



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Luiz Fernando Gomes Esteves

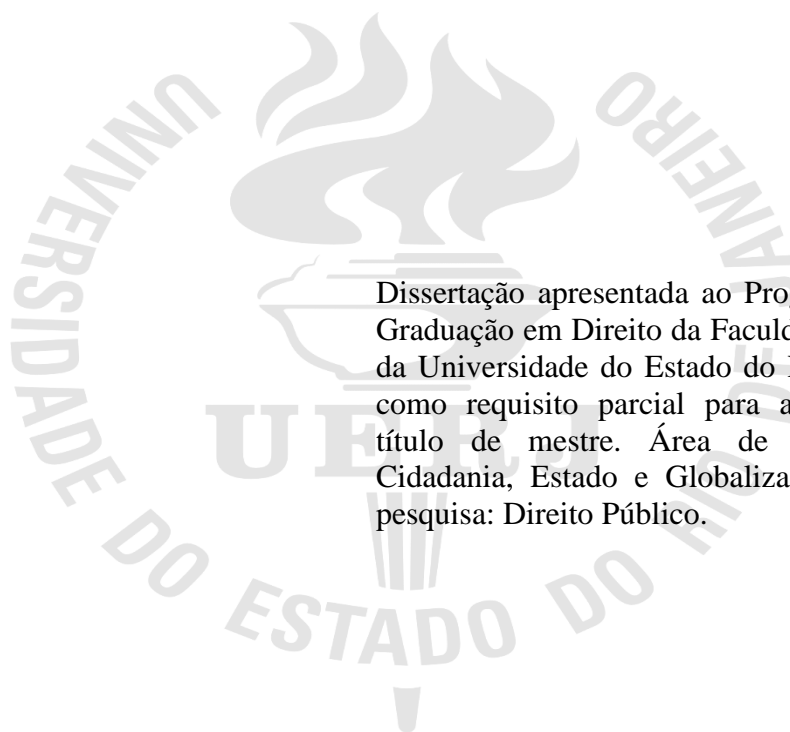
Processo Legislativo no Brasil: Prática e parâmetros

Rio de Janeiro

2017

Luiz Fernando Gomes Esteves

Processo Legislativo no Brasil: Prática e parâmetros



Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Orientador: Professor Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

E79

Esteves, Luiz Fernando Gomes.
Processo legislativo no Brasil: prática e parâmetros / Luiz Fernando
Gomes Esteves. - 2017.
266 f.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha.
Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1. Poder legislativo – Brasil -Teses. 2. Leis – Elaboração - Teses.
3. Brasil .Congresso.Câmara dos Deputados – Teses. I. Pessanha, Rodrigo
Brandão Viveiros. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de
Direito. III. Título.

CDU 342.51(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Luiz Fernando Gomes Esteves

Processo Legislativo no Brasil: Prática e parâmetros

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de Pesquisa: Direito Público.

Aprovada em 09 de fevereiro de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Brandão (Orientador)

Faculdade de Direito - UERJ

Profa. Dra. Ana Paula de Barcellos

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Diego Werneck Arguelhes

Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas

Rio de Janeiro

2017

Aos meus avós, Mundinho (1926-2011) e Djair (1928-2016), exemplos de retidão bondade, que pavimentaram o caminho para que eu fosse o primeiro da família a defender uma dissertação.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família por todo o apoio durante a elaboração da dissertação. Apesar de todos os problemas que aconteceram durante o mestrado, eles sempre respeitaram a minha ausência, e forneceram o ambiente ideal para que eu cumprisse meus objetivos com a maior tranquilidade. Minha mãe, Graciete, foi essencial durante todo o mestrado, sobretudo no primeiro ano do curso, quando ela, de forma atenciosa e sem faltar, me fazia companhia durante cafés-da-manhã às 3h da madrugada, antes que eu tomasse o ônibus para o Rio de Janeiro para assistir às aulas. Meu pai, Luiz Antonio, além de ser um exemplo de dedicação, curiosamente foi um dos motivos que me levou a dedicar mais atenção ao tema do processo legislativo, já que ele não perde a uma sessão da TV Câmara. Meu irmão, Beto, além de nunca se queixar do irmão que nunca tem tempo, foi responsável por vários momentos de divertimento nas horas em que a tarefa de elaborar o trabalho mais incomodava. Minha tia – ou mãe? – Francisca também merece toda a minha gratidão.

Meu agradecimento especial vai para a Julie, que suportou – reclamando muito pouco – junto comigo os dois anos de mestrado. Ela esteve muito próxima durante todas as minhas angústias, frustrações, e os vários dias em que eu me questionava se seria capaz de dar conta das tarefas da pós-graduação. Você acreditou em mim quando eu mais precisava, e esses dois anos foram mais que um teste para o nosso amor. Apesar de ter escrito sozinho, tenha a certeza que o seu apoio está em todas as páginas.

Agradeço, ainda, a todos os meus familiares. Em especial, meus tios Rosana e Carlos Augusto tornaram a época do mestrado muito mais fácil – e me economizaram várias viagens.

Ao meu orientador Rodrigo Brandão, agradeço imensamente por ter confiado a mim o tema do processo legislativo. As aulas da disciplina Jurisdição Constitucional, ainda no primeiro semestre do mestrado, foram essenciais para despertar em mim a preocupação com uma análise realista das instituições, o que teve reflexo na presente dissertação. Além disso, o auxílio e profícua capacidade crítica na análise de todos os meus esboços, fizeram com que, certamente, o trabalho fosse aprimorado.

Agradeço muito à UERJ. Durante muitos anos conservei o sonho de realizar o mestrado em Direito Público na instituição. Demorou, mas valeu a pena. Tive a oportunidade de conviver com excelentes professores e amigos. Nessa trajetória, agradeço à professora Ana Paula de Barcellos, por aceitar o convite para compor a minha banca. Além disso, sua obra, recentemente publicada, foi uma fonte indispensável e permeou grande parte da dissertação. Agradeço também à professora Patrícia Baptista, sua honestidade intelectual e abertura para o debate “emocionaram” a todos que cursaram a disciplina “Direito Administrativo Comparado”. Além disso, estudar com o professor Luís Roberto Barroso foi especialmente prazeroso, suas aulas e simplicidade foram marcantes.

Devo à UERJ amigos que levarei para toda vida. Agradeço individualmente a Daniel Capecchi foi meu irmão de mestrado, com ele dividi quase todas as disciplinas, além de incontáveis cafés e discussões sobre quase tudo que se possa imaginar. Daniel Cardinali me ajudou constantemente no mestrado, com as revisões, além de ter se tornado um amigo e companheiro de chopp. Isabela Ferrari, além de também ter se tornado uma amiga, é um exemplo de sucesso profissional e acadêmico.

Eu não poderia pedir turma melhor, por isso agradeço a Adriano, Andrea, Eduardo, Leonardo, Mateus e Victor, além deles, agradeço ao Ademar, que, apesar de estar no doutorado, conviveu conosco durante todo o mestrado.

Agradeço e reclamo dos meus amigos de Valença. Apesar da convivência ter sido prazerosa e necessária durante todo o mestrado, tenho certeza que teria terminado a dissertação mais cedo não fossem os chopps.

Ao Cefet-RJ agradeço, na pessoa de Dyego Arruda, pela concessão de uma licença-parcial que fez com que eu tivesse tempo para finalizar os meus estudos.

À Clara Keller e Juliana Cesario agradeço por uma ajuda, no momento certo, que fez com que minha percepção sobre a academia fosse substancialmente alterada.

Por fim, agradeço à FGV Direito Rio, que me concedeu uma bolsa de pesquisa durante os últimos 6 meses do mestrado. Agradeço principalmente ao professor Diego Werneck Arguelhes, não apenas por ter aceitado o convite para compor a minha banca, mas também pelas excelentes aulas na disciplina Constitucionalismo de Realidade – da qual participei como ouvinte –, e por ensinar que seriedade acadêmica, bom humor e simplicidade podem caminhar em conjunto. A FGV abriu os meus olhos para uma forma de fazer pesquisas acadêmicas que eu desconhecia, só tenho a agradecer a todos os professores que tão bem me receberam na equipe do Supra, em especial, Joaquim Falcão, Thomaz Pereira e Fernando Leal. Agradeço, ainda, a Gabriela Gattulli, companheira de sessões do STF, que me auxiliou muito na fase de conclusão da dissertação.

O deputado não tem ciência da matéria a ser votada porque fica sabendo só na última hora e no último momento que ela está em plenário. E a matéria só vai para a pauta depois de os líderes terem acordado. Porque os líderes não querem se expor, porque ao não acordarem uma matéria estarão sujeitos a ter que testar sua voz de comando na bancada, a mostrar que têm os votos que nominalmente dizem que têm, que é o número da bancada. [...]diversas vezes as matérias eram postas em votação em função da viagem de um parlamentar que não interessava estar naquele momento votando, porque ele tinha condições de fazer um discurso e virar o plenário. Descobria-se a data em que esse parlamentar estaria viajando para o exterior e colocava-se a matéria em votação.

- Nelson Jobim, sobre o funcionamento da Câmara dos Deputados.

RESUMO

ESTEVEES, L. F. G. *Processo Legislativo no Brasil: prática e parâmetros*. 2017, 266f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

A presente dissertação tem por objetivo avaliar se o processo legislativo brasileiro, tal qual ele funciona na prática, está de acordo com os parâmetros do devido processo legislativo. Para tanto, o trabalho abordará, descritivamente, as diversas fases do procedimento ordinário de elaboração das leis, com o foco principal em como a função legislativa é desempenhada no mundo real. O trabalho se iniciará com uma breve introdução, em que são apontados os parâmetros do devido processo legislativo que permearão toda a análise. O primeiro capítulo será dedicado ao estudo da organização das casas legislativas, e o objetivo será a análise da forma pela qual o poder é distribuído entre os órgãos internos ao Legislativo. No segundo capítulo, terá início o estudo do procedimento de elaboração das leis, com o exercício do direito de iniciativa. Em seguida, no terceiro capítulo, a atenção será dedicada ao estudo das comissões parlamentares, órgãos fracionários que tem como finalidade principal conferir especialização às casas legislativas. As emendas parlamentares são o tema do quarto capítulo, em que serão traçadas as principais características desse instrumento de deliberação parlamentar, a partir do esforço descritivo de seus tipos e do seu funcionamento prático. O quinto capítulo tratará das formas de votação das proposições. Por fim, no sexto capítulo, a sanção e o veto serão analisados conjuntamente, por constituírem a última fase do processo legislativo.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Processo Legislativo. Elaboração das Leis. Câmara dos Deputados. Senado Federal.

ABSTRACT

ESTEVEES, L. F. G. *Legislative process in Brazil: Practice and parameters*. 2017. 266f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

The purpose of this dissertation is to evaluate whether the Brazilian legislative process, as it works in practice, is in accordance with the parameters of due legislative process. Therefore, the paper will cover descriptively all the phases of the ordinary process of lawmaking, the main focus will be on how the legislative function is performed in the real world. The study will begin with a brief introduction, in which are pointed the parameters of due legislative process that will permeate the whole analysis. The first chapter will be dedicated to the study of the organization of houses of Congress, and the goal will be the analysis of the way in which power is distributed among the internal organs to the Legislative. In the second chapter, the study of the procedure of elaboration of laws will begin, with the exercise of the right of initiative. Then after, the third chapter will be focused on the study of legislative committees, fractional organs whose main purpose is to give specialization to legislative houses. Parliamentary amendments are the theme of the fourth chapter, which will outline the main features of this instrument of parliamentary deliberation, based on the descriptive effort of its types and practical operation. The fifth chapter deals with the forms of voting of the propositions. Finally, in the sixth chapter, the sanction and the veto will be examined together as the last stage of the legislative process.

Keywords: Legislative Power. Parliament. Legislative Process. Enactment of a Law. Chamber of Deputies. Senate.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADO	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
Art.	Artigo
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas (partido político)
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
MPV	Medida Provisória
MS	Mandado de segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1º Parâmetro – Colegialidade	18
2º Parâmetro – Justificação das decisões.....	21
3º Parâmetro – Produção de informações	24
4º Parâmetro – Transparência	26
5º Parâmetro – Possibilidade de participação.....	28
6º Parâmetro – Respeito às minorias	31
Estrutura do trabalho	34
1 ORGANIZAÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS	37
1.1 Institucionalização do Legislativo.....	37
1.2 As Lideranças partidárias e o Colégio de Líderes.....	45
1.3 Os presidentes das Casas Legislativas e seus poderes.....	58
1.4 O plenário e as comissões Parlamentares.....	70
1.5 Baixa institucionalização do legislativo, concentração excessiva de poderes nos líderes e no presidente da casa.....	73
2 INICIATIVA DAS PROPOSIÇÕES	77
2.1 Noções gerais.....	77
2.2 Tipos da iniciativa e requisitos para a elaboração das proposições.....	80
2.3 Predominância do Executivo nas iniciativas de lei.....	90
2.4 Iniciativa popular de leis.....	108
2.4.1 <u>A iniciativa popular na constituinte</u>	108
2.4.2 <u>A iniciativa popular no ordenamento brasileiro</u>	119
2.4.3 <u>A prática da iniciativa popular nos 28 anos de Constituição</u>	120
2.5 A falta de justificação das leis, a ocultação dos lobbies, a centralidade do Executivo e a baixa participação popular	124
3 COMISSÕES PARLAMENTARES.....	145
3.1 Noções gerais.....	145
3.2 “Que se levantem os ausentes” – a votação simbólica nas comissões	152
3.3 As comissões e as medidas provisórias	154
3.4 As comissões de legislação participativa	159

3.5	O excesso de poder dos líderes e a baixa especialização das comissões	162
4	EMENDAS PARLAMENTARES	169
4.1	Noções gerais	169
4.2	Tipos de emendas parlamentares	172
4.3	Momento e restrições de apresentação de emendas	175
4.4	Distorções na apresentação de emendas parlamentares	181
4.4.1	<u>Emendas parlamentares e contrabandos legislativos</u>	181
4.4.2	<u>O momento de apresentação de emendas aglutinativas</u>	183
4.5	A ilicitude dos contrabandos legislativos e os problemas das emendas aglutinativas	190
5	VOTAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES	198
5.1	Tipos de votações	198
5.2	Elaboração da pauta	203
5.3	Os requerimentos de destaque	207
5.4	Votações ocultas ou sem votos, falta de transparência na formulação da pauta e sucessivas deliberações	214
6	SANÇÃO E VETO	221
6.1	Noções gerais	221
6.2	Motivação da sanção e do veto	225
6.3	Apreciação do veto	228
6.4	Justificação e apreciação insuficientes dos vetos	236
	CONCLUSÕES	240
	REFERÊNCIAS	247

INTRODUÇÃO

Em uma reunião de líderes, um acordo foi fechado para tratar da reforma política¹. O presidente da Câmara diz que só vai submeter determinado tema à votação se houver acordo com o governo². O governo federal, através da edição de uma medida provisória, propõe reformular amplamente o currículo escolar do ensino médio, sem dialogar com a sociedade³. Uma comissão é instituída na Câmara dos Deputados, com parlamentares especialmente designados, para analisar um projeto de lei que visa combater a corrupção, e o deputado responsável por emitir o parecer recomenda diversas alterações no texto original⁴. Ainda no projeto anticorrupção, durante a discussão em plenário, na calada da noite, uma emenda parlamentar surge e altera substancialmente a proposição, eliminando diversos mecanismos de combate à corrupção para, em seu lugar, incluir a possibilidade de punição de juízes e promotores⁵. Para evitar o desgaste junto à opinião pública, parlamentares planejam votar simbolicamente – sem deixar rastros – um projeto que tem por finalidade conceder anistia a quem cometeu crimes eleitorais relacionados ao uso de Caixa 2⁶. Com uma justificativa de um

¹ RESENDE, Thiago; DI CUNTO, Raphael. Líderes fecham acordo para fatiar reforma política. *Valor Econômico*. Brasília, 20/10/2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4750755/lideres-fecham-acordo-para-fatiar-reforma-politica>>. Acesso em 19/12/2016.

² BRAGON, Ranier. Presidente da Câmara faz ofensiva para mudar lei da repatriação. *Folha de S. Paulo*. Brasília, 08/10/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/10/1821036-presidente-da-camara-faz-ofensiva-para-mudar-lei-da-repatriacao.shtml>>. Acesso em 07/01/2017.

³ RODRIGUES, Mateus. Governo lança reforma do ensino médio; veja destaques. *GI*, Brasília, 22/09/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/temer-apresenta-medida-provisoria-da-reforma-do-ensino-medio-veja-destaques.ghtml>>. Acesso em 19/12/2016.

⁴ CALGARO, Fernanda. Em novo parecer, relator reduz de 17 para 12 as medidas contra corrupção. *GI*, Brasília, 22/11/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/em-novo-parecer-relator-reduz-para-12-medidas-contracorrupcao.html>>. Acesso em 19/12/2016.

⁵ CALGARO, Fernanda. Câmara muda pacote anticorrupção e aprova punição a juiz e MP. *GI*, Brasília, 30/11/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/camara-muda-pacote-anticorrupcao-e-aprova-punicao-juiz-e-mp.html>>. Acesso em 19/12/2016.

⁶ BRAGON, Ranier. Deputados querem aprovar anistia a alvos da Lava Jato sem deixar digital. *Folha de S. Paulo*, Brasília, 22/11/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1834326-deputados-querem-aprovar-anistia-a-alvos-da-lava-jato-sem-deixar-digital.shtml>>. Acesso em 19/12/2016.

parágrafo, o Presidente da República vetou projeto de lei que reajustava o subsídio salarial dos defensores públicos federais⁷.

Todos os fatos acima narrados possuem algumas circunstâncias em comum. Em primeiro lugar, todos eles ocorreram no ano de 2016. Além disso, despertaram a atenção da imprensa e da opinião pública. Outro dado em comum é que todas as notícias envolviam, em alguma medida, uma etapa do processo de elaboração das leis. Por fim, na maior parte das vezes, um jurista foi chamado para tentar explicar ao público aquilo que havia ocorrido.

Contudo, a tarefa desses juristas nem sempre é simples. Isso porque o público em geral não está familiarizado com o trâmite complexo que um projeto deve percorrer até se tornar uma lei. Isto é, apesar de eleger um grande número de pessoas para que os representem, para muitos cidadãos o exercício da democracia termina por aí, e não há muito interesse em compreender como os eleitos atuam no dia-a-dia⁸. Deste modo, a *recepção* da explicação é difícil, pois os destinatários da mensagem mostram pouca disposição em recebê-la.

Por outro lado, os próprios juristas dedicam pouca atenção ao procedimento legislativo, o que acaba por prejudicar também a *emissão* da explicação. A teoria constitucional pátria parece não se preocupar de forma suficiente com o Poder Legislativo⁹⁻¹⁰, relegando o tema do processo legislativo a um segundo plano¹¹. Neste sentido, a doutrina tem

⁷ CALGARO, Fernando. Temer veta reajuste de até 67% para defensor público federal e concede 7%. *GI*, Brasília, 15/09/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/09/temer-veta-reajuste-de-ate-67-para-defensor-publico-federal-e-concede-7.html>>. Acesso em 7 jan. 2017.

⁸ Parte desse desinteresse pode ser fruto da própria complexidade do procedimento, aliado à falta de informação sobre como as coisas funcionam. Em sentido parecido, mas tratando do tema do controle social: “[...] o desinteresse pelo controle social é alimentado pela falta de informação sobre as questões públicas. Esse é um ponto fundamental já que qualquer forma de controle pressupõe informação acerca do objeto a ser controlado. Como as pessoas poderão concordar ou discordar de políticas que ignoram ou de prioridades que desconhecem? Como avaliar a ação de um governo se não se sabe quais eram as metas pretendidas e o resultado esperado e nem se as metas e o resultado referidos foram ou não afinal alcançados e por quais razões? Como comparar as propostas dos diferentes candidatos e partidos se elas não existem ou se, quando existem, não são levadas ao conhecimento do público?”. BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, v. 8, n. 03, 2015, p. 1745.

⁹ ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 88: “As universidades, sobretudo a produção acadêmica sobre direito, não reconhecem o debate público durante o processo legislativo como espaço legítimo para apresentar seus argumentos”.

¹⁰ Apenas para exemplificar, em consulta ao endereço oficial da *Amazon Brasil*, uma das maiores livrarias virtuais do país, quando o termo pesquisado foi “processo legislativo”, o número de resultados chegou a 55, sendo certo que, dentre eles se destacaram alguns livros relativos a Administração Pública e Processo Penal, que em quase nada se relacionam ao tema do processo legislativo. Quando a pesquisa utilizou o termo “direitos fundamentais”, foram encontrados 748 livros, ao passo que sobre “controle de constitucionalidade” o resultado foi de 170 achados.

¹¹ As obras mais conhecidas e citadas sobre o tema foram elaboradas há mais de quarenta anos, em um regime constitucional bem diverso do hoje existente. O professor José Afonso da Silva publicou a primeira edição do

preferido tratar de assuntos como a judicialização da política¹², o ativismo judicial¹³, a legitimidade da jurisdição constitucional¹⁴, a defesa dos direitos fundamentais pelo Poder Judiciário¹⁵ e também a ideia de diálogos constitucionais entre os poderes¹⁶. E, mesmo neste último caso, a perspectiva é eminentemente centrada no Poder Judiciário.

O desinteresse pelo estudo do Poder Legislativo não é significativo apenas em comparação com as análises focadas no Poder Judiciário. A centralidade do Poder Executivo nos países presidencialistas, faz com que o Parlamento não seja o foco do debate ainda que o tema discutido seja o próprio processo legislativo¹⁷. O fenômeno não é apenas brasileiro, haja visto que nos Estados Unidos o Poder Legislativo já foi chamado de “o Poder menos examinado”¹⁸.

hoje denominado Processo Constitucional de Formação das Leis no ano de 1964, ainda sob a égide da Constituição de 1946. Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho escreveu a primeira edição de seu “Do Processo Legislativo” em 1968, quando a Constituição vigente era a de 1967, e o ambiente era pouco propício à democracia que deve ser inerente ao processo legislativo. Por fim, a primeira edição da obra de Nelson Sampaio foi elaborada em 1968. Cf. SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014; SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.

¹² Cf. BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 175-220, maio/ago, 2013.

¹³ V. CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

¹⁴ V. BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 3-34.

¹⁵ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009.

¹⁶ Cf. BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. Para uma análise do diálogo entre o Legislativo e o Executivo, cf. SAMPAIO, Marco Aurélio Stradiotto. *A EC N. 32/2001 e o Diálogo entre Legislativo e Executivo acerca da Medida Provisória*. 2004. Disponível em http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/artigo_sampaio.pdf. Acesso em 3 ago. 2015.

¹⁷ Nesse sentido é ilustrativo o número significativo de trabalhos de qualidade que se dedicaram ao estudo das medidas provisórias, que é o principal instrumento do Executivo para intervir no processo legislativo. Cf. GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991; ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012; SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007; ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Na literatura estrangeira cf. CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (Ed.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

¹⁸ BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi (Ed.). *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. New York: Cambridge University Press, 2006.

A pouca saliência do assunto na doutrina poderia indicar que as coisas vão muito bem, não havendo, por isso, razão para uma análise detida do tema. Todavia, os acadêmicos se orgulham em apontar, com um aguçado dom de retrospectiva, que algumas leis já nasceram velhas¹⁹, formulando diversas críticas ao texto legal logo após sua publicação, o que parece indicar que as coisas não andam bem. O projeto de lei, entretanto, costuma transcorrer sem que vozes da doutrina se levantem²⁰.

O primeiro – e principal – objetivo do trabalho é endereçar esse problema. Farei isso através de uma ampla descrição das principais fases do procedimento ordinário de elaboração das leis. Aqui, o enfoque não será apenas sobre o processo tal qual previsto nas regras legais, mas sim em como o Poder Legislativo atua na prática, no seu dia-a-dia. Esse ponto já diferencia a presente dissertação das “obras de referência” sobre processo legislativo editadas no Brasil, que não se preocupam em verificar como o Legislativo funciona na vida real, parecendo crer que a compreensão das normas constitucionais e regimentais seria suficiente para captar como as leis são elaboradas. Assim sendo, o primeiro passo é conhecer o processo legislativo real.

Todavia, a mera descrição do funcionamento do processo legislativo, sem que fossem apontadas falhas e propostas de aprimoramento, poderia ser elemento insuficiente para a confecção da dissertação, que, de certa forma, busca promover melhorias no ponto que identifica como falho em nossa teoria constitucional. Por isso, depois de entender como cada uma das etapas do processo legislativo funciona na prática, é necessário verificar se o Poder Legislativo da “vida real” cumpre ou não com os parâmetros mais básicos do devido processo legislativo.

Entendo que é possível conceituar o devido processo legislativo como a obrigação que os órgãos parlamentares, no exercício de funções legislativas, têm de produzir normas a partir de decisões colegiadas e justificadas, amparadas em informações que podem ser avaliadas e/ou produzidas pelo próprio Legislativo. Tudo isso através de um procedimento conduzido

¹⁹ A crítica ocorreu, por exemplo, com a Lei 12.016/09, que estabeleceu o novo procedimento para o mandado de segurança. O professor Cássio Scarpinella Bueno, além de dizer que a referida lei nasceu velha, elaborou proposta para elaboração de uma nova lei, cf. BUENO, Cássio Scarpinella. *Propostas para uma nova lei para o mandado de segurança*. Disponível em: <http://scarpinellabueno.com.br/Textos/MANDADO_DE_SEGURANCA.pdf>, Acesso em 13 out. 2015. A mesma crítica foi dirigida ao Código Civil de 2002, cf. BARAN, Katna. Código Civil completa uma década entre avanços e retrocessos. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 20/06/2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/codigo-civil-completa-uma-decada-entre-avancos-e-retrocessos-079wi72eg47pf60al0gaozqz2>>, Acesso em 13 out. 2015.

²⁰ PAULA, Felipe de. Processo legislativo, doutrina e academia: hipóteses de afastamento e efeitos deletérios. *Fórum Administrativo : Direito Público* [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 10, n. 116, p. 67-75, out. 2010.

de forma transparente, com o máximo de participação possível e com o respeito aos grupos parlamentares minoritários²¹.

Um estudo profundo sobre o devido processo legislativo, no entanto, ultrapassaria os limites dessa dissertação, pois o tema, por si só, mereceria a atenção de um trabalho cujo objeto único deveria ser a análise de seus pormenores. Para contornar isso, aqui mesmo na introdução apresentarei, resumidamente, os principais elementos do conceito elaborado, ou seja, os parâmetros do devido processo legislativo que serão utilizados para avaliar o procedimento ordinário de elaboração das leis existente no Brasil.

1º Parâmetro – Colegialidade

O primeiro parâmetro exigido para um devido processo legislativo é a colegialidade, isto é, por se tratarem de órgãos que congregam representantes escolhidos pelo povo, através das regras eleitorais vigentes, as decisões tomadas no âmbito do Congresso Nacional apenas serão legítimas se que forem levadas a cabo por um conjunto de parlamentares. O que justifica a existência de um grande corpo de parlamentares é proporcionar, na medida do possível, um espelho dos diversos anseios que existem na sociedade²². Desta forma, para que o processo de elaboração das leis leve em conta a vontade dos eleitores, é imprescindível que as decisões não sejam tomadas apenas por um parlamentar, ou mesmo por um número reduzido de parlamentares.

Portanto, a colegialidade pode ser conceituada como a regra que impõe que, para que todos os parlamentares sejam tratados de forma igual – o que decorre das regras eleitorais estabelecidas na Constituição –, as decisões deverão ser tomadas a partir de um modelo simétrico de agregação de votos²³.

²¹ Devo ao amigo Daniel Capecchi a sugestão de que a formulação de um conceito tornaria mais clara a ideia do devido processo legislativo.

²² Sobre o ponto, é interessante a visão de James Madison, exposta no Federalista nº 10: “The effect of the first difference [representation] is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations”. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 52.

²³ Sobre o modelo simétrico de agregação, cf. OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005, pp. 203-204: “Symmetric aggregation rules assign joint control over the action to multiple participants so that all are treated alike”.

Esse parâmetro pode ser extraído do capítulo I (Do Poder Legislativo) do Título IV (Da Organização de Poderes) da Constituição Federal, sobretudo dos artigos 44 a 47²⁴, que estabelecem o caráter representativo das casas legislativas e, além disso, firmam que a regra é que as deliberações das casas legislativas e das comissões sejam tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Não se deve ignorar, contudo, que é possível que a maioria parlamentar não represente fielmente a maioria do povo. Porém, ainda assim, o papel do regime representativo é o de dispor sobre os conflitos existentes a partir de um colegiado, caso contrário, no lugar de uma representação deficiente poderia sequer haver uma representação. Neste sentido, boa é a crítica de José Afonso da Silva:

O regime representativo procura resolver o conflito de interesses sociais por decisões da maioria parlamentar – a qual nem sempre exprime a representação da maioria do povo, porque o sistema eleitoral põe grandes obstáculos a ponderável parcela da população quanto ao direito de voto para a composição das Câmaras Legislativas. Daí decorre que a legislação nem sempre reflete aquilo a que a maioria do povo aspira, mas, ao contrário, em grande parte, busca sustentar os interesses das classes que dominam o poder e que, às vezes, estão em contraste com os interesses gerais da Nação. As classes dirigentes, embora constituindo concretamente uma minoria, conseguem, pelo sistema eleitoral, impedir a representação, nos Parlamentos, da maioria do povo, razão por que, fazendo a maioria parlamentar, obtêm uma legislação favorável.

O parâmetro da colegialidade também é, de certa forma, defendido por Jeremy Waldron. Para o professor neozelandês, uma característica que distingue o Legislativo de

²⁴ Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

outros órgãos, a partir do ponto de vista democrático, é o seu tamanho²⁵. Uma casa legislativa reúne dezenas, ou mesmo centenas, de pessoas. Comparativamente, esse número é normalmente superior ao encontrado nos órgãos de cúpula do Executivo ou do Judiciário. No caso brasileiro, por exemplo, o Presidente da República tem a competência para resolver questões de forma individual, ao passo que o STF resolve os conflitos que lhe são submetidos a partir da maioria entre 11 ministros²⁶. Por sua vez, o Congresso se divide em uma Câmara com 513 deputados, e um Senado com 81 parlamentares, isto é, são órgãos compostos por um número muito maior de pessoas do que as principais instituições que servem à democracia no Brasil.

Para Waldron, o tamanho da legislatura tem a aptidão de promover a diversidade e o ganho informacional. Nas suas palavras:

A chave aqui é a diversidade. Pessoas diferentes trazem diferentes perspectivas para apoiar as questões que estão em discussão, e quanto mais pessoas há, maior será a riqueza e a diversidade dos pontos de vista. Quando diversas perspectivas são trazidas de forma deliberativa em um processo coletivo de tomada de decisões, esse processo será abastecido por um número maior de fontes de informação do que seria se o processo de decisão fosse tomado individualmente²⁷.

Abordando a colegialidade, dessa vez sob o ponto de vista do controle de constitucionalidade, mas em lição que vale para o Legislativo, Conrado Hübner Mendes indica que a colegialidade tem como virtude implicar em um compromisso de argumentação e de cooperação, na medida em que os envolvidos devem se esforçar para atingir uma decisão supra-individual²⁸. Além disso, o autor aponta como vantagens da colegialidade a

²⁵ WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge & London: Harvard University Press, 2016, pp. 130-134.

²⁶ Na prática, contudo, as decisões que congregam o colegiado do órgão são exceções. Para o ponto, cf. ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, jan/jun 2015, pp. 121-155.

²⁷ No original: “The key here is diversity. Different people bring different perspectives to bear on the issues under discussion, and the more people there are, the greater the richness and diversity of viewpoints is going to be. When diverse perspectives are brought together deliberatively in a collective decision-making process, that process will be informed by much greater informational resources than those that attend the decision-making of any single individual”. WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge & London: Harvard University Press, 2016, p. 132.

²⁸ No original: “Collegiality, therefore, is an umbrella that could be decomposed into several other virtues. It comprises a certain level of respect, a commitment to argue and to cooperate, and a disposition to strive for a supra-individual decision”. MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 129.

circunstância de que ela leva a um compromisso, e que também induz a um espírito de acomodação, o que dissolveria os pontos de conflito verificados. Por fim, indica que ela traz benefícios cognitivos, a partir da constatação de que os membros do colegiado serão confrontados com pontos de vistas diferentes – o que também aguçar a empatia dos envolvidos –, e a consequência será que os argumentos deverão ser refinados, produzindo-se, assim, uma decisão melhor²⁹.

Portanto, o primeiro parâmetro se impõe até mesmo do ponto de vista lógico. Os parlamentos são compostos por um grande número de pessoas para que os diversos interesses sejam representados, logo, as decisões devem ser coletivas para que os diferentes pontos de vistas possam ser levados em conta, e para que as informações fornecidas pelas distintas perspectivas ajudem a tomar uma decisão bem informada. Se a chave é a diversidade, as decisões de um órgão colegiado deverão ser tomadas, via de regra, pelo colegiado.

2º Parâmetro – Justificação das decisões³⁰

Para que o processo legislativo seja desenvolvido de modo a se alinhar com o devido processo legislativo, é importante que os órgãos que detém a prerrogativa de legislar ofereçam as justificativas que levaram à determinada proposta ou decisão³¹. Essas justificativas, na lição de Ana Paula de Barcellos, envolvem a apresentação de razões e informações sobre a medida³².

²⁹ MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 134-136.

³⁰ Neste tópico, a dissertação se beneficiou em grande medida da tese apresentada pela professora Ana Paula de Barcellos como requisito de participação no concurso para o cargo de Professor Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em dezembro de 2015, intitulada: “Devido Procedimento na Elaboração Normativa: Direito a Justificativa”. Posteriormente, foi publicada a versão do trabalho: BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

³¹ Nos Estados Unidos, Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy e James Fowkes destacaram que a exigência de justificação foi objeto controle mais reforçado nas cortes de Rehnquist e de Roberts, com vistas a limitar o poder federal. Para uma análise das principais decisões, cf.: ROSE-ACKERMAN, Susan; EGIDY, Stefanie; FOWKES, James. *Due Process of Lawmaking*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 56-74.

³² “A expressão ‘razões’ descreve de forma geral qualquer espécie de ideia, opinião e argumento, ao passo que ‘informação’ está associada a fatos”. BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 148.

O dever de justificação, ainda de acordo com Ana Paula de Barcellos, possui um conteúdo mínimo, que envolve três pontos que se complementam. Em primeiro lugar, a justificativa deverá abordar “o problema que a futura norma pretende enfrentar”³³. Essa exigência se impõe na medida em que devem ser editadas normas apenas onde houver algo a ser resolvido³⁴, e o dimensionamento do problema “é um passo indispensável para que se possa conferir parâmetros mínimos para os debates em torno do problema si, da ação estatal que se propõe e, sobretudo, do resultado”³⁵ buscado pela medida.

Além disso, o conteúdo mínimo do dever de justificação requer a apresentação de quais são os resultados pretendidos com a adoção de um determinado rumo, isto é, os “resultados que se imagina a norma será capaz de produzir no mundo dos fatos no enfrentamento do problema identificado”³⁶. O que se exige aqui é que seja realizada uma avaliação mínima do que pode acontecer caso a proposição normativa vingue³⁷.

O terceiro elemento do conteúdo mínimo do dever de justificação apresentado por Ana Paula de Barcellos é a indicação dos custos e dos impactos da medida proposta. Nas palavras da autora:

Mas quais são esses custos e impactos que devem ser considerados e abordados na justificativa? A Constituição indica dois temas gerais que certamente devem receber atenção de quem elabora uma norma: os custos econômicos gerados para o Estado e o impacto sobre os direitos fundamentais, especialmente sob a ótica da desigualdade. A redução as desigualdades é um dos objetivos do Estado brasileiro (art. 3º, I) e o impacto sobre os direitos fundamentais é absolutamente relevante, já que eles

³³ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 174.

³⁴ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 175.

³⁵ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 176.

³⁶ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 181.

³⁷ Neste ponto, a professora Ana Paula de Barcellos é um pouco mais exigente: “Para além dos recursos eventualmente necessários, o que realente importa saber é que ações concretas serão tomadas por força da norma (*outputs*) e quais os resultados ao fim pretendidos por essas ações (*outcomes*). Que ações concretas serão desenvolvidas em relação ao tema da educação, moradia ou saúde? E qual o resultado esperado dessas ações?”. BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 187. Além disso, a autora exige que os resultados apresentados possam ser, em alguma medida, monitorados ao longo do tempo, para verificar se os fins cogitados estão sendo atingidos na prática.

constituem o centro do sistema constitucional e é para sua proteção e promoção que o Estado afinal existe e se justifica³⁸.

O dever de apresentação de justificativas também pode ser extraído do texto constitucional. Como bem pontua Ana Paula de Barcellos, ele decorre logicamente da competência que as casas legislativas possuem de discutir os assuntos que são submetidos através de proposições normativas, o que pressupõe a apresentação das justificativas³⁹. Além disso, a justificação seria decorrência do sistema de comissões parlamentares previsto na Constituição, cuja atribuição principal é marcadamente a de angariar mais informações para o debate⁴⁰; da exigência de participação popular no processo legislativo, que só seria possível com a apresentação prévia de justificativas⁴¹; e, também, pela imposição constitucional da apresentação das avaliações e impactos de determinadas ações estatais⁴².

Por fim, o parâmetro também pode ser extraído dos regimentos internos das casas legislativas. O artigo 103 do Regimento Interno da Câmara exige expressamente que as proposições deverão ser fundamentadas por escrito ou verbalmente⁴³. A exigência é igualmente prevista no código que regulamenta os procedimentos no Senado, no artigo 238⁴⁴.

³⁸ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 191.

³⁹ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 120.

