art. 281 (RQS 245/2002) ❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 326/2002)
39/2002	Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal. (Institui contribuição para custeio do serviço de iluminação pública no Distrito Federal e Municípios).	3/2002	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (sem RQS)
40/2003	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (Criação do Ministério da Defesa).	53/1999	---
41/2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	67/2003	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Calendário especial – votação em primeiro turno sem o transcurso completo das respectivas sessões de discussão (sem RQS)

42/2003	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	74/2003	❖ Calendário especial – votação em primeiro turno sem o transcurso completo das respectivas sessões de discussão (sem RQS)
43/2003	Altera o artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por dez anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.	66/1999	---
44/2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	17/2004	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 712/2004)
45/2004	Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.	29/2000	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.430/2004)
46/2005	Altera o inciso IV do artigo 20 da Constituição Federal.	15/2004	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 350/2005)
47/2005	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.	77A/2003	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 659/2005)
48/2005	Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.	57/2003	---
49/2006	Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.	7/2003	---
50/2006	Modifica o art. 57 da Constituição Federal.	8/2006	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 143/2006)

51/2006	Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal.	7/2006	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 144/2006)
52/2006	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.	548/2002	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (Sem RQS)
53/2006	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	536/1997	---
54/2007	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.	24/1999	---
55/2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	75/2007	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 991/2007)
56/2007	Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.	89/2007	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.489/2007)
57/2008	Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.	12A/2004	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.678/2008)
58/2009	Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.	47/2008	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 748/2009)
59/2009	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e	96A/2003	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.448/2009)

	ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.		
60/2009	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia.	87A/2003	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.447/2009)
61/2009	Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.	22/2006	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 853/2008 e RQS 1.681/2008)
62/2009	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.	12A/2006	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.600/2009)
63/2010	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.	54/2009	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.675/2009)
64/2010	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.	21/2001	---
65/2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.	138/2003	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 688/2010)
66/2010	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.	28/2009	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 1.561/2010)
67/2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	14/2008	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 690/2010)
68/2011	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	114/2011	❖ Dispensa de interstício nos termos dos arts. 281 e 357 (RQS 1.461/2011)

69/2012	Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.	7/2008	---
70/2012	Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.	5/2012	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 171/2012)
71/2012	Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.	34/2012	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 779/2012)
72/2013	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.	66/2012	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 175/2013)
73/2013	Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.	29/2001	❖ Calendário especial – votação em primeiro turno sem o transcurso completo das respectivas sessões de discussão (Sem RQS)
74/2013	Altera o art. 134 da Constituição Federal.	82/2011	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 733/2012)
75/2013	Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.	123/2011	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 1.048/2013)
76/2013	Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.	43/2013	❖ Calendário especial – votação sem o transcurso completo de sessões de discussão (Sem RQS)
77/2014	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c".	122/2011	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 865/2013)

78/2014	Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.	61/2013	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 430/2014)
79/2014	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	11/2014	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 483/2014)
80/2014	Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.	4/2014	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 484/2014)
81/2014	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.	57A/1999	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 522/2014)
82/2014	Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	77/2013	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 521/2014)
83/2014	Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.	20/2014	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 691/2014)
84/2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.	39/2013	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 739/2014)
85/2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	12/2014	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 1.005/2014)
86/2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	22A/2000	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (Sem

			RQS)
87/2015	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado.	7/2015	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 365/2015)
88/2015	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	42/2003	❖ Calendário especial – realização de sessões deliberativas extraordinárias (RQS 938/2005)
89/2015	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.	78/2013	---
90/2015	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.	74/2013	---
91/2016	Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.	113/2015	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (RQS 1.415/2015)
92/2016	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência.	32/2010	❖ Calendário especial – votação sem o transcurso completo das sessões de discussão do segundo turno (sem RQS)
93/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.	31/2016	❖ Calendário especial – votação em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa (sem RQS)

* Requerimento do Senado Federal.

TABELA I – Emendas Constitucionais promulgadas regularmente ou com supressão de prazo regimental

	Quantidade	Porcentagem
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	93	100,00%
Aprovadas nos termos regimentais	35	37,63%
Aprovadas com supressão de prazo regimental	58	62,37%

TABELA II – Tipo de supressão de prazo regimental em relação à totalidade das Emendas Constitucionais promulgadas

	Quantidade	Porcentagem
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	93	100,00%
Aprovadas com requerimento de dispensa de interstício (art. 281 e/ou 357 do RISF)	11	11,83%
Aprovadas com requerimento de calendário especial	36	38,71%
Aprovadas com requerimentos de dispensa de interstício e de calendário especial	2	2,15%
Aprovadas com calendário especial não formalizado por requerimento (sem RQS)	9	9,68%
<i>Total de emendas constitucionais promulgadas com supressão de prazo regimental</i>	58	62,37%

TABELA III – Tipo de supressão de prazo regimental em relação à totalidade das Emendas Constitucionais promulgadas com supressão de prazo regimental

	Quantidade	Porcentagem
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	58	100,00%
Aprovadas com requerimento de dispensa de interstício (art. 281 e/ou 357 do RISF)	11	18,96%
Aprovadas com requerimento de calendário especial	36	62,07%
<i>Com realização sucessiva de sessões deliberativas extraordinárias</i>	24	41,38% ¹
<i>Com aprovação da PEC em primeiro e segundo turnos na mesma sessão deliberativa</i>	12	20,69% ²
Aprovadas com requerimentos de dispensa de interstício e de calendário especial	2	3,45%
Aprovadas com calendário especial não formalizado por requerimento (sem RQS)	9	15,52%

¹ Percentual a partir da totalidade dos requerimentos de calendário especial (36 ou 100%): 66,67%.