⁴⁰ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 121: “[...] a própria Constituição prevê que o Congresso e suas Casas deverão contar com comissões permanentes e temporários cujo objetivo é tanto aprofundar quanto ampliar os debates acerca das matérias examinadas. Esses debates receberão a contribuição da participação de representantes da sociedade civil e de outros Poderes e da circunstância de serem examinados sob diferentes perspectivas, tendo em conta as diferentes concentrações temáticas das comissões. Cabe às comissões, igualmente, e nesse mesmo contexto, apurar informações que possam ser relevantes para o que esteja sendo examinado”.

⁴¹ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, pp. 124-125: “A exigência de participação popular nesses vários fóruns demandará, de um lado, que as autoridades públicas apresentem seus planos e os *justifiquem*, oferecendo as razões e informações capazes de demonstrar porque tais planos devem ser aprovados. Além disso, esses fóruns tornam-se um espaço de debate dessas justificativas e, eventualmente, da apresentação de outras perspectivas por parte dos participantes”.

⁴² BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 125: “[...] a própria Constituição cuida, em vários pontos, da necessidade de avaliação sobre os impactos esperados da ação estatal ou mesmo de iniciativas privadas autorizadas pelo Estado. Os custos financeiros de proposições normativas em discussão devem ser estimados, bem como as repercussões que intervenções públicas e privadas possam ter sobre determinados bens que o constituinte considerou especialmente relevantes”.

⁴³ Art. 103. A proposição poderá ser fundamentada por escrito ou verbalmente pelo Autor e, em se tratando de iniciativa coletiva, pelo primeiro signatário ou quem este indicar, mediante prévia inscrição junto à Mesa.

3º Parâmetro – Produção de informações

Esse parâmetro é um complemento do segundo. Enquanto o dever de justificativas exige que aquele que propõe uma medida apresente as justificativas que serviram como móvel à proposta, o terceiro parâmetro exige que as casas legislativas se esforcem para produzir informações sobre a proposição analisada.

A Constituição, ao estabelecer o desenho do Poder Legislativo, consagrou um sistema de comissões, indicando que o Congresso, a Câmara e o Senado se organizariam esse sistema de órgãos fracionários e colegiados⁴⁵. O texto constitucional foi além, e adiantou que as comissões seriam especializadas em determinadas matérias⁴⁶, listando, ainda, um conjunto de poderes a disposição das comissões para o cumprimento de seu papel. A organização do processo legislativo a partir do sistema de comissões é uma realidade nos parlamentos atuais⁴⁷⁻⁴⁸.

Parágrafo único. O relator de proposição, de ofício ou a requerimento do Autor, fará juntar ao respectivo processo a justificação oral, extraída do Diário da Câmara dos Deputados.

⁴⁴ Art. 238. As proposições, salvo os requerimentos, devem ser acompanhadas de justificação oral ou escrita, observado o disposto no parágrafo único do art. 233.

⁴⁵ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

⁴⁶ Isso é o que se depreende da leitura do Art. 58, § 2º, CRFB.

⁴⁷ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 22: “Enquanto o Parlamento oitocentista estava concentrado, sobretudo,

O modelo tem uma razão de ser, que é o aprimoramento da capacidade dos órgãos legislativos de coletar informações. Com a divisão das tarefas através de órgãos especializados, dotados de diversas prerrogativas para cumprir esse mister, a coleta e a discussão de informações sobre as proposições se torna uma imposição do devido processo legislativo existente na Constituição.

Portanto, para que boas decisões sejam tomadas, não só as justificativas que levaram a edição de determinadas proposições devem ser apresentadas, sendo isso apenas o primeiro passo. No momento seguinte, o parlamento, através do plenário ou de seus órgãos especializados, deverá buscar informações sobre a matéria submetida à apreciação, para verificar se as justificativas apresentadas inicialmente são críveis, e também para diminuir a incerteza com a aprovação de determinada proposição⁴⁹.

Foi dito, em relação ao parâmetro anterior, que o dever de justificar era um pressuposto da fase de discussão dos projetos. No caso do dever de produzir informações, ele é, ao mesmo tempo, um pressuposto e a própria fase de discussão das proposições. Pressuposto porque a discussão necessita de informações nas quais se baseará, caso contrário será inócua. Por outro lado, a produção de informações decorre da própria exigência de discussão, na medida em que se espera que os parlamentares envolvidos na produção legal troquem argumentos a partir de um ponto de vista minimamente racional, e apresentem informações para embasar seus pontos de vista, o que poderá contribuir para diminuir a incerteza.

A exigência de produção de informações também se extrai dos regimentos das casas legislativas. Na norma da Câmara, por exemplo, há a previsão de que cabe às comissões

no Plenário, o modelo contemporâneo é aquele do Parlamento em comissões. Essa é a realidade incontestável dos atuais Parlamentos e que gerou o delineamento de vários tipos de comissões”.

⁴⁸ A especialização, através do sistema de comissões, também pode ser considerada um desdobramento do parâmetro da colegialidade, na medida em que se busca compatibilizar a eficiência na produção de informações com a qualidade na deliberação, tudo isso em órgãos fracionários compostos por um grupo de parlamentares. Isso tudo sem excluir, por outro lado, o acesso à colegialidade geral do plenário. Essa observação foi levantada em revisão detida, realizada pelo amigo Daniel Cardinali, a quem sou muito grato.

⁴⁹ Como todas as decisões, a aprovação ou não de uma lei também é tomada com base em um cenário de maior ou menor certeza. Nas palavras de Fabiano Santos e Acir Almeida: “Toda decisão, individual ou coletiva, é tomada com base em determinado conjunto de crenças a respeito de seus efeitos, e que podem estar fundamentadas em quantidade maior ou menos de informação relevante. Invariavelmente, tomamos decisões importantes que, aos olhos de observadores externos, eventualmente versados no assunto objeto da decisão, têm fundamento informacional muito precário. Não há nenhum motivo para que o mesmo não seja válido para as decisões concernentes à vida política, sejam estas tomadas por pessoas ou por organizações”. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, p. 13.

estudar qualquer assunto compreendido em seu âmbito temático⁵⁰, ao passo que o regimento interno do Senado dispõe que cabe às comissões estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame⁵¹.

4º Parâmetro – Transparência

A transparência do processo legislativo pode ser extraída da própria ideia de legislação. Para Waldron, “a ideia de legislação é a ideia de fazer ou mudar o direito de forma explícita, através de um processo, e em uma instituição publicamente dedicada a essa tarefa”⁵². Para que a ideia de legislação seja respeitada, portanto, é necessário que o processo de elaboração das leis seja levado a cabo de forma transparente⁵³⁻⁵⁴.

O dever de tomar as decisões em público também é uma consequência da ideia de governo representativo, que é subjacente ao Poder Legislativo⁵⁵. Os cidadãos escolhem os parlamentares por alguma razão, e esperam que os escolhidos sustentem essa razão no

⁵⁰ Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

XIII - estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;

⁵¹ Art. 97. Às comissões permanentes compete estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.

⁵² WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge & London: Harvard University Press, 2016, pp. 153-154: “The idea of legislation is the idea of making or changing law *explicitly, through a process and in na institution publicly dedicated to that task*”.

⁵³ Em trecho seguinte, Waldron aponta a necessidade de transparência de forma mais clara: “[...] our first principle embodies a commitment to explicit lawmaking. Underlying any theory of legislation is the idea that on the whole it is good that, if law is to be changed, it should be changed openly in a transparente process publicly dedicated to that task”. WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge & London: Harvard University Press, 2016, p. 154.

⁵⁴ A transparência aqui defendida se liga à perspectiva ativa da publicidade, que “[...] impõe ao agente público um dever ativo e permanente de tornar públicas as informações de interesse público. O objetivo da lei é retirar do indivíduo a integralidade do ônus e esforço necessários para obtenção da ciência e do conhecimento acerca dos atos do poder público. O que se pretende aqui, muito mais do que a passividade, é uma postura estatal ativa no particular. Até porque, lembre-se, a publicidade está diretamente vinculada à prestação de contas, que envolve uma posição ativa e não passiva daquele que está juridicamente obrigado a prestá-las”. BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os princípios da Lei nº 12;527/2011. *Quaestio Iuris*, v. 8, n. 03, 2015, p. 1749.

⁵⁵ A partir de uma perspectiva geral, ou seja, sem aplicação específica para a transparência no processo legislativo, a professora Ana Paula de Barcellos pontua que: “A ideia de transparência na ação estatal decorre de forma direta do axioma da igualdade e do ideal republicano a ele ligado. Todos são iguais, ninguém tem o direito especial de governar sobre os outros, de modo que os governantes são agentes delegados que agem, não por direito próprio, mas em nome e por conta da sociedade. É apenas natural, portanto, que os agentes públicos devam prestar contas de sua atuação e que, por isso, a ação estatal como um todo seja transparente, isto é: pública e motivada, de tal modo que a sociedade pode controlá-la”. BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, v. 8, n. 03, 2015, p. 1744.

cumprimento do mandato. Um dos poucos mecanismos que conferem aos indivíduos a capacidade de verificar se eles estão sendo bem representados ou não é a transparência. Deste modo, os processos e as decisões tomadas no âmbito do parlamento, em regra, devem ser transparentes para o público, pois isso é necessário para, de um lado, aumentar o controle sobre o exercício da representação e, de outro, para que a legitimidade dos parlamentares seja reforçada, tendo em vista que a transparência na deliberação empurrará os legisladores para as decisões que os alinhem com as vontades daqueles que os elegeram⁵⁶.

Frederick Schauer destaca que a transparência também tem a aptidão de limitar o poder. O argumento do autor é o de que um órgão submetido ao escrutínio público terá mais dificuldades para violar ou modificar as regras que o limitam, pois isso traria atenção do público, da imprensa, e também dos adversários políticos⁵⁷.

A transparência no processo legislativo tem ainda um benefício qualitativo para o público. Como bem apontam Vermeule e Garret, parlamentares submetidos a uma deliberação pública são forçados a tomar posições que agradem ao público, e que, em alguma medida, podem ser contrárias aos interesses dos próprios parlamentares⁵⁸. Exemplos comuns disso no Brasil são as leis que consagram reduções de salários dos parlamentares e as tentativas frustradas de aumentar os próprios salários, depois de pressão popular.

A transparência e a publicidade das deliberações dos órgãos do Legislativo têm raízes na Constituição⁵⁹. As sessões e votações secretas mereceram específicas – e excepcionais –

⁵⁶ [...] deliberation makes congressional decisionmaking more accessible and transparente to the public, which increases accountability of the decisionmakers and may enhance the perceived legitimacy of the outcome”. GARRETT, Elizabeth; VERMEULE, Adrian; Institutional Design of a Thayerian Congress. *Duke Law Journal*, v. 50, n. 1277, 2001, p. 1291.

⁵⁷ “Insofar as legislative violation or modification of a rule designed to constrain that legislature must be done in the glare of public and press attention, and insofar as it also attracts the attention of political opponents, what we know about individual behavior may suggest that for legislative behavior as well transparency and the consequente publicity may make rule-following easier, and rule-violation or rule-modification difficult”. SCHAUER, Frederick. Legislatures as Rule-Followers. In: BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi (Ed.). *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 474.

⁵⁸ “Even a wholly self-interested legislator cannot afford to take position in constitutional argument that are too transparently favorable to his own interests. So legislators who want to invest in credibility will have to adjust their positions to disfavor or disguise their own interests to some degree. Likewise, the pressure to maintain a reputation for consistency will, to some degree, causa even self-interested legislators to adhere to a previously established constitutional position when, in changed circumstances, that position works to the legislator’s disadvantage”. GARRETT, Elizabeth; VERMEULE, Adrian; Institutional Design of a Thayerian Congress. *Duke Law Journal*, v. 50, n. 1277, 2001, p. 1289.

⁵⁹ Sobre o ponto, cf. BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, pp. 128-139.

previsões, o que indica que a regra é a de que as sessões e votações devem ser públicas. O Supremo também firmou entendimento nesse sentido, na ocasião do julgamento da medida cautelar na ADPF do impeachment, conforme se nota do seguinte trecho da ementa:

Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano⁶⁰.

É importante deixar claro, nesta toada, que nenhuma das exceções à transparência previstas na Constituição se relaciona com o procedimento de elaboração das leis. No texto original, havia a previsão de que a apreciação dos vetos presidenciais ocorreria através de escrutínio secreto. Todavia, a Emenda Constitucional nº 76, de 2013, revogou o trecho do dispositivo que contemplava a votação secreta.

Além disso, é possível cogitar que o dever de transparência constitui a outra face do direito de acesso à informação, contemplado no artigo 5º, XIV, da Constituição⁶¹. Existem autores, inclusive, que conceituam a transparência como o direito de acesso à informação⁶², o que demonstra que as duas coisas estão imbricadas.

5º Parâmetro – Possibilidade de participação

⁶⁰ ADPF 378 MC/DF, Rel. Roberto Barroso, Julgamento em 17/12/2015. DJ em 07/03/2016.

⁶¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

⁶² Esse é o caso, por exemplo, de PSYGKAS, Athanasios Efstratios. Revitalizing the “liberty of the ancients” through citizen participation in the legislative process. *Annuaire International des Droits de L’Homme*, v. V, 2010, pp. 726-727: “This [transparency] is the right of the public to have access to information regarding the policymaking processes and outcomes. It entails the possibility to be physically presente at the decisionmaking public bodies, e.g., the Parliament, or receive information about their operations through the press”.

Como bem observa Ana Paula de Barcellos, “as normas sempre afetam os direitos fundamentais, seja para garantir que eles sejam observados e promovê-los, seja restringindo seu exercício de algum modo, seja fazendo ambas as coisas”⁶³. Se, de um lado, as normas possuem essa aptidão de atingir os direitos fundamentais dos indivíduos, de outro deve ser garantido que eles, em alguma medida, tenham a possibilidade de participar do processo que elaboração das normas que possam os afetar⁶⁴. Aliás, alguns autores que se dedicaram ao estudo da democracia deliberativa apontam que a participação dos afetados é uma de suas condições de realização⁶⁵⁻⁶⁶.

A ampliação da participação daqueles que possivelmente serão atingidos pela norma também tem a vantagem de contribuir para a melhoria as informações carreadas para dentro do processo legislativo. Neste ponto, a participação se liga ao terceiro parâmetro. A lógica é que a abertura do procedimento para a manifestação dos pontos de vista e argumentos daqueles que sentiriam a lei na própria carne, aumentaria as informações sobre as consequências que a norma teria na prática, e, como resultado uma decisão melhor seria produzida⁶⁷.

É preciso reconhecer, todavia, que a ampliação excessiva da participação pode ter como consequência o colapso da deliberação, isto é, se a abertura for tamanha a possibilitar que uma grande quantidade de pessoas apresente documentos, se manifeste oralmente, seja

⁶³ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 101.

⁶⁴ O ponto toca, em certa medida, a discussão sobre a existência ou não de um direito geral de liberdade, que, em brevíssimo resumo, aponta que as limitações à liberdade dos indivíduos devem ser baseadas em uma ponderação, que leve em conta todos os direitos e valores em jogo, incluindo aí a liberdade que potencialmente será restringida. Para o ponto, cf. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 168-174.

⁶⁵ Neste sentido, NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Heaven & London: Yale University Press, 1996, pp. 62-63: The idea of equality as leveling has na independente validity when it applies to the conditions concerning participation in the processo f democratic discussion and decision. The justification of democracy [...] requires na equal participation of those affected by decisions in order to maximize the epistemic quality of the process. This requires na equal voice ande qual vote, along witg all the preconditions for that equality to be substantive and not merely formal. Since the determination of the diferences that favor the least favored people must be done through the democratic process, there would not be any guarantee that those decisions were made impartially if the process itself were affected by favoring greater participation from those who are in the worse position”.

⁶⁶ Esse parâmetro é utilizado pela Corte Constitucional da África do Sul para realizar o controle do processo legislativo. CF. ROSE-ACKERMAN, Susan; EGIDY, Stefanie; FOWKES, James. *Due Process of Lawmaking*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 114-122.

⁶⁷ O argumento mais geral do valor epistêmico da democracia é exposto com profundidade em NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Heaven & London: Yale University Press, 1996, pp. 117-128.

notificada das decisões, etc., corre-se o risco de criar-se um procedimento que, além de custoso, não tenha fim. Por isso, concordamos com Ana Paula de Barcellos, no sentido de que deve ser perseguido um ponto de equilíbrio entre a participação, apresentação de razões e debate, de modo a não obstruir o processo de deliberação⁶⁸. E mais, os riscos não parecem suficientes para se empreenda uma luta contra a participação, e aqui, mais uma vez, é precisa a lição de Barcellos:

Seja como for, e ciente dos riscos, ainda assim parece consistente afirmar que mais participação potencialmente fomentará a democracia. Além do incremento numérico dos participantes, o fomento da democracia no contexto de mais participação dependerá também das condições desse processo participativo, que perpassam, por exemplo, o nível de informação disponível para os participantes, sua compreensão dos problemas e das opções, os meios possíveis de participação e sua influência na decisão final.

Não há na Constituição dispositivo que estabeleça expressamente a participação dos indivíduos nas diversas fases do processo legislativo. Contudo, como aqui se defende que deve ser promovida a participação em virtude da aptidão das leis de afetar direitos fundamentais, surge como fundamento o Art. 5º, LIV, CRFB⁶⁹. Também se nota a abertura a participação no texto constitucional em outros pontos, quando prevê a participação do usuário na administração pública⁷⁰, a participação da comunidade no sistema de saúde⁷¹, e a participação da população os sistemas de assistência social⁷² e cultura⁷³. Além disso, o texto

⁶⁸ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 63.

⁶⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

⁷⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

⁷¹ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
III - participação da comunidade.

⁷² Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

constitucional traz a possibilidade de iniciativa popular de leis, o que constitui uma forma de participação no procedimento de elaboração das leis⁷⁴.

O RICD é ainda mais claro ao dispor sobre as formas de participação no processo legislativo, ao dedicar um título inteiro à regulamentação do instrumento⁷⁵, o que dá uma sustentação ainda mais forte de que a participação constitui um dos parâmetros exigidos do devido processo legislativo.

6º Parâmetro – Respeito às minorias

O último parâmetro do devido processo legislativo é o respeito aos direitos das minorias durante o procedimento de elaboração das leis⁷⁶. Para deixar claro o que está em jogo aqui, é importante assentar, desde logo, a definição de direitos de minorias que será utilizada no trabalho. Para tanto, importante é a lição de Sarah A. Binder, que dedicou extensa monografia à análise do tema:

Eu defino direitos de minorias como *vantagens processuais, protegidas de uma mudança arbitrária, que permitem aos membros de um partido minoritário emendar, debater, ou obstruir a agenda da maioria*. Uma *vantagem processual* confere ao membro, ou grupo de

⁷³ Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

⁷⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

III - iniciativa popular.

⁷⁵ O Título VIII se chama “Da Participação da Sociedade Civil”, e compreende os capítulos “Da Iniciativa Popular de Lei”, “Das Petições e Representações e Outras Formas de Participação”, “Da Audiência Pública” e “Do Credenciamento de Entidades e da Imprensa”. A matéria vai dos artigos 252 a 261 do regimento.

⁷⁶ O termo minorias é utilizado ao longo do trabalho a partir de uma concepção numérica. De acordo com Wallace Corbo, esta concepção “está associada à ideia de que minorias são grupos compostos por indivíduos que, numericamente, são menores que outros grupos – as majorias. [...] A concepção numérica, portanto, desconsidera as características de grupo, voltando-se exclusivamente para os indivíduos enquanto estatísticas”. Para um estudo aprofundado do termo, cf. CORBO, Wallace de Almeida. Por que não uma igualdade “para valer”? Reconhecimento, minorias e a vedação à discriminação indireta no Brasil. 2015. 254f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, pp. 72-79.

membros, um acesso preferencial ao processo legislativo em uma determinada fase do jogo⁷⁷.

A principal função da proteção aos direitos das minorias parlamentares é a de propiciar a limitação do poder. Muito se fala no Brasil sobre a existência de um presidencialismo de coalizão⁷⁸ que, em brevíssimo resumo, indica que os poderes Legislativo e Executivo não competem entre si, exercendo uma fiscalização mútua – como no modelo clássico de separação de poderes –, mas sim governam em conjunto, isto é, um necessita do outro para avançar sua agenda, e o retrato dessa cooperação é a formação do gabinete ministerial do Executivo, que normalmente é ocupado por pessoas ligadas aos partidos que dão sustentação ao governo no Congresso. Nesse contexto de cooperação, a limitação dos poderes, que seria, ao mesmo tempo, um fundamento e uma consequência do modelo de separação de poderes, se vê prejudicada. É preciso pensar, portanto, em outras formas de limitações do poder⁷⁹.

Nesse sentido, Richard H. Pildes e Daryl J. Levinson indicam que a separação se deslocou dos poderes para os partidos⁸⁰. Isto é, para que os poderes Executivo e Legislativo sejam contidos, é imprescindível a existência de partidos que se lancem a algum tipo de competição entre si: é fundamental a existência de partidos de oposição. Para que isso ocorra, os autores destacam como importante a consagração de direitos às minorias parlamentares,

⁷⁷ BINDER, Sarah A. *Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 21. No original: “I define minority rights as *procedural advantages protected from arbitrary change that enable members of the minority party to amend, debate, or obstruct the majority agenda*. A *procedural advantage* confers on a member or group of members preferential access to the legislative process at a particular stage of the game”.

⁷⁸ Sobre o ponto, cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*. v. 31, n.1, 1988, pp. 5-34. PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas – Explicando o Escândalo do Mensalão. In: *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, pp. 207-234. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de Coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁷⁹ Outra proposta de controle de poder, que não será explorada nesse trabalho, foi elaborada por Neal Katyal. O autor traça um modelo de separação interna no âmbito do Poder Executivo, de modo que os órgãos se controlem mutuamente, e assim o poder central seja limitado. CF. KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today’s Most Dangerous Branch From Within. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 101, 2006, pp. 100-137.

⁸⁰ LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 1, Mar./2006.

citando como exemplos de sucesso os exemplos da Alemanha e dos Estados Unidos⁸¹. Deste modo, em um sistema político em que Executivo e Legislativo só conseguem funcionar quando estiverem em sintonia, é importante que a separação ocorra dentro do próprio Legislativo, o que poderá ocorrer através do respeito aos direitos das minorias.

Ligado ao esforço de contenção do poder está o propósito de evitar a “tirania” da maioria contra a minoria⁸². Neste sentido, garantir a existência de minorias parlamentares impediria que maiorias legislativas ocasionais alterassem as regras do jogo com o fim de excluir as minorias da deliberação.

Este parâmetro guarda, ainda, relação com a colegialidade, na perspectiva de que ambos se retroalimentam, ou seja, quando maior for o respeito às minorias parlamentares, possivelmente também será ampliada a colegialidade do órgão, abrindo-se espaço para decisões que congregam um número maior de pessoas. De outro lado, quanto satisfeito for o parâmetro da colegialidade, maior será o número de participantes, o que possivelmente proporcionará um maior grau de inclusão de minorias parlamentares nas deliberações dos órgãos legislativos.

A proteção aos direitos das minorias parlamentares já foi assentada pelo Supremo, sobretudo no tocante ao exercício da atribuição fiscalizatória pelo Legislativo⁸³. Confira-se, nesse sentido, trecho da ementa de acórdão que simboliza o que foi dito:

Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas –

⁸¹ LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 1, Mar./2006, pp. 55-62.

⁸² Sobre o ponto, abordando a controvérsia travada entre Dworkin e Waldron sobre a regra da maioria, cf. MENDES, Conrado Hübner. *Controle de Constitucionalidade e Democracia*. São Paulo: Elsevier, 2008, pp. 115-120.

⁸³ No ano de 2014, no julgamento do MS 32885 MC/DF, a Min. Rosa Weber, em decisão monocrática, proferiu importante julgamento, no sentido de assegurar às minorias parlamentares o direito de instalar uma CPI, no âmbito do Senado, com o objeto delimitado pelos requerentes. Na ocasião, a maioria parlamentar buscava ampliar sobremaneira o objeto da CPI – de irregularidades na Petrobras, como definido inicialmente, para outros possíveis casos de corrupção que envolvessem os mesmos partidos que deram início à CPI –, com a finalidade de enfraquecer a CPI, a partir da diluição da capacidade investigativa. Cf. MS 32885 MC/DF, Rel. Rosa Weber, Julgamento em 23/04/2014. DJ em 28/04/2014. Comentando a decisão, o Min. Barroso, em artigo acadêmico elaborado em conjunto com o prof. Eduardo Mendonça, elogiou a medida tomada pela ministra, dizendo que: “No limite, as minorias têm o direito, pelo menos, de forçar apurações indesejáveis e colocar as maiorias na condição de terem de se justificar publicamente. Sem maiores idealizações, não deixa de ser uma forma de colocar em prática valores relevantes do sistema representativo e da democracia deliberativa”. V. MENDONÇA, Eduardo; BARROSO, Luís Roberto. Os 10 julgamentos mais importantes do Supremo Tribunal Federal neste ano. *Consultor Jurídico*, Brasília, 31 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-31/retrospectiva-2014os-10-julgamentos-importantes-supremo>>. Acesso em 17 jan. 2017.

notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar – devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares⁸⁴.

Os regimentos internos da Câmara e do Senado tratam dos direitos das minorias parlamentares em diversos dispositivos. Estabelecem, por exemplo, a representação da minoria através de uma liderança⁸⁵; a participação na composição da mesa diretora, ainda que isso não seja possível através da aplicação da regra da proporcionalidade⁸⁶; a participação nas comissões, independentemente da proporcionalidade⁸⁷; direito especial de manifestação nas sessões, também independentemente da regra de proporcionalidade⁸⁸. De forma ainda mais destacada, a norma interna do Senado estabelece a preservação dos direitos das minorias como um princípio geral do processo legislativo⁸⁹.

Estrutura do trabalho

⁸⁴ MS 26441/DF, Rel. Celso de Mello, Julgamento em 25/04/2007. DJ em 18/12/2009.

⁸⁵ RICD:

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

No RISF:

Art. 65. A maioria, a minoria e as representações partidárias terão líderes e vice-líderes.

⁸⁶ RICD:

Art. 8º Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas, observadas as seguintes regras:

§ 3º É assegurada a participação de um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

⁸⁷ RICD:

Art. 23. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

⁸⁸ No RICD:

Art. 89. As Comunicações de Lideranças previstas no § 1º do art. 66 deste Regimento destinam-se aos Líderes que queiram fazer uso da palavra, por período de tempo proporcional ao número de membros das respectivas bancadas, com o mínimo de três e o máximo de dez minutos, não sendo permitido apartes, destinando-se à Liderança do Governo a média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria.

⁸⁹ Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

VII - preservação dos direitos das minorias.

Desde logo, é importante fixar que o objeto do trabalho é apenas a análise do processo legislativo no Brasil. Por conta disso, questões gerais sobre a organização do Poder Legislativo, ou sobre outras funções exercidas pelos seus órgãos, como a investigação, fiscalização, ou o poder de sancionar seus próprios membros, serão exploradas apenas na medida em que isso seja necessário para a compreensão do processo de elaboração das normas.

A dissertação será dividida em seis capítulos relativamente independentes entre si. Cada um dos capítulos se dedicará a uma parte do processo legislativo, e buscará descrever como o procedimento funciona na prática, para daí extrair quais são os seus principais problemas. Por conta da relativa autonomia de cada parte, todos os capítulos contarão com uma conclusão.

O primeiro capítulo, que é um pressuposto para a compreensão dos demais, será dedicado ao estudo da organização das casas legislativas, e o foco principal será a análise da forma pela qual o poder é distribuído entre os órgãos internos ao Legislativo. Para isso, serão indicados os poderes dos presidentes, das lideranças partidárias, do colégio de líderes, das comissões e do plenário.

No segundo momento, terá início o estudo do procedimento de elaboração das leis, com o exercício do direito de iniciativa. Após a apresentação das noções gerais, além dos tipos e requisitos da iniciativa, será objeto de análise a questão da predominância ou não do Executivo nas iniciativas legislativas, assunto que é objeto de grande debate no âmbito da ciência política pátria. Ainda no capítulo se estudará como a possibilidade de apresentação de um projeto de lei popular funciona na prática.

Em seguida, no terceiro capítulo, a atenção será dedicada ao estudo das comissões parlamentares, órgãos fracionários que tem como finalidade principal conferir especialização às casas legislativas. Aqui serão apresentados os seus traços principais, e também os principais problemas visualizados na prática.

As emendas parlamentares são o tema do quarto capítulo. Serão traçadas as principais características desse instrumento de deliberação parlamentar, a partir do esforço descritivo de seus tipos e do seu funcionamento prático. Neste ponto, dois temas que recorrentemente ocupam as notícias dos jornais serão apresentados: os contrabandos legislativos e as emendas aglutinativas.

O quinto capítulo tratará das votações das proposições. As votações simbólica, nominal e secreta serão identificadas no início do capítulo, mas o estudo avançará também sobre a forma de elaboração da pauta de votações, isto é, sobre a escolha do que será votado.

Além disso, o procedimento da votação será melhor esclarecido através da apresentação dos destaques, verdadeiros incidentes apresentados às votações, que podem mudar o rumo de uma proposição legislativa.

Por fim, na parte seis do trabalho, a sanção e o veto serão analisados conjuntamente. Após breve conceituação, será realizado um pequeno trabalho empírico, para verificar se os chefes do Executivo têm o costume de fornecer as justificativas que os levaram a aprovar ou rejeitar determinada proposição.

Afinal, serão apresentadas as proposições objetivas relativas a todos os capítulos do trabalho.

1 ORGANIZAÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS

1.1 Institucionalização do Legislativo

O Poder Legislativo brasileiro em âmbito federal, nunca é demais lembrar, se organiza em três casas distintas: a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e, a partir da combinação dos dois, o Congresso Nacional. A análise da institucionalização do Parlamento no Brasil, portanto, passa pela análise da configuração dos três órgãos, eis que cada um pode apresentar algumas idiossincrasias. Contudo, é fora de dúvida que, dentre os três, a Câmara dos Deputados desponta com certa proeminência, seja por constituir-se na Casa em que o processo legislativo se inicia na maior parte dos casos – o que submete o Senado a uma participação meramente revisora, sem que este tenha a mesma capacidade de manipulação das proposições que a Câmara⁹⁰ –, seja por apresentar-se como amplo órgão de representação popular, composto por vários membros que, apesar das críticas de falta de representatividade, em certa medida captam os anseios de boa parte da população⁹¹, seja pela poucas competências atribuídas pelo texto constitucional ao Congresso Nacional enquanto casa legislativa. Deste modo, o foco principal será a organização da Câmara dos Deputados, sem que isso impeça que referências específicas sejam feitas em relação às outras duas casas legislativas.

Além disso, é preciso ter em conta que o Congresso Nacional, bem como suas casas, é parte de um esquema de separação de poderes fruto de um regime presidencialista, o que faz com que o Poder Legislativo brasileiro tenha um desenho institucional bastante distinto daqueles países que optaram por um sistema parlamentarista. Por conseguinte, não cabe ao Congresso Nacional, por exemplo, sustentar ou escolher a pessoa que comandará o governo, e

⁹⁰ O protagonismo da Câmara pode ser extraído da conjugação dos artigos 64 e 65, parágrafo único, da CRFB/88, que estabelecem, em suma, que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa dos deputados, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados, e que, emendado o projeto, ele retornará para a casa iniciadora, que deliberará em caráter final sobre as emendas propostas pela casa revisora. Portanto, em regra, o Senado terá uma ampla capacidade de decisão apenas nos casos de projetos propostos por senadores, pois apenas nesse caso ele assumirá o protagonismo no processo legislativo.

⁹¹ ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *Cadernos ASLEGIS*, v. 40, mai/ago, 2010, pp. 33-54.

o Poder Executivo não lhe compõe⁹². Assim sendo, postas de lado as diversas controvérsias que hoje cercam o denominado princípio da separação de poderes⁹³, nota-se no sistema presidencialista limites mais nítidos entre as funções dos órgãos do Legislativo e do Executivo, sem contar o Judiciário, que nos dois tipos de desenho apresenta configuração semelhante⁹⁴.

É importante assentar essa configuração do Poder Legislativo em um sistema presidencialista, dado que este era o sistema vigente na experiência autoritária anterior à democratização do país em 1988, na qual o Legislativo, durante muito tempo, sequer desempenhou o papel de coadjuvante no cenário político brasileiro. Portanto, investigar a organização atual do Legislativo passa também por verificar quais são as características que lhe foram atribuídas no pós-88, para que o órgão superasse as demandas oprimidas durante a ditadura militar. Neste ponto, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi anotam:

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao

⁹² Pelo menos essa é a regra. No caso brasileiro, todavia, a Constituição estabelece que, em situação excepcional, a escolha do chefe de governo pode recair sobre o Congresso. Vide Art. 81:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

⁹³ Nos últimos tempos, a separação de poderes tem sido objeto de estudos e reformulações a partir de diversos pontos de vista. Cf. ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, pp. 7-39. Para uma perspectiva contemporânea interessante sobre o princípio, v. ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v. 113, 2000; CAROLAN, Eoin. The problems with the theory of the separation of powers. Jan. 2009, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1889304>>. Acesso em 15 jan. 2017; FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo. Separação dos Poderes: Harmonia ou competição?. *Consulex*, n. 281, 2009; MACHADO, Mario Brockmann. Raízes do Controle Externo do Judiciário. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 3, n. 9, out./dez, 1994, pp. 81-86; BARBER, Nicholas W. Prelude to the separation of powers. *Cambridge Law Journal*, v. 60, n. 01, Mar. 2001, pp. 59-88; UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, v. 257, maio/ago, 2011, pp. 57-72; KROTOSZYNSKI JR., Ronald J. The separation of legislative and executive powers. In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (Ed.). *Comparative Constitutional Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2011, pp. 234-254; KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch From Within. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 101, 2006, pp. 100-137; LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 1, Mar./2006.

⁹⁴ CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, pp. 81-82.

longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar⁹⁵.

O que se quer destacar com a passagem é que a investigação da força do Legislativo passa também por considerações sobre sua institucionalização, isto é, sobre os poderes conferidos pela legislação a seus membros, as suas práticas institucionais, os padrões de comportamento desenvolvidos no interior dos órgãos, a especialização dos órgãos legislativos, etc.

É preciso, contudo, analisar as instituições deixando a inocência de lado⁹⁶, e o alerta vale também para o Poder Legislativo. O que se quer dizer com isso é que as instituições não são organizações neutras, e uma forma específica de disposição pode, por exemplo, alterar nos efeitos que a legislatura terá sobre o governo⁹⁷. Além disso, é necessário ter em conta que a forma de organização do Legislativo pode ter uma ligação direta com as necessidades políticas ou eleitorais de seus membros⁹⁸, ou seja, é possível cogitar que a forma de escolha dos presidentes das casas legislativas, de seleção de relatores, e – por que não? – o próprio procedimento legislativo são desenhados para atender aos interesses pessoais dos parlamentares⁹⁹, e não necessariamente para produzir decisões que sejam boas ou mais legítimas, do ponto de vista representativo.

⁹⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Ordem Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 41.

⁹⁶ Este também é o alerta realizado por Antonio Delfim Netto, a partir de uma perspectiva econômica, em uma interessante coluna publicada no jornal Valor Econômico, em 09/08/2016, com o título “É tempo de perder a inocência”. NETTO, Delfim. É tempo de perder a inocência. *Valor Econômico*, Brasília, 09/09/2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4664327/e-tempo-de-perder-inocencia>>. Consulta realizada em 16/08/2016.

⁹⁷ NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, p. 9.

⁹⁸ Para uma discussão sobre como as escolhas de organização legislativa na Assembleia Constituinte impactaram no texto final, cf. GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 195: “A definição das instituições ou das regras organizacionais é inescapavelmente política, pois não se trata apenas da escolha de um conjunto de regras que sejam eficientes. Os atores políticos também levam em consideração a escolha daquele quadro institucional que maximiza a realização de seus interesses, e isto se torna ainda mais relevante politicamente quando envolve a feitura de uma nova Carta Constitucional”.

⁹⁹ Sobre o ponto, sobretudo a partir da análise da organização das comissões a partir do interesse dos parlamentares, cf. WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, Fev., 1988, p. 160: “In sum, the institutions of Congress appear remarkably suited to legislators’ reelection goals. Their specific form appears to have evolved to reduce problems that also arise in Market Exchange, namely, problems of measurement, moral hazard, and opportunism”.

Deste modo, o tópico se justifica na medida em que a discussão sobre a força dos parlamentos passa pela análise de sua institucionalização; contudo, não se deve perder de vista que esta institucionalização e, em última medida, a força do Legislativo, depende de interesses específicos de seus membros, como visto acima. Feitos os esclarecimentos preliminares, é hora de passar à análise específica do tema.

Segundo Samuel C. Patterson, é possível apresentar diversas concepções diferentes sobre o que se entende por instituições, haja vista que alguns autores levam em conta os padrões de comportamento, outros levam em conta o fator histórico das organizações, alguns defendem, ainda, que os fatores determinantes são as convenções e regras incidentes, ou mesmo a estrutura em si das organizações¹⁰⁰. No caso do Poder Legislativo, contudo, o debate sobre sua institucionalização levou ao desenvolvimento de algumas características mais singulares, como se apontará a seguir.

Não é nova a discussão sobre a institucionalização¹⁰¹ dos parlamentos, isto é, sobre a adequação de suas estruturas formais¹⁰², já em 1968 o cientista político norte-americano Nelson W. Polsby publicou artigo seminal sobre o tema, investigando as diversas variáveis que influenciam no grau de institucionalização da *House of Representatives* dos Estados Unidos¹⁰³¹⁰⁴. Apesar da análise do autor ter se centrado apenas neste órgão, entendo que as variáveis por ele delineadas são úteis, de modo que a lição de Polsby constituirá a premissa teórica que norteará todo o tópico.

¹⁰⁰ PATTERSON, Samuel C. Legislative Institutions and Institutionalism in the United States. *The Journal of Legislative Studies*. v. 1, n. 4, 1995, pp. 1-14.

¹⁰¹ Como destaca Philip Norton, o termo institucionalização é objeto de diversas definições. Para os fins da dissertação, concordamos com Norton no sentido de que a institucionalização pode ser definida a partir das noções de regularidade, ou seja, da existência de padrões de comportamento, e também de especificidade estrutural, na medida em que o órgão é tido externamente como possuidor de características distintas. NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, p. 8.

¹⁰² CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 83.

¹⁰³ A *House of Representatives* é o órgão norte-americano equivalente à Câmara dos Deputados no Brasil, ou seja, é composto por membros escolhidos pelo povo dos diversos estados e, junto com o Senado, forma o Congresso, que possui “todos os poderes legislativos”. A *House* é prevista nas seções 1 e 2 do Art. 1º da Constituição dos Estados Unidos,

¹⁰⁴ POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, Mar, 1968, pp. 144-168.

Para o autor norte-americano, o grau de institucionalização do Legislativo passa por três características. Em primeiro lugar, um parlamento institucionalizado é aquele bem delimitado, no sentido de que se diferencia dos demais órgãos e poderes que o cercam. Para tanto, seus membros devem ser facilmente identificáveis, deve ser difícil se tornar um membro e, além disso, os seus líderes devem ser recrutados principalmente dentro da organização – são raros os casos em que, por exemplo, um deputado vira líder em sua primeira legislatura¹⁰⁵.

Em segundo lugar, contribui para a institucionalização da *House of Representatives*, segundo o autor, a complexidade da organização. Isto é, a separação de funções de uma forma expressa e regular, em partes que não são intercambiáveis, mas sim interdependentes. O autor não aponta, mas um exemplo seria o exercício da iniciativa por um parlamentar, a discussão de projetos nas comissões e, por fim, a votação da proposição em plenário, ou seja, três funções distintas desempenhadas por órgãos e/ou pessoas distintos, em fases que não são intercambiáveis. Portanto, aponta o autor que há uma divisão de trabalho, na qual cada papel é especificado, havendo, ainda, uma expectativa sobre o desempenho de cada um, devendo o recrutamento para o exercício das funções ocorrer de acordo com um padrão regular e, além disso, a movimentação entre uma parte e outra se dá de forma previsível¹⁰⁶.

Por fim, e em terceiro lugar, Polsby indica que uma organização institucionalizada é aquela que tende a não usar métodos discricionários na condução de seus procedimentos internos, ou seja, a tramitação é, em certa medida, automática e previsível, privilegiando-se critérios universais àqueles que são desenvolvidos caso a caso. Deste modo, um Legislativo institucionalizado segue as regras e os precedentes, a impessoalidade é preferida à pessoalidade e, por último, o mérito pessoal substitui o nepotismo¹⁰⁷.

Portanto, e com o fim de auxiliar a visualização dos pontos do autor, Polsby articula a institucionalização a partir de três características: i) delimitação, no sentido de se diferenciarem de outros órgãos; ii) complexidade da organização; iii) utilização de critérios universais e procedimentos automáticos.

¹⁰⁵ POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, Mar, 1968, pp. 145.

¹⁰⁶ POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, Mar, 1968, pp. 145.

¹⁰⁷ POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, Mar, 1968, pp. 145.

Polsby não foi o único a apontar características que apontam o grau de institucionalização do Legislativo. Na Inglaterra, Philip Norton – professor e membro do Parlamento Britânico –, também apontou algumas características do que constituiria um parlamento institucionalizado. Antes de tudo, o autor afirmou, na linha de definição do Legislativo a partir do sistema em que o órgão está inserido, que o Legislativo, na verdade, não é tanto um órgão legislativo, apesar da associação popular que liga ao órgão ao ato de legislar. De acordo com Norton, a função do Poder Legislativo é a de atuar como órgão limitador do Poder Executivo, ou seja, sua força depende da sua capacidade de determinar os resultados a partir de sua relação com o Governo¹⁰⁸⁻¹⁰⁹.

Por conseguinte, para Norton, o grau de capacidade de influência do Legislativo sobre os resultados políticos aumentará se a institucionalização do órgão for maior. Além disso, o autor prossegue afirmando que uma das principais características da institucionalização é a especialização, sobretudo através das comissões. Contudo, a institucionalização não se limitaria a operar *através* das comissões, mas também incidiria *nas* comissões, ou seja, para que o grau de institucionalização fosse reforçado, as comissões deveriam contar com características como o autocontrole dos poderes informacionais e de sua agenda, além de uma composição bem informada – devidamente especializada – e de uma boa dose de recursos para o desempenho de suas atividades¹¹⁰. Mas isso não é o suficiente.

Em passagem inspirada, Philip Norton indica outras características que o Legislativo deve possuir para ser considerado institucionalizado:

A institucionalização tem sido objeto de várias definições. As características básicas são a regularidade, no sentido de possuir regras e padrões de comportamento, e o desenvolvimento de uma especificidade estrutural. Um Legislativo que se reúne em sessões plenárias regidas por poucas regras, e sem desenvolver práticas ou padrões de comportamento, não pode ser caracterizado como institucionalizado. Um Legislativo que desenvolve complexas regras de procedimento, práticas e padrões reconhecíveis de

¹⁰⁸ NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, p. 5.

¹⁰⁹ É importante destacar que Norton é inglês e membro do Parlamento britânico, e suas obras foram elaboradas a partir dessa perspectiva, ou seja, de um regime parlamentarista, e não presidencialista, o que naturalmente impacta nas relações travadas entre Executivo e Legislativo.

¹¹⁰ NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, p. 4.

comportamento, e o que Geoffrey Pridham chama de “articulação organizacional”, é um parlamento institucionalizado¹¹¹.

Deste modo, didaticamente é possível apontar que, segundo Norton, as características necessárias para a institucionalização são: i) especialização; ii) autocontrole dos poderes informacionais e de agenda; iii) dotação de recursos; iv) regularidade – possuir regras e padrões de comportamento.

Outros autores apresentaram outros conjuntos de características necessárias para a institucionalização do Legislativo. Nesta toada, Mishler e Hildreth apontaram cinco características: i) autonomia, no sentido da existência de regras formais e procedimentos protegendo a independência do Legislativo em relação aos outros atores e instituições políticas; ii) abertura, que se reflete em regras formais e procedimentos permitindo o acesso às sessões pelo público e pela imprensa; iii) complexidade organizacional e racionalidade, aferidas a partir da quantidade e da natureza das comissões legislativas, bem como de sua correspondência funcional com os ministérios do governo; iv) continuidade e profissionalismo, mensurados, de forma indireta, pela duração das sessões legislativas e pelos recursos destinados ao Legislativo e seus membros; v) efetividade organizacional, que se reflete tanto na atribuição de poderes formais à legislatura, quanto ao sucesso na influência da legislação¹¹².

Por sua vez, Samuel C. Patterson sumariza a evolução das instituições a partir de cinco dimensões, que possuem, cada uma delas, um correspondente binário negativo: i) autonomia, que seria a contraposição da subordinação; ii) complexidade, em oposição à simplicidade; iii) universalismo, cujo oposto seria o particularismo; iv) coerência, que teria como antônimo a desunião; e, por fim, v) adaptabilidade, que seria um sinal positivo, em detrimento da rigidez, vista de forma negativa pelo autor¹¹³. Essa classificação é baseada em uma conjugação dos critérios formulados por Polsby, acima enumerados, e por Samuel P. Huntington, famoso

¹¹¹ NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, p. 8. Tradução livre. “No original: Institutionalisation has been subject to various definitions. The basic features are those of regularity, in terms especially of rules and patterns of behaviour, and developing structural specificity. A legislature that meets in plenary session with few rules and no developed practices or patterns of behaviour cannot be characterised as institutionalised. A legislature that develops complex rules of procedure, recognisable practices and patterns of behaviour and What Geoffrey Pridham terms ‘organisational articulation’ is an institutionalised parliament”.

¹¹² MISHLER, William; HILDRETH, Anne. Legislatures and Political Stability: An Exploratory Analysis. *The Journal of Politics*, v. 46, n. 1, Feb., 1984, p. 30.

¹¹³ PATTERSON, Samuel C. Legislative Institutions and Institutionalism in the United States. *The Journal of Legislative Studies*. v. 1, n. 4, 1995, pp. 14 e segs.

economista norte-americano que, ainda antes de Polsby cuidou da institucionalização das instituições em geral, sem o foco específico nas casas legislativas¹¹⁴. Algumas destas características já foram examinadas no momento em que foram apresentadas outras classificações, como a autonomia – em Mishler e Hildreth –, o universalismo – em Polsby –, e a complexidade – em Polsby e em Mishler e Hildreth, de modo que, a seguir, serão apresentadas apenas os pontos diferentes. A coerência, ou união, indica que haverá maior institucionalização se houver uma maior medida de consenso, nem que seja um consenso substancial sobre os limites funcionais da organização¹¹⁵. Já a adaptabilidade, em breves palavras, significa que haverá um grau maior de institucionalização caso a organização consiga se adaptar aos desafios lançados pelo tempo e pelo meio-ambiente no qual está inserida¹¹⁶, ou seja, envolve a resiliência da organização.

Deste modo, compilando todas as características apresentadas no tópico, é possível indicar que o grau de institucionalização do Legislativo dependerá das seguintes variáveis: i) autonomia; ii) especialização; iii) delimitação ou diferenciação; iv) utilização de regras universais, impessoais e de um procedimento “automático”; v) complexidade; vi) autocontrole de seus poderes informacionais e de agenda; vii) dotação de recursos; viii) regularidade; ix) continuidade e profissionalismo; x) efetividade organizacional; xi) coerência; e, finalmente xii) adaptabilidade. Estes são, por conseguinte, os parâmetros de avaliação para determinar o grau de institucionalização do Poder Legislativo brasileiro, contudo, é necessário deixar claro, desde logo, que não serão avaliadas cada Casa legislativa a partir de cada um dos doze critérios estabelecidos. O que se pretendeu foi estabelecer um norte teórico para a futura análise das organizações legislativas que serão delineadas a partir do próximo tópico, a fim de indicar se a atual forma de disposição dessas organizações contribui ou não para a institucionalização do Poder Legislativo.

Avaliar o grau de institucionalização do Legislativo é importante para compreender se os órgãos do Congresso possuem uma organização adequada, e, principalmente, para verificar se o processo legislativo brasileiro é coerente, isto é, se utiliza regras universais, impessoais e faz isso através de um procedimento que seja minimamente previsível. Também é interessante

¹¹⁴ HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Heaven and London: Yale University Press, 1968, pp. 12-24.

¹¹⁵ HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Heaven and London: Yale University Press, 1968, p. 22.

¹¹⁶ HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Heaven and London: Yale University Press, 1968, pp. 13-17.

para colocar em xeque as práticas consolidadas na arena parlamentar, para verificar se elas contribuem ou não para o aprimoramento da instituição.

1.2 As Lideranças partidárias e o Colégio de Líderes

É possível afirmar, ainda que de forma rudimentar e muito intuitiva, que líderes sempre existiram. Seja por virtude intelectual, seja pelo uso da força, ou mesmo por conta da hereditariedade, fato é que a civilização sempre conviveu com a proeminência de certas pessoas que, de certo modo, possuíam grande capacidade de influenciar os rumos de sua comunidade e, em alguma medida, representavam o povo que estava subordinado à sua influência – ainda que tal representação fosse apenas externa, no sentido de que o líder não detinha legitimidade entre o “seu” povo, mas era reconhecido por outras comunidades como representante.

O panorama não se altera quando o objeto de pesquisa é o Poder Legislativo, isto é, sempre houve parlamentares que se destacavam na sua atuação política, despertando certa noção de liderança sobre seus pares, independentemente da existência de regras formais que promovessem a escolha desses líderes e lhes concedessem poderes. No Brasil, mesmo no governo imperial ou no início da república algumas pessoas se destacavam em virtude do papel que assumiam, até porque a liderança parece ser um elemento indispensável para a promoção de mudanças, segundo Rosineth Monteiro Soares:

Como no governo imperial, em que o Brasil ainda se iniciava na prática parlamentar, também no período republicano muitas personalidades se destacaram como líderes da atividade cívica, nem sempre identificada com a liderança política, vinculadas ou não a partidos. Sobrepujavam o partido. Era indispensável a atuação de líderes fortes para a consolidação da República. De fato, a cada novo modelo adotado pelo Estado os líderes partidários ou independentes desenvolvem um papel relevante na sua consolidação¹¹⁷.

A imagem de alguns desses conhecidos líderes até hoje perpassa o imaginário dos brasileiros, como é o caso de Tiradentes, ativista político que liderou o movimento da Inconfidência Mineira, de Ruy Barbosa, jurista e político que teve papel chave na

¹¹⁷ SOARES, Rosineth Monteiro. Liderança Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n.. 118, abr./jun. 1993, pp. 333-334.

consolidação do federalismo e da república no Brasil, ao mesmo tempo em que se apresentava como uma liderança intelectual no âmbito do Direito, ou mesmo – já na triste faceta da história brasileira – Francisco Campos, jurista e político brasileiro, foi o líder intelectual por trás da redação de diversos atos normativos autoritários que existiram no país.

A institucionalização das lideranças no âmbito das casas legislativas não é recente. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1947 já previa em diversos dispositivos o papel que, à época, o líder poderia desempenhar¹¹⁸. Contudo, a verdadeira sistematização da matéria se deu a partir do RICD de 1949, promulgado através da Resolução nº 34 do mesmo ano, em que um capítulo do regimento foi totalmente dedicado ao tema, o que, com poucas exceções, se repetiu das resoluções seguintes, e permanece até os dias atuais. Mas como funcionam essas lideranças?

Para facilitar a organização legislativa, tanto a Câmara quanto o Senado – o que acaba se reproduzindo no Congresso Nacional – se estruturam através de blocos ou representações parlamentares¹¹⁹. Isso se explica por conta do tamanho dos órgãos parlamentares, que congregam um grande número de membros, de modo que a estruturação a partir de representantes ou blocos diminui alguns problemas que poderiam surgir em virtude da necessidade da tomada de decisões coletivas, com isso também se reduzem os custos de transação.

Os blocos parlamentares, como o nome induz, ocorrem pela aglutinação de dois ou mais partidos que, por deliberação das bancadas partidárias, decidem se reunir sob uma liderança única, comum. Caso decidam constituir um bloco, as bancadas partidárias perderão as prerrogativas regimentais conferidas pelos regimentos às representações individuais, o que faz sentido, já que a constituição de um bloco parlamentar é um ato facultativo¹²⁰.

¹¹⁸ Dois exemplos de previsões que já contemplavam a figura dos líderes são os artigos 1º e 28 do referido regimento. O artigo primeiro indica a forma de indicação dos líderes, ao passo que o artigo 28 atribui aos líderes o poder de indicação de membros das comissões:

Art. 1º A Câmara dos Deputados, ramo do Congresso Nacional, tem por sede o Palácio Tiradentes.

§ 2º Os partidos deverão indicar à Mesa da Câmara no início de cada sessão legislativa, os líderes e vice-líderes da sua representação.

Art. 28. As Comissões se organizarão, em regra, dividindo-se o número de membros da Câmara pelo número de membros de cada Comissão e o número de Deputados de cada partido, pelo quociente assim obtido. O quociente final representará o número de eleitos, por Partido, cujo líder indicará os respectivos nomes.

¹¹⁹ CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 87.

¹²⁰ Os blocos parlamentares são regulamentados no Capítulo V do RICD e no Título IV do RISF.

As representações, por sua vez, são os partidos atuando individualmente através de suas bancadas. Aqui não há nenhuma conjugação voluntária de esforços entre as agremiações, ainda que se verifique, na prática, o alinhamento ideológico entre as bancadas.

Tanto os blocos parlamentares, quanto as representações, deverão escolher líderes para que os representem. Contudo, na Câmara dos Deputados a escolha da liderança fica restrita àqueles partidos que contarem com representação igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara¹²¹, ou seja, 6 parlamentares¹²², enquanto que no Senado Federal não há tal restrição. Além dos partidos e dos blocos parlamentares, os regimentos dispõem sobre outros três tipos de representações, a da maioria, a da minoria e a do governo. Neste último caso, o Presidente da República poderá escolher parlamentar para representar o governo nas casas legislativas¹²³. A maioria, por sua vez, é composta pelo partido ou bloco parlamentar que integre a maioria absoluta dos membros nas casas legislativas, ao passo que a minoria compõe-se do partido ou bloco parlamentar que conte com o maior número de membros que ofereça oposição à maioria¹²⁴.

Os líderes desempenham um papel importantíssimo ao longo de todo o processo legislativo, pois são eles que, em último caso, expressam e defendem os pontos de vista das bancadas ou blocos parlamentares durante a deliberação e a discussão, sobretudo em plenário¹²⁵. É a partir das lideranças, portanto, que no processo legislativo passa a preponderar uma perspectiva partidária ao invés de um desempenho individualizado dos parlamentares¹²⁶.

¹²¹ Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara.

¹²² Os partidos que não alcançarem tal representação poderão indicar um de seus membros para desempenhar uma função assemelhada à do líder, com um feixe de competências muito reduzido, todavia. Esta é a previsão do § 4º do artigo 9º do regimento:

§ 4º O Partido com bancada inferior a um centésimo dos membros da Casa não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças.

¹²³ Arts. 11 do RICD e 66-A do RISF.

¹²⁴ Arts. 11-A e 13 RICD e 65 RISF.

¹²⁵ “O líder parlamentar é o porta-voz do partido. Ele o representa em toda parte e age como intermediador da sua própria força entre os componentes que buscam carreira e posições onde melhor servir seus objetivos políticos”. Rosineth Monteiro. Liderança Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 118, abr-jun, 1993, p. 336.

¹²⁶ “O papel do líder é crucial na atividade legislativa, por ser quem expressa e faz valer, perante a bancada, a perspectiva partidária nas discussões e deliberações. [...] Em numerosas ocasiões nos Regimentos Internos, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, deparamos com dispositivos que dão extraordinária força a esse cargo”. CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL,

Para entender a importância do papel desempenhado pelos líderes no Poder Legislativo brasileiro, é necessário conhecer os seus principais poderes, de modo que, a seguir, serão apresentadas as três atribuições em que os poderes dos líderes são mais notáveis: i) a indicação e substituição de membros para ocupação de posições internas; ii) o voto ponderado pelo peso da bancada e o encaminhamento da votação; iii) a alteração do regime de tramitação – o requerimento de urgência urgentíssima; iv) uso e concessão da palavra.

No tocante ao primeiro grupo de poderes dos líderes – aqueles que envolvem a indicação e a substituição de membros para ocupar cargos internos –, o que mais chama atenção é a força que os líderes possuem na formação das comissões parlamentares. Em um momento oportuno da presente dissertação estes órgãos fracionários serão analisados de forma detida, para os fins deste tópico, no entanto, é importante, desde logo, demonstrar a influência dos líderes nas suas composições.

As comissões, em síntese apertada, são órgãos fracionários, ocupados por parlamentares, que funcionam no interior das casas legislativas, com especialização funcional para cuidar de determinadas matérias, tendo como atribuições reunir informações para analisar as proposições e, em alguns casos, votar os projetos em caráter final. Portanto, a ideia central por trás da organização do processo legislativo através do sistema de comissões é a de especialização, na medida em que cada um dos órgãos fracionários contaria com expertise para cuidar de determinado assunto.

Estabelece a Constituição, no artigo 58, § 1º, que a composição das comissões respeitará, na medida do possível, a proporcionalidade dos partidos e blocos parlamentares das casas legislativas¹²⁷. Para atingir essa proporcionalidade, os regimentos internos atribuem a escolha dos membros das comissões aos líderes¹²⁸. Contudo, a essa escolha não são impostos quaisquer parâmetros, sequer relativos à especialização de seus membros. Isso faz

Ana Regina V. P. *O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política*. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 87.

¹²⁷ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

¹²⁸ No RICD: Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

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

No RISE: Art. 66. É da competência dos líderes das representações partidárias, além de outras atribuições regimentais, indicar os representantes das respectivas agremiações nas comissões.

Art. 81. O lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar, competindo ao líder respectivo pedir, em documento escrito, a substituição, em qualquer circunstância ou oportunidade, de titular ou suplente por ele indicado.

com que, na prática, o fator crucial levado em conta para o recrutamento de parlamentares para as comissões seja a lealdade partidária¹²⁹, normalmente verificada através do comportamento do parlamentar em votações importantes, e não a expertise, que poderia ser verificada, por exemplo, pela formação acadêmica, pela experiência profissional, ou mesmo pela atuação prévia do legislador em determinada comissão¹³⁰⁻¹³¹. Além disso, o controle das comissões pelos líderes partidários é ainda mais notável pela prerrogativa que eles detêm de substituição dos membros a qualquer tempo, ou seja, basta uma movimentação do parlamentar indicado no sentido de que vai apresentar parecer ou vai votar em sentido diverso ao desejado pelo líder, ainda que com base em critérios técnicos, para que haja razão para a substituição do parlamentar na comissão, a fim de que o órgão fracionário novamente fique alinhado ao pensamento do líder.

Além do poder de influenciar na composição das comissões, os líderes são responsáveis por registrar os candidatos que concorrerão aos cargos da Mesa¹³² – Presidente, Vice-Presidentes, Secretários, e os seus suplentes. Contudo, esta não é uma prerrogativa saliente, como é aquela de indicação dos membros das comissões. Como se verá em momento próprio, a direção das casas legislativas se concentra de forma excessiva nas figuras dos presidentes, não tendo a mesa, portanto, um papel destacado no processo legislativo.

O segundo grupo de poderes dos líderes envolve o encaminhamento da bancada nas votações e o voto ponderado pelo peso dos representados. No primeiro caso, os líderes possuem a prerrogativa de utilizar a palavra antes das votações para orientar os representados sobre a decisão tomada pela bancada ou pelo bloco, ou seja, o encaminhamento nada mais é

¹²⁹ Sobre o conceito de lealdade, Gustavo Müller sustenta: “O suposto adotado é que a trajetória político-partidária dos deputados pode ser um fator importante na decisão do líder partidário na composição das comissões. Assim sendo, um parlamentar que tenha passado por vários partidos, mas permanecido no mesmo bloco ideológico, pode ser mais ‘confiável’ do que um parlamentar que possua uma trajetória de migrações interblocos”. MÜLLER, Gustavo. *Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, 2005, p. 372.

¹³⁰ SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003, 100-105.

¹³¹ Um exemplo disso foi a indicação do deputado Flavinho (PSB/SP) para relatar o projeto conhecido como “Escola Sem Partido”. Apesar do projeto ter a aptidão para modificar o modelo de ensino nas escolas de todo país, o deputado Flavinho, que exerce mandato parlamentar pela primeira vez, nunca atuou na área da Educação. PERON, Isadora. *Bancada evangélica vai comandar discussão sobre Escola sem Partido*. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19/10/2016. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,bancada-evangelica-vai-comandar-discussao-sobre-escola-sem-partido,10000083205>>. Acesso em 11 jan. 2017. Para a biografia do deputado, cf. <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=178978>. Acesso em 11 jan. 2017.

¹³² Arts. 8, II, e 10, VI, RICD. O dispositivo não encontra paralelo no RISF.

do que a indicação aos parlamentares sobre como devem votar, caso queiram ficar alinhados ao partido ou bloco que integram¹³³.

A outra questão – voto ponderado pelo peso dos representados – parece muito mais sensível. Este assunto envolve o chamado “voto de liderança”. De acordo com este tipo de voto, os líderes teriam o poder de, na modalidade de votação simbólica, emitir votos representando os liderados que estivessem presentes, ou seja, os líderes substituem os parlamentares presentes na votação. Apesar de não mais existir no Regimento Interno da Câmara dos Deputados desde 1989, ano em que foi aprovada a Resolução nº 17, que constituiu o primeiro regimento interno pós-redemocratização¹³⁴, o chamado voto de liderança permanece vigente no Regimento Interno do Senado Federal, no artigo 293, inciso II¹³⁵. Portanto, o “voto de liderança” existe apenas no âmbito da câmara alta.

A origem do voto de liderança se liga ao próprio papel atribuído ao Poder Legislativo ao longo do tempo no Brasil. Como aponta Nelson Jobim¹³⁶, no período democrático que antecedeu a ditadura militar – 1946 a 1964 –, o Legislativo conseguia participar da formulação da política nacional. Contudo, a partir de 1964, a política nacional passou a ser decidida quase que inteiramente no interior do Executivo, que passou a ser o titular real do poder de formulação de políticas, inclusive com grande capacidade de investimento público, oriunda de uma grande reforma tributária ocorrida naquela década. O que ocorreu na prática,

¹³³ A previsão do encaminhamento pelos líderes se encontra nos Arts. 10, III e IV, e 192, § 2º, do RICD. No caso do Senado, o encaminhamento de votação poderá ser levado a cabo por qualquer um dos parlamentares, contudo, por óbvio, o encaminhamento realizado pelos líderes terá um peso muito maior do que aquele realizado por um parlamentar que tenha o comportamento individualizado, eis que, como dito linhas acima, o líder assume o papel de representação partidária. Além disso, como bem aponta Geralda Luiza de Miranda: “Na dinâmica legislativa do Senado, constatam-se, no entanto, práticas que diferem do que é previsto no regimento. Pela leitura dos Diários do Senado, percebe-se que os relatores também encaminham o voto quando apresentam seu parecer e que as lideranças partidárias adquiriram, de modo exclusivo, a prerrogativa de “orientar” o voto das bancadas logo após o encaminhamento das votações nominiais por ‘qualquer senador’. Essa orientação não é obrigatória, deve ser sucinta e pode ser delegada pelo líder a um membro do partido, desde que comunicada por escrito, e com antecedência, ao presidente da sessão”. MIRANDA, Geralda Luiza. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Ciência Política*, v. 18, n. 37, out. 2010, p. 220.

¹³⁴ O dispositivo se encontrava no artigo 178 do RICD de 1972, cuja redação do *caput* era a seguinte: Art. 178. Pelo processo simbólico, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados, e proclamará o resultado manifesto dos votos. A manifestação dos Líderes representará o voto de seus liderados, permitida a declaração de voto.

¹³⁵ Art. 293. No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas:
II - o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação.

¹³⁶ JOBIM, Nelson. A Modernização do Legislativo. *Departamento de Consultoria e Pesquisa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, v. 9, n. 38, 1991, pp. 1888-1890.

portanto, foi que a formulação das políticas se deslocasse dos órgãos legislativos para os Ministérios. Isso produziu uma mudança no comportamento dos parlamentares que, para influenciar o desenho das políticas, precisavam concentrar a atuação diretamente nos Ministérios, de forma presencial. Para atender a essas necessidades dos parlamentares – que precisavam se ausentar dos parlamentos para atuar presencialmente nos órgãos do Executivo –, o processo legislativo foi alterado¹³⁷, nas palavras de Nelson Jobim:

Na medida em que isso se deu [a concentração da formulação de políticas no interior do Executivo] – e convivemos com isso por vinte e tantos anos –, as praxes parlamentares acabaram sendo alteradas. Se o parlamentar tinha como função básica estar presente nos Ministérios, era necessário mecanizar o parlamento com base nessa realidade. Assim, surgiu o voto de liderança, bem como a concentração de todo o processo decisório na Mesa da Câmara e no círculo das lideranças. Deste modo se forjaram hábitos e procedimentos que explicam o modelo de Câmara que tínhamos e ainda temos¹³⁸.

A constitucionalidade deste tipo de atuação dos líderes já foi questionada em algumas oportunidades. O fundamento mais direto para a dúvida seria o de que ele desvirtuaria o voto pessoal, eis que o regimento acabaria por transferir o direito de voto de cada parlamentar ao líder partidário, o que contrariaria a lógica da representação parlamentar¹³⁹. Contudo, nas ocasiões em que o STF pôde se manifestar sobre a prática parlamentar, a questão não foi diretamente enfrentada¹⁴⁰.

Além do chamado voto de liderança, o voto ponderado pelo peso dos representados envolve a possibilidade de apresentação de requerimentos diversos pelos líderes, na medida

¹³⁷ Esta é mais uma evidência de que a forma de organização do Legislativo tem uma ligação direta com as necessidades eleitorais ou políticas de seus membros, eis que, para permitir uma participação maior dos parlamentares no Executivo, eles procuraram se desincumbir de tarefas que deveriam desempenhar no interior do Legislativo. Sobre o ponto, mais uma vez, cf. GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*, v. 49, n. 1, 2006, pp. 193-224; WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, Fev., 1988, pp. 132-163.

¹³⁸ JOBIM, Nelson. A Modernização do Legislativo. *Departamento de Consultoria e Pesquisa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, v. 9, n. 38, 1991, p. 1889.

¹³⁹ Este argumento é sustentado em PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Voto de Liderança. *Revista de Direito Público*, n. 92, out-dez, 2006, pp. 116-121.

¹⁴⁰ Isso ocorreu no MS nº 20.499-1/DF, relatado pelo Min. Aldir Passarinho, decidido em 19 de agosto de 1987, em que, apesar de o relator indicar, de passagem, a inconstitucionalidade da prática, optou por não julgar o mérito, por não vislumbrar direito líquido e certo a proteger; e também no RE 252.559/SP, rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 20 de maio de 2015, em que o ministro relator, apesar de indicar posição pessoal pela inconstitucionalidade do voto de liderança, declarou que o caso não envolvia essa discussão.

da amplitude do número de parlamentares representados. Os regimentos internos exigem que, para a apresentação de determinados requerimentos, um número mínimo de parlamentares deverão se reunir para apresentação em conjunto¹⁴¹, contudo, salienta que, nestes casos, os líderes poderão, na medida do peso da representação, apresentar tais requerimentos, o que significa, em verdade, a substituição dos membros, eis que sequer se exige a concordância ou mesmo a presença dos parlamentares representados. Oportunidades de tal tipo se espalham pelas diversas fases do processo legislativo, como a iniciativa¹⁴², a de emendas¹⁴³, e a votação¹⁴⁴.

Relacionado ao grupo anterior, mas com relevância a merecer um tratamento em separado, está a atribuição concedida aos líderes para alterar o regime de tramitação das proposições. Aqui está em discussão o chamado regime de “urgência urgentíssima”¹⁴⁵, que possibilita que a proposição seja automaticamente incluída na ordem do dia do Plenário, independentemente da fase em que ela se encontrar¹⁴⁶. O requerimento de “urgência urgentíssima” para uma proposição envolve a participação direta e conjunta das lideranças, eis que, para que ela seja aprovada, é necessário que o pedido envolva a maioria absoluta dos membros, no caso da Câmara dos Deputados, ou dois terços, no caso do Senado Federal,

¹⁴¹ Um exemplo é o requerimento para a convocação de sessão solene, no âmbito da Câmara dos Deputados, que pressupõe a assinatura de 1/10 dos parlamentares, ou de líderes que representem esse número. A redação do caput indica:

“Art. 68. A Câmara poderá realizar sessão solene para comemorações especiais ou recepção de altas personalidades, a juízo do Presidente ou por deliberação do Plenário, mediante requerimento de um décimo dos Deputados ou Líderes que representem este número [...]”.

¹⁴² Art. 102, § 3º, do RICD.

¹⁴³ Art. 120, II, “b”, e § 4º, do RICD.

¹⁴⁴ Art. 161, II, RICD.

¹⁴⁵ A “urgência urgentíssima” é prevista nos Arts. 155 RICD e 336, II, RISF.

¹⁴⁶ No caso da Câmara dos Deputados, o regimento interno estabelece ainda outros requisitos, pois indica que a urgência apenas poderá ser requerida para “matéria relevante e inadiável interesse nacional”. Contudo, como apontam CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 93: “[...] essa justificativa não é seguida, bastando acordo na Reunião de Líderes para que se solicite urgência urgentíssima para qualquer proposição. Ademais, nem sempre o requerimento é aprovado em votação nominal, por maioria absoluta. Como é exigência regimental, o Plenário tem decidido que, havendo ‘unanimidade’, é possível aprovar o requerimento em votação simbólica. Em consequência, pode ocorrer, no Plenário da CD, de, na mesma Sessão, haver aprovação de requerimentos de urgência urgentíssima por votação simbólica e também por votação nominal, quando não há unanimidade. Em outras palavras, a interpretação é no sentido de prevalecer a regra regimental quando não há acordo. Em havendo, o Plenário é soberano e pode decidir por superá-la. Tal interpretação da CD encontra amparo em decisão do STF: ‘matéria relativa à interpretação de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio interna corporis’ (RTJ 112/1023)”.

sendo possível que a manifestação dos parlamentares seja substituída pelos líderes que os representem. Por conta do quórum exigente, por óbvio, a reunião de poucos líderes em torno da propositura do requerimento é muito mais fácil do que a reunião de grande parte de deputados e senadores, o que reduz os custos de transação.

O requerimento de “urgência urgentíssima” confere aos líderes dois poderes marcantes: o controle da agenda e a redução da participação das comissões no processo legislativo. Em primeiro lugar, como dito acima, a “urgência urgentíssima” faz com que as proposições sejam incluídas automaticamente na ordem do dia do plenário, independentemente da fase processual em que ela se encontrar. Com isso, o requerimento define o tempo em que ocorrerá a deliberação sobre determinado projeto, o que representa um excessivo controle da agenda, não apenas pelos líderes, mas também pelo Executivo, na medida em que este pode contar com a aprovação dos requerimentos formulados pelos líderes dos partidos governistas ou, em última medida, podem negociar diretamente com os líderes, sem a necessidade de negociações individuais com os parlamentares¹⁴⁷. Além disso, a aprovação de requerimento de “urgência urgentíssima” implica em diminuição do papel das comissões, na medida em que o projeto é remetido diretamente para deliberação em plenário. Isto pode impactar na qualidade das leis, já que as comissões representam o *locus* especializado de análise dos projetos¹⁴⁸, e também atingem as minorias parlamentares, que desempenham um papel muito mais notável em órgãos fracionários do que no plenário, e acabam se perdendo o direito de influenciar a legislação a partir da participação nas comissões¹⁴⁹.

Em último lugar, os líderes possuem prerrogativas que envolvem o uso e a concessão da palavra, isto é, eles possuem um direito especial de comunicação no âmbito dos debates levados a cabo nas casas legislativas. Em relação ao uso da palavra, no âmbito do RICD, a

¹⁴⁷ Para uma boa análise descritiva e empírica do uso da “urgência urgentíssima”, cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995, pp. 175-200.

¹⁴⁸ Neste sentido: “[...] há uma questão crucial que os autores não abordam: se as comissões são as arenas legislativas onde as propostas de lei podem ser examinadas e melhoradas, por que o plenário sistematicamente impede que as comissões possam examinar projetos governistas?”. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, p. 47.

¹⁴⁹ “Em suma, os procedimentos de urgência da Câmara permitem que qualquer maioria transfira qualquer projeto de qualquer comissão para o plenário a qualquer momento para votação até mesmo imediata. Assim, eles representam um importante poder pró-ativo que as maiorias podem utilizar contra comissões fora de seu controle”. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, p. 46.

previsão se encontra, sobretudo, nos artigos 10, I¹⁵⁰, 57, VII¹⁵¹, 66, § 1º¹⁵², e 89¹⁵³, ao passo que no RISF, o direito é encontrado principalmente no artigo 14, II¹⁵⁴. Além da possibilidade de intervirem no debate de um modo que não está a disposição dos parlamentares que não exercem liderança, os líderes partidários poderão delegar o direito o uso da palavra a vice-líderes ou outros parlamentares¹⁵⁵, ou seja, além dos poderes acima listados, detém ainda os líderes um instrumento de barganha intrapartidária, na medida que atribuem a concessão da palavra de forma discricionária, podendo privilegiar, de forma desproporcional, aqueles parlamentares que mais se alinharem aos ditames estabelecidos pela liderança, punindo, por conseguinte, qualquer comportamento desviante dos membros de determinada bancada.

Além das lideranças e dos blocos parlamentares, no âmbito da Câmara dos Deputados há ainda a previsão de um órgão colegiado, o chamado Colégio de Líderes¹⁵⁶⁻¹⁵⁷. A

¹⁵⁰ Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:
I - fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89.

¹⁵¹ Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:
VII - durante a discussão na Comissão, podem usar da palavra o Autor do projeto, o Relator, demais membros e Líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, Deputados que a ela não pertençam; é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem dez Deputados.

¹⁵² Art. 66. As sessões ordinárias terão duração de cinco horas e constarão de:
§ 1º Em qualquer tempo da sessão, os Líderes, pessoalmente, ou mediante delegação escrita a Vice-Líder, poderão fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional.

¹⁵³ Art. 89. As Comunicações de Lideranças previstas no § 1º do art. 66 deste Regimento destinam-se aos Líderes que queiram fazer uso da palavra, por período de tempo proporcional ao número de membros das respectivas bancadas, com o mínimo de três e o máximo de dez minutos, não sendo permitido apartes, destinando-se à Liderança do Governo a média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria.
Parágrafo único. É facultada aos líderes a cessão, entre si, do tempo, total ou parcial, que lhes for atribuído na forma deste artigo.

¹⁵⁴ Art. 14. O Senador poderá fazer uso da palavra:
I - nos cento e vinte minutos que antecedem a Ordem do Dia, por dez minutos, nas sessões deliberativas, e por vinte minutos, nas sessões não deliberativas;
II - se líder, uma vez por sessão:
a) por cinco minutos, em qualquer fase da sessão, exceto durante a Ordem do Dia, para comunicação urgente de interesse partidário; ou
b) por vinte minutos, após a Ordem do Dia, com preferência sobre os oradores inscritos.

¹⁵⁵ Cf. Arts. 65, III, “a”, e § 1º, e 66, § 1º, RICD e 14, XIV, RISF.