² Percentual a partir da totalidade dos requerimentos de calendário especial (36 ou 100%): 33,33%.

ANEXO B – Primeira dispensa de interstício: Requerimento nº 673, de 1996

REQUERIMENTO Nº 673, DE 1996

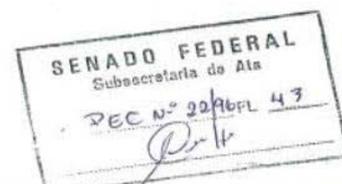
Aprovado, em 11.07.96

V. A. P. P.

Nos termos do art. 281, c/c o art. 372, do Regimento Interno, requero a dispensa de interstício e prévia distribuição de avulsos para o Parecer nº 404, de 1996, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 1996.

Sala da Sessões, em 11 de julho de 1996

Bellofogu



ANEXO C – Deliberação do primeiro calendário especial: Requerimento nº 768, de 2001 (trechos dos principais discursos parlamentares)

(Fonte: Notas taquigráficas da 173ª sessão deliberativa ordinária, de 12 de dezembro de 2001, publicada no Diário do Senado Federal nº 179, de 13 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3668&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=395>>. Acesso em: 6 nov. 2016).

<i>SENADOR</i>	<i>ARGUMENTOS</i>
<p>BERNARDO CABRAL (PFL/AM)</p> <p><i>CONTRA O CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“Sr. Presidente, estamos diante de um dilema. Como quero ser, em toda a minha vida, um homem que lida com o Direito, trago à reflexão do Senado o seguinte: o art. 412 do Regimento Interno – Dos Princípios Gerais do Processo Legislativo – tem no caput o seguinte teor:</p> <p>Art. 412. A legitimidade na elaboração da norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:</p> <p>Eles são vários. Vou me ater apenas ao inciso III, que dispõe:</p> <p>III – Impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto.</p> <p>Sr. Presidente, vamos ver qual seria a norma regimental. Reporto-me aos arts. 362 e 363. O primeiro dispõe:</p> <p>Art. 362. O interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis.</p> <p>Repito: são cinco dias úteis.</p> <p>Art. 363. Incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito.</p> <p>Poder-se-á argumentar, Sr. Presidente, que se trata de três sessões deliberativas extraordinárias, mas aí nós iríamos cair no princípio jurídico “onde a lei não distingue, a ninguém é lícito de distinguir”.</p> <p>Estou fazendo esta reflexão, Sr. Presidente, porque pode ser que se abra um precedente – este é elogiável, porém mais adiante talvez seja o outro grave. Quero chamar a atenção da Casa para o fato de que este é um assunto gravíssimo, em que pese o meu respeito por todas as lideranças que assinaram o requerimento.</p> <p>[...]</p> <p>Não me venham dizer que estamos prestando contas à sociedade, que a sociedade está exigindo. O que queremos é abreviar a ida para casa neste mês de dezembro.”</p>

<p>JEFFERSON PERES (PDT/AM)</p> <p><i>CONTRA O CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“[...] a Constituição estabelece que a votação de emenda constitucional será em dois turnos, e é claro que ela estabeleceu dois turnos – é esse o espírito da Constituição – para amadurecer a questão, para evitar que acordos de lideranças, do dia para a noite ou de um dia para o outro, modifiquem a Constituição que todos juramos respeitar, defender e cumprir.</p> <p>[...] Nem por unanimidade do Plenário se pode violar norma regimental. [...] Se não respeitarmos o Regimento não teremos autoridade para pedir à sociedade brasileira que respeite as leis do País.”</p>
<p>WALDECK ORNELAS (PFL/BA)</p> <p><i>CONTRA O CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“Estamos tratando de uma emenda constitucional, e a existência de prazos para discussão é exatamente para que o Congresso não decida sob pressão, para que reflita sobre as emendas, sobre o seu conteúdo e não decida sob forte emoção nem sob pressão de qualquer natureza. Os cinco dias do primeiro turno e os três do segundo turno existem para possibilitar o amadurecimento da questão.”</p>
<p>ROBERTO REQUIÃO (PMDB/PR)</p> <p><i>CONTRA O CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“Mas agora vem a urgência, há uma cobrança da imprensa nacional, precisamos acabar com a imunidade e estamos dizendo ao Brasil que o projeto a ser votado acaba com a imunidade, quando ele não acaba com nada, e ainda acrescenta essa estranha categoria da perseguição política.</p> <p>[...]</p> <p>Já comuniquei aos meus familiares a minha disposição de interromper as férias de fim de ano para vir votar, regimentalmente, a favor dos dois projetos de lei, se assim decidir a Presidência do Senado da República. Por que não cinco ou seis dias mais? Acabamos com a discussão e eliminamos o arranhão já efetuado, por diversas vezes, ao Regimento Interno; tranquilamente, cumprimos o Regimento e a nossa obrigação.”</p>
<p>RENAN CALHEIROS (PMDB/AL)</p> <p><i>A FAVOR DO CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“[...] é preciso que se diga, com todas as letras, que, com relação a este requerimento, não há absolutamente precedente algum. O único precedente é o próprio requerimento. Nos últimos anos a dispensa do interstício, entre outras coisas, foi prática comum, usual. O requerimento dos líderes, não; é um precedente. Mas aqui nesta Casa, por decisão da Mesa, sem que se diga alguma coisa, nós votamos todos os anos sem crítica, sem barulho ou advertência. Assim, não é precedente. Essa prática foi usual. É importante que as pessoas saibam. O precedente é o requerimento que pede, com a aquiescência do Plenário, que isso ocorra. Durante os anos em que exerceu a Presidência da Casa o Senador Antonio Carlos Magalhães, nós tivemos essa prática como usual. E o Senado, em todos os momentos, concordou com ela.”</p>