¹⁵⁶ Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.
§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.
§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

¹⁵⁷ “No caso do Senado Federal, o Colégio de Líderes não está previsto no Regimento Interno e, portanto, não existe sob regras formais. É discricionabilidade do presidente da Casa convidar os líderes para debaterem as

institucionalização deste órgão ocorreu em 1989, por influência dos trabalhos da então recente experiência constituinte¹⁵⁸. Durante a Assembleia Constituinte, verificou-se que os custos de transação em um número muito grande de parlamentares poderiam acarretar no impasse ou na demora excessiva na aprovação de um texto constitucional, o que estimulou a centralização das decisões para a busca de eficiência decisória¹⁵⁹. Portanto, depois da constituinte era necessário institucionalizar o órgão que havia demonstrado uma boa capacidade de contribuição para a eficiência dos trabalhos legislativos e para a superação de impasses¹⁶⁰.

Segundo o RICD, o Colégio de Líderes deveria ser composto por Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo, isto é, o presidente da casa, de acordo com as regras regimentais, não tem assento no órgão colegiado dos líderes.

pautas legislativas ou outros temas, e não há regras claras sobre a deliberação. Muitos presidentes passaram seus mandatos sem convocar reuniões desse tipo. Outros o fizeram regularmente. Não há um controle formal ou publicação – nem mesmo o relatório da Presidência do Senado – que traga datas ou memórias das reuniões”. CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 88.

¹⁵⁸ Nas palavras de Nelson Jobim: “A institucionalização do Colégio de Líderes, no sentido de passar a fazer parte do regimento, decorreu da prática que nós começamos na Constituinte. Inclusive, foi uma idéia trazida por mim, que fui relator”. JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa n. 3*, nov. 1994, p. 37.

¹⁵⁹ Para uma análise das dificuldades de transação ocorridas durante a constituinte, cf: GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, pp. 209-210: “A partir de janeiro de 1988, os constituintes brasileiros passam a ter uma nova oportunidade de modificar o Projeto de Constituição dada a aprovação do novo Regimento Interno. No entanto, as possibilidades de propor emendas ao Projeto eram tão grandes e a exigência para aprovação de partes tão custosa que o processo constituinte quase recomeçou do zero. Para uma Constituição que, originalmente, já deveria ter sido promulgada, o processo constituinte estava se tornando por demais custoso e longo. Isto deixou os atores políticos sob pressão, e a solução encontrada para agilizar o processo foi a centralização das negociações ao redor dos líderes partidários, solução esta que acabou exigindo uma tarefa hercúlea de negociação das emendas e destaques a serem votados”. Em outros pontos do trabalho, a autora anota: “[...] os líderes dos 10 maiores partidos na Assembleia Nacional Constituinte passaram a se reunir de manhã para que se alcançasse um consenso quanto ao conteúdo das propostas de modificações para que, à tarde, pudessem iniciar a discussão e votação em plenário” e “A centralização do processo constituinte maximizou a eficiência do processo decisório. Como o deputado Marcelo Cordeiro (PMDB) afirmou: a velocidade do trabalho no momento é porque tudo que tem sido decidido é o resultado de negociações”.

¹⁶⁰ É preciso salientar, contudo, que essa institucionalização não ocorreu sem resistências, como bem aponta Juliana Baldoni Figueiredo: “Era evidente a resistência da Mesa em institucionalizar o colegiado. Para não perder parte de seu poder, preferia ela convocar, discricionariamente, reuniões eventuais. Já entre os parlamentares, a resistência se dava, principalmente, quanto ao voto ponderado dos líderes em função da expressão numérica de suas bancadas, procedimento que deveria ser adotado no caso de não haver consenso nas reuniões do colegiado. Os deputados de partidos menores temiam que as duas maiores agremiações partidárias dominassem a Casa, que se formasse uma ditadura dos dois maiores partidos à época: o PMDB e o PFL”. FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de Líderes: Surgimento e evolução. *E-Legis*, n. 8, 1º sem., 2012, p. 13.

Contudo, a prática parlamentar indica que as reuniões não ocorrem na forma prevista pelo regimento, como apontam Cintra, Lemos, Lacombe e Amaral:

Historicamente, não se seguiram as estipulações regimentais. O Colégio de Líderes foi introduzido no RICD como fruto da experiência da Constituinte. No primeiro biênio após a sua institucionalização (1989 a 1991), as reuniões do Colegiado eram conduzidas pelo líder do maior partido da Casa à época, o PMDB. A partir de 1991, porém, a convocação do órgão vem da determinação do presidente da Câmara, que passou a coordenar os encontros. Não é, porém, uma reunião do Colégio de Líderes, pois, em termos regimentais, o presidente não integra o colegiado e não poderia participar de suas reuniões. Trata-se, pois, simplesmente, de uma “Reunião de Líderes”. O presidente a convoca, as matérias são discutidas e os líderes se manifestam, defendendo sua posição e oferecendo sugestões. Não havendo acordo, o presidente decide se inclui ou não a matéria em pauta¹⁶¹.

Desta feita, idealizado como um órgão que deveria servir como um colegiado destinado a deliberações dos líderes, até mesmo para que servisse como um balanço ao poder conferido ao presidente da Câmara, o Colégio de Líderes acabou por ser transformado em um instrumento da presidência, que passou a convocá-lo quando bem entendesse¹⁶². Por conseguinte, as atribuições conferidas ao Colégio de Líderes pelo regimento interno devem ser vistas com ressalvas.

O principal poder conferido ao Colégio de Líderes é o de participar da formulação da agenda da Câmara dos Deputados, na medida em que é sua atribuição auxiliar o presidente da Câmara na organização da ordem do dia das sessões do mês¹⁶³. Deste modo, o órgão

¹⁶¹ CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, pp. 88-89.

¹⁶² Neste sentido, cf. VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 22: “Vale dizer que, ao longo desses anos, o Colégio de Líderes não tem atuado como um órgão autônomo, exercendo suas atribuições regimentais, inclusive quanto à definição da agenda mensal, mas, sim, como um fórum de discussão política convocado e coordenado pelo Presidente da Casa, do qual saem eventuais acordos de pauta e de procedimentos legislativos”. O autor faz ainda um levantamento do número de convocações em cada presidência, no período entre 1989 e 2007, apontando que em o presidente Luís Eduardo Magalhães (1995-1997) não convocou o Colégio de Líderes em nenhuma oportunidade, ao passo que alguns presidentes fizeram uso recorrente das reuniões, como é o caso de Michel Temer, que no período de 1997-1999 fez 55 convocações, e no biênio seguinte se reuniu com o colégio de líderes 21 vezes, o que pode ser uma evidência de que as reuniões do Colégio de Líderes são instrumentos dos presidentes da casa e, ainda, que seu funcionamento depende do interesse particular da pessoa que ocupar o cargo.

¹⁶³ Art. 17, I, “s”, RICD.

colegiado tem capacidade de influência sobre o *que* e *quando* será apreciado pela Câmara. Além disso, o Colégio de Líderes também participa da definição do número de membros das comissões, auxiliando a mesa diretora da câmara baixa¹⁶⁴. Poderá também o colegiado convocar sessões secretas e extraordinárias, bem como prorrogar o prazo de duração destas¹⁶⁵.

Apesar de o regimento atribuir às lideranças individuais o uso dos “requerimentos de urgência urgentíssima”, na prática, a decisão pelo uso é tomada apenas depois que o assunto já foi objeto de discussão e deliberação no colegiado¹⁶⁶. Portanto, o Colégio de Líderes conta com importante instrumento de intervenção na tramitação das proposições, apesar da ausência de dispositivo regimental atribuindo tal poder.

O Regimento Interno não define o local em que as reuniões do Colégio de Líderes deverão ocorrer, e nem a forma, ou seja, da leitura do regimento não é possível extrair se as reuniões ocorrerão no interior da Câmara dos Deputados e, ainda, se são as reuniões públicas. Diante dessa perigosa omissão regimental, as reuniões têm ocorrido no gabinete da Presidência da Câmara ou mesmo na residência oficial do presidente da casa. Além disso, o costume é o de que as reuniões do Colégio de Líderes – ou reunião de líderes, caso se adote a divergência levantada por Cintra, Lemos, Lacombe e Amaral – sejam secretas, isto é, que o povo ou a imprensa não tenham acesso às suas deliberações. Contudo, a prática autoriza que parlamentares interessados ou seus assessores acompanhem as deliberações que sejam de seu interesse¹⁶⁷.

É, no mínimo, curioso que questões de relevantíssimo interesse do público possam ser decididas de forma secreta na residência oficial do presidente da Casa, sem qualquer transparência. É de se destacar que isso não tem o potencial de impactar apenas no nível das informações fornecidas ao povo, mas também no nível de preparação dos deputados, que, não

¹⁶⁴ Art. 25, RICD.

¹⁶⁵ Arts. 67, § 1º e 72, 92, I, RICD.

¹⁶⁶ FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de Líderes: Surgimento e evolução. *E-Legis*, n. 8, 1º sem., 2012, pp. 22-23: “Os requerimentos de urgência, especialmente a “urgência urgentíssima”, embora sejam prerrogativas concedidas aos líderes individualmente, abrigam concessões que se realizam sob a égide do colegiado. Quando um parlamentar se interessa por determinado projeto, ele recorre ao seu líder, que negocia com outras lideranças a inclusão da proposição da pauta do Plenário através da aprovação de um pedido de urgência. Esse tipo de barganha, cujo resultado satisfatório depende de transações promovidas entre líderes, sustenta as relações de liderança e, em associações com outros fatores, justifica a transferência de poderes individuais dos deputados para seus líderes”.

¹⁶⁷ FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de Líderes: Surgimento e evolução. *E-Legis*, n. 8, 1º sem., 2012, p. 22.

raro, podem ser surpreendidos com a inclusão na pauta de temas sobre os quais não estão bem informados¹⁶⁸.

1.3 Os presidentes das Casas Legislativas e seus poderes

As casas legislativas são dirigidas por uma mesa diretora que, por sua vez, divide-se em Presidência e Secretaria. A presidência é ocupada por um presidente¹⁶⁹ e dois vice-presidentes, enquanto que a secretaria é composta por quatro secretários¹⁷⁰. Dentre os cargos que compõem a mesa, apenas o de presidente reúne características e poderes suficientes para merecer tratamento detido, em virtude da influência que podem ter no processo legislativo, por isso, o trabalho se focará apenas neste cargo.

É possível avaliar o papel desempenhado pelos presidentes das casas no processo legislativo principalmente a partir de duas dimensões diferentes: i) poder; ii) partidária. De acordo com o primeiro tipo de análise, o que se verifica é a maior ou menor influência dos presidentes no processo legislativo, isto é, a questão é saber o grau de poder dos presidentes. Já na perspectiva partidária, o que se investiga é se – e de que modo – os presidentes deixam transparecer o viés partidário na sua atuação como regente da casa legislativa¹⁷¹. Como é de se intuir, uma análise não é incompatível com a outra, eis que não é difícil imaginar que um

¹⁶⁸ Sobre o ponto há interessante relato do ex-deputado José Genoíno: “Como o conjunto dos 503 não acompanha a dinâmica do processo para conduzi-lo, acaba-se caindo noutra desvio, que é a centralização na Mesa e no Colégio de Líderes. Aquele plenário fica cheio de gente - e não falta deputado para votar -, mas esperando a pauta, a orientação do líder, porque são poucos os deputados que têm a pauta na mão, que sabem o que vão votar e intervêm. Tendemos a tachar os deputados de relaxados. Não são. O problema é o sistema, não há uma pauta periódica de votação definida, não há uma organização da pauta. As lideranças organizam um pouco as bancadas para interferir no processo legislativo, mas organizam na hora de ir para o plenário. E aí, o que ocorre? Vem um requerimento de urgência urgentíssima, a pauta entra no plenário e você tem de dar parecer em cima da hora. Então o deputado se sente perdido no plenário, não tem uma participação ativa nem é exigido para tanto, porque, pelo fato de não se organizar o processo legislativo, transfere-se a responsabilidade para uma centralização da Mesa e dos líderes. O processo é viabilizado dessa maneira, que é uma negação do funcionamento das comissões e do próprio plenário”. GENOÍNO, José. Revisão Constitucional e Reforma do Congresso. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa n. 3*, nov. 1994, p. 10.

¹⁶⁹ Optei por me referir aos presidentes das casas legislativas grafando a palavra com minúscula apenas com a finalidade de diferenciação em relação ao Presidente da República.

¹⁷⁰ A composição das mesas é prevista nos artigos 14, § 1º, do RICD, e 46 do RISF.

¹⁷¹ JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, p. 327.

grande feixe de poderes seja utilizado pelos presidentes exatamente para fazer valer as diretrizes estabelecidas pelo seu partido.

A partir dessa dupla dimensão, Marcelo Jenny e Wolfgang C. Müller apresentam quatro tipos diferentes de presidentes¹⁷²: i) Líder neutro; ii) Líder Partidário; iii) Representante do Parlamento; iv) Líder da Minoria. Esses tipos levam em conta o grau de partidarismo e o grau de poder, de modo que um quadro gráfico ajuda a indicar a posição de cada um.

	Maior partidarismo	Menor partidarismo
Mais poder	Líder Partidário	Representante do Parlamento
Menos poder	Líder da Minoria	Líder neutro

O líder neutro seria o presidente recrutado entre parlamentares de carreira, que não se encontram no *front* de disputas partidárias. Além disso, sua eleição giraria em torno de um consenso entre os membros e os partidos que compõem a casa legislativa, o que tornaria a contestação da eleição pouco provável. Este tipo de presidente não se envolveria diretamente nas atividades parlamentares, e não interviria em controvérsias em sua atuação, sendo querido pelo público e pelos seus pares. O maior exemplo deste tipo ideal, segundo os autores, seria o *Speaker* da *House of Commons* do Reino Unido¹⁷³.

O segundo tipo é o líder partidário, que poderia ser definido como aquele presidente que atua como um instrumento da política partidária, isto é, a maioria escolhe um parlamentar que desempenhe melhor a função de perseguir os objetivos político-partidários através da utilização dos poderes presidenciais. Para eleição deste tipo de presidente, o mais comum é que se exija apenas o voto da maioria dos parlamentares, tendo em vista que não se busca consenso. Neste caso, é provável que a eleição gere controvérsia, e o presidente é controlado

¹⁷² No original, os termos utilizados são, respectivamente: *Neutral Chairman*, *Party Asset*, *Speaker of the House* e *Minor Party Position*. Cf. JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, p. 328 e segs.

¹⁷³ JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, pp. 328-329.

durante todo o mandato, já que ele precisa comprovar no dia-a-dia a defesa dos interesses partidários que sustentaram sua escolha. Este presidente é considerado um político normal, que não possui uma estima superior junto aos seus colegas. Além disso, este presidente conta com poderes para influenciar as atividades legislativas em benefício da maioria que o escolheu, ou seja, interfere ativamente no processo legislativo¹⁷⁴. O exemplo deste tipo de liderança é o da presidência da *House of Representatives* norte-americana entre os anos de 1890 e 1910¹⁷⁵.

O terceiro tipo é o do líder da minoria, em que o cargo é diretamente ligado a uma posição partidária sem que, de outro lado, o presidente conte com poderes suficientes para fazer valer a agenda definida pelo seu partido. Em virtude dos poucos poderes atribuídos ao ocupante do cargo, a verdade é que pouco importa quem será o parlamentar que ocupará a posição – e nem seu partido¹⁷⁶. Marcelo Jenny e Wolfgang C. Müller não apontam as características desse tipo, talvez pelo pouco poder envolvido, mas seria possível indicar que as eleições para este tipo não são disputadas, de modo que uma apertada maioria, ou mesmo um número inferior a isso, seria suficiente para eleger o presidente. Além disso, o presidente seria visto como um político comum, em virtude de sua ligação partidária visível e da inexistência de atribuições pessoais adicionais para ocupar o cargo. Por fim, a *accountability* do presidente seria baixa, já que ele não contaria com poderes suficientes para influenciar minimamente na atividade legislativa, o que também faria com que as eleições não fossem contestadas, diante do pouco interesse dos demais parlamentares e partidos em ocupar o cargo.

O último tipo de presidente é o Representante do Parlamento, que pode ser apresentado de forma comparativa ao Líder Partidário, na medida em que possui um leque de poderes semelhantes a este, sem, contudo, atuar de formar partidária no desempenho de suas

¹⁷⁴ JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, pp. 329-330.

¹⁷⁵ Joseph Cooper e David W. Brady, ao apontarem os poderes dos presidentes nesse período, se referem a esse tipo de presidência como época dos Czars, no original: “It was with good reason that Speakers of the House in the years between 1890 and 1910 were often referred to as czars. The Speaker appointed the committees. He served as the chairman of and had unchallengeable control over the Rules Committee. He had great, though not unlimited, discretion over the recognition of members desiring to call business of the calendars, to make motions, or to address the House, and absolute discretion over the recognition of motions for unanimous consent and suspension of the rules”. COOPER, Joseph; BRADY, David W. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. *The American Political Science Review*, v. 75, 1981, pp. 411-412.

¹⁷⁶ JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, p. 331.

funções. Este tipo de presidente representa o parlamento como um todo, tanto em relação ao Executivo, quanto diante do público, funcionando como um porta-voz. O principal exemplo citado pelos autores é o do presidente da *House of Commons* durante o século XVII na Inglaterra, quando o *Speaker* se desvinculou do papel de mero serviçal do Rei, ganhando certa força institucional¹⁷⁷. Mais uma vez, os autores não apresentam as principais características do tipo presidencial que formulam, todavia, é possível aponta-las a partir dos graus de poder e partidarismo. Em primeiro lugar, a eleição deste tipo de presidente envolveria pelo menos uma maioria, porém, neste caso, o candidato deverá transitar bem em todos os partidos, eis que o cargo não servirá de auxílio para fazer passar a agenda de um partido em específico. Além disso, como a disputa poderá ser capilarizada, é provável que haja contestação das eleições e um alto grau de *accountability*, sobretudo se os parlamentares notarem que o presidente atua de forma a diminuir o Parlamento enquanto instituição. Este tipo de presidente não é visto como um político comum, nem por seus pares e nem pelo público, em primeiro lugar por não seguir um viés partidário, o que faz com que a escolha leve em conta as virtudes pessoais do candidato, em segundo lugar, por conta do feixe de poderes inerentes ao cargo, que dá ao presidente poder para intervir na atividade legislativa, de modo a evitar insurreições pontuais de parlamentares individuais, aumentando assim o respeito que deverá ser devotado ao presidente. Em relação ao público, como atua como representante da casa, isso faz com que o presidente tenha papel destacado, sendo sua imagem ligada diretamente ao órgão legislativo ocupado.

Para avaliar de que tipo ideal os presidentes das casas legislativas brasileiras se aproximam, é imprescindível analisar o leque de competências de que dispõem, bem como a forma pela qual eles são eleitos.

Acerca da forma de eleição dos presidentes, e da composição da mesa diretora como um todo, a Constituição dedicou apenas um dispositivo, o § 1º do artigo 58, que prevê que a constituição da mesa deverá refletir, na medida do possível, a representação dos partidos ou blocos parlamentares que participam na casa legislativa¹⁷⁸. O dispositivo constitucional é, de

¹⁷⁷ JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, pp. 330-331.

¹⁷⁸ “[...] é nítido o contraste entre o Congresso brasileiro e o dos Estados Unidos. Neste, vige o princípio majoritário (*winner take all*), segundo o qual cabe ao maior partido o controle da Casa e de todas as suas Comissões. No Brasil, a distribuição de cargos nas Mesas das duas Casas e a composição das Comissões dependem do quesito da proporcionalidade, que favorece a atuação das minorias”. CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na

certa forma, replicado nos regimentos internos das duas câmaras legislativas, que definem, além da observância da representação proporcional, que a votação será por escrutínio secreto e pelo sistema eletrônico, exigindo também que o candidato vencedor deverá contar com a maioria absoluta dos de votos para eleição em primeiro turno, enquanto que no segundo, a exigência é de maioria apenas entre os presentes na sessão, desde que presente a maioria absoluta dos parlamentares¹⁷⁹.

A determinação de representação proporcional poderia indicar que a presidência das casas legislativas deveria ser conferida à bancada do partido ou bloco parlamentar com maior representação nos órgãos legislativos. Contudo, a realidade demonstra que qualquer parlamentar, de qualquer partido – ou mesmo sem o apoio de um partido¹⁸⁰ – pode se apresentar como candidato ao cargo de presidente¹⁸¹.

Ainda sobre a eleição, a Constituição estabelece que as mesas das Casas do Congresso Nacional sejam eleitas para mandato de dois anos, não sendo autorizada a recondução de seus integrantes no período imediatamente subsequente¹⁸²⁻¹⁸³. Contudo, a vedação constitucional

Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, pp. 86-87.

¹⁷⁹ Arts. 7º do RICD e 60 do RISF. É importante destacar, no entanto, que o Regimento do Senado não estabelece o segundo turno de votação para a eleição do presidente da Casa.

¹⁸⁰ Essa prática deu ensejo a uma situação curiosa na eleição para definir a presidência do Senado no biênio 2015/2016. Na ocasião, o senador Renan Calheiros (PMDB-AL) venceu um colega de partido na disputa do cargo, o senador Luiz Henrique (PMDB-SC), que se lançou na disputa sem o apoio do PMDB. V. MENDES, Priscilla; RAMALHO, Renan. Renan Calheiros é reeleito presidente do Senado Federal. *GI*, Brasília, 01/02/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/renan-calheiros-e-eleito-presidente-do-senado-pela-terceira-vez.html>>. Acesso em 6 set. 2016.

¹⁸¹ “Note-se que, embora o Regimento Interno confira formalmente à bancada do partido ou bloco parlamentar com maior representação na Câmara o direito de ocupar a Presidência, ainda que não tenha a maioria dos membros da Casa, uma praxe inaugurada em 1993 tem garantido a qualquer Deputado, de qualquer partido, a possibilidade de se apresentar como candidato ao cargo de Presidente, independentemente de indicação da liderança partidária”. VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 11.

¹⁸² Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

¹⁸³ Todavia, existe controvérsia sobre se o presidente escolhido para cumprir apenas parte do mandato, em virtude do afastamento do presidente anteriormente eleito, pode ou não disputar a eleição subsequente. Sobre o ponto, tive a oportunidade de escrever um breve artigo com o professor Diego Werneck Arguelhes, em que defendemos que, a princípio, o regimento interno não autoriza a recondução nesses casos. Cf. ARGUELHES, Diego Werneck; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. “Mandato-tampão” é mandato? A recondução de Maia e o

foi relativizada pelo Regimento Interno da Câmara, que estabeleceu no Art. 5º, § 1º¹⁸⁴, que não seria considerada recondução a eleição para o mesmo cargo que ocorresse em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. Isto é, não pode se reeleger no biênio subsequente o presidente eleito para ocupar o cargo nos dois primeiros anos da legislatura, contudo, segundo a regra regimental, nada impede que o presidente que ocupou o cargo nos dois últimos anos da legislatura seja eleito para ocupar o mesmo cargo no período seguinte, ou seja, no primeiro biênio da legislatura subsequente. Essa prática foi utilizada não apenas na câmara baixa, mas também no Senado, onde, desde a redemocratização, três presidentes foram reconduzidos¹⁸⁵, ao passo que na Câmara houve duas reeleições¹⁸⁶. É importante destacar que o STF referendou essa prática no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade que atacavam dispositivos de constituições estaduais que reproduziam a autorização regimental¹⁸⁷.

A Constituição brasileira não atribui aos presidentes prerrogativas legislativas especiais que não conferidas a outros parlamentares em relação à atividade legislativa, ou seja, segundo o texto constitucional, há igualdade entre os membros do parlamento, todos possuindo o mesmo poder de iniciativa legislativa, as mesmas imunidades, o mesmo regime disciplinar e as mesmas atribuições¹⁸⁸. Apesar disso, a Constituição estabelece algumas funções institucionais e políticas diferenciadas aos presidentes, por exemplo, ao conferir a eles assento nos Conselhos da República e de Defesa Nacional, ao autorizar a convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo presidente do Senado em algumas hipóteses, ou mesmo ao estabelecer a ordem de sucessão presidencial¹⁸⁹.

Supremo. *Jota*, Brasília, 14/11/2016. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/supra/mandato-tampao-e-mandato-reconducao-de-rodrigo-maia-sombra-supremo-14112016>>. Acesso em 28 dez. 2016.

¹⁸⁴ Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

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

¹⁸⁵ Antônio Carlos Magalhães (1997-1999 e 2000-2001), José Sarney (2009-2010 e 2011-2012) e Renan Calheiros (2013-2014 e 2015-2016).

¹⁸⁶ Ulysses Guimarães (1985-1987 e 1987-1989) e Michel Temer (1997-1999 e 1999-2001).

¹⁸⁷ V. por exemplo, ADI 793, Rel. Carlos Velloso, Julgamento em 03/04/1997. DJ em 16/05/1997.

¹⁸⁸ VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 43.

¹⁸⁹ Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

Os regimentos internos, por sua vez, colocam os presidentes em um patamar diferenciado – e superior – em relação aos demais parlamentares, conferindo aos titulares dos cargos um grande plexo de poderes para que interfiram diretamente na atividade legislativa, em diversas fases do processo.

Na Câmara dos Deputados, o poder do presidente já é notável no recebimento das proposições. Segundo o artigo 137, § 1º, a presidência poderá devolver ao autor qualquer proposição que não estiver devidamente formalizada ou, ainda, que versar sobre matéria: i) alheia à competência da Câmara; ii) evidentemente inconstitucional; iii) anti-regimental¹⁹⁰. O que mais chama a atenção é a competência do presidente da Câmara para negar seguimento a alguma proposição sob o fundamento de que a matéria está eivada de inconstitucionalidade. Trata-se, portanto, de uma modalidade pouco conhecida de controle prévio e político de constitucionalidade¹⁹¹. Em estudo sobre o tema, Sandra Afonso Ferreira, a partir de dados

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam:

II - o Presidente da Câmara dos Deputados;

III - o Presidente do Senado Federal;

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

II - o Presidente da Câmara dos Deputados;

III - o Presidente do Senado Federal;

¹⁹⁰ Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no *Diário da Câmara dos Deputados* e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

b) evidentemente inconstitucional;

c) anti-regimental.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite.

¹⁹¹ O controle é preventivo na medida em que se realiza anteriormente à conversão da proposição em lei, e político porque o órgão que fiscaliza a constitucionalidade é o próprio parlamento. Essas classificações foram extraídas de BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 41-51.

coletados no período compreendido entre 1988-2007, apontou que o presidente da Câmara devolveu aos autores 570 projetos e 64 propostas de emendas constitucionais¹⁹², ou seja, os presidentes da Câmara efetivamente fazem uso dessa competência atribuída pelo regimento interno. Este poder, todavia, não encontra dispositivo semelhante no Regimento Interno do Senado Federal.

Em um segundo momento, já na fase de apreciação das proposições pelas comissões, os presidentes contam com o poder de indicar parlamentares para que eles elaborem parecer a ser apresentado diretamente no plenário, nos casos em que a proposição é incluída na ordem do dia sem parecer, o que é comum ocorrer diante da aprovação do pedido de urgência urgentíssima¹⁹³. Portanto, se um projeto for incluído na ordem do dia do Plenário sem contar com o parecer do relator designado na comissão, para que seja objeto de deliberação rapidamente, com uma quebra do procedimento legislativo ordinário, o presidente terá ampla discricionariedade para selecionar um parlamentar para apresentar um projeto. Deste modo, o presidente poderá selecionar como relator um parlamentar que apresentará um parecer sob medida, ou seja, que apresente informações e argumentos enviesados para satisfazer as preferências do presidente que o indicou¹⁹⁴.

Ainda no momento de análise das proposições pelas comissões, os regimentos atribuem o poder de o presidente indicar quais comissões se manifestarão sobre determinada proposição¹⁹⁵. Este último poder é condicionado pela pertinência temática, ou seja, os regimentos orientam que as proposições deverão ser remetidas às comissões especializadas no assunto tratado na proposição, contudo, diante do grande número de comissões existentes nas

¹⁹² FERREIRA, Sandra Afonso. Análise da Constitucionalidade na Câmara dos Deputados. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 173, jan./mar. 2007, pp. 262 e segs.

¹⁹³ Art. 157, § 1º, RICD e 140, RISF.

¹⁹⁴ Isso ocorreu, por exemplo, na tramitação do PL 6272/2005 na Câmara dos Deputados, apelidado de “Super-Receita”, que originalmente tinha como objetivo promover ampla modificação na estrutura do Ministério da Fazenda, em relação à administração tributária. Neste caso, o então presidente da Câmara, Dep. Aldo Rebelo (PCdoB-SP), nomeou o deputado Dep. Pedro Novais (PMDB-MA) para emitir parecer em Plenário, diante da aprovação do requerimento de “urgência urgentíssima”. No mérito, Novais elaborou relatório opinando pela aprovação de 9 emendas, dentre as 137 formuladas, e apresentou um substitutivo, que foi aprovado pelo plenário. Márcia Rodrigues da Cruz aponta que neste caso a atuação do presidente da Câmara e do relator por ele nomeado tiveram papéis destacados na modificação do projeto original, e que isso ocorreu porque ambos estavam alinhados, além de pertencerem a partidos que compunham a base do governo na Câmara. Para uma análise completa do processo legislativo do PL 6272/2005, cf. CRUZ, Márcia Rodrigues. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. 2009. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009, pp. 74-77.

¹⁹⁵ Art. 139, RICD; 49 e 253, RISF.

duas casas legislativas – 25¹⁹⁶ na Câmara e 13¹⁹⁷ no Senado –, fato é que o objeto de uma proposição pode ser enquadrado no âmbito de competência de várias comissões, simultaneamente, e os presidentes terão o poder para, dentre os órgãos competentes, indicar quais deverão analisar a matéria.

Além disso, os presidentes da Câmara também possuem a atribuição para criar comissões especiais. Em resumo, a criação de comissões especiais ocorre para apreciação de proposições que, segundo o presidente, se enquadram no âmbito de análise de mais de três comissões ou, ainda, para análise de propostas de emenda à constituição e projetos de código¹⁹⁸. Por se tratarem de comissões *ad hoc*, os líderes indicarão os seus membros a partir da matéria que deve ser examinada, inclusive com a indicação de presidentes da comissão e relatores que satisfaçam às lideranças naquele assunto específico. Com isso, se atribui um amplo controle aos líderes sobre a atividade que será desenvolvida nas comissões¹⁹⁹⁻²⁰⁰. Imagine-se, por exemplo, o caso de uma proposição que vise alterar a forma pela qual são computadas as horas de trabalho rural. Neste caso, a proposição, em tese, poderia ser examinada por diversas comissões, como i) Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; ii) Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (por envolver dispositivo constitucional e também o princípio da igualdade); iii) Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; iv) Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e v) Comissão de Seguridade Social e Família; vi) Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Deste modo, em uma hipótese comum, como a apontada, disporá o presidente de grande margem de manobra, para decidir quais órgãos – e quais membros desses órgãos – analisarão a proposição.

¹⁹⁶ Art. 32, RICD.

¹⁹⁷ Art. 72, RISF.

¹⁹⁸ Art. 34, RICD. O dispositivo não encontra paralelo no RISF.

¹⁹⁹ VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 51.

²⁰⁰ Exemplo concreto disso ocorreu na tramitação do projeto denominado “10 Medidas Contra a Corrupção” (PL 4850/2016), em que o despacho do presidente da Câmara determinou a apreciação pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania, ou seja, 5 comissões, o que levou à criação de uma Comissão Especial para cuidar da matéria.

A atuação dos presidentes não fica restrita à intervenção nas comissões e à análise prévia de admissibilidade das proposições, também é sua atribuição a definição da ordem do dia das sessões ordinárias e extraordinárias, isto é, cabe aos presidentes indicar quais proposições serão objeto de deliberação pelos órgãos, respeitando, logicamente, os casos de inclusão obrigatória na pauta, como é o caso das medidas provisórias e dos projetos de lei que tramitam em regime de urgência, após a expiração do prazo²⁰¹. É preciso reconhecer, no entanto, que essa competência dos presidentes é temperada pela atuação dos líderes que, além de, na prática, serem consultados sobre a pauta, podem alterar o curso da ordem do dia com a apresentação de requerimentos ou mesmo orientando sua bancada para não votar determinada proposição, obstruindo assim a deliberação²⁰². Assim, confere-se aos presidentes um acentuado poder de agenda, para que coloquem em pauta temas que sejam de sua predileção²⁰³.

Os presidentes ainda detêm outras atribuições menos significativas, como aquelas para manter a ordem durante as sessões²⁰⁴, para condução dos procedimentos de deliberação²⁰⁵ – anunciando a matéria que será votada, o tempo que cada parlamentar poderá utilizar para sustentar seu ponto de vista, etc. – , para indicação de parlamentares para ocupar determinados cargos²⁰⁶, e também outros poderes administrativos, titularizados pelo fato do presidente integrar a mesa diretora dos órgãos legislativos²⁰⁷.

²⁰¹ Arts. 17, I, “t”, RICD, e 163, RISF.

²⁰² VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 57.

²⁰³ Isso ficou claro, por exemplo, em entrevista concedida pelo recém-empossado presidente da Câmara, o deputado Rodrigo Maia (PMDB-RJ), em que ele indicou diversos temas que submeteria para deliberação do órgão, demonstrando os poderes individuais que tinha à sua disposição. PASSARINHO, Nathalia; CALGARO, Fernanda. Rodrigo Maia defende liberação de cassinos e bingos no RJ e em SP. *GI*, Brasília, 21/07/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/07/rodrigo-maia-defende-liberacao-de-cassinos-e-bingos-no-rj-e-em-sp.html>>. Acesso em 11 set. 2016.

²⁰⁴ Arts. 17, I, RICD e 48, III, RISF.

²⁰⁵ Arts. 17, I, “q”, RICD e 48, XIV, RISF.

²⁰⁶ Arts. 17, III, “a”, RICD e 48, XXI, RISF.

²⁰⁷ Para um panorama geral sobre os poderes titularizados pelo presidente da Câmara de Deputados, cf. VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, pp. 48-62.

Por fim, é importante destacar que regras regimentais impedem que os presidentes da Câmara e do Senado participem das discussões das matérias em plenário, e também proíbem os presidentes de votar, como regra. De acordo com os regimentos, para participar das discussões, como um parlamentar “comum”, o presidente deverá deixar a cadeira presidencial momentaneamente, e ele poderá votar apenas para desempate, ou no caso de escrutínio secreto²⁰⁸⁻²⁰⁹. Essas regras têm a aptidão de diminuir o grau de partidarismo dos presidentes.

Diante dos poderes acima delineados, fica a dúvida sobre quais são os perfis dos presidentes dos órgãos legislativos brasileiros, ou seja, são eles líderes neutros, líderes partidários, representantes do parlamento ou líderes da minoria, de acordo com a classificação de Jenny e Müller²¹⁰? Em primeiro lugar, tendo em vista os amplos poderes atribuídos aos presidentes das casas legislativas pelos regimentos internos, resta claro que no Brasil os modelos líder neutro e líder da minoria não tem vez.

Como visto, o líder neutro seria eleito a partir de um consenso, e não se envolveria diretamente no processo legislativo. A partir do estudo das características dos presidentes, nos parágrafos anteriores, indicou-se que não costuma haver consenso na indicação do presidente, pois, inclusive, já ocorreu de existir mais de um candidato do mesmo partido. Além disso, o

²⁰⁸ No RICD:

Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

§ 1º O Presidente não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer proposição, nem votar, em Plenário, exceto no caso de escrutínio secreto ou para desempatar o resultado de votação ostensiva.

§ 2º Para tomar parte em qualquer discussão, o Presidente transmitirá a presidência ao seu substituto, e não a reassumirá enquanto se debater a matéria que se propôs discutir.

No RISF:

Art. 50. O Presidente somente se dirigirá ao Plenário da cadeira presidencial, não lhe sendo lícito dialogar com os Senadores nem os apartear, podendo, entretanto, interrompê-los nos casos previstos no art. 18, I.

Parágrafo único. O Presidente deixará a cadeira presidencial sempre que, como Senador, quiser participar ativamente dos trabalhos da sessão.

Art. 51. O Presidente terá apenas voto de desempate nas votações ostensivas, contando-se, porém, a sua presença para efeito de *quorum* e podendo, em escrutínio secreto, votar como qualquer Senador.

²⁰⁹ Em 2015, na Câmara dos Deputados surgiu questionamento sobre a possibilidade do presidente votar no Projeto de Emenda Constitucional que buscava reduzir a maioria penal. O deputado Eduardo Cunha, presidente da Câmara na época, disse: “Como emenda constitucional não dá empate, por que não posso votar? Sou um parlamentar. Posso votar em escrutínio secreto, por que não posso votar em PEC?”. Contudo, no final das contas, Cunha se absteve de votar. LARCHER, Marcello. Deputados discordam sobre direito de presidente da Câmara votar PECs. *Câmara Notícias*, Brasília, 03/07/2015.

²¹⁰ Os autores fizeram um amplo estudo empírico, que foi além da caracterização dos quatro tipos ideais de presidente, e neste estudo trataram de diversas variáveis que influenciam o enquadramento dos presidentes. Além disso, elaboraram um ranking comparativo entre diversos países, porém, o Brasil não foi um dos países avaliados. Cf. JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, pp. 326-364.

presidente conta com poderes para interferir em diversas fases do processo legislativo, o que destoa de uma atuação neutra. Também não são líderes partidários, na medida em que, apesar das candidaturas serem livres, a regra é que sejam eleitos para os cargos aqueles parlamentares que sejam do partido com maior representação na Câmara, e os presidentes contam com amplos poderes, o que não é uma característica no caso das lideranças de minorias.

Deste modo, é certo que no Brasil os presidentes contam com amplos poderes, contudo, a dúvida fica por conta de caracterizá-los como líderes partidários ou representantes do parlamento. Fernando Sabóia Vieira, a partir da análise de diversos dados e variáveis, chegou à seguinte conclusão:

[...] aplicando-se em teoria os critérios de Jenny e Müller, quanto ao seu nível de poder, consideradas as normas regimentais e sua *accountability*, e quanto a seu grau de dependência ou vinculação partidária (*partisanship*): trata-se de um Presidente de parlamento com muitos poderes e atribuições garantidos pelo Regimento Interno e pelas praxes legislativas, com grau médio de independência de atuação em relação ao seu partido ou à coalizão de Governo²¹¹.

Portanto, se imaginarmos uma linha em que os extremos sejam, de um lado, o representante do parlamento, e, de outro, o perfil de líder partidário, os presidentes das casas legislativas no Brasil parecem se situar em um ponto intermediário.

Além disso, parece plausível que a conjuntura na qual os poderes presidenciais são exercidos, incluindo aí as virtudes pessoais do parlamentar que ocupa o cargo transitoriamente, afetam o perfil atribuído aos presidentes, isto é, apesar de não ser objeto de estudo dos autores, levanto a hipótese de que a forma de exercício dos poderes conferidos ao cargo poderá variar de acordo com o presidente de “carne e osso”. Não cabe testar essa hipótese, dado os limites da dissertação, mas alguns presidentes podem adotar postura mais ativista e partidária, como foi o caso de Eduardo Cunha, enquanto que outros podem adotar posturas mais neutras, a exemplo de Michel Temer, ou seja, em maior ou menos medida, alguns parlamentares parecem exercer a função como representantes do parlamento – Temer –, ao passo que outros parecem emprestar sua face ao órgão legislativo, que mais parece um instrumento para atingir os fins pessoais e/ou partidários de seu presidente – o caso Cunha.

²¹¹ VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 88.

1.4 O plenário e as comissões Parlamentares

Nos tópicos anteriores, procurei demonstrar a gama de poderes decisórios de que podem fazer uso as lideranças partidárias e os presidentes dos órgãos legislativos para influenciar o curso do processo legislativo. A análise indicou, portanto, que as reuniões intrapartidárias – no caso das bancadas –, as reuniões do colégio de líderes, ou mesmo a vontade, interessada ou não, dos presidentes são as instâncias nas quais são tomadas decisões importantes sobre as proposições e o processo legislativo. Apesar da importância que essas decisões têm para o processo legislativo, do ponto de vista institucional esses não são os principais locais em que os assuntos são discutidos e as decisões são tomadas. Na organização das casas legislativas, os principais fóruns de debates e de decisões são as comissões e o plenário.

As comissões são órgãos fracionários que integram as Casas Legislativas, e que têm como função principal analisar e deliberar sobre os assuntos ou proposições que são submetidos ao seu exame²¹². Isto é, em princípio, são as comissões que “discutem e votam as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas, podendo também, em caso de projetos de lei, discuti-los e votá-los sem que estes precisem depois ir ao Plenário”²¹³. Neste último caso, isto é, na hipótese em que as comissões deliberam sobre proposições sem que elas sejam remetidas posteriormente ao Plenário, diz-se que elas possuem o poder terminativo²¹⁴.

²¹² As comissões serão estudadas de forma mais detida no capítulo 3 da presente dissertação.

²¹³ CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barrozo. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: BRIGADÃO, Clóvis; SILVA, Raul Mendes (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Log On, 2003, p. 51.

²¹⁴ A previsão da existência de comissões com caráter terminativo é constitucional: Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

Esses órgãos fracionários são compostos por um determinado número de parlamentares²¹⁵, indicados pelos líderes partidários, e são organizados para cuidar de diferentes assuntos, eis que a especialização é uma das razões que leva à criação desses órgãos. Além disso, as comissões poderão ser permanentes ou temporárias, a depender de sua forma de criação e do tempo de duração²¹⁶.

Cabe às comissões, como regra, discutir e votar os projetos de lei, inclusive com poder conclusivo, no caso em que não se imponha a discussão e a deliberação em plenário. Desta feita, afastada a competência do plenário para cuidar diretamente da matéria, deverá o presidente da casa legislativa obrigatoriamente distribuir as proposições às comissões, logo após realizar o juízo prévio de admissibilidade²¹⁷.

O plenário, por sua vez, é o órgão que integra as Casas Legislativas, e que reúne em sua composição todos os parlamentares em exercício. Sua principal função no processo legislativo, tal qual as comissões, é deliberar e votar sobre as proposições que lhe são submetidas. Contudo, ao contrário das comissões, o plenário não é organizado de modo a promover a especialização funcional, tendo em vista que congrega todos os parlamentares.

Existe um amplo campo de matérias que são sujeitas à deliberação do plenário. Analisando este tema, Ana Regina Villar Peres Amaral divide as competências legislativas do plenário em duas espécies: i) desde a distribuição inicial; ii) perda do poder conclusivo. Na primeira hipótese, já se sabe que o plenário se manifestará sobre as proposições desde o início da tramitação, ao passo que, no segundo caso, inicialmente caberia às comissões deliberar sobre a matéria em caráter terminativo ou final, contudo, no decorrer do processo legislativo ocorreu alguma circunstância que alterou o seu curso normal²¹⁸.

O plenário tem competência, desde a distribuição inicial, para se manifestar sobre os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução, de código, de lei iniciativa popular, de lei de autoria de comissão, de lei que não possa ser objeto de delegação, de lei em

²¹⁵ Arts. 25, RICD e 77, RISF.

²¹⁶ Arts. 22, RICD e 71, RISF.

²¹⁷ AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *O Parlamento Brasileiro – Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada*. 2009. 180f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, pp. 99-100.

²¹⁸ AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *O Parlamento Brasileiro – Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada*. 2009. 180f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009., pp. 108-110.

regime de urgência, de lei originários do Senado, ou que sejam por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo plenário de qualquer uma das Casas²¹⁹. Por outro lado, no caso da perda do poder conclusivo por parte das comissões, o plenário se manifestará em virtude de recurso de determinado número de parlamentares requerendo a remessa da discussão para o plenário, e também nos projetos de lei que tenham recebido pareceres divergentes as comissões, nos projetos de lei que tramitam em regime de urgência, nos projetos de lei sem parecer, e também no caso de apensação de proposição²²⁰.

Na prática, como apontam Figueiredo e Limongi, o plenário prepondera como o *locus* decisório de questões mais salientes politicamente²²¹. A razão para isso é simples, como os líderes possuem a prerrogativa para intervir na atuação das comissões para, através do requerimento de urgência, remeter a discussão diretamente para a apreciação do plenário, a atuação das comissões é esvaziada, e os indícios de produção legislativa contrários à vontade da maioria fazem com que os líderes, a fim de impedir o resultado inesperado, remetam os projetos para o plenário, onde a maioria terá maior força. Deste modo, a organização legislativa brasileira:

[é] centralizada e priva as comissões de substancial parcela de poder. O processo legislativo continua dirigido e controlado, como durante o período militar, por um número restrito de parlamentares, os membros do Colégio de Líderes, e converge quase que exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões²²².

Portanto, o que define o local em que as proposições serão discutidas e votadas é muito menos as regras regimentais, e mais a organização legislativa, que atribui aos líderes partidários a atribuição para, além de indicar os membros que integrarão as comissões, retirar destas o poder para deliberar sobre os projetos que se encontrem em seu âmbito de especialização, priorizando assim as estratégias partidárias, e não a confecção de uma proposição a partir de informações úteis, que poderiam ser reunidas pelos órgãos especializados.

²¹⁹ Art. 24, II, RICD.

²²⁰ Arts. 139 e segs., RICD.

²²¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, pp. 28-29.

²²² CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barrozo. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: BRIGADÃO, Clóvis; SILVA, Raul Mendes (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Log On, 2003, p. 61-62.

1.5 Baixa institucionalização do legislativo, concentração excessiva de poderes nos líderes e no presidente da casa

No início do capítulo, foram apresentadas as principais características que os órgãos precisam possuir para que tenham uma estrutura considerada adequada, isto é, para que o grau de institucionalização seja alto. De acordo com as variáveis apresentadas, Cintra, Lemos, Lacombe e Amaral classificam como “razoável” o grau de institucionalização do Congresso brasileiro²²³.

Para os autores citados, o que leva a essa classificação é a falta de uma carreira parlamentar de longo prazo e também a ausência de incentivos internos para a profissionalização política²²⁴. Todavia, é possível ir além, ao comparar o desenho apresentado no capítulo e os parâmetros de institucionalização indicados.

Não falta ao Congresso apenas a identificação de uma carreira parlamentar e a existência de profissionalização política. O Legislativo brasileiro não se furta à utilização de métodos discricionários na condução do processo legislativo, o que pode ser visto, sobretudo, na utilização dos requerimentos de urgência urgentíssima, na composição das comissões, e na escolha das comissões que analisarão determinada proposição – o que pode envolver a criação de uma comissão especial *ad hoc*. Deste modo, os órgãos parlamentares pouco utilizam procedimentos que sejam universais e “automáticos”, o que também diminui o grau de institucionalização dos órgãos.

Outra variável que diminui a institucionalização do Legislativo brasileiro é a regularidade, isto é, a existência de regras e de padrões de comportamento. Exemplo claro da pouca deferência às regras são as reuniões do Colégio de Líderes da Câmara que, como visto, nunca ocorreram na forma prevista regimentalmente. Também aqui, a imprevisibilidade do curso do procedimento, que pode ocorrer, sobretudo, com a criação de comissões especiais e

²²³ CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 83: “Podemos dizer que, em termos do que trata a moderna literatura comparativa sobre os parlamentos, apresenta nosso Congresso grau *razoável* de institucionalização”.

²²⁴ CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 83.

com a aprovação de requerimentos de urgência, impede a consolidação de padrões de comportamento parlamentar.

Neste ponto também se nota o desprestígio do parâmetro da colegialidade. Isso ocorre porque boa parte dos poderes de intervenção no processo legislativo estão concentrados nas mãos dos líderes partidários e dos presidentes das casas legislativas. Os líderes possuem prerrogativas para retirar as proposições das comissões, e também participam diretamente da formação das comissões. Portanto, os líderes têm em suas mãos instrumentos tanto para o controle da agenda, isto é, para decidir quais temas serão deliberados pelo plenário do órgão, quanto para reduzir a participação das comissões no processo legislativo.

No caso da Câmara dos Deputados, a colegialidade é prejudicada também pela atuação prática do Colégio de Líderes. Este órgão, como se viu, não se reúne de forma pública, e não tem uma composição clara na prática. Apesar disso, diversas questões são decididas em suas reuniões, inclusive quais serão os temas levados à deliberação do plenário e o uso da urgência urgentíssima. No fim das contas, o Colégio de Líderes atua até mesmo “contra” o plenário, na medida em que utiliza seus poderes – em grande medida informais – para que os parlamentares votantes sejam pegos de surpresa²²⁵.

Afronta ainda maior à colegialidade é o amplo feixe de poderes concedido aos presidentes das casas legislativas. Em primeiro lugar, eles têm o poder de rejeitar preliminarmente uma proposição, ou seja, podem encerrar prematuramente o processo legislativo. Além disso, são os presidentes, individualmente, que indicam quais comissões analisarão determinado projeto, e neste ponto podem até criar uma comissão especial para estudar especialmente um assunto, influenciando diretamente, ainda, nos parlamentares que serão encarregados de avaliar a proposição. E os poderes individuais não param por aí, já que os presidentes também decidirão quais proposições serão incluídas na pauta de deliberação, o que garante um amplo poder de agenda a um indivíduo. Assim, os presidentes têm poderes para ditar, individualmente, *quais, onde, e quando* proposições serão analisadas.

²²⁵ Aqui repete-se o relato do ex-deputado José Genoíno: “[...] O problema é o sistema, não há uma pauta periódica de votação definida, não há uma organização da pauta. As lideranças organizam um pouco as bancadas para interferir no processo legislativo, mas organizam na hora de ir para o plenário. E aí, o que ocorre? Vem um requerimento de urgência urgentíssima, a pauta entra no plenário e você tem de dar parecer em cima da hora. Então o deputado se sente perdido no plenário, não tem uma participação ativa nem é exigido para tanto, porque, pelo fato de não se organizar o processo legislativo, transfere-se a responsabilidade para uma centralização da Mesa e dos líderes. O processo é viabilizado dessa maneira, que é uma negação do funcionamento das comissões e do próprio plenário”. GENOÍNO, José. Revisão Constitucional e Reforma do Congresso. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa* n. 3, nov. 1994, p. 10.

Além disso, a concentração de poderes excessiva nos líderes e presidentes é exercida de forma pouco transparente. A questão ficou clara na descrição do funcionamento do Colégio de Líderes, quando se viu que suas reuniões são realizadas a portas fechadas, sem a divulgação prévia da pauta ou mesmo do que restou decidido²²⁶. Também não há transparência sobre o que será ou não incluído na pauta de deliberação, o que também perpassa os poderes individuais dos presidentes na formulação da pauta.

Outro parâmetro que não parece constranger a atuação dos presidentes e dos líderes é o da justificção das decisões. De certo modo, isso se liga à pouca transparência que eles imprimem em suas atuações no processo legislativo, o que se viu no parágrafo anterior, mas não se esgota aí. As lideranças não precisam fundamentar os requerimentos formulados, isto é, no caso do requerimento de urgência urgentíssima, que retira as proposições das comissões, sequer é preciso dizer a razão pela qual isso é feito, para verificar se a alteração na tramitação é ou não razoável. No caso do Colégio de Líderes, como as reuniões não são públicas, os parlamentares que participam não justificam nenhuma das decisões tomadas, formalmente, não há decisão proferida, e nem ato legislativo produzido. Por fim, para os presidentes, o exemplo mais grave de ausência de justificativas ocorre no caso da criação das comissões especiais, na hipótese em que o tema da proposição requer a análise de mais de três comissões. Isto é, os presidentes podem apontar, individual e discricionariamente, e sem fundamentação, que mais de 3 comissões teriam atribuição para analisar determinada proposição, e que por isso deveria ser criada uma comissão especial. Essa decisão alteraria enormemente o processo legislativo, contudo, ainda assim não é justificada²²⁷.

O ponto chave para a solução dos principais problemas identificados passa pela transparência das reuniões e pela justificção das decisões que são tomadas. Isto é, compreender o que ocorrem nas reuniões do Colégio de Líderes, a partir da divulgação prévia

²²⁶ Um exemplo disso foi a decisão do Colégio de Líderes, em 2015, de retirar o projeto de Reforma Política das comissões para enviar diretamente ao plenário, o que foi noticiado apenas na imprensa, depois da reunião. Cf. CARVALHO, Daniel; CARDOSO, Daiene. Líderes descartam relatório de comissão e vão votar reforma política em plenário. *Estadão*, Brasília, 25/05/2016. Disponível: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/lideres-decidem-vota-reforma-politica-diretamente-no-plenario-da-camara.html>. Acesso em 07 jan. 2017.

²²⁷ A questão é definida por um despacho simples, sem qualquer análise do projeto, do panorama fático ou das consequências que isso pode acarretar. Confira-se, por exemplo, o despacho proferido na tramitação das “10 Medidas Contra a Corrupção”:

“Às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) Em razão da distribuição a mais de três Comissões de mérito, determino a criação de Comissão Especial para analisar a matéria, conforme o inciso II do art. 34 do RICD. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade”. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

de suas pautas e de encontros em locais públicos, pode fornecer os elementos necessários para propiciar a participação dos deputados que não são líderes.

No caso dos poderes conferidos ao presidente das casas legislativas, a transparência e o oferecimento de justificativas também confeririam aos parlamentares excluídos elementos suficientes para desafiar as decisões individuais, tanto no âmbito do próprio legislativo, através de recursos ao plenário, impondo uma decisão colegiada sobre um tema, quanto no âmbito do Judiciário, excepcionalmente, caso se constate que as justificativas apresentadas pelo presidente sejam patentemente falsas.

A concentração excessiva de poderes nas mãos dos líderes também poderia ser diminuída a partir da exigência de justificção. Deste modo, caso os líderes desejassem abrir mão do requerimento de urgência urgentíssima, deveriam lançar mão de justificativas suficientes a embasar o pedido, oportunizando-se a rejeição do requerimento pelo plenário, caso as justificativas não sejam suficientes, e também se abrindo o caminho para que qualquer parlamentar questione o requerimento, tanto internamente, quanto no Judiciário, na linha do que foi dito no parágrafo anterior.

O fornecimento das justificativas ajudaria a resolver, ainda, o problema da baixa institucionalização do legislativo pela falta de regularidade e de um procedimento previsível, na medida em que, com o passar do tempo, poderia ser formada uma espécie de grupo de precedentes, com as justificativas que são suficientes ou não para modificar o curso do processo legislativo. A partir disso, os parlamentares e o público já poderiam saber, de antemão, se um determinado fato teria ou não o condão de tornar o procedimento mais abreviado, a partir da eliminação da fase de apreciação pelas comissões.

Em relação à baixa institucionalização e do poder que os presidentes e os líderes possuem para compor as comissões, em prejuízo da especialização e da produção de informações, o tema será abordado no capítulo dedicado às comissões parlamentares, onde se argumentará que a correção de rumos deverá ser permeada pela alteração na composição das comissões, adotando-se como exemplo a regra da senioridade, utilizada nos Estados Unidos.

2 INICIATIVA DAS PROPOSIÇÕES

2.1 Noções gerais

A palavra “iniciativa” lança uma ideia tão clara que a apresentação de um conceito poderia até mesmo ser tida como desnecessária. Se o objeto tratado é o processo legislativo, parece intuitivo que a palavra iniciativa denota que, no âmbito estudado, ela constitui o ato através do qual começa a marcha processual. Todavia, a intuição, neste ponto, não é suficiente para captar suas peculiaridades.

É possível visualizar a iniciativa através de três pontos de vistas distintos. Em uma primeira abordagem, a iniciativa legislativa pode ser associada à faculdade, prevista na Constituição, a determinado órgão ou pessoa para a apresentação de um projeto de lei, ou seja, a primeira faceta aproxima a iniciativa do conceito de competência²²⁸.

O segundo sentido que pode ser atribuído à iniciativa legislativa é aquele que a vislumbra sob um ponto de vista dinâmico, como o ato que faz começar o processo legislativo. De acordo com tal perspectiva, a iniciativa legislativa teria um cunho processual, semelhante à petição inicial do processo civil²²⁹. É importante registrar, todavia, que parte da doutrina não vê a iniciativa como uma fase do processo legislativo, sob o argumento de que ela é apenas o ato que desencadeia o procedimento, que teria início após a iniciativa²³⁰. Contudo, a discussão é meramente conceitual²³¹, não havendo desdobramento prático relevante, motivo pelo qual o assunto não será aqui aprofundado.

²²⁸ Neste sentido, FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 244.

²²⁹ TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*, 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 50.

²³⁰ A propósito, cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 95: “Chama-se iniciativa o poder de propor a adoção de uma lei como também a apresentação do projeto junto ao órgão competente. Embora se use dizer que ela é uma fase do processo legislativo, juridicamente não o é, embora politicamente o seja. Não o é no plano estrito do Direito, porque se resume num ato, o depósito do projeto. Assim, mais correto seria afirmar que a iniciativa é o ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei”.

²³¹ Essa conclusão também é encontrada em GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5, 2003-2004, pp. 456-457.

As duas perspectivas apresentadas são complementares, na medida em que, simultaneamente, a iniciativa é a mola propulsora²³² do processo legislativo e também configura uma competência nas mãos dos agentes e órgãos definidos na Constituição. Contudo, entendo que essas duas perspectivas, por si só, não são suficientes para indicar as potencialidades da iniciativa legislativa no mundo que existe fora dos livros²³³, por isso apresento uma terceira faceta.

De acordo com o terceiro sentido, a iniciativa legislativa poderia ser visualizada como o instrumento que condensa os interesses que serão submetidos ao Congresso Nacional através do processo legislativo e, mais que isso, a iniciativa também seria enxergada como mecanismo de controle da agenda do Poder Legislativo.

A primeira constatação soa como uma obviedade, eis que a pessoa ou órgão que exerce a iniciativa naturalmente definirá, dentro do âmbito de competências delineadas pela Constituição, quais serão os interesses objeto da proposição. Um exemplo hipotético ajuda a entender a questão: O Presidente da República, segundo o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição²³⁴, possui a iniciativa para propor leis que almejem criar ou extinguir Ministérios ou órgãos da administração pública, deste modo, poderá o Presidente, de acordo com os interesses que visa satisfazer, elaborar um projeto de lei beneficiando ou não determinado setor social ou econômico, através da criação ou extinção de um Ministério ou de órgãos administrativos²³⁵. Portanto, a iniciativa envolve, dentro da gama de competências do

²³² O termo “mola propulsora” é utilizado por PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2013, pp. 27-28.

²³³ Os livros jurídicos que se dedicaram ao estudo do processo legislativo invariavelmente adotam uma das duas perspectivas indicadas. Além das obras de Edson Pires da Fonseca e João Trindade, citadas nas notas anteriores, é possível citar, a título de exemplo, SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 71; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 95; SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 135-136; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 94.

²³⁴ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

²³⁵ O exemplo não é tão hipotético assim, eis que, no mês de maio de 2016, o governo provisório liderado pelo Presidente Michel Temer extinguiu o Ministério da Cultura, indicando um arrefecimento nas políticas destinadas ao setor. V. REIS, Luiz Felipe. O Ministério da Cultura chega ao fim e muitas dúvidas inquietam o setor. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13/05/2016. <http://extra.globo.com/tv-e-lazer/o-ministerio-da-cultura-chega-ao-fim-muitas-duvidas-inquietam-setor-19295778.html>. Acesso em 07 jan. 2017.

agente o órgão que a exerce, a escolha dos interesses que serão submetidos ao Congresso Nacional.

O complemento da terceira perspectiva da iniciativa legislativa ocorre com a sua caracterização como mecanismo de controle da agenda do Poder Legislativo. Correndo o risco de simplificação excessiva, é possível definir o termo “agenda” com base na lição de John Kingdon, segundo a qual “a agenda (...) é a lista de assuntos ou problemas a que os oficiais do governo, ou as pessoas de fora do governo que a eles se ligam, dedicam muita atenção em algum dado momento”²³⁶.

Para o tema aqui tratado, o controle da agenda pode decorrer da simples atribuição da iniciativa a determinados agentes. Como dito, a partir da perspectiva dinâmica, a iniciativa se consubstancia na mola propulsora do processo legislativo, ou seja, após o exercício da competência, com a definição dos interesses que merecerão promoção, uma proposição – normalmente um projeto de lei – é submetida ao Congresso Nacional, isto é, um assunto é posto para que o Legislativo dedique atenção. A partir disso, desencadeado o processo, o Poder Legislativo deverá se debruçar na análise da proposição, movimentando os parlamentares através das comissões, da deliberação em plenário, etc. Por consequência, se determinados agentes utilizarem o poder de iniciativa de forma recorrente, a agenda do Legislativo ficará concentrada em tratar dos temas que foram objeto da proposição iniciada.

No caso brasileiro, a atenção para o controle da agenda do Legislativo foi despertada através de diversos estudos levados a cabo por acadêmicos ligados à Ciência Política, que se dedicaram a estudar a relação travada entre os Poderes Executivo e Legislativo²³⁷. Neste ponto, é ilustrativa a síntese de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo:

²³⁶ No original: “The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”. KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. ed. London: Person, 2014, p. 3.

²³⁷ A discussão sobre o controle da agenda do Legislativo, inclusive, foi objeto de discussão no clássico artigo elaborado por Sérgio Abranches para tratar do presidencialismo de coalizão, cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*. v. 31, n.1, 1988, p. 8, onde se destaca o trecho: “O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo”. Além do clássico artigo, cf. SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003, pp. 58-83; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de Coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 109-124. É clássica também a passagem de Carlos Pereira e Bernardo Mueller: O fato mais marcante do Congresso brasileiro são os extensos poderes legislativos do Executivo. Entre outros poderes, o Executivo brasileiro pode iniciar legislação, retirar propostas das comissões via pedido de

Em resumo, na atual experiência democrática, o Executivo passou a ter um forte controle sobre a agenda legislativa, resultando daí que a atuação do Legislativo se dá sob fortes restrições. O Executivo detém a prerrogativa de iniciar a legislação de maior interesse e, dessa forma, pode explorar estrategicamente esse direito. O Legislativo, porque age somente após o Executivo ter feito a proposta, tem seu raio de ação limitado²³⁸.

É certo que a discussão sobre o controle da agenda do Legislativo pelo Executivo não se esgota na discussão da iniciativa legislativa, eis que a iniciativa confere aos seus titulares apenas a faculdade de inserir um assunto para deliberação do parlamento, todavia, isso diz apenas sobre o *que* será discutido, mas não dispõe sobre *quando* e *se* o assunto vai ser efetivamente deliberado, o que envolve outras questões institucionais, abordadas em outros pontos do trabalho, como os poderes dos líderes e dos presidentes das casas legislativas.

Deste modo, o que se quis destacar, com essa brevíssima incursão, é que a iniciativa legislativa deve ser visualizada não apenas sob as perspectivas abstratas da competência ou da marcha processual, como o faz a doutrina jurídica em geral, mas que ela deve ser vista também a partir de um sentido institucional, segundo o qual o exercício da iniciativa legislativa impacta a agenda do Congresso Nacional, na medida em que insere um assunto dentre os quais os órgãos do legislativo deverão deliberar.

2.2 Tipos da iniciativa e requisitos para a elaboração das proposições

A iniciativa legislativa pode ser classificada através de diferentes critérios. O primeiro é aquele que se centra na titularidade de quem a exerce, e se divide em iniciativa legislativa parlamentar ou extraparlamentar²³⁹. A iniciativa parlamentar é a mais tradicional, sendo

urgência, vetar em parte ou no todo legislação aprovada no Congresso, influenciar na composição das comissões, influenciar na escolha dos presidentes e relatores das comissões e criar comissões especiais. EREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, v. 15, n. 43. São Paulo, Jun. 2000, p. 61.

²³⁸ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77.

²³⁹ FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 244.

aquela exercida por membros ou órgãos do Poder Legislativo²⁴⁰. Por outro lado, a iniciativa extraparlamentar é aquela exercida por órgãos ou pessoas que não integram o Parlamento, o que no Brasil ocorre, por exemplo, através da iniciativa conferida ao Poder Executivo, ao Judiciário, ao Ministério Público e aos cidadãos²⁴¹.

O segundo critério leva em conta se a iniciativa pode ser exercida de forma individual ou se, ao contrário, ela apenas pode ser exercida se certo número de pessoas ou órgãos atuarem em conjunto. No primeiro caso, de exercício individual, é possível indicar a iniciativa de legislativa titularizada pelo Presidente da República e pelos deputados e senadores²⁴². A iniciativa conjunta abarca uma pluralidade de hipóteses diferentes, como a iniciativa popular²⁴³, a iniciativa a cargo das comissões parlamentares²⁴⁴, e, por fim, a iniciativa para a propositura de emendas constitucionais²⁴⁵.

Por fim, a classificação mais tradicional na doutrina brasileira é aquela que leva em conta a exclusividade ou não da iniciativa a determinados órgãos ou pessoas. A regra geral seria a da iniciativa comum ou concorrente, em que a atribuição para legislar sobre determinados assuntos não fica restrita a apenas alguns órgãos²⁴⁶. Por outro lado, a iniciativa reservada – também conhecida como privativa, exclusiva ou restrita²⁴⁷ – é aquela em que apenas uma determinada pessoa ou órgão possui o poder de propor leis para tratar de determinado tema²⁴⁸.

²⁴⁰ Para aprofundar o ponto, cf. SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 144-154.

²⁴¹ Novamente, v. SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 139-144 e 154-163.

²⁴² Art. 61, CRFB.

²⁴³ Art. 61, § 2, CRFB.

²⁴⁴ Art. 61, CRFB.

²⁴⁵ Art. 60, I, CRFB.

²⁴⁶ Esta é a previsão do *Caput* do artigo 61 da Constituição, que dispõe: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

²⁴⁷ Alguns autores apontam diferenças entre as chamadas iniciativas privativa (ou reservada, ou exclusiva) e restrita. Todavia, um incursão nesta discussão conceitual mereceria uma atenção que não é possível atender no presente trabalho, razão pela qual remetemos o leitor a uma obra que a realiza, v. FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 245-254;

²⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 168-170.

Também é importante destacar que o exercício da iniciativa deverá obedecer determinadas regras para que seja considerada válida. Algumas dessas regras são previstas na Constituição, todavia, a maior parte delas está prevista nos regimentos internos dos órgãos legislativos – Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Para evitar qualquer confusão semântica posterior, é necessário um esclarecimento prévio. Apesar do tópico tratar da iniciativa legislativa, os regimentos internos não cuidam apenas dos requisitos para a iniciativa correspondente à lei em sentido estrito, mas sim dos pressupostos para a iniciativa de uma proposição, que é um termo mais amplo. Neste sentido, coube ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados oferecer a definição do significado do termo, tendo em conta que os regimentos do Congresso Nacional e do Senado não dão nenhuma definição, apesar de utilizarem o termo “proposição” de forma recorrente.

Segundo o RICD, proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. Mais adiante, no mesmo artigo, especifica-se que as proposições podem consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle²⁴⁹. Desta forma, os requisitos que serão elencados a seguir, sobretudo aqueles previstos nos regimentos internos, não se referem apenas à iniciativa de lei no sentido estrito, mas se aplicam aos demais tipos de proposição.

O primeiro requisito que deve ser observado para a elaboração de uma proposição é a competência da pessoa ou órgão para dispor sobre determinado assunto. Tendo em vista sua imbricação com a ideia de separação de poderes, já que a atribuição da iniciativa poderá ter como consequência, para bem ou para mal, a intervenção de órgãos extraparlamentares no Poder Legislativo, a determinação dos órgãos e pessoas competentes deverá constar da Constituição.

Este requisito pode ser relacionado com dois critérios classificatórios acima delineados: o da titularidade e o da exclusividade. Deste modo, em primeiro lugar, o órgão ou pessoa deverá verificar na Constituição se detém o poder para tratar de determinado assunto com a apresentação de uma proposição e se não é caso de iniciativa reservada. Ex.: Imagine-se que determinado parlamentar da chamada “bancada da bala” demonstre interesse em aumentar o efetivo das Forças Armadas, e então decide mobilizar a agenda da Câmara dos Deputados com a propositura de um projeto de lei para tratar do assunto. Neste caso

²⁴⁹ Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

§ 1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

hipotético, o primeiro requisito não estaria satisfeito, tendo em conta que o artigo 61, § 1º, I, da Constituição²⁵⁰ estabelece que o titular desta competência é o Presidente da República, e que a iniciativa neste caso é privativa. Portanto, caso o parlamentar insistisse na apresentação do projeto, o mesmo invariavelmente estaria maculado pelo vício da inconstitucionalidade²⁵¹.

O segundo requisito, por sua vez, se liga ao critério classificatório restante, aquele que divide a iniciativa em singular e conjunta. O que cabe verificar, nesta toada, é se o exercício da iniciativa pressupõe uma pluralidade de pessoas ou órgãos e, em caso positivo, se a quantidade necessária se manifestou. Este requisito encontra guarida tanto no texto constitucional quanto nos regimentos internos dos órgãos legislativos. Exemplos de previsões desse tipo na Constituição são a exigência de pelo menos 1/3 dos deputados ou senadores para a iniciativa de uma proposta de emenda constitucional²⁵² e o requisito de 1% do eleitorado nacional para a apresentação de um projeto de lei pelo povo²⁵³. No caso das previsões regimentais, é exemplo a iniciativa para projeto de resolução que busque alterar o Regimento Comum do Congresso Nacional, que exige a subscrição de pelo menos 100 parlamentares, com um número mínimo de 20 senadores e 80 deputados²⁵⁴.

²⁵⁰ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas.

²⁵¹ “O processo ou procedimento legislativo completo compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. O vício mais comum é o que ocorre no tocante à iniciativa das leis. Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria. Assim, se um parlamentar apresentar projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa”. BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 27.

²⁵² Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

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

²⁵³ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

²⁵⁴ Esta previsão se encontra no artigo 128 do Regimento Comum do Congresso Nacional, que assim dispõe:

Art. 128. O Regimento Comum poderá ser modificado por projeto de resolução de iniciativa:

b) de, no mínimo, 100 (cem) subscritores, sendo 20 (vinte) Senadores

Além desses dois requisitos, os regimentos internos estabelecem uma série de imposições formais que devem ser observadas no momento do exercício da iniciativa. Aqui serão abordadas apenas aquelas que influenciam diretamente o processo legislativo, e não aquelas ligadas ao mero processamento das proposições ou à técnica legislativa²⁵⁵, como a exigência da apresentação da proposição em uma determinada quantidade de vias²⁵⁶.

Uma das formalidades indica que nenhuma proposição poderá conter matéria que seja estranha ao enunciado na ementa da própria proposição²⁵⁷. Apesar de se tratar de uma formalidade, este requisito tem um enorme impacto tanto na redação dos projetos quanto na tramitação do processo legislativo. Para a redação, o impacto seria trazer clareza para o texto, na medida em que a proposição abordaria apenas um tema, fazendo com que cada lei, por exemplo, tenha coerência interna²⁵⁸. Por sua vez, o requisito também traria consequências para o processo legislativo, já que impediria a apresentação de emendas que não guardassem relação com uma proposição principal²⁵⁹.

A outra formalidade digna de menção é a necessidade da apresentação dos fundamentos que levaram ao exercício da iniciativa. Por conta disso, aquelas pessoas ou órgãos que desejarem exercer a iniciativa necessariamente precisam fornecer os fundamentos

e 80 (oitenta) Deputados.

²⁵⁵ De acordo com Kildare Gonçalves Carvalho, “A técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei”. CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa: Legística formal*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131. Sobre o mesmo tema, cf. SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: A qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 50, jan./jul, 2007, pp. 124-142.

²⁵⁶ Esta é a tônica, por exemplo, do artigo 111 do RICD:

Art. 111. Os projetos deverão ser divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara, precedidos, sempre, da respectiva ementa.

§ 1º O projeto será apresentado em três vias:

I - uma, subscrita pelo Autor e demais signatários, se houver, destinada ao Arquivo da Câmara;

II - uma, autenticada, em cada página, pelo Autor ou Autores, com as assinaturas, por cópia, de todos os que o subscreveram, remetida à Comissão ou Comissões a que tenha sido distribuído;

III - uma, nas mesmas condições da anterior, destinada a publicação no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos.

§ 2º Cada projeto deverá conter, simplesmente, a enunciação da vontade legislativa, de conformidade com o § 3º do art. 100, aplicando-se, caso contrário, o disposto no art. 137, § 1º, ou no art. 57, III.

§ 3º Nenhum artigo de projeto poderá conter duas ou mais matérias diversas.

²⁵⁷ Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

§ 3º Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.

²⁵⁸ ROSSET, Patrícia. *Legística*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica.pdf>>. Consulta realizada em 16/01/2016.

²⁵⁹ O tema será retomado no capítulo IV.

que as levaram a tomar determinado curso de ação. Este requisito é previsto, de forma esparsa, nos três regimentos internos²⁶⁰.

Os dois requisitos que possuem lastro constitucional – a competência e a necessidade de verificar se é caso de iniciativa coletiva, obedecendo então o quórum estabelecido – normalmente são seguidos à risca por aqueles que desejam exercer a iniciativa legislativa. Uma boa razão para isso é que a violação a tais requisitos constitui razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade formal por parte do Supremo Tribunal Federal, por vício de iniciativa²⁶¹.

Em relação às formalidades previstas apenas nos regimentos internos, todavia, o panorama se altera. Não é incomum que as proposições sejam justificadas de forma insuficiente, e nem que a mesma proposição trate de assuntos que não estão previstos na sua ementa. As razões para que isso ocorra não estão claras, todavia, uma hipótese indica que o desrespeito às regras do regimento interno ocorre por ser este um campo em que a intervenção judicial é pouco provável, diante do entendimento do STF de que o Tribunal deve ser

²⁶⁰ O RICD, no artigo 103, dispõe:

Art. 103. A proposição poderá ser fundamentada por escrito ou verbalmente pelo Autor e, em se tratando de iniciativa coletiva, pelo primeiro signatário ou quem este indicar, mediante prévia inscrição junto à Mesa.

Parágrafo único. O relator de proposição, de ofício ou a requerimento do Autor, fará juntar ao respectivo processo a justificação oral, extraída do Diário da Câmara dos Deputados.

Por sua vez, no RISF, o assunto é tratado no artigo 238:

Art. 238. As proposições, salvo os requerimentos, devem ser acompanhadas de justificação oral ou escrita, observado o disposto no parágrafo único do art. 233.

No Regimento Comum do Congresso Nacional o assunto não se liga à iniciativa de lei propriamente dita, mas apenas à proposição de emendas. A razão para isso pode ser que grande parte dos atos legislativos se inicia em uma das casas legislativas, e não diretamente no Congresso Nacional. Todavia, os dispositivos que exigem a apresentação de justificativas são até mais rígidos no caso do Regimento Comum do Congresso Nacional, havendo previsão até da exigência de apresentação de análise de custo-benefício da medida que se pretende adotar. São exemplos os seguintes artigos:

Resolução nº 1 de 2006, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional:

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

V – em sua justificação, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

²⁶¹ Para que se tenha uma ideia mais geral, desde a promulgação da Constituição de 1988, o STF proferiu 293 acórdãos versando sobre questões ligadas a vícios de iniciativa, além de ter reconhecido a repercussão geral em três casos e proferido mais de mil decisões monocráticas. Deste modo, não restam dúvidas de que a questão é judicializada, e que eventuais vícios podem ser levados ao conhecimento do Poder Judiciário, que, neste ponto, não mostra timidez em se imiscuir no assunto.

deferente ao legislativo quando estiverem em jogo questões *interna corporis*, ou seja, violações àquelas disposições que, previstas nos regimentos internos, não encontram correspondência direta com as normas constitucionais.