<p>JOSÉ EDUARDO DUTRA (PT/SE)</p> <p><i>A FAVOR DO CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“Há sete anos que, em final de Sessão Legislativa, em nome do bom senso, e quando há consenso entre as lideranças e o Plenário, nós, por diversas vezes, passamos por cima do Regimento seja no que diz respeito ao número de requerimentos de urgência para serem votados por sessão plenária, seja no que diz respeito a interstício de votação, seja no que diz respeito à votação da urgência em uma sessão e votar a matéria na mesma sessão. Nós já fizemos isso. Lembremo-nos daqueles momentos em que havia matéria de interesse dos Estados, acordos e dívidas, empréstimos... nós fizemos isso nos últimos sete anos. Qual a diferença? Nesse ponto há uma diferença sobre a qual desejo me debruçar: neste momento, nós estamos tratando de uma emenda à Constituição. [...]</p> <p>Presidente, mesmo que haja votação entre o Natal e o Ano Novo, se não houver um acordo nesse sentido, será impossível votar esta matéria neste ano. Então, não adianta realizar sessão entre o Natal e o Ano Novo, porque, se formos contar o interstício, se formos contar os prazos estabelecidos no Regimento, não haverá tempo hábil para votarmos nenhuma dessas propostas. Portanto, Sr. Presidente, em nome da prática que temos adotado e do princípio de que o acordo foi consenso das Lideranças é que apresentamos este requerimento. Esse acordo não desrespeita minorias; não impede que haja manifestação de qualquer Senador no sentido de votar contra ou a favor ou de apresentar emenda; ele permite ao Senado Federal votar uma série de matérias importantes antes de encerrar a sua Sessão Legislativa.”</p>
<p>ROMERO JUCÁ (PSDB/RR)</p> <p><i>A FAVOR DO CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“A nossa posição é a de votarmos este requerimento, sem mudar o Regimento. É importante dizer que, em tese, este Regimento foi aprovado por uma maioria e, se agora a maioria quisesse mudá-lo, poderia fazê-lo. Essa é a forma de procedimento desta Casa. Não estamos mudando o Regimento exatamente para que qualquer precedente seja levado em conta, como está ocorrendo agora.”</p>
<p>HELOÍSA HELENA (PT/AL)</p> <p><i>A FAVOR DO CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“A partir do momento em que o entendimento dos Líderes é unânime, é evidente que existe a possibilidade de uma alteração. Poderão dizer que a unanimidade dos Líderes não representa necessariamente a unanimidade dos liderados, mas efetivamente precisamos trabalhar alguns temas importantes. Neste momento, zelar pelo interesse público é de fundamental importância, mesmo que estejamos passando por cima de uma norma regimental.”</p>
<p>GERALDO MELO (PSDB/RN)</p> <p><i>A FAVOR DO CALENDÁRIO ESPECIAL</i></p>	<p>“É como se o Plenário do Senado alterasse por um momento o texto do Regimento que poderia modificar em caráter permanente e, em seguida, decidisse que o Regimento deveria continuar com a redação existente antes dessa mudança momentânea. De outro modo, não se explicaria que tivéssemos, noutras ocasiões, deixado de obedecer a disposições expressas do Regimento. Foi a natureza política desta Casa que nos levou, em várias oportunidades, a aceitar esse procedimento.”</p>

ANEXO D – Requerimento de calendário especial nos moldes atuais

372 Quinta-feira 10 DIÁRIO DO SENADO FEDERAL Dezembro de 2015

*Aprovado.
Em 9/12/2015*

REQUERIMENTO Nº 1415, DE 2015

Requeremos calendário especial para a Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015 (nº 182/2007, na Câmara dos Deputados), que *reforma as instituições político-eleitorais, alterando os arts. 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, para que a matéria conste do dia DE HOJE

Sala das Sessões, de de 2015.

(Rece)

*Sen. José Pimentel
Fz. 10/12/15*

PSB

Sen. Pimentel