Essa deferência do Supremo Tribunal Federal aos órgãos do Poder Legislativo remonta ao final da década de 1940²⁶², com reaparecimento na década de 1960²⁶³, sobretudo durante o regime ditatorial, e profusão a partir da década de 1980. Uma análise ampla da jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, infelizmente, tomaria parte considerável deste estudo, contudo, a partir da análise de alguns casos, entendo que a postura ainda subsiste²⁶⁴⁻²⁶⁵⁻²⁶⁶⁻²⁶⁷. Com base numa concepção tradicional de separação de poderes²⁶⁸, o Tribunal evita

²⁶² Neste sentido, cf. TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005, pp. 136-155, 162-182. O autor anota que nos primeiros casos em que foi cogitada a existência de questões políticas que seriam insuscetíveis de controle pelo Poder Judiciário, no entanto, não houve deferência aos órgãos políticos, tendo o Tribunal se imiscuído no processo legislativo para invalidar medida adotada sem a observância do quórum exigido regimentalmente.

²⁶³ Para Thomas Bustamante e Evanilda Bustamante, a doutrina das “matérias interna corporis” foi forjada durante a ditadura militar. Cf. BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda Nascimento de Godoi. *Jurisdição Constitucional na Era Cunha: Entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, 2016, p. 361.

²⁶⁴ Ementa: “Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. 5. Agravo regimental improvido”. MS 26062-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2008, DJ em 03/04/2008.

²⁶⁵ Ementa: “Agravo regimental. Mandado de segurança. Questão interna corporis. Atos do Poder Legislativo. Controle judicial. Precedente da Suprema Corte. 1. A sistemática interna dos procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa não é passível de questionamento perante o Poder Judiciário, inexistente qualquer violação da disciplina constitucional. 2. Agravo regimental desprovido”. Cf. MS 25588-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2009, DJ 08/05/2009.

²⁶⁶ Por oportuno, transcreve-se um trecho da decisão da Ministra Rosa Weber: “Com efeito, discussões sobre a correta aplicação de normas interna corporis do Congresso Nacional, sem alcance constitucional, não de ser resolvidas no âmbito interno do próprio Poder Legislativo”. V. MS 31.444 MC/DF, Rel. Rosa Weber, Julgamento em 25/06/2012. DJ em 27/06/2012.

²⁶⁷ Um trecho da longa ementa destaca: “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 inexistente 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”. V. ADI 4425, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013. DJ em 19-12-2013.

²⁶⁸ Para um bom panorama sobre concepções tradicionais e contemporâneas da separação de poderes cf. ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, pp. 7-39. Para uma perspectiva contemporânea interessante sobre o princípio, v. ACKERMAN, Bruce. *The New Separation of Powers*. *Harvard Law Review*, v. 113, 2000.

intervir nas questões *interna corporis*, ainda que haja violação de normas regimentais que concretizem o devido processo legislativo previsto constitucionalmente²⁶⁹.

A ementa da decisão do Mandado de Segurança nº 20.247/DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves, é representativa dessa concepção tradicional do Supremo Tribunal Federal:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO PRESIDENTE DO SENADO, QUE, NA PRESIDENCIA DA SESSAO DO CONGRESSO NACIONAL, INDEFERIU REQUERIMENTO DE ANEXAÇÃO DE PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR ENTENDER INEXISTIR, NO CASO, ANALOGIA OU CONEXIDADE. **-TRATA-SE DE QUESTÃO "INTERNA CORPORIS" QUE SE RESOLVE, EXCLUSIVAMENTE, NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, SENDO VEDADA SUA APRECIÇÃO PELO JUDICIARIO.** MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO²⁷⁰. (Sem grifos no original)

Assim, as decisões do Supremo Tribunal Federal que invocam a doutrina *interna corporis*, em regra, utilizam como fundamento de deferência a ideia de separação de poderes, segundo a qual, o Tribunal não deveria se imiscuir em questões afetas a outro poder estatal. Correndo o risco de soar simplório – mas aceitando que os limites do trabalho impõem tal risco – a ideia é de que o Legislativo conta com um espaço de liberdade para formular as leis, do mesmo modo que o Judiciário conta com um espaço de liberdade – obviamente menor e circunstanciado pela ordem jurídica – para decidir os casos que a ele são apresentados.

²⁶⁹ Para uma visão recente sobre o assunto, concluindo que, apesar de admitir a intervenção judicial no processo legislativo, o STF no mérito, não adota uma postura ativista, cf. LIMA, Flávia Danielle Santiago Lima. Perdedores no Congresso Nacional e no STF? A judicialização das questões *interna corporis* do Legislativo. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 18, n. 115, Jun./Set. 2016, pp. 307-330.

²⁷⁰ MS 20247, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/1980, DJ 21/11/1980 No mesmo sentido, é importante mencionar o julgamento do MS 21754 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão: Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993, DJ 21/02/1997, cujo relator para o acórdão, após fazer um ótimo resumo sobre a jurisprudência do Tribunal em questões *interna corporis*, assentou em seu voto: “Sei de alguma doutrina que, em bases muito ambíguas, insinua que quando regras regimentais estão em jogo não há **interna corporis**, mas terreno permeável à incursão judiciária. Se chegássemos a admitir essa proposta doutrinária – que, diga-se de passagem, parece resultar de não mais que a inventividade de poucos autores, sem nenhuma base em jurisprudência ou em direito comparado –, uma pergunta se desenharia no ar e nos fustigaria de frente: o que é, então o domínio **interna corporis**? O que sobra? Se também a matéria regimental, quando provoca dissenso entre parlamentares, vai pedir decisão togada, vai desaguar no foro judiciário, a que coisa tão pífia e nebulosa se terão reduzido os **interna corporis**?”. Em outro trecho, o eminente Ministro discorreu: “Quando nesse quadro ocorra um erro, uma regência porventura desastrada, infeliz, ou destoante da norma regimental aplicável, isso decididamente não é algo corrigível pela pena de juízes. É algo que induz a pensar na responsabilidade política de cada dignitário, dentro do Congresso Nacional, ante seus próprios pares, eleitos todos pelo povo para o ofício legislativo”. E arremata “Há entretanto um domínio reservado à instituição parlamentar, onde, ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da casa não foram fielmente obedecidas, a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso” (Grifos no original).

Todavia, essa ideia de separação de poderes pode representar uma determinada cristalização das relações de poder²⁷¹, que deve ser submetida à crítica, a fim de se verificar se sua permanência se coaduna com as ideias mais contemporâneas de democracia²⁷². O que se quer destacar, unicamente, é que as pessoas e órgãos que exercem a iniciativa parlamentar, neste ponto, não precisam antecipar uma possível intervenção judicial no controle dos requisitos regimentais, e, por isso, os custos de uma violação aos regimentos são baixos.

Voltando aos requisitos previstos no regimento interno – a apresentação das justificativas que levaram à proposição e a pertinência entre o conteúdo da proposição e a ementa –, o que se verifica na prática é que eles são cumpridos formalmente. Todavia, no caso da fundamentação, o cumprimento formal do requisito é utilizado de modo a não tornar possível o conhecimento das justificativas reais que levaram à edição de uma proposição.

Alguns exemplos podem ajudar a compreender o ponto. Para a seleção dos casos, foram observadas a relevância do projeto, sua saliência na mídia e o ano em que a lei a que deram origem foi publicada. Por conta deste último critério, foram buscados projetos recentemente aprovados, o que demonstra que os vícios levantados são atuais. Os outros critérios foram adotados em virtude da impossibilidade prática de consultar cada projeto singularmente. A partir desses critérios, foram selecionados o PLS nº 429/2013, de autoria do Senador Paulo Paim (PT-RS), que deu origem à lei 13.146/15, que criou o Estatuto da Pessoa com Deficiência; o PLS nº 141/2011, cujo autor foi o Senador Roberto Requião (PMDB-PR) que se tornou a lei 13.188/15, que dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social;

²⁷¹ Neste sentido, RODRIGUEZ, José Rodrigo. A persistência do formalismo: uma crítica para além da separação de poderes. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e; BARBOSA, Samuel Rodrigues. (Org.). *Nas Fronteiras do Formalismo*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 157-192. Cf. também MENDONÇA, Eduardo. A Constitucionalização da Política: entre o inevitável e o excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 18, 2010, p. 3.

²⁷² Mais uma vez, para uma perspectiva contemporânea interessante sobre o princípio, v. ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v. 113, 2000; CAROLAN, Eoin. The *problems with the theory of the separation of powers*. Jan. 2009, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1889304>>. Acesso em 15 jan. 2017; FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo. Separação dos Poderes: Harmonia ou competição?. *Consulex*, n. 281, 2009; MACHADO, Mario Brockmann. Raízes do Controle Externo do Judiciário. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 3, n. 9, out./dez, 1994, pp. 81-86; BARBER, Nicholas W. Prelude to the separation of powers. *Cambridge Law Journal*, v. 60, n. 01, Mar. 2001, pp. 59-88; UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, v. 257, maio/ago, 2011, pp. 57-72; KROTOSZYNSKI JR., Ronald J. The separation of legislative and executive powers. In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (Ed.). *Comparative Constitutional Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2011, pp. 234-254; KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch From Within. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 101, 2006, pp. 100-137; LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 1, Mar./2006.

e, por fim, o PLS nº 555/2015, que foi elaborado por uma Comissão Mista composta por deputados e senadores, presidida pelo Senador Tarso Jereissati (PSDB-CE), em que foi relator o Deputado Arthur Maia (PPS/BA), e que deu origem à Lei 13.303/16, responsável por criar o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O que se nota da análise das justificativas que foram oferecidas para a edição dos três projetos de lei é que o titular da iniciativa tem por costume optar por fundamentos que sejam os mais genéricos possíveis, sendo raras até mesmo referências aos dispositivos do próprio projeto proposto. No caso do Estatuto das Pessoas com Deficiência, por exemplo, foi fornecida uma justificativa de uma página e meia para fundamentar um projeto de lei que originalmente contava com quase 80 artigos, com quase nenhuma referência específica aos dispositivos do projeto, e sem indicar quais seriam as consequências – positivas ou negativas – da edição da norma²⁷³. O que se fez foi meramente apresentar o projeto que se queria ver aprovado, e não propriamente justificá-lo.

No caso do PLS nº 141/2011 o panorama foi o mesmo. Em um projeto que visava regulamentar o direito de resposta, previsto constitucionalmente²⁷⁴, as justificativas utilizadas foram enunciadas em pouco mais de uma página, e trataram de mera enunciação da relevância do projeto que se apresentava. Na ocasião, nenhuma linha foi destinada a explicitar o modo de regulamentação do direito de resposta que se propunha, nem a clarificar os diversos dispositivos controversos existentes no projeto²⁷⁵, de modo que o projeto também apresentou uma justificativa insuficiente, ou, como se diria na linguagem vulgar, o projeto “não se vendeu” bem.

Por fim, o PLS nº 555/2015, que deu origem à Lei 13.303/16, e criou o Estatuto Jurídico das Empresas Públicas, incorreu no mesmo vício dos dois projetos anteriores. O amplo projeto – com quase 100 artigos – recebeu “justificativas” em diversas páginas, porém,

²⁷³ O inteiro teor do projeto original, com suas justificativas, pode ser encontrado em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/777.pdf>. Acesso em 01 jul. 2016.

²⁷⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem.

²⁷⁵ Chama atenção, por exemplo, o artigo 2º, § 2º, do projeto, cuja redação foi mantida integralmente durante o processo legislativo que culminou na edição da Lei 13.188/2015, que estabelece, em resumo, que não se garante o direito de resposta em relação “[a]os meros comentários realizados por usuários de Internet nas páginas eletrônicas dos veículos de comunicação social”.

elas se limitaram a apresentar sumariamente o objeto regulamentado, além de indicar que foram realizadas três audiências públicas para tratar do tema – no relatório de justificativas se indicam sumariamente quais foram os temas tratados na audiência, mas nada se diz sobre a influência delas na redação final – e o resultado de uma enquete realizada no site do Senado Federal, que consultava os internautas sobre o tema. Como toda ampla regulamentação, diversas decisões foram tomadas pelos responsáveis pela edição do projeto, contudo, essas escolhas não foram justificadas no relatório apresentado pela comissão que elaborou o projeto, razão pela qual, mais uma vez, as justificativas apresentadas foram insuficientes para deixar claro para o público do que se estava tratando.

Portanto, um dos problemas constatáveis no exercício da iniciativa é que, de forma recorrente, não são apresentadas as justificativas que levaram à adoção de determinada lei, isto é, não está na agenda daqueles que elaboram as normas a preocupação de se dirigirem ao público para indicar as razões pelas quais decidiram escolher uma opção e não a outra, nem a indicar quais são as consequências das regulamentações, o seu impacto financeiro, ou, o mais básico, quais serão as pessoas atingidas por determinada lei, e em que medida ocorrerá tal afetação.

2.3 Predominância do Executivo nas iniciativas de lei

No início deste capítulo destacou-se que a iniciativa, em um de seus sentidos, envolvia o controle da agenda do Congresso Nacional, na medida em que o seu exercício representa a mola propulsora do processo legislativo, ou seja, é a partir dela que determinados assuntos e questões são postos ao Poder Legislativo, e sobre esses temas é que caberá ao Congresso Nacional deliberar, através de seu pessoal e de seus órgãos. O objetivo deste tópico é analisar como se dá o exercício da iniciativa na prática, ou seja, quais os órgãos ou pessoas mais lançam mão do instrumento no Brasil. A hipótese que deverá aqui ser testada é se há ou não a predominância do Poder Executivo nas iniciativas de lei no processo legislativo brasileiro, o que é objeto de discussão, sobretudo, na Ciência Política²⁷⁶.

²⁷⁶ Para discussões gerais sobre a predominância do Poder Executivo sobre a agenda do Poder Legislativo, sobretudo a partir do uso de medidas provisórias, mas também a partir da iniciativa legislativa, Cf. PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, v.

Historicamente não é nova a atribuição ao governo da competência para provocar o Poder Legislativo para que ele se manifestasse sobre assuntos que fossem de seu interesse. José Afonso da Silva indica que, a bem da verdade, em sua origem, cabia ao Poder Legislativo apenas deliberar sobre as propostas que lhe eram submetidas pelo governo, mas não podiam os Parlamentos, por sua própria sorte, apresentar projetos de lei. Neste sentido, um trecho da obra do autor é ilustrativo:

Os Parlamentos, na sua origem moderna, a partir de suas formas rudimentares da Idade Média, não tinham o poder de legislar, no sentido hoje conhecido. Resumiam suas atribuições no concordar, ratificar, a vontade dos soberanos. Só aos poucos (...) assumiram a função legislativa²⁷⁷.

No Brasil dos dias de hoje, a Constituição de 1988 concedeu ao Poder Executivo amplas competências legislativas, tanto para privativamente propor leis sobre determinados assuntos²⁷⁸, quanto para diretamente inovar na ordem jurídica, através da edição de medidas

15, n. 43. São Paulo, Jun. 2000; POWER, Timothy J. The Pen is Mightier than the Congress: Presidential decree power in Brazil. In: CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (Ed.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press, 1998, pp. 197-230; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995, pp. 175-200; INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 170-174.

²⁷⁷ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 144. Em trechos seguintes, também dignos de nota, o autor apresenta uma breve história das fases que levaram à aquisição, por parte dos parlamentos, da capacidade de redigirem projetos de lei: “No início, exerciam o direito de pedir ao soberano a promulgação das leis, que entendiam ser do interesse público. Gozavam, então, de um direito de petição. Os parlamentares não podiam apresentar projetos de lei. (...). A transformação do direito de legislar do Parlamento deu-se mais ou menos neste sentido: primeiro, autorizava, quando convocado pelo Rei, as medidas por este propostas, principalmente as referentes a tributos; depois, passou a aprovar projetos de leis (...). Terceiro passo consistiu em exigir ‘alteração nas formulações que lhe não agradavam – passo fácil na direção da emenda’ (...). O quarto passo se deu quando chamou a si a incumbência de reigir ‘projetos de lei’ ou propostas próprias. Por fim, muito tempo ainda decorreu ‘antes que se tornasse prática estabelecida a apresentação da lei exatamente formulada, para debate e resolução no Parlamento’”.

²⁷⁸ Neste ponto, o maior exemplo é o artigo 61, § 1º:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

provisórias²⁷⁹. De certa forma, essas características são recorrentes em vários países da América Latina, sendo traços diferenciais marcantes entre o modelo de separação de poderes latino e o estadunidense²⁸⁰⁻²⁸¹.

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
 f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

²⁷⁹ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
 b) direito penal, processual penal e processual civil;
 c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
 d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

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

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

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

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

²⁸⁰ Essa é a constatação de Eduardo Alemán e George Tsebelis, que pontuam: “Algumas das características institucionais “perniciosas” introduzidas pelos constituintes no século XIX na América Latina foram o poder formal do Presidente para introduzir legislação sobre uma ampla gama de áreas políticas e de obrigação a atuação do Congresso. Ambas as inovações contribuíram desde o início para fazer com que os governos latino americanos fossem substancialmente diferentes do modelo de separação de poderes dos Estados Unidos”. ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. The Origins of Presidential Conditional Agenda-setting Power in Latin America. *Latin America Research Review*, v. 40, n. 2, Jun. 2005, p. 4, no original: “Some of the ‘sticky’

Além de ser uma característica compartilhada com diversos países da América Latina, a previsão constitucional de amplos poderes ao Poder Executivo, inclusive para a edição de legislação, é um traço de quase todas as constituições que já existiram em nosso país²⁸². A Constituição Imperial, de 1824, já previa amplos poderes tanto ao Poder Executivo²⁸³ quanto ao Poder Moderador²⁸⁴ para intervir no processo legislativo²⁸⁵. A primeira Constituição

institutional features introduced by constitutional writers in nineteenth-century Latin America are the president's formal power to introduce legislation on a broad range of policy areas and compel congressional action. Both innovations contributed early on to making Latin American governments substantially diferente from the U.S. model of separation of powers". Em sentido semelhante, comparando o modelo norte-americano com os casos do Brasil, Argentina, México e Chile, a partir dos poderes conferidos pela Constituição, cf. MORGENSTERN, Scott. Explaining Legislative Politics in Latin America. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (org.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 436-441.

²⁸¹ Contudo, mesmo nos Estados Unidos a preocupação tem se colocado, a partir da utilização recorrente das *executive orders* pelos Presidentes norte-americanos. Inclusive, essa circunstância, inclusive, tem motivado diversos teóricos a repensar o modelo de separação de poderes naquele, a partir de diversos pontos de vista, como a separação de partidos – e não poderes – e uma separação intrapoder. Cf. LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 1, Mar./2006; KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch From Within. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 101, 2006, pp. 100-137.

²⁸² Para um breve panorama histórico, que percorre as constituições de 1891, 1934 e 1946, vale a pena conferir o clássico estudo de Oswaldo Trigueiro – ministro do STF nomeado pelo governo ditatorial –, publicado durante a vigência da Constituição de 1946, TRIGUEIRO, Oswaldo. Os Poderes do Presidente da República. *Revista de Direito Administrativo*, v. 29, 1952, 22-37, especialmente p. 28, em que chama atenção para a passagem inspirada sobre os Poderes do Presidente na Constituição de 1946: “A nossa Constituição dá ao Presidente, por essa forma, uma importante participação na tarefa legislativa. É o que explica que grande parte da atividade do Congresso seja atualmente dedicada à apreciação das centenas de Mensagens, através das quais o Presidente apresenta projetos de leis. É excusado dizer, que, entre eles, figuram iniciativas da maior significação para o país, as quais o governo considera indispensáveis à realização de seu plano administrativo e que por isso mesmo, e por força do apoio da maioria parlamentar, têm precedência forçada em sua tramitação. Transforma-se assim o Executivo em grande legislador que, aos poucos, vai deixando o Congresso reduzido ao papel de revisor da legislação de origem governamental, que a maioria em regra não recusa formalmente, mas a que pode opor a rejeição resultante de sua inação ou de sua resistência passiva.

O fato verifica-se igualmente no direito americano, com a diferença de que ali a influência legislativa do Presidente deriva não da Constituição, mas de seu papel de chefe do partido que é normalmente o detentor da maioria do Congresso”.

²⁸³ O principal exemplo é o seu artigo 53:

Art. 53. O Poder Executivo exerce por qualquer dos Ministros de Estado a proposição, que lhe compete na formação das Leis; e só depois de examinada por uma Comissão da Câmara dos Deputados, aonde deve ter princípio, poderá ser convertida em Projecto de Lei.

²⁸⁴ Neste ponto é exemplo o artigo 101:

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador

III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.

²⁸⁵ Para Clèmerson Merlin Clève, é possível que, no que toca à iniciativa legislativa, o Poder Legislativo só tenha exercido uma efetiva supremacia no contexto das Constituições de 1824 (exceto na fase parlamentarista) e de 1891. Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 101.

Republicana, promulgada em 1891, de inspiração declaradamente norte-americana²⁸⁶, não contemplou em seu texto a previsão da iniciativa legislativa do Poder Executivo²⁸⁷. Por sua vez, a Constituição de 1934 retomou a previsão expressa da atribuição de legislar ao Presidente da República²⁸⁸, o que se repetiu nas Constituições de 1937²⁸⁹, 1946²⁹⁰, 1967²⁹¹ (também após a EC nº 1 de 1969²⁹²) e na Constituição de 1988, como visto acima.

Ao lado da iniciativa legislativa, o Presidente da República conta com o poder para inovar direta e imediatamente na ordem jurídica, através da apresentação de medidas provisórias, que deverão ser, tão logo, submetidas para análise do Congresso Nacional, a quem caberá converter as medidas em lei, caso entenda ser o caso. O estudo das medidas provisórias já foi objeto de importantes trabalhos na literatura brasileira²⁹³, e uma análise

²⁸⁶ SARMENTO, Daniel. *Por Um Constitucionalismo Inclusivo: História Constitucional Brasileira, Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 20: “Importaram-se dos Estados Unidos as instituições e os valores jurídicos do liberalismo, para uma sociedade que nada tinha de liberal: o exemplo acabado do ‘idealismo na Constituição’”. No mesmo sentido, BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009, p. 13: “A nova ordem, inspirada no figurino norte-americano, institucionalizou-se na Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que operou a tríplice transformação: a forma de governo, de monárquica passa a republicana; o sistema de governo, de parlamentar transmuda-se em presidencial; a forma de Estado, de unitária converte-se em federal”.

²⁸⁷ Curiosamente, apesar da ausência de previsão constitucional na Constituição de 1891, Clève é categórico – a meu ver de forma incorreta – ao afirmar: “No Brasil, em todas as Constituições, inclusive na monárquica de 1824, o Executivo foi contemplado com o direito de iniciativa legislativa”. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 101. Para a cientista política Geralda Luiza de Miranda, esta é uma característica do sistema político brasileiro que tem origem na década de 1930, ou seja, não é um traço de todas as nossas constituições. V. MIRANDA, Geralda Luiza. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Ciência Política*, v. 18, n. 37, out. 2010, p. 201.

²⁸⁸ Neste sentido, o principal exemplo é o caput do artigo 41, que assim dispõe:
Art. 41 - A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões.

²⁸⁹ Art. 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

²⁹⁰ Art. 67 - A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

²⁹¹ Art. 59 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.

²⁹² Art. 56. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.

²⁹³ Sobre o tema cf. GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991; ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997; SAMPAIO, Marco Aurélio Stradiotto. *A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3. ed. São Paulo: RT,

profunda não se encaixaria nos limites deste trabalho. Por conta disso, aqui se discutirão apenas dois pontos bem específicos, que se ligam com a suposta predominância do Poder Executivo na edição de leis.

Em primeiro lugar, as medidas provisórias – MP –, como meio de intervenção na ordem jurídica, também influenciam na agenda do Congresso Nacional, de forma semelhante ao que já foi dito em relação às iniciativas legislativas em geral. Contudo, no caso da edição de medidas provisórias esse controle da agenda é ainda mais sensível, em virtude do chamado “trancamento de pauta”²⁹⁴.

A Constituição estabelece que as MP serão vigentes durante o prazo de 60 dias, e que, caso não apreciadas nesse período, ocorrerá uma prorrogação automática pelo mesmo prazo. Além disso, dispõe que, caso a medida provisória não seja apreciada no prazo de 45 dias, o ato tramitará em regime de urgência, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da casa em que se encontrar a MP, até que esta seja votada. Deste modo, o prazo que a Câmara dos Deputados e o Senado terão para deliberar sobre a proposta gestada no Executivo é muito curto, e isto pode impedir a deliberação dos órgãos sobre outros assuntos, em virtude do trancamento de pauta.

Na prática, contudo, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado utilizam meios pouco ortodoxos para impedir que sua agenda fique completamente paralisada em virtude da edição de medidas provisórias.

A Câmara dos Deputados lidou com o assunto através da decisão de uma questão de ordem, levantada em plenário no dia 17/03/2009 pelo deputado – e também jurista – Régis Fernandes de Oliveira (PSC/SP), que questionava se os projetos de resolução também

2010; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012; ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

²⁹⁴ O ponto é muito bem explorado por PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (org.). *Instituições representativas no Brasil: Balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 79-80 e 81-82. Para os autores, a limitação do número de reedições de medidas provisórias, que foi inserida pela EC 32/01, cumulada com o trancamento de pauta em caso de não apreciação dos atos durante o prazo de 45 dias, foi responsável pelo aumento dos poderes de agenda do Executivo, eis que, a partir da promulgação da emenda, o Presidente passou a contar com a prerrogativa de controlar não só os assuntos que seriam submetidos ao Legislativo, mas também o *tempo* em que o Congresso teria para deliberar sobre a matéria, forçando-o a decidir. Deste modo, o Presidente passou a contar com incentivos para passar propostas legislativas através de medidas provisórias. Os autores também apontam que outro efeito imprevisto da EC 32/01 foi o aumento significativo da taxa de conversão de medidas provisórias em lei, o que também representou um incentivo para o uso do instrumento por parte do Executivo.

estavam abrangidos pelo trancamento de pauta²⁹⁵. Na decisão, o então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB/SP) assentou que o trancamento de pauta não impediria as votações de projetos de resoluções, de decretos legislativos, de leis complementares, nem de propostas de emendas constitucionais e, por fim, não impediria a deliberação sobre projetos de leis ordinárias cujo assunto estivesse excluído do âmbito temático das medidas provisórias.

Em suma, Michel Temer fundamentou a nova interpretação a partir de uma razão política e de uma razão jurídica. De acordo com a primeira, se não fosse alterada a interpretação, a Câmara dos Deputados não conseguiria deliberar sobre outro assunto que não aqueles que foram objeto das medidas provisórias que lhe foram submetidas. A principal razão jurídica apresentada, por sua vez, foi uma interpretação “sistêmica” do artigo 62, § 6º, CRFB, segundo a qual os termos “todas as demais deliberações legislativas” deveriam ser interpretados não de forma literal, o que abrangeria todos os atos legislativos, mas sim no sentido de que o termo englobaria apenas, segundo Temer, as deliberações ordinárias e, mesmo nesse caso, apenas nas hipóteses em que as medidas provisórias pudessem ser manejadas, ou seja, a votação de um projeto de lei que cuidasse de tema atinente ao direito penal, por exemplo, não ficaria sobrestada, eis que o assunto não poderia ser veiculado por medida provisória.

Na decisão da questão de ordem, Temer já anteviu que sua polêmica interpretação poderia ocasionar a intervenção judicial do Supremo Tribunal Federal²⁹⁶, e isto não tardou a acontecer, tendo em vista que, um dia depois da resolução da questão de ordem, os então líderes do Partido Popular Socialista (PPS), do Democratas (DEM) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), respectivamente Fernando Coruja, Ronaldo Caiado e José Aníbal, insatisfeitos com a decisão, impetraram mandado de segurança contra o ato do presidente da Câmara²⁹⁷. A ação foi distribuída para o Ministro Celso de Mello, que negou a

²⁹⁵ A decisão da questão de ordem está disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/acamara/presidencia/gestoes-antiores/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamento-de-pauta-pelas-medidas-provisorias>>. Acesso em 19 jul. 2016.

²⁹⁶ Nas palavras do então presidente da Câmara: “Este tema que vou abordar, Sras. e Srs. Deputados, diz respeito, portanto, às medidas provisórias. E, ao responder a essa questão de ordem, e vou fazê-lo para constar das notas taquigráficas desta Casa, para que eventualmente os argumentos aqui expendidos possam ser objeto de contestação, contestações das mais variadas naturezas, mesmo de ordem judicial...[...] Por isso estou sendo, volto a dizer, razoavelmente didático no que estou dizendo. Como não escrevi isso, quem quiser interpor medida judicial contra esta minha decisão, a decisão da Presidência, retirará as notas taquigráficas e terá o elemento necessário para levar ao Supremo Tribunal Federal, o que acho utilíssimo, porque a palavra final do Supremo... Precisamos acabar com essa história do litígio permanente entre Executivo, Legislativo e Judiciário, porque estamos, na verdade, praticando um gesto inconstitucional”.

²⁹⁷ MS 27.931/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento em 27/03/2009. DJ em 31/03/2009.

concessão de limitar, sob o argumento de que o abuso no uso das medidas provisórias pelo Presidente da República representava uma preponderância do Executivo incompatível com a Separação de Poderes, dando a entender que essa razão seria superior, inclusive, à literalidade do texto constitucional, ignorando que a EC 32/01 – e o modelo de separação de poderes da Constituição de 1988 – foi idealizada pelos próprios parlamentares. Nas palavras do Ministro:

Se é certo, de um lado, **que o diálogo institucional** entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo **há de ser desenvolvido com observância** dos marcos regulatórios **que a própria** Constituição da República define, **não é menos exato**, de outro, que a Lei Fundamental **há de ser interpretada** de modo **compatível** com o postulado da separação de poderes, **em ordem a evitar exegeses** que estabeleçam **a preponderância** institucional **de um** dos Poderes do Estado sobre os demais, **notadamente se**, de tal interpretação, **puder** resultar o comprometimento (**ou**, até mesmo, a esterilização) **do normal** exercício, pelos órgãos da soberania nacional, das funções **típicas** que lhes foram outorgadas.

Na realidade, **a expansão** do poder presidencial, **em tema** de desempenho da função (**anômala**) de legislar, **além de viabilizar** a possibilidade de uma **preocupante ingerência** do Chefe do Poder Executivo da União **no tratamento unilateral** de questões, que, **historicamente**, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, **introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge, afeta e desconsidera** a essência da ordem democrática, **cujos fundamentos** - apoiados em razões de garantia política **e** de segurança jurídica dos cidadãos - **conferem justificação teórica** ao princípio da reserva de Parlamento **e** ao postulado da separação de poderes.

Apesar do despacho que denegou a liminar ter sido proferido em 1º de abril de 2009, o processo só foi submetido ao julgamento do pleno em 16/12/2009, ocasião em que, após o voto do relator, que confirmou a limitar, denegando a segurança, a Ministra Carmen Lúcia pediu vista dos autos, e o julgamento só foi retomado seis anos depois, quando a Ministra acompanhou o voto do relator integralmente²⁹⁸. Todavia, mais uma vez o julgamento foi interrompido, desta vez em virtude de pedido de vista do Ministro Luís Roberto Barroso, em 18/03/2015. O Ministro devolveu os autos em 31/08/2015, nada obstante, o processo ainda

²⁹⁸ A vista da Ministra Carmen Lúcia constitui um fato curioso, haja vista ser ela uma estudiosa da relação entre as Medidas Provisórias e a Separação de Poderes (cf. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Direito Contemporâneo: Estudos em homenagem Oscar Dias Corrêa*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, pp. 44-69). O que parece ter ocorrido, na verdade, foi a utilização do poder de vista para controlar individualmente a agenda do Tribunal, interferindo, de outra parte, no funcionamento do processo político, eis que, diante da falta de decisão do STF, a interpretação conferida por Michel Temer continuaria a valer. Sobre esta utilização do poder de vista, cf. ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, jan/jun 2015, pp. 135-138.

não foi pautado novamente para julgamento. Portanto, a “solução” da Câmara para fugir do trancamento de pauta ainda se encontra plenamente aplicável.

No Senado Federal era necessário imaginar uma estratégia complementar, em virtude de uma situação peculiar. Como as medidas provisórias necessariamente se iniciam na Câmara dos Deputados, não era incomum que, quando as mesmas fossem encaminhadas ao Senado, o prazo constitucional de 45 dias já tivesse transcorrido, pois não há uma nova contagem do prazo depois que a MP ingressa no Senado. A consequência disso é que, nesta casa legislativa, as medidas provisórias já chegariam com o efeito de sobrestar as outras deliberações, o que é alvo de críticas por parte de Senadores, já que a agenda do órgão fica engessada²⁹⁹. Para diminuir os efeitos deletérios do trancamento da pauta, a prática adotada pelo Senado Federal, desde a promulgação da EC 32/01, foi a de considerar recebida a medida provisória pela casa legislativa apenas após sua leitura em plenário³⁰⁰⁻³⁰¹.

Muito tempo depois, em 07/04/2015, inspirado pela prática consolidada no Senado, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), decidindo a questão de ordem nº 43/2015, formulada pelo Deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ)³⁰², passou a

²⁹⁹ Esse é o relato, por exemplo, do Senador Paulo Paim (PT/RS). CF. SENADO. Paulo Paim reclama do excesso de vetos e medidas provisórias na pauta do Congresso. *Agência do Senado*, Brasília, 12/08/2015. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/materias/2015/08/12/paulo-paim-reclama-do-excesso-de-vetos-e-medidas-provisorias-na-pauta-do-congresso>. Acesso em 07 jan. 2017.

³⁰⁰ Na prática, isso pode dar margem para que o órgão legislativo decida quando começará a correr o prazo para o sobrestamento da pauta. Cf. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 182. O autor indica um exemplo da prática: “Ilustrativo é o caso da Medida Provisória n. 79, de 27 de novembro de 2002. Aprovada na Câmara dos Deputados em 18 de março de 2003, o respectivo ofício de encaminhamento somente foi lido no Senado Federal no dia 27 de abril de 2003. No interstício, o Senado não teve a sua pauta de deliberações legislativas sobrestadas. A Medida Provisória n. 79, de 2002, foi convertida na Lei n. 10.672, de 2003”.

³⁰¹ Contra a prática foi proposta ação direta de inconstitucionalidade em 19/02/2004, que recebeu o nº 3146/DF, cujo relator foi o Min. Joaquim Barbosa. Em 11/05/2006, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação, por entender que, no caso analisado, o Senado havia abusado na interpretação do momento do recebimento da medida – no caso analisado, o interstício foi de apenas dois dias. Todavia, no voto no Ministro Relator, reprovou-se expressamente a utilização da prática de forma sub-reptícia, como se depreende do seguinte trecho: “Note-se que a pendência da leitura foi usada como fundamento pelo presidente do Senado, senador José Sarney, para negar pedido de inversão de pauta do senador Demóstenes Torres. Assim, parece-me que, no entendimento daquela Casa legislativa, se a medida provisória não for lida no Plenário, para todos os efeitos, inclusive para contagem de prazos, não está ela formalmente em tramitação. Reservo-me o direito de não acolher essa interpretação como adequada para qualquer situação, até porque, se sistematicamente o trancamento de pauta depender da leitura da matéria, é possível que o Supremo Tribunal Federal venha a ser chamado para coibir eventual abuso, caso se postergue essa leitura por cinco, dez ou vinte dias, com base em entendimento sobre disposição regimental”.

³⁰² A manobra parece ter tido um objetivo bem específico, que era tornar possível a votação do chamado PL da Terceirização, tema que era caro ao deputado Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados. Cf. PASSARINHO, Nathalia; CALGARO, Fernanda. Cunha muda entendimento sobre MP para viabilizar votação de terceirização. *GI*, Brasília, 08/04/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/cunha-muda-entendimento-sobre-mp-para-viabilizar-votacao-de-terceirizacao.html>>. Acesso em 19 jul. 2016.

aplicar a mesma lógica à casa legislativa por ele presidida, ou seja, o prazo para fins de trancamento da pauta apenas se inicia com a leitura da medida provisória em plenário³⁰³⁻³⁰⁴.

Enquanto a primeira razão para a abordagem das medidas provisórias foi constatação de que elas também funcionam como instrumento de controle da agenda do Legislativo por parte do Executivo, ou seja, uma razão política. A segunda razão que ressalta a importância da análise de alguns pontos das medidas provisórias neste trabalho é técnico-jurídica, eis que, em determinadas circunstâncias, a medida provisória funcionará como instrumento de iniciativa de um tipo específico de lei: a lei de conversão.

Muito se discute sobre a natureza jurídica da medida provisória³⁰⁵, todavia, para o fim do que se discute no presente trabalho, basta entender que logo após a gestação da medida provisória no interior do Poder Executivo³⁰⁶, e sua publicação, ela é submetida ao Congresso Nacional, que sobre ela deverá deliberar. Dessa deliberação poderão surgir três situações diferentes: i) a medida provisória é rejeitada integralmente; ii) a medida provisória é aprovada sem modificações; iii) a medida provisória é aprovada com alterações no Congresso. Nos dois

³⁰³ O inteiro teor da decisão pode ser encontrado em: [http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=062.1.55.O&nuQuarto=17&nuOrador=2&nuInsercao=57&dtHorarioQuarto=20:32&sgFaseSessao=OD&Data=07/04/2015&txApelido=EDUARDO%20CUNHA%20\(PRESIDENTE\),%20PMDB-RJ](http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=062.1.55.O&nuQuarto=17&nuOrador=2&nuInsercao=57&dtHorarioQuarto=20:32&sgFaseSessao=OD&Data=07/04/2015&txApelido=EDUARDO%20CUNHA%20(PRESIDENTE),%20PMDB-RJ). Acesso em 19 jul. 2016.

³⁰⁴ Contra a decisão de Cunha foi impetrado um Mandado de Segurança pelos deputados Alessandro Molon (então do PT/RJ) e Sibá Machado (PT/AC), autuado sob o nº 33557/DF, distribuído em 08/04/2015 ao Ministro Gilmar Mendes. A liminar requerida pelos autores foi denegada pelo relator, sob o argumento de não estarem presentes os requisitos autorizadores da concessão. A ação ainda se encontra pendente de julgamento, tendo a PGR, em 12/04/2016, se manifestado pela concessão da ordem no que tange à decisão da Presidência da Câmara dos Deputados na QO nº 43/2015.

³⁰⁵ Sobre o ponto há intenso debate doutrinário, todavia, a apresentação e análise de cada uma das correntes exigiria um espaço que a presente dissertação não dispõe. Sobre o ponto específico, cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. pp. 63-79; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 105-114; ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, pp. 94-96; SAMPAIO, Marco Aurélio Stradiotto. *A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 199-206.

³⁰⁶ Sobre a fase “pré-processual” da medida provisória são interessantes os relatos de Gilmar Mendes, hoje Ministro do STF, na ocasião em que era sabatinado no Senado Federal como candidato à vaga de juiz do órgão constitucional. Tais relatos se encontram na “Ata 13ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 51ª Legislatura, realizada em 15 de maio de 2002”. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html;jsessionid=14FA9A55A147C74139BB8C4A6017A406#/pesquisa/lista/documentos>>. Acesso em 20 jul. 2016. Das respostas de Gilmar Mendes, destaca-se aquela em que o Ministro relata parte de sua relação com as medidas provisórias no tempo em que ocupou o cargo de subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (1996-2002): “[...] As medidas provisórias não nascem na Casa Civil. [...] Essas propostas são levadas à Casa Civil. A minha participação em redação de textos que poderiam se convolar em medida provisória foi limitada. O que sempre fiz foi rever textos, fazer sugestões de modificação, etc. A redação, muitas vezes, vinha do próprio Ministério”.

últimos casos, a medida provisória converte-se em lei. Se a edição das medidas provisórias pode ter por consequência a criação de uma lei, é importante reconhecer que, em certa medida, a utilização do instrumento pela Presidência da República se assemelha à iniciativa legislativa. Por isso, é possível dizer que a medida provisória pode ser vista a partir de duas perspectivas, o que foi captado com precisão pelo Ministro Moreira Alves:

No meu entender, a medida provisória, introduzida em nosso sistema jurídico pelo artigo 62 da Constituição Federal, tem, em face de seus destinatários, a natureza de ato normativo provisório pela força de lei que lhe é atribuída enquanto não rejeitada expressamente ou caduca por decurso de prazo, e, em face do Congresso Nacional, de projeto de lei de conversão daquelas normas provisórias em normas permanentes, desde a edição dessas medidas³⁰⁷.

Deste modo, em uma perspectiva geral, é possível considerar as iniciativas de lei e as medidas provisórias como duas espécies de iniciativas legislativas do Poder Executivo. Esse agrupamento é importante para verificar o grau de interferência do Executivo na agenda do Legislativo, pois a realidade será mais bem esclarecida se os dados referentes aos dois instrumentos forem analisados em conjunto, dando uma medida mais precisa de como o Executivo tenta pautar o Legislativo.

Em seguida, serão analisados os dados referentes à iniciativa legislativa entre os anos de 2010-2015. Antes, porém, alguns esclarecimentos deverão ser feitos em relação aos dados que serão utilizados.

Inicialmente, serão objeto de pesquisa apenas três espécies legislativas: a lei ordinária, a lei complementar e a medida provisória. As emendas constitucionais não serão objeto de estudo por não cuidarem de assunto “ordinário”, apesar da grande utilização deste mecanismo no direito brasileiro³⁰⁸. Do mesmo modo, os decretos legislativos e resoluções não compõem as estatísticas, por cuidarem de área em que o Legislativo possui competência privativa. Além disso, os chamados projetos de lei de conversão de medidas provisórias também não entrarão nas estatísticas, eis que toda lei de conversão de medidas provisórias pressupõe uma medida provisória, e, portanto, a utilização poderia distorcer os dados finais, já que seriam duas espécies legislativas retratando um mesmo caso.

³⁰⁷ Trecho do voto do Ministro Moreira Alves no julgamento da Medida Cautelar na ADI 293-7/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ em 16/04/93.

³⁰⁸ MELO, Marcus André. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mitos e realidade. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A Democracia Brasileira – Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

Quanto ao campo de pesquisa, serão consultadas apenas as iniciativas que são submetidas à Câmara de Deputados, tendo em vista que essa é a casa iniciadora nos casos de iniciativas do Executivo³⁰⁹, ou seja, é o local onde é possível vislumbrar algum parâmetro comparativo. Por fim, não se avaliará a importância ou o assunto do objeto de cada lei, de modo que iniciativas que cuidam de orçamento, direitos fundamentais, ou mesmo a concessão de uma homenagem, serão analisadas em conjunto.

Portanto, a análise é apenas quantitativa, e não qualitativa, assumindo os riscos que podem advir³¹⁰. Os dados demonstram que, no quesito exercício da iniciativa, preponderam as propostas oriundas dos próprios deputados. Além disso, os números apontam que a diferença entre a origem das proposições não é pequena, mas sim acachapante em favor do Legislativo.

No ano de 2010, o primeiro analisado, o Executivo, entre medidas provisórias e projetos de leis complementar e ordinária, exerceu a iniciativa legislativa em 77 oportunidades, ao passo que os deputados federais ofertaram 1.226 proposições no total. Em 2011 o vácuo entre os dois órgãos se aprofundou, na medida em que o Executivo apresentou 62 proposições, ao passo que surgiram na Câmara dos Deputados 3.043 projetos. No ano seguinte, em 2012, a Presidente apresentou 66 propostas, ao passo que o legislativo, apenas através dos deputados federais, elaborou 1.764. O cenário não se alterou significativamente em 2013, ano em que o Executivo formulou 68 projetos, enquanto os deputados editaram 2.010. As eleições para os cargos de Presidente e de Deputados Federais, no ano de 2014, fizeram com que as iniciativas se arrefecessem, já que o foco dos parlamentares e da então Presidente da República se voltou para questões eleitorais, e neste ano, consequentemente, a Presidência apresentou apenas 32 projetos, e foram editados na Câmara 1.239 (número próximo ao do ano de 2010). O ano de 2015 foi marcado pelo aprofundamento da crise política, sobretudo em virtude do avanço da Operação Lava-Jato e do início do processo de Impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o que representou, de certo modo, o enfraquecimento político do Poder Executivo. Isso se refletiu, em parte, em um número recorde de proposições do Legislativo, que atingiu um patamar inédito de 4.227 projetos,

³⁰⁹ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

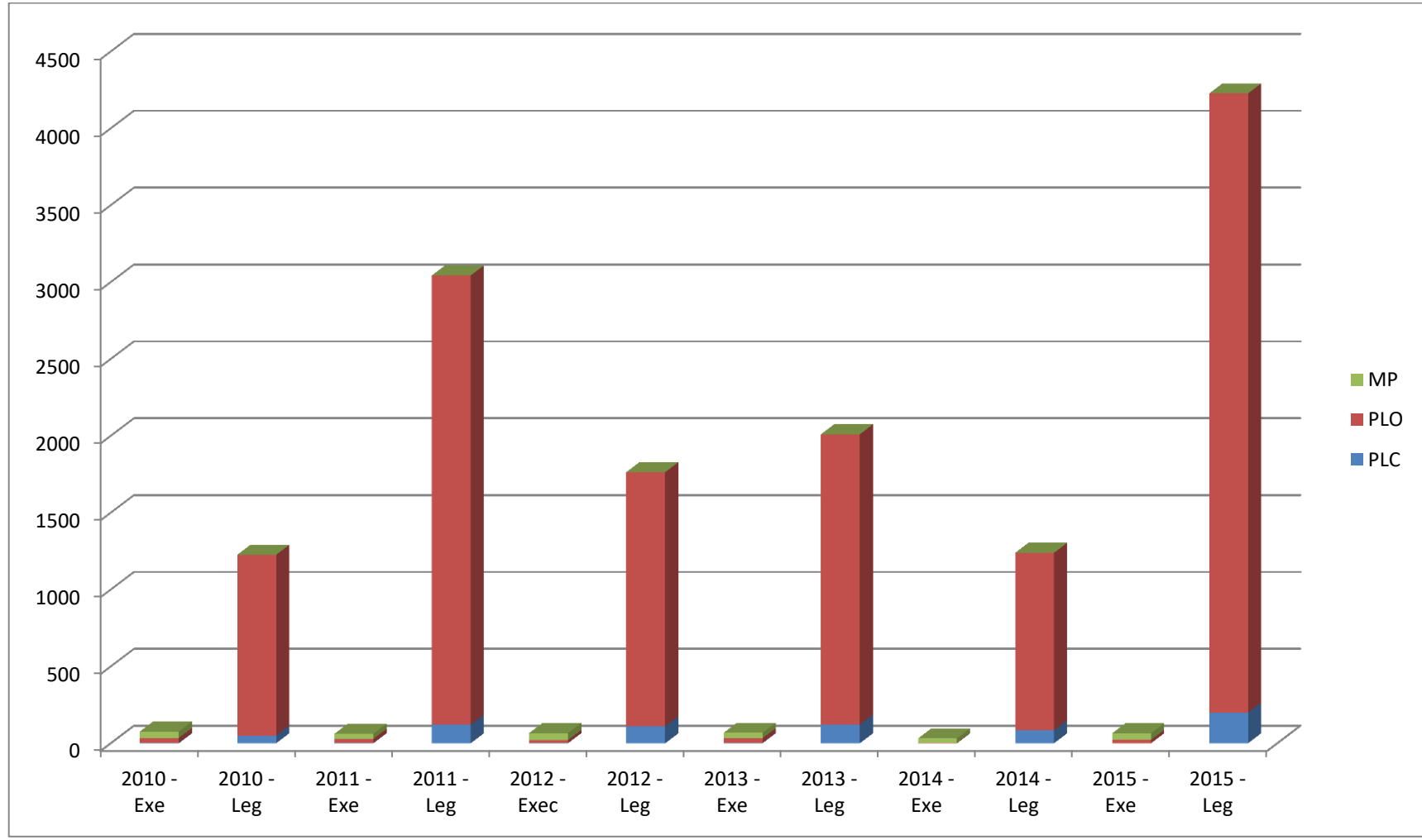
§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

³¹⁰ Sobre os possíveis problemas de uma análise com tal viés, cf. CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. As Dificuldades em se Quantificar o Qualitativo: Judicialização ou Representação? Política, Direito e Democracia no Brasil. *Revista de Direito do Estado*, v. 22, 2012, p. 253-276.

comparados a 65 oportunidades em que o Executivo exerceu a iniciativa, seja através de projetos de lei, seja através de medidas provisórias.

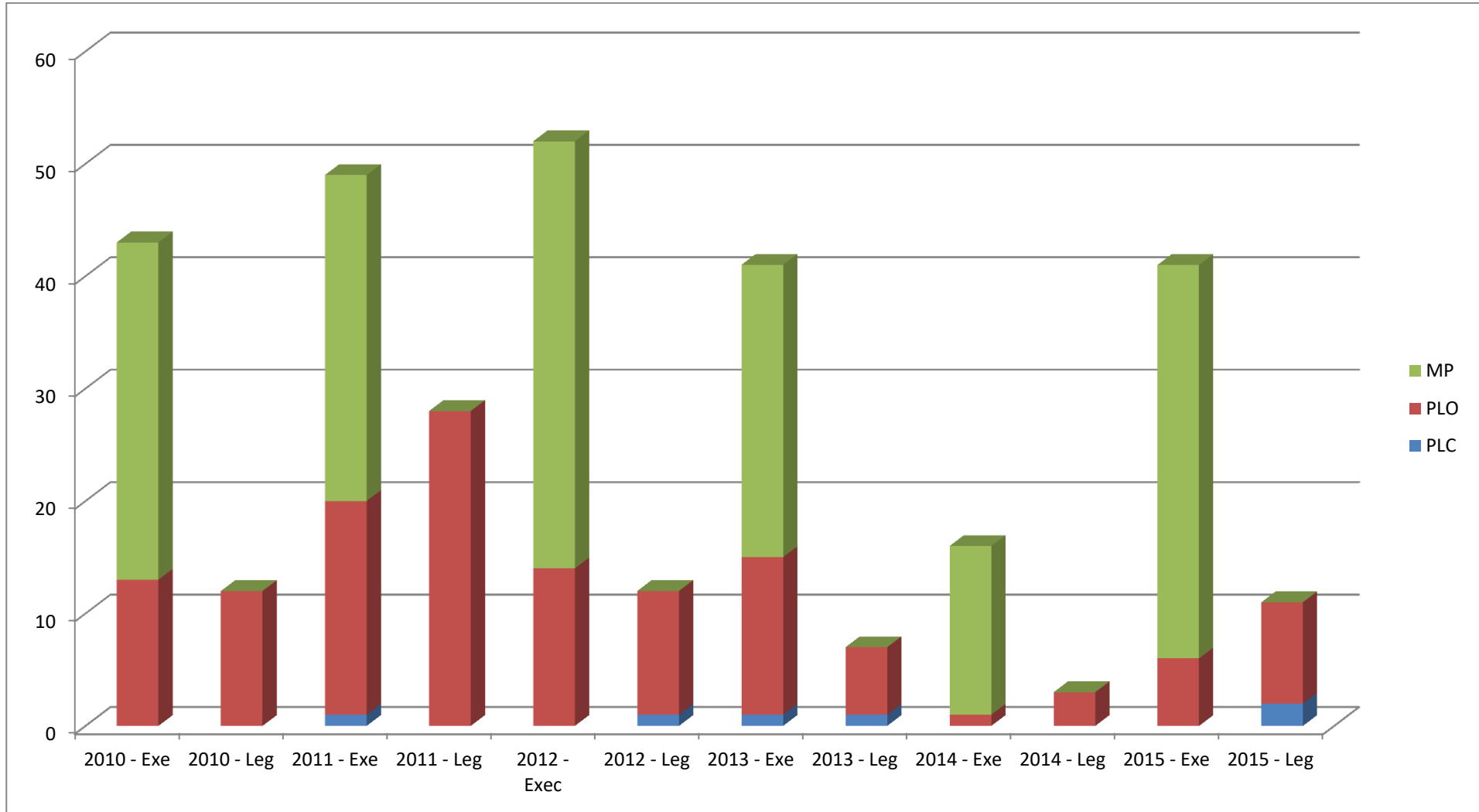
Uma representação gráfica ajuda a entender o ponto:



As estatísticas demonstram que, ao menos no quesito iniciativa, não há razão para se falar em predominância do Executivo sobre o Legislativo, isto é, a disparidade entre o número de iniciativas da Presidência da República e aquelas oriundas da Câmara dos Deputados indica que o suposto controle de agenda praticado pelo Executivo não tem efeitos significativos sobre a propositura de leis por parte dos parlamentares. Contudo, isso diz pouco. Para verificar a influência real do Executivo sobre o Legislativo, um dado complementar deverá ser apresentado, indicando a quantidade de propostas que foram iniciadas e aprovadas no período. Esse dado indicará o que, de fato, prepondera na agenda do Legislativo, tendo em vista que mostrará quais propostas costumam ser deliberadas e aprovadas.

No quesito sucesso na aprovação das leis, o cenário se inverte, e é o Executivo o ator principal. No primeiro ano objeto de análise, em 2010, o Executivo conseguiu passar 43 das 77 proposições oferecidas, enquanto os deputados aprovaram apenas 12, das mais de mil propostas. Das propostas apresentadas no ano de 2011, o Executivo teve aprovadas 49 proposições, e o Legislativo 28. De todas as proposições iniciadas em 2012, 52 projetos do Executivo foram aprovados, e apenas 12 do Legislativo foram transformados em lei. De todas as propostas apresentadas em 2013, o Executivo conseguiu ver aprovadas 41, e o Legislativo apenas 7. Das proposições de 2014, ano eleitoral, o Executivo aprovou 16, ao passo que o Legislativo logrou ver aprovadas apenas três. Por fim, os dados referentes ao ano de 2015 demonstram que, das 65 propostas apresentadas, o Executivo teve sucesso em 41 delas, ao passo que os deputados viram convertidas em lei apenas 11 projetos, dentre os 4.227.

Mais uma vez, recorre-se a uma representação gráfica para demonstrar o panorama encontrado:



Portanto, o que os dados demonstram é que, apesar do número de iniciativas legislativas oriundas dos próprios parlamentares representar um número muito superior ao nível de iniciativas exercidas pelo Presidente da República, este ainda obtém um número muito maior de sucesso na aprovação de suas propostas, o que, segundo nossa hipótese, indica predominância do Executivo na agenda do Poder Legislativo, na medida em que, com o manejo das medidas provisórias e do pedido de urgência³¹¹, os Presidentes dispõem de meios para não apenas inserir assuntos na agenda do parlamento, mas também para forçá-los a decidir sobre estes temas em um determinado lapso temporal³¹².

Contudo, é importante destacar que recentemente alguns autores, ligados à Ciência Política, têm apontado para um crescente protagonismo do próprio Congresso Nacional na arena legislativa³¹³. Este é o caso, por exemplo, de Acir de Almeida, que, em pesquisa

³¹¹ Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

³¹² Os altos índices de dominância e sucesso do Executivo na produção legal são reconhecidos pelo próprio Acir Almeida. A partir de dados colhidos no período de outubro de 1988 a dezembro de 2010, o autor concluiu que a taxa de sucesso do Executivo – iniciativas do Executivo aprovadas no mandato – Executivo é alta e estável. Em números, Acir indica que 73% das iniciativas do Executivo foram aprovadas no mandato, e 82% das leis produzidas partiram do Executivo. Cf. ALMEIDA, Acir. *O Congresso e o Executivo na produção de leis*. DIEST – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia e IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica aplicada, 07/05/2013. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir_CDExecutivoelegislativonaproducaodeleis.pdf> . Acesso em 28 dez. 2016. A manutenção do sucesso do Executivo também foi objeto de estudo realizado pelo Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon/Iesp), que concluiu, em 2014, que a taxa de sucesso do governo Dilma superava os governos Lula. VASCONCELLOS, Fábio. Desempenho de Dilma no Congresso até agora supera os governos Lula. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10/11/2014. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/desempenho-de-dilma-no-congresso-ate-agora-supera-os-governos-lula-554324.html>>. Acesso em 13 jan. 2017.

³¹³ Este é o caso de Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Luciano Rennó e Acir Almeida, que discutiram o tema no 39º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, em uma sessão chamada “Congresso Nacional: um novo protagonismo?”. O resultado das pesquisas apresentadas foi noticiado em diversos veículos, cf. ARAGÃO, Alexandre. Protagonismo da Câmara é tendência de longo prazo, indica estudo. *Folha de S. Paulo*, Caxambu, 29/10/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1700147-protagonismo-da-camara-e-tendencia-de-longo-prazo-indica-estudo-do-ipea.shtml>>. Acesso em 26 jul. 2016; CANÁRIO, Pedro. Em dez anos, fábrica de leis saiu do Executivo e foi para o Congresso. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 21/11/2015, Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-21/dez-anos-fabrica-leis-saiu-executivo-foi-congresso>>. Acesso em 26 jul. 2016.

realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada³¹⁴, analisou o processo legislativo no Congresso Nacional no período 1989-2014, e notou que o padrão de predominância do Executivo havia se alterado nos últimos dez anos analisados, por conta da diminuição da utilização de medidas provisórias e pela redução no uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei, o que permitiu o autor concluir que a agenda legislativa havia se tornado mais aberta e descentralizada. Mais aberta no sentido de que o conteúdo da agenda passou a abranger mais proposições oriundas dos próprios parlamentares, e mais descentralizada na medida em que, segundo Acir, “o *timing* de quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser definido pelas várias comissões permanentes, e não mais pelo Executivo (via uso de MPV e urgência constitucional) e pelas lideranças partidárias (via urgência regimental e o controle da pauta do plenário)”³¹⁵.

Entretanto, apesar da solidez das pesquisas do autor, os dados acima apresentados demonstram, também de forma consistente, a manutenção de um rígido controle de agenda legislativa por parte do Executivo. Além disso, minha pesquisa não contrapõe diretamente as informações apresentadas por Acir Almeida, por algumas razões metodológicas.

Inicialmente, Acir Almeida não levou em conta as leis e medidas provisórias que cuidavam de temas ligados ao orçamento, ao passo que não fiz qualquer distinção qualitativa, ou seja, sobre os assuntos das medidas provisórias, e, por isso, não descartei nenhuma medida.

Além disso, o período em que Acir aponta uma mudança de comportamento abrange os últimos dez anos, em comparação com um período anterior que se inicia com a promulgação da Constituição, enquanto que minhas pesquisas abrangem apenas um período de cinco anos.

Em terceiro lugar, minhas pesquisas demonstram a taxa de sucesso apenas dos projetos apresentados durante o período analisado, ou seja, proposições anteriores ao ano de 2010, ainda que aprovadas dentro do período analisado, não compõem os dados, pois o que se quis analisar é se o Executivo também controla o *timing* do Legislativo, isto é, se ele logra êxito em aprovar suas propostas com maior velocidade. Já a pesquisa de Acir de Almeida considera apenas as medidas aprovadas em determinado ano, desconsiderando o ano em que

³¹⁴ ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, Jan.-Jun., 2015, pp. 45-50.

³¹⁵ ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, Jan.-Jun., 2015, p. 48.

foram propostas, ou seja, um projeto apresentado no ano de 2000 e transformado em lei no ano de 2010 é equiparado a uma proposição de 2010 aprovada também em 2010.

Deste modo, apesar da possível nova tendência levantada por alguns autores, concordo com aquelas que indicam que ainda persiste uma preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo nas iniciativas legislativas, sobretudo em virtude do controle do tempo de deliberação dos parlamentares, a partir do uso das medidas provisórias e dos requerimentos de urgência, que possuem a capacidade de forçar o trancamento de pauta, impondo, assim, uma rápida decisão dos parlamentares.

2.4 Iniciativa popular de leis

2.4.1 A iniciativa popular na constituinte

Antes da Constituição de 1988, os textos constitucionais foram omissos em relação à previsão da iniciativa popular de leis, ou seja, o direito e a forma de participação dos indivíduos no processo legislativo, através da apresentação de projetos de lei, não mereceu proteção constitucional. Na verdade, omissão não houve, mas sim vontade deliberada de não permitir a participação popular direta nos afazeres do poder público³¹⁶. Esse panorama, no entanto, foi desafiado inicialmente na década de 70, a partir de três movimentos democráticos que buscavam a superação do regime ditatorial. Na síntese de Adrian Sgarbi:

[...] um primeiro [movimento] surgido a partir de 1977, e sobretudo de 1979, que marca a aspiração da passagem do regime ditatorial para o democrático, conhecido como “abertura”; um segundo que, embora tenha sido lançado em 1977, apenas receberia maiores adesões em 1982, que foi a idéia de uma Assembléia Constituinte, difundida oficialmente na Convenção Nacional do Movimento Democrático Brasileiro (MDB); por fim, um terceiro que alcançaria seu clímax em 1984, o movimento a favor de eleições presidenciais livres e diretas, nominado “Diretas, já!”³¹⁷.

³¹⁶ NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 87.

³¹⁷ SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 19.

Dos três movimentos apontados pelo autor, todos, em certa medida, atingiram sucessos e experimentaram frustrações. O processo de abertura política, desenvolvido a partir de “sístoles e diástoles”, em referência aos movimentos de contração e relaxamento dos músculos do coração, contribuiu para a abertura democrática, porém, também foi marcado por movimentos de força bruta³¹⁸ e por marcas autoritárias que permanecem até hoje, como é o caso da Lei de Anistia, que perdoou os crimes cometidos pelos militares durante o período ditatorial.

A convocação de uma Assembleia Constituinte³¹⁹, por sua vez, apesar de ter lançado a ideia de elaboração de um novo texto constitucional, alinhado ao influxo das ideias democráticas, foi moderada pela adoção da fórmula que concedia poderes constituintes aos parlamentares eleitos em 1986, rejeitando-se, portanto, o modelo de Constituinte exclusiva³²⁰.

Em último lugar, o movimento das “Diretas, já!”, apesar de ter reunido um grande número de pessoas, foi rejeitado em 25 de abril de 1984, pois não foram obtidos os votos necessários para a aprovação da emenda constitucional que tinha como objeto a reintrodução da eleição presidencial direta no Brasil. Contudo, sua importância para o restabelecimento do regime democrático no Brasil é inegável.

Neste tópico, o que se investigará é o tratamento conferido pela constituinte às tentativas de regulamentação da iniciativa popular, especificamente. O breve resumo dos três movimentos históricos, com seus sucessos e frustrações, serve apenas para indicar como, de um modo geral, a luta pela democracia no Brasil é, em geral, acompanhada de movimentos de resistência, que buscam manter o imobilismo do sistema político³²¹.

Inicialmente, ainda na fase pré-constituinte, logo após José Sarney assumir a Presidência da República, em 1985, foi editado o decreto nº 91.450, que instituiu a Comissão

³¹⁸ Um exemplo poderia ter sido o Atentado ao Riocentro, em 1981, felizmente frustrado, e até hoje investigado. Sobre a tramitação das investigações, até o ano de 2002, cf. ZAVERUCHA, Jorge; MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. Superior Tribunal Militar: Entre o Autoritarismo e a Democracia. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 4, 2004, pp. 779-781.

³¹⁹ Para um panorama geral da Assembleia Constituinte, cf. SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pp. 79-117.

³²⁰ Acerca dos movimentos que surgiram na sociedade que tinham como bandeira a instituição de uma Assembleia Constituinte exclusiva, cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991, pp. 123-124.

³²¹ Sobre a persistência de uma perspectiva conservadorista na política brasileira, cf. NOBRE, Marcos. *Imobilismo em Movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Provisória de Estudos Constitucionais³²² – conhecida como Comissão Afonso Arinos, em virtude do jurista que a liderava –, atribuindo à comissão a elaboração de um anteprojeto de Constituição que servisse de modelo de discussão³²³. Este projeto, já de forma inovadora, contemplou a iniciativa popular em dois dispositivos, os artigos 90³²⁴ e 186³²⁵, que, contudo, remeteram a disciplina do direito de iniciativa às constituições estaduais e à lei complementar. Isto é, ao mesmo tempo em que apresentou uma fórmula pioneira de participação do povo no processo legislativo, o primeiro projeto de Constituição conteve a possibilidade de modificações substantivas imediatas, condicionando a participação à edição de leis futuras. O relatório da comissão e o anteprojeto, todavia, foram ignorados pelo Presidente Sarney, que não desejava impor limites à Assembleia Constituinte que ainda se instalaria³²⁶.

Ainda na fase pré-constituente, três outros anteprojeto foram elaborados por conhecidos juristas. O primeiro deles foi elaborado por Fábio Konder Comparato³²⁷, que se recusou a participar da Comissão Afonso Arinos e, no que toca à iniciativa popular, previa a possibilidade de apresentação de projetos pelo povo não só para a edição de leis, mas também para modificar a Constituição. Além disso, os requisitos para o exercício da iniciativa eram expressamente previstos no anteprojeto, e pouco rígidos³²⁸. O segundo foi apresentado por José Afonso da Silva, que havia integrado a Comissão Afonso Arinos, e, no ponto referente à iniciativa popular, contemplou-a apenas para a apresentação de projetos de lei, por um grupo de no mínimo cinquenta mil eleitores. Além disso, o projeto delegava aos legisladores

³²² O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos está disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2016.

³²³ SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 20.

³²⁴ Art. 90 – A Constituição Estadual disporá sobre os casos e as formas de iniciativa legislativa popular e de referendo no Estado e no Município.

³²⁵ Art. 186 – A iniciativa legislativa popular será admitida nos casos e na forma estabelecidos em lei complementar, me diante a apresentação de projetos de lei articulados.

³²⁶ SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 22.

³²⁷ O anteprojeto elaborado por Fábio Konder Comparato deu origem a um livro chamado “Muda Brasil: Uma constituição para o desenvolvimento democrático”, publicado em 1986, pela editora Brasiliense.

³²⁸ No projeto de Comparato, o artigo 133 previa expressamente que um conjunto de dez mil cidadãos poderia exercer o direito de iniciativa de leis, complementares ou ordinárias. Por sua vez, a iniciativa para propor emendas parlamentares pelo povo foi prevista no artigo 234, IV, que exigia um conjunto de trinta mil cidadãos. COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: Uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, pp. 113 e 147.

estaduais e municipais a disciplina do instituto em suas circunscrições³²⁹. Por fim, o jurista Pinto Ferreira, que também foi membro da Comissão Arinos, apresentou seu próprio projeto, que previa a iniciativa popular para leis e para emendas constitucionais, exigindo, em ambos os casos, a reunião de cinquenta mil eleitores³³⁰. Deste modo, um traço comum aos anteprojetos apresentados pelos três juristas foi a previsão de requisitos menos rígidos para o exercício da iniciativa popular do que aqueles que foram contemplados no texto final da Constituição.

Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987, as discussões sobre as formas de exercício da iniciativa popular legislativa se deslocaram para as diversas comissões que foram encarregadas dos trabalhos constituintes. Começando com as subcomissões, que os órgãos encarregados de iniciar propriamente os trabalhos, o tema da iniciativa popular foi objeto de deliberação e estudo nas subcomissões dos “Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias” e na do “Poder Legislativo”.

Na Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, a questão do exercício da iniciativa popular legislativa foi naturalmente tratada no âmbito dos direitos políticos, e uma passagem do deputado Uldorico Pinto destacou a importância atribuída ao tema:

[...] A nova Constituição brasileira deve permitir uma participação mais democrática de toda a sociedade. Penso, realmente, que a Constituinte não foi instalada para dar continuidade à velha Constituição. Esse aspecto também fortalecerá o Poder Legislativo. Não o prejudicará. Ao se permitir que o cidadão apresente emenda, não se estará depreciando o Legislativo, principalmente a nível do que está agora, mas, pelo contrário, valorizando-o³³¹.

Durante os debates na subcomissão, a questão da iniciativa popular encontrou pouca resistência³³², e até mesmo a possibilidade de iniciativa do povo para propor emendas

³²⁹ NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 96.

³³⁰ NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 96.

³³¹ O trecho está contido na página 15 dos anais da referida subcomissão, em documento disponível no aplicativo disponibilizado pelo site oficial da Câmara dos Deputados no seguinte endereço: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em 05 out. 2016.

³³² Um exemplo de resistência foi o discurso do constituinte João Menezes, desconfiando da capacidade do povo para exercer o direito de iniciativa: “[...] Então, Sr. Presidente, discordo disso: essa coisa de dizer que fica

constitucionais não foi alvo de disputas. Como resultado, o anteprojeto aprovado pela subcomissão consagrou, no capítulo dedicado aos direitos políticos, a iniciativa popular para elaboração de leis, exigindo-se a reunião de quinze mil pessoas, e também para emendas constitucional, hipótese em que o requisito passou a ser o conjunto de trinta mil pessoas. Em todo caso, o anteprojeto também destacou que as propostas de iniciativa popular tramitariam no Congresso Nacional em caráter prioritário³³³. Portanto, até este ponto, a iniciativa popular havia sido consagrada de forma ampla – para leis e emendas constitucionais –, e com requisitos pouco exigíveis – assinatura de um conjunto de quinze ou trinta mil eleitores, a depender da espécie legislativa.

De modo parecido, na Subcomissão do Poder Legislativo³³⁴ os debates pareciam tomar como pressuposto, salvo exceções pontuais³³⁵, a necessidade previsão da possibilidade do

assegurada à iniciativa popular a lei, mediante proposta de 15 mil eleitores, e de emendas à Constituição, mediante propostas de 30 mil eleitores. O Congresso Nacional discutirá e votará tais iniciativas em caráter prioritário. Onde vamos fazer isso, Srs. Constituintes? Vamos sair daqui de papel, lápis e bloco na mão, tomando assinatura de eleitor que não sabe nem do que se está tratando? Esta é que é a verdade. Vamos colocar a nossa luta em torno da educação, da saúde. Aí sim. Só quando esse povo melhorar a educação e a saúde poderemos ter medidas maiores. Mas na situação em que está, isto é motivo de riso, porque aqui realmente tudo é povo, popular, etc., mas o povo não vai cheirar nada, não vai ganhar nada. Esta é que é a grande realidade. Se o povo está esperando que vai ter casa de graça, ter luz de graça, sabemos que isso não vai acontecer. Vamos fazer o possível para dar o melhor para esse povo. Isto sim. Mas afirmar isso dentro da Constituição parece-me uma balela, e balela não terá o meu voto. Isso pode ser antipático, ruim para minha carreira política, o que for, mas acho que sou responsável, não posso na car (sic) na Constituição coisas que não devem ser colocadas. Não se pode fazer uma Constituição capenga, que enxergue só um lado. A Constituição tem que enxergar todos, tem que andar com as duas pernas, tem que andar direito”. Este trecho se encontra na página 116 dos anais da subcomissão, disponíveis em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em 05 out. 2016.

³³³ “Art. 21 do Anteprojeto – Fica assegurada a iniciativa popular de lei mediante proposta de quinze mil eleitores, e de emenda da Constituição, mediante proposta de trinta mil eleitores, e de emenda da Constituição, mediante proposta de trinta mil eleitores. O Congresso nacional discutirá e votará tais iniciativas em caráter prioritário”. O inteiro teor do anteprojeto da subcomissão está disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/Comissao-1/subcomissao1b>. Acesso em 05 out. 2016.

³³⁴ Os anais estão disponíveis em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em 05 out. 2016.

³³⁵ O discurso contrário que mais chamou a atenção foi o do jornalista João Emílio Falcão, então Presidente do Comitê de Imprensa do Senado, convidado a participar dos debates da subcomissão: “[...] Sou contra essa tese, hoje, da iniciativa popular [...]. V. Ex^{as} foram eleitos para ser os representantes do povo e assim, não se recusarão a apresentar uma emenda, se for justa. Esse negócio de encher o Congresso de ônibus de direita, de esquerda, de esquerda-volver para pressionar, causar medo no Deputado, para agarrá-lo na saída para colocar garimpeiro jogando papel em cima de mesa de Deputado, não é comigo. A característica da representação popular é o voto. Uma vez que os Deputados foram votados, que os grupos procurem seus representantes, converse, apresentem suas propostas e os façam endossá-las. Por se tratar de uma iniciativa popular, virem mil sujeitos invadir o Congresso! Esses mil sujeitos nada representam em relação aos 130 milhões de brasileiros. [...] Minha opinião, portanto, é muito cautelosa neste ponto. Sei que não é uma opinião fácil. Dirão outros que é uma opinião reacionária, mas sou muito mais a favor do reconhecimento do mandato legislativo de que dos ônibus

exercício da iniciativa popular legislativa. A disputa que se instaurou nessa subcomissão, ao que parece, tinha por objeto o número de assinaturas exigível para o exercício dessa iniciativa. A solução para lidar com essa disputa foi simplesmente adiá-la, já que o anteprojeto aprovado pela subcomissão delegou a regulamentação da iniciativa popular à lei complementar³³⁶.

Em seguida, as discussões sobre a iniciativa popular de leis foram deslocadas das subcomissões para as comissões às quais as primeiras estavam vinculadas. A subcomissão dos “Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias” vinculava-se à comissão da “Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher”, enquanto a subcomissão do “Poder Legislativo” se atrelava à comissão da “Organização dos Poderes e Sistema de Governo”.

Na comissão da “Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher”, durante as discussões, o tema da iniciativa popular foi abordado apenas de forma tangencial, em discurso do constituinte Lysâneas Maciel, que buscou demonstrar que o povo havia tido voz na subcomissão³³⁷. A falta de discussão no âmbito da comissão teve reflexo no anteprojeto que foi aprovado, que se limitou a dizer que o povo exerceria a democracia, dentre outras coisas, através do direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis, sem indicar, todavia, como a iniciativa seria praticada, e quais seriam os seus requisitos³³⁸. Portanto, a passagem da subcomissão para a comissão, significou, em boa medida, a

alugados, fretados, com pessoas que podem ser pagas ou não”. O trecho se encontra na página nº 144 dos anais da subcomissão do Poder Legislativo, disponíveis em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em 05 out. 2016.

³³⁶ “Art. 22 do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo: A iniciativa de projetos de emendas à Constituição, de leis complementares e ordinárias, inclusive sobre matéria orçamentária, pelas Assembléias Legislativas estaduais, pelos partidos políticos, pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil, far-se-á na forma estabelecida em lei complementar”. O inteiro teor do anteprojeto da subcomissão está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-108.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

³³⁷ “[...] no parecer da nossa Subcomissão, o povo, que é o grande ausente, foi ouvido. Propostas feitas até em papel de pão – repito – foram encaminhadas à Subcomissão e aproveitadas. E entendemos que era tempo de mudar esse direito disperso, difuso, sem qualquer organicidade, sem qualquer lógica, transformando a Subcomissão [...] num instrumento da participação popular equilibrada, sábia e absolutamente necessária nesse processo. [...] Sugerimos a iniciativa popular das leis ordinárias ou constitucionais, para que o povo esteja sempre presente no processo”. O trecho está na página 10 dos anais da Comissão.

³³⁸ “Art. 15 – O povo exerce a soberania: III – pelo direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis”. O inteiro teor do anteprojeto da comissão está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

contenção do avanço proporcionado pelo regramento dado à ideia de iniciativa popular no âmbito da subcomissão.

Por sua vez, na comissão da “Organização dos Poderes e Sistema de Governo”, que reuniu, dentre outros, os trabalhos da subcomissão do “Poder Legislativo”, o panorama foi bem diferente. Durante os debates, várias foram as propostas de regulamentação da iniciativa popular³³⁹, e, no anteprojeto aprovado, a iniciativa popular foi consagrada para leis e para emendas à Constituição, e o exercício do direito não foi postergado até edição de lei complementar para cuidar do assunto³⁴⁰. Portanto, o efeito produzido no âmbito da comissão da “Organização dos Poderes e Sistema e Governo” foi o inverso ao verificado na comissão analisada no parágrafo anterior, ou seja, o anteprojeto da comissão ampliou as potencialidades da iniciativa popular, na medida em que, na subcomissão sob o seu poder, o tema havia sido delegado à posterior lei complementar.

Passadas as fases de estudo, debates e votação nas subcomissões e comissões temáticas, era hora de sistematizar em um único documento tudo aquilo que foi discutido de forma isolada em vários órgãos diferentes. Essa tarefa coube à comissão de Sistematização. No âmbito desta comissão, o tema da iniciativa popular foi lembrado diversas vezes³⁴¹, tanto para discussão dos requisitos exigidos para o seu exercício³⁴², quanto para debater a

³³⁹ Um exemplo foi a emenda apresentada pelo constituinte Jorge Hage, que condicionava a iniciativa popular de projetos de emendas à Constituição e de leis à subscrição de apenas 50 mil eleitores, e ainda estabelecia que tais projetos deveriam ser votados no prazo de 180 dias, contados da sua apresentação.

³⁴⁰ “Art. 33 – Fica assegurado o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, nos termos previstos nessa Constituição.

Parágrafo único – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou emenda à Constituição, devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles”. O inteiro teor do anteprojeto da comissão está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

³⁴¹ Interessante, neste ponto, a defesa que o professor Dalmo Dallari fez do instituto, quando convidado a se pronunciar na constituinte: “[...] Realmente, esse instituto da iniciativa popular é fortalecedor do Parlamento, ao mesmo tempo em que tem o sentido democratizante. De fato, trabalhando junto com o povo, o Parlamento terá no povo o seu primeiro defensor. Sentindo-se aliado do Parlamento, seu verdadeiro companheiro de trabalho, o povo será um defensor intransigente da independência e das prerrogativas de que o Parlamento necessita. Além disso, trabalhando junto com o povo, o Parlamento terá condições para externar com maior autenticidade a vontade popular”. Vide página 427 do primeiro volume dos anais da comissão de Sistematização, disponíveis em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidadada/publicacoes/anais-da-assembly-nacional-constituente. Acesso em 05 out. 2016.

³⁴² Veja-se, por exemplo, a página 886 do segundo volume dos anais da comissão da Sistematização, em que se discute emenda que visa estabelecer o requisito de subscrição de 0,3% do eleitorado nacional para o exercício da iniciativa popular.

celeridade do procedimento legislativo a que os projetos populares deveriam ser submetidos³⁴³.

O primeiro anteprojeto apresentado pelo relator da comissão de Sistematização, conhecido como projeto “Frankenstein”³⁴⁴, contemplou a iniciativa popular em dois dispositivos. No primeiro deles, estabeleceu que a Constituição poderia ser emendada em virtude de projeto de iniciativa popular³⁴⁵. Em seguida, na mesma linha do anteprojeto da comissão de “Organização dos Poderes e Sistema e Governo”, estabeleceu os requisitos para o exercício da iniciativa popular³⁴⁶, de modo muito menos exigente do que os que foram posteriormente contemplados no texto final da Constituição. O projeto “Frankenstein” contava com quinhentos artigos, e diversas disposições incompatíveis entre si³⁴⁷, e estava claro que não poderia servir como uma Constituição, e por isso foi superado.

³⁴³ Exemplo deste ponto é emenda apresentada pelo constituinte Antonio Mariz, que exigia tratamento prioritário aos projetos populares, invocando, inclusive, experiências de estados norte-americanos: “Ora, a iniciativa popular em Estados como a Califórnia, o Colorado e o Missouri assume dois aspectos e duas classificações: pode ser iniciativa popular direta ou indireta, distinguindo-se pelo fato de que, na iniciativa direta, a proposta não é encaminhada à assembleia legislativa do Estado, mas diretamente ao povo, que a vota através de **referendum**. A assembleia legislativa nesses Estados fica à margem do processo legislativo. Só na iniciativa popular chamada indireta é que essa proposição popular vai à Assembléia.

Pois aqui estamos adotando essa forma atenuada de iniciativa popular, aquela que faz com que o projeto elaborado por iniciativa de determinado percentual de eleitores do povo seja dirigido ao Congresso Nacional. Portanto, é uma participação limitadíssima em face da legislação vigente”. O trecho se encontra na página 855 do segundo volume dos anais da comissão de Sistematização, disponíveis em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em 05 out. 2016.

³⁴⁴ NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 102.

³⁴⁵ “Art. 117 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV – de iniciativa popular nos termos previstos nesta Constituição”. O inteiro teor do anteprojeto da comissão está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

³⁴⁶ “Art. 120 – Fica assegurado o direito de iniciativa legislativa aos cidadãos nos termos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de Emenda à Constituição devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estado, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles”. O inteiro teor do anteprojeto da comissão está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

³⁴⁷ GOMES, Sandra. *O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 198.

Surgiu então o primeiro projeto substituto integral, da lavra do relator da comissão de sistematização, o constituinte Bernardo Cabral. Este projeto, apelidado de “Cabral Zero”³⁴⁸, era muito mais sistematizado³⁴⁹, mas reproduziu o texto do projeto “Frankenstein” em relação à iniciativa popular, nos artigos 118, IV³⁵⁰, e 121³⁵¹. Este projeto foi objeto de dois outros substitutivos³⁵², cujos textos foram diminuídos e aprimorados, mas os dispositivos referentes à iniciativa popular sofreram modificações apenas topográficas, mas não textuais. Portanto, até esta fase da constituinte, a iniciativa popular sobrevivia, com a possibilidade de exercício para apresentação de projetos de emendas constitucionais e de leis, e o requisito numérico se mantinha em 0,3% do eleitorado nacional, o que representaria, nos números de hoje, cerca de 432 mil pessoas.

Levado à votação, contudo, o projeto de Constituição sofreu alteração em relação à iniciativa popular, e o requisito numérico foi enrijecido, ao mesmo tempo em que foi retirada a iniciativa de projetos populares de emendas constitucionais. No bom resumo de José Duarte Neto:

Ao final da votação do primeiro turno, o Projeto de Constituição já apresentava a atual redação, e de maneira desditosa elevava o número de subscrições da iniciativa popular legislativa para 1% do eleitorado nacional, excluindo aos cidadãos a iniciativa constitucional. Essa teria sido a redação vencedora, e, não sem um pouco de pesar, não há como desconsiderar que foram desprezadas propostas e emendas que com boa técnica haviam enfrentado o instituto, tornando-o adequado e eficiente para a realidade que a Constituição pretendia instaurar com o enunciado do art. 1º, parágrafo único.

³⁴⁸ O inteiro teor do anteprojeto da comissão está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-223.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

⁴⁸ NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 102.

³⁵⁰ “Art. 118 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV – de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição”.

³⁵¹ “Art. 121 – Fica assegurado o direito de iniciativa legislativa aos cidadãos nos termos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de Emenda a Constituição devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles”.

³⁵² Os dois projetos, chamados de Cabral 1 e Cabral 2, podem ser encontrados, respectivamente, em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>> e <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em 08 out. 2016.

Teria ainda incorrido em desacerto maior quando se fez de mouco à mobilização e anseio popular.

Deste modo, subitamente, a iniciativa popular foi enfraquecida durante a constituinte, apesar de todos os esforços e discussões do modelo que seria adotado, e até mesmo contra a percepção silenciosa de que o instrumento deveria ser adotado como forma de enriquecer a participação democrática na política³⁵³. O que parece explicar a derrocada da iniciativa popular durante a constituinte foi a permanência do conservadorismo, como bem apontado por Marcos Nobre:

Essa é figura primeira do pemedebismo [...]: uma cultura política dotada de mecanismos de administração de conflitos que, dado seu peculiar sistema de vetos, se caracteriza por travar mudanças profundas, mesmo que tenham se tornado urgentes, prementes em vista de problemas estruturais postos a descoberto. Também o processo constituinte e o próprio texto constitucional resultante espelharam à sua maneira a cristalização dessa dominância pemedebista. [...] Ao ser promulgada, a Constituição Federal de 1988 não se apresentou primeiramente como uma saída para os impasses de um nacional-desenvolvimentismo já caduco, mas antes como sua cristalização³⁵⁴.

A iniciativa popular, como outras matérias, foi sacrificada pela atuação de um grupo conservador suprapartidário apelidado de “Centrão”³⁵⁵. Esse grupo se formou em outubro de 1987, por um conjunto de 152 parlamentares, que se localizavam à direita do espectro político, e compartilhavam a insatisfação com a direção tomada pela constituinte³⁵⁶. Tal conjunto de constituintes tinha como mote a alteração das regras do regimento interno da

³⁵³ Em 1990, José Álvaro Moisés já denunciava que a forma restritiva tornaria a iniciativa popular um instrumento de difícil uso: “Trata-se, portanto, apesar da novidade, de concepção bastante restritiva do modelo que envolve a legislação direta: (1) a iniciativa não abrange a possibilidade de mudanças constitucionais da Federação, dos Estados ou das Leis Orgânicas dos Municípios; (2) ela restringe-se às leis ordinárias nesses três níveis; (3) ela exige um índice bastante elevado de participação dos eleitores para, sequer, originar-se cerca de 800 mil assinaturas, no plano federal, e, digamos, 150 mil em cidades com 3 milhões de eleitores. Se levarmos em consideração a longa tradição de desestímulo à participação popular na política que marca a cultura política tradicional do país, não é fácil imaginar que esses números serão alcançados sem dificuldade”. MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação: Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 85.

³⁵⁴ NOBRE, Marcos. *Imobilismo em Movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, pp. 49-50.

³⁵⁵ NOBRE, Marcos. *Imobilismo em Movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 50: “O emblema do pemedebismo dominante no período constituinte foi o chamado Centrão, enorme bloco suprapartidário que, de fato, determinou como nenhum outro o processo e seu resultado final. Essa é a primeira figura consolidada do pemedebismo tal como se constituiu na década de 1980”.

³⁵⁶ Para um profundo relato sobre o processo constituinte, cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Assembleia Constituinte, que, segundo eles, dificultava a aprovação de emendas no plenário³⁵⁷. Finalmente, o grupo conseguiu a aprovação de um novo regimento interno, que tornava a tomada de decisões muito mais centralizada³⁵⁸, e então surgiu uma nova oportunidade para modificar o projeto de Constituição, o efetivamente ocorreu – como dito acima –, e no final do primeiro turno de votação, a iniciativa popular havia sido enfraquecida em virtude das emendas do Centrão, que deram origem ao chamado “Projeto B”³⁵⁹.

O obituário da iniciativa popular foi amplamente divulgado em um dos jornais mais influentes da época³⁶⁰. Em um artigo publicado na Folha de São Paulo, intitulado sugestivamente de “Centrão mata iniciativa popular”, em 13 de janeiro de 1988, o jornalista Clóvis Rossi apontava:

O anteprojeto de Constituição preparado pelo Centrão – o agrupamento suprapartidário conservador do Congresso constituinte – mata todas as aberturas previstas no texto aprovado pela Comissão de Sistematização para as chamadas “iniciativas populares” em matéria de elaboração constitucional e/ou legislativa. [...] O Centrão varreu do mapa essa abertura. [...] Abrindo-se a possibilidade de que o próprio eleitorado tome iniciativas na esfera legislativa, a tendência natural é a de estimular a participação política do cidadão, um dos caminhos para vencer preconceitos explicáveis mas não justificáveis contra pôr a mão no que, geralmente, se considera uma

³⁵⁷ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 206.

³⁵⁸ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, pp. 209-216. Inclusive, essa centralização é vista pela autora como a origem do Colégio de Líderes. Essa visão é confirmada por Nelson Jobim, deputado constituinte, que em uma conferência afirmou: “Então, surgiu o Colégio de Líderes como um instrumento definitório dos acordos, gerenciado pelo dr. Ulysses. O objetivo era criar mecanismos que acelerassem os processos decisórios. E o único mecanismo possível foi exatamente o Colégio de Líderes, para disciplinar os acordos, os entendimentos, as regras de procedimentos. Mas surgiu o problema de que no Colégio de Lideranças não se conseguia fazer acordos. Chegava-se ao plenário com todas as alternativas de texto existentes, os artigos que estavam nos projetos, as redações que estavam nas emendas, as supressões – às vezes destacava-se parte da emenda, porque não se desejava aprovar o todo –, e nem sempre essas alternativas eram passíveis de formar a maioria necessária para aprovação. Então lançamos mão de um procedimento que eu havia copiado das Cortes portuguesas, que eram as emendas de transação. Na hora da votação em plenário, se uma matéria não servia criávamos um texto novo, fora do processo regimental. Esse texto novo era o que formava a maioria, e então votávamos”. JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa n. 3*, nov. 1994, p. 45.

³⁵⁹ A comparação entre as modificações pode ser visualizada no site da Câmara dos Deputados, no seguinte endereço: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente. Acesso em 08 out. 2016.

³⁶⁰ A Folha de São Paulo divulgou um editorial denunciando as propostas conservadoras do Centrão depois da modificação do regimento interno. V. EDITORIAL. Os Absurdos do Centrão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/01/1988, p. A-2.

atividade “suja”. Por essa via, se chegaria, a um prazo mais ou menos longo, à indispensável organização da sociedade para cobrar de seus representantes e/ou do Estado o que a ela é devido. O projeto do Centrão mata essa perspectiva apenas esboçada, o que é péssimo para a democracia³⁶¹.

Portanto, diga-se mais uma vez, o que foi concebido, desde o início do processo constituinte, como um instrumento de participação popular, que incrementaria a democracia, sofreu limitações significativas, em virtude da ascensão do Centrão, e da força deste na condução dos trabalhos da constituinte após a modificação do regimento interno, que conferiu uma centralização ao processo decisório, permitindo que os parlamentares do grupo conservador modificassem profundamente o projeto de Constituição.

2.4.2 A iniciativa popular no ordenamento brasileiro

De acordo com o texto da Constituição de 1988, para que a iniciativa popular seja exercida, é necessário que se reúnam pessoas que perfaçam o número mínimo de um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos do que 0,3% dos eleitores de cada um desses Estados. Além disso, da leitura do texto constitucional é possível inferir que o povo, ao exercer a iniciativa, deverá apresentar um projeto à Câmara dos Deputados, e não meramente uma sugestão, o que indica que, junto das assinaturas, deverá constar um articulado do projeto, para que a iniciativa seja válida³⁶².

O texto constitucional ainda contempla uma limitação de uso da iniciativa, que é a impossibilidade do uso para e propositura de projetos de emendas constitucionais, eis que não há referência à iniciativa popular no artigo dedicado à emenda constitucional e, mais do que isso, apesar de haver referência à iniciativa popular, de forma ampla, no artigo 14³⁶³, como

³⁶¹ ROSSI, Clóvis. Centrão mata iniciativa popular. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/01/1988, p. A-2.

³⁶² Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

³⁶³ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

um direito político, os requisitos são explicitados no artigo 62, que está inserido na subseção intitulada “Das Leis”³⁶⁴.

Não só a Constituição cuida da iniciativa popular. Dez anos depois da promulgação da Constituição, em 1998, foi editada a Lei 9.709, para disciplinar as formas de participação direta do povo no processo legislativo – iniciativa popular, plebiscito e referendo. Neste diploma normativo, a iniciativa popular foi regulamentada em apenas dois artigos³⁶⁵, que praticamente reproduziram os dispositivos constitucionais sobre o assunto. As únicas inovações trazidas pela lei consistiram na previsão de que o projeto de iniciativa popular deveria se circunscrever na abordagem de um único assunto – ou seja, mais uma limitação –, e o de que o projeto de iniciativa popular não poderia ser rejeitado por vício de forma, devendo a Câmara dos Deputados corrigir eventuais impropriedades, o que, em certa medida, diminui as formalidades na apresentação do projeto.

2.4.3 A prática da iniciativa popular nos 28 anos de Constituição

Desde a promulgação da atual Constituição brasileira, em 5 de outubro de 1988, o país experimentou vários momentos históricos que causaram comoções nos diversos pontos de seu vasto território. Muitos escândalos de corrupção abalaram as instituições políticas, chacinas e assassinatos chocaram a sensibilidade da população, falhas estruturais na prestação dos serviços públicos mais básicos incutiram indignação nas pessoas. Cada uma dessas comoções poderia ser móvel para que a população se reunisse e buscasse melhorias, o que poderia ocorrer, por exemplo, através da apresentação de projetos de iniciativa popular de leis.

III - iniciativa popular.

³⁶⁴ Respeitável doutrina, no entanto, defende a possibilidade de apresentação de emenda constitucional popular, com base no texto constitucional. Cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 287.

³⁶⁵ Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Contudo, raras foram as vezes em que a vontade popular foi canalizada através do instrumento institucional da iniciativa legislativa no âmbito federal.

A primeira vez em que um projeto de iniciativa popular chegou ao Congresso Nacional foi em 19 de novembro de 1991, e a proposição objetivava a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular. Essa proposta contou com mais de 800 mil assinaturas, distribuídas por 18 estados brasileiros, e foi fruto de mobilização, de quase dois anos, da União dos Movimentos de Moradia, do Movimento Nacional de Moradia, e da Central de Movimentos Populares³⁶⁶. Todavia, nessa época, a Justiça Eleitoral ainda não contava com um cadastro de eleitores de caráter nacional, o que impossibilitou a conferência da autenticidade das assinaturas³⁶⁷. Ainda assim, na dúvida, optou-se pela tramitação do projeto³⁶⁸. Este projeto foi transformado em lei apenas em 2005³⁶⁹.

A segunda comoção que teria dado origem a um projeto de iniciativa popular foi o assassinato da atriz Daniela Perez, pelo também ator Guilherme de Pádua, que era seu par romântico em uma novela transmitida em horário nobre na Rede Globo. O caso foi noticiado pela imprensa com toques de dramaturgia, e à indignação popular foi associada a necessidade de um tratamento penal mais rígido para delitos semelhantes. Neste cenário, a mãe da atriz, a autora Glória Perez, se engajou em uma campanha para reunir assinaturas para a apresentação de um projeto de lei que incluísse o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos, da Lei 8.072/90³⁷⁰. Todavia, antes mesmo da conclusão da reunião de assinaturas, o Poder

³⁶⁶ MELLO, Humberto Laport de. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. 2013. 363f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 284.

³⁶⁷ A solução encontrada foi a assunção do projeto pelo deputado Nilmário Miranda PT/MG. Contudo, o próprio parlamentar reconheceu a origem popular da proposição. V. CARVALHO, Adail Ribeiro. *Participação Popular na Produção Legislativa: O Caso da Legislação Urbanística no Brasil pós-Constituinte*. 2012. 70f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Câmara dos Deputados, Brasília, 2012, em que consta o depoimento do referido deputado à página 42: “A audiência destina-se a ouvir os autores do projeto. Eu não; o autor é o povo. Participei ativamente no movimento popular em 1990, e, em 1991, participei de reuniões em vários recantos do País. Esse é um projeto autenticamente popular, aliás, foi o primeiro. Durante uma década, foi o único projeto de iniciativa popular nesta casa, até chegar aqui o projeto que versa sobre a corrupção eleitoral”.

³⁶⁸ NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 142.

³⁶⁹ O inteiro teor da lei 11.124/05 está disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11124-16-junho-2005-537348-norma-pl.html>>. Acesso em 09 out. 2016.

³⁷⁰ NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 143.

Executivo encampou a proposta, que foi aprovada um ano depois da proposição, em setembro de 1994, dando origem à Lei 8.930/94, o que põe dúvidas sobre se a proposta pode ser tida como uma verdadeira iniciativa popular, eis que o projeto não foi verdadeiramente apresentado pelo povo, mas sim pelo Executivo³⁷¹.

A terceira manifestação popular que deu ensejo à formulação de uma lei, nos moldes da iniciativa popular, teve o combate à corrupção como tema. A movimentação que gerou a lei foi iniciada pela Campanha da Fraternidade de 1996, cujo tema era “Fraternidade e Política” da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e a compra de votos foi tida, na campanha, como uma das principais distorções da democracia brasileira³⁷². Através da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), entidade vinculada à CNBB, decidiu-se que a alteração da lei eleitoral deveria ser provocada por iniciativa popular, já que o instrumento, apesar de difícil – a entidade tinha a possibilidade de contar com parlamentares para apresentar o projeto –, tinha um caráter pedagógico, na medida em que exigir a participação da população demandaria educação política e mudança de costumes, o que seria necessário para superar o problema da corrupção eleitoral, visto como algo cultural. Segundo Cíntia Ebner Melchiori, “[...] as lideranças da iniciativa já tinham a visão de que não bastaria a mera mudança institucional da lei para que a corrupção acabasse. Era preciso ir além”³⁷³.

Esta movimentação recebeu o apoio de diversas entidades diferentes, como a CUT, a OAB e a Força Sindical. Finalmente, em agosto de 1999, o projeto foi apresentado na Câmara dos Deputados, com mais de cinco milhões de assinaturas. Todavia, para que a lei eleitoral valesse nas próximas eleições, seria necessária a rápida aprovação do projeto. Por isso, a proposição tramitou como iniciativa parlamentar, para que a apuração das assinaturas não

³⁷¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 767 e MELLO, Humberto Laport de. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. 2013. 363f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, pp. 285-286.

³⁷² MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e Representação Política: A Iniciativa Popular de Lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011, pp. 53-62.

³⁷³ MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e Representação Política: A Iniciativa Popular de Lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011, p. 555.

frustrasse o objetivo de celeridade³⁷⁴. Por conta disso, em 8 de setembro foi aprovada a Lei 9.840/99, que alterou dispositivos do Código Eleitoral, para coibir a prática da compra de votos.

A última grande manifestação popular que gerou um projeto de lei também envolveu a indignação contra os políticos, e deu origem à chamada Lei de Ficha Limpa. Essa lei surgiu de um esforço conjunto do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – que havia se consolidado após a aprovação da Lei 9.840/99 –, da OAB, da Associação dos Magistrados Brasileiros e da CNBB³⁷⁵. A ideia da elaboração da lei apareceu depois que Eurico Miranda, presidente do Clube de Regatas Vasco da Gama, recebeu do TSE carta branca para disputar o cargo de deputado federal nas eleições de 2006, mesmo que ele estivesse respondendo a diversas acusações, como de furto, evasão de divisas, falsificação de documentos e lesão corporal. Portanto, entendia-se que a lei das inelegibilidades era falha, por não coibir esse tipo de situação, pois se exigia a condenação definitiva do candidato para que ele fosse impedido de disputar as eleições, além de que não estava claro o que, considerada a vida pregressa do candidato, constituía imoralidade³⁷⁶.

A decisão para lançar o projeto teria sido tomada em uma reunião da OAB, em 10 de dezembro de 2007, e a coleta das assinaturas perdurou por mais de um ano, sendo o projeto entregue ao Congresso Nacional, finalmente, em 29 de setembro de 2009, com ampla cobertura da mídia. A data, aliás, foi simbolicamente escolhida, para coincidir com o aniversário de 10 anos da aprovação da Lei 9.840/99, que coibiu a compra de votos³⁷⁷. A lei foi modificada no Congresso, para reduzir um pouco o seu rigor, aproximando-a, de acordo

³⁷⁴ MELLO, Humberto Laport de. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. 2013. 363f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, pp. 282-284.

³⁷⁵ Para um bom relato histórico da lei, cf. MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e Representação Política: A Iniciativa Popular de Lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, pp. 78-98. MELLO, Humberto Laport de. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. 2013. 363f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, pp. 322-332.

³⁷⁶ MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e Representação Política: A Iniciativa Popular de Lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, p. 79.

³⁷⁷ V. MORENO, Jorge Bastos. Movimento entrega a Temer projeto popular “ficha limpa”. *O Globo*, Brasília, 29/09/2009. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/movimento-entrega-temer-projeto-popular-ficha-limpa-227629.html>>. Acesso em 10 out. 2016.

com Humberto Laport de Mello, da posição manifestada pelo Min. Joaquim Barbosa na ADPF 144, segundo a qual a condenação por órgão colegiado seria suficiente para relativizar a presunção de inocência no âmbito eleitoral. Finalmente, o projeto foi sancionado pelo Presidente da República em 7 de junho de 2010, após votação unânime dos deputados e senadores no Congresso³⁷⁸, dando origem à Lei Complementar nº 135/10.

A Lei de Ficha Limpa é a última lei de que se tem notícia, que foi fruto de iniciativa popular³⁷⁹. Portanto, nos 28 anos da Constituição, apenas em quatro oportunidades a mobilização popular fez com que o povo se reunisse para utilizar o instrumento da iniciativa popular buscando a modificação do ordenamento jurídico, sendo certo que, notadamente em duas oportunidades – a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e a modificação da lei de crimes hediondos (caso Daniela Perez) – sequer é possível afirmar se a iniciativa foi exercida corretamente, eis que dispensou-se as assinaturas, através da encampação do projeto por parlamentares ou pelo Executivo.

Este panorama demonstra, de forma inegável, a pouca participação popular no processo legislativo, sobretudo se for levado em conta que, nos últimos 28 anos, o Brasil experimentou diversas – e enormes – mobilizações populares, como o movimento estudantil dos Caras-Pintadas, em 1992 e os Protestos de Junho de 2013. Comparativamente, no mesmo período, a Constituição de 1988 foi emendada 93 vezes e, ainda que não haja relação entre o exercício da iniciativa popular e o grau de emendamento da Constituição, não parece desmedido afirmar que modificar a Constituição deveria ser mais difícil do que o exercício da iniciativa popular.

2.5 A falta de justificção das leis, a ocultação dos lobbies, a centralidade do Executivo e a baixa participação popular

³⁷⁸ MELLO, Humberto Laport de. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. 2013. 363f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, pp. 324-325.

³⁷⁹ Durante a elaboração da dissertação, foi protocolado na Câmara dos Deputados mais um projeto que foi fruto de mobilização popular, cujo mote também foi o combate à corrupção (PL 4850/2016). Todavia, até o término do trabalho, o projeto ainda não havia sido convertido em lei.

No decorrer do capítulo foram vislumbrados diversos problemas ligados à iniciativa das proposições. Em um primeiro momento, constatou-se que, apesar de ser uma exigência dos regimentos internos – e também uma imposição da Constituição, na linha delineada na introdução da dissertação –, as proposições apresentadas não costumam ser acompanhadas de suas justificativas.

Diante disso, é patente o desrespeito ao parâmetro do devido processo legislativo que exige a apresentação de justificativas no momento do exercício da iniciativa. Não se nota nenhuma preocupação em indicar qual o problema a norma proposta pretende enfrentar, nem quais são os resultados por ela pretendidos, e muito menos os custos e os impactos da medida proposta, na linha do conteúdo mínimo do dever de justificação muito bem explorado pela professora Ana Paula de Barcellos³⁸⁰.

Para sanar esse problema, vários são os caminhos possíveis. Em primeiro lugar, os presidentes das casas legislativas podem negar seguimento as proposições que não foram acompanhadas das justificativas. Esta, portanto, é uma saída que se situa no âmbito da própria auto-organização dos órgãos legislativos, sem interferência de outro poder. Da mesma forma, uma possível solução seria conceder aos parlamentares o direito de recorrer ao plenário da decisão do presidente da casa que deu prosseguimento à proposição que não forneceu as suas justificativas.

Em último caso, se o parlamento não tiver conseguido solucionar o problema internamente, abrem-se as portas para solução via Judiciário, podendo qualquer parlamentar pedir em juízo a determinação de que os órgãos legislativos exijam o cumprimento do dever. O que se exigirá é apenas o cumprimento do dever de justificação, e não o controle do mérito sobre as justificativas apresentadas³⁸¹.

A falta de apresentação de justificativas no momento do exercício da iniciativa também traz prejuízos à transparência do processo legislativo, que é outro parâmetro firmado no início da dissertação. Isto é, a ausência de justificativas faz com que não seja possível

³⁸⁰ BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, pp. 173-198.

³⁸¹ No mesmo sentido, BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, pp. 217-218: “[...] O devido procedimento na elaboração normativa tem uma natureza essencialmente procedimental. Isto é: o efeito por ele pretendido é que aquele que propõe ou edita uma norma apresente uma justificativa adequada para tanto e o papel do poder Judiciário haverá de ser o de tentar garantir, na medida do possível, o cumprimento desse dever. Ainda que o magistrado discorde das razões apresentadas ou considere que as informações fornecidas são parciais ou pouco acuradas, não lhe cabe fazer esse controle. O objetivo do DPEN [devido procedimento na elaboração normativa] não é tutelar o debate político, mas fomentá-lo”

identificar quais interesses se busca promover com determinada proposição, e nem quais interesses tentaram exercer qualquer tipo de influência no texto que foi submetido ao parlamento.

Para corrigir a falta de transparência, além da exigência da apresentação das justificativas, um passo interessante para fomentar um processo legislativo em que os interesses representados sejam facilmente identificáveis pode ser a regulamentação das atividades de lobby.

A constatação de que os agentes públicos em geral, e os legisladores em específico, são influenciados por interesses de diversos grupos não causa surpresa – ou pelo menos não deveria causar. Pelo contrário, a própria ideia de governo representativo parece exigir que os representantes estejam atentos aos diversos interesses existentes na sociedade civil, sobretudo aqueles interesses dos diversos grupos representados pelos parlamentares. Todavia, a representação, por meio de pressão, de interesses econômicos que não obtiveram sucesso nas urnas pode fragilizar a lógica do governo representativo³⁸². Essa pressão realizada por grupos econômicos organizados faz com que o lobby seja associado à corrupção.

De forma intuitiva, seria possível afirmar que a ideia de lobby é tão antiga quanto a organização das pessoas em sociedade, eis que é da natureza do ser humano tentar influenciar os seus semelhantes para que suas preferências sejam promovidas³⁸³. Jocosamente, há quem indique o lobby como a profissão mais antiga, eis que sua origem remota seria o Jardim do Éden, quando a Serpente, através do compartilhamento de informações de que a maçã seria uma virtude e não um vício, convenceu Eva a comer o fruto proibido. Por causa do lobby bem sucedido, a Serpente lobista foi amaldiçoada por Deus a passar a eternidade a rastejar e comer

³⁸² Sobre um caso em que houve no Congresso Nacional a representação de direitos econômicos que não correspondiam à vontade dos eleitores, cf. GASPARDO, Murilo. Influência do poder econômico na atuação dos partidos brasileiros: uma análise a partir do caso do Código Florestal. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, n. 109, Jun/Set. 2014, p. 373-396. Em sentido semelhante, cf. LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. Grupos de Interesse e Legislativo: A atuação do empresariado na política comercial brasileira. 2011. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

³⁸³ CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém. O Lobby e a Lei. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v.1, n. 19, jun/dez 2011, p. 11. No Brasil, Alexandre de Moraes aponta que a atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo é comprovada desde o século XIX, exemplificando com a atuação da Associação Comercial da Bahia, fundada em 1811, que exerceu a defesa de diversos interesses de seus associados junto ao Congresso Nacional durante a Primeira República. Cf. MORAES, Alexandre. Reforma Política do Estado e Democratização. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 21/2000, jul-set. de 2000, p. 130.

pó³⁸⁴. Contudo, a etimologia da palavra lobby indica que a origem da atividade, do modo pelo qual é entendida atualmente, é bem mais recente.

Não há consenso sobre a atribuição da palavra lobby para tratar da atividade organizada para tentar influenciar a tomada de decisão dos agentes públicos. A palavra lobby é de origem inglesa, e originalmente designa o salão de entrada de edifícios³⁸⁵, contudo, a sua nova utilização, para indicar a atividade, é de origem dúbia, sendo normalmente atribuída a práticas históricas norte-americanas ou inglesas.

Alguns apontam que a utilização do termo para designar a atividade tem origem nos Estados Unidos, no século XIX, quando passaram a ser chamados de lobistas as pessoas que aguardavam no lobby do Willard Hotel, em Washington, para fumar cigarros com o presidente Ulysses S. Grant ou para encontrar parlamentares que frequentavam o local³⁸⁶.

Outros apontam que o termo é mais antigo, e surgiu na Inglaterra, para designar as pessoas que aguardavam os parlamentares no lobby do Palácio de Westminster, para que pudessem encontrá-los e então formularem sugestões e pedidos³⁸⁷.

Nada obstante a controvérsia acerca da verdadeira origem da utilização do termo lobby para designar a atividade, fato é que a elaboração do novo significado surgiu para designar uma atividade muito precisa, que é a de indivíduos ou grupos buscarem influenciar diretamente políticos e autoridades, quanto a isso não a dúvida.

Também não é objeto de questionamento o alcance dessa atividade. É possível intuir que poucas coisas são tão universais quanto o lobby, que hoje está presente não apenas nos Estados Unidos e na Inglaterra, países aos quais se atribui a origem do termo, mas também em

³⁸⁴ A anedota é atribuída ao lobista Charles Lipsen por SUSMAN, Thomas M. Lobbying in the 21st Century – Reciprocity and the need for reform. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 4, 2006, p. 738.

³⁸⁵ GOZETTO, Andréa Oliveira. Às Claras – Sobre Lobby e Democracia. *Jota*, Brasília, 29/02/ 2016, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/asclarassobrelobbyedemocracias>>. Consulta realizada em 11/05/2016.

³⁸⁶ ALLARD, Nicholas W. Lobbying is na Honorable Profession: The right to petition and the competition to be right. *Stanford Law and Policy Review*, v. 19, n. 1, 2008, p. 37. Alguns outros autores apontam, no entanto, que apesar do termo ter surgido nos Estados Unidos, o aparecimento se deu em um contexto diverso. Andréa Cristina de Jesus Oliveira indica que o termo surgiu a partir da prática de agricultores do estado de Virgínia, que, ainda no século XIX, buscavam defender seus interesses através da designação de representantes que tinham a atribuição de influenciar os congressistas, em encontros na antessala do Parlamento. A mesma autora aponta que outros autores dizem que o termo surgiu no final do século XIX, no contexto posterior às eleições de 1896, para designar a política de interesses que nasceu após a derrota dos operários nas urnas. Cf. OLVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 296f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p. 12.

³⁸⁷ MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. O Revigoroamento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 130.

países cultural e politicamente bastantes distintos daqueles, como, por exemplo, a China³⁸⁸. Além disso, o lobby já deixou de estar confinado nos limites territoriais de um país, sendo possível vislumbrar a atividade até mesmo em entidades transnacionais, como é ilustrativo o caso da União Europeia³⁸⁹. O Brasil não se afigura como exceção, e aqui o lobby já é diagnosticado há vários anos, sobretudo após a sua intensificação, ocorrida nos anos de 1980, a partir da maior abertura política³⁹⁰.

Antes de prosseguir, indicando se o lobby no Brasil possui assento na Constituição ou na legislação, parece necessário indicar o que se entende por lobby, para tornar possível a análise de sua legitimidade e também de sua regulamentação. Adotamos aqui o conceito elaborado por Luiz Alberto Santos que, com base em substancial bibliografia, arremata:

Dessa forma *lobby* indica a atuação (*lobbying*) de um grupo de pressão organizado (*lobby group*) por meio de indivíduos (*lobbyists*) com vistas a apresentar demandas aos tomadores de decisões políticas, fornecer dados e informações, exercer influência, promover o convencimento ou constrangimento e, finalmente, obter decisões favoráveis aos seus interesses ou reivindicações³⁹¹.

O que chama a atenção no conceito acima formulado é a sua pretensão de neutralidade, isto é, a constatação de que a atividade de lobby, por si só, não é ilegítima, pois sua finalidade consiste apenas na busca de decisões favoráveis aos interesses de determinado grupo de pressão. Tal objetivo é perseguido através do fornecimento de informações e do

³⁸⁸ Para um panorama geral sobre o lobby em diversos setores econômicos chineses, como a indústria siderúrgica e a de *softwares*, cf. KENNEDY, Scott. *The Business of Lobbying in China*. Cambridge-London: Harvard University Press, 2005.

³⁸⁹ KLÜVER, Heinke. *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press, 2013. Cf. também a excelente coletânea COEN, David; RICHARDSON, Jeremy (Ed.). *Lobbying The European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford-New York: Oxford University Press, 2009.

³⁹⁰ Esse é o diagnóstico realizado por BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, pp. 15-88. No mesmo sentido MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby: Instrumento democrático de representação de interesses?*. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Ano 8, n. 14, 1º Semestre de 2011, p. 120.

³⁹¹ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu Impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese. 526f. (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 87.

exercício de influência, o que se faz através da atuação de indivíduos determinados – os lobistas.

Deste modo, nos cumpre, de antemão, dissociar a ideia de lobby da prática ilícita da corrupção de agentes públicos. A suposição de que os lobistas sejam necessariamente agentes mal-intencionados que atingem o sucesso através de práticas não toleradas pelo direito sequer resiste a uma análise empírica superficial.

Em recente pesquisa elaborada pelo Instituto de Relações Governamentais (IRelGov), em parceria com a FundamentoRP, buscou-se avaliar, através de entrevistas com 71 executivos de alto escalão, a reputação dos profissionais de relações governamentais³⁹². Neste estudo, 80% dos entrevistados indicaram que a atividade de relações governamentais – o lobby – é legítima. Além disso, quando a pergunta questionava o adjetivo que o profissional de relações governamentais deveria receber, o termo “ético” ficou em segundo lugar, com 28%, perdendo apenas para “estrategista”, com 34%, valendo esclarecer que os entrevistados tinham, além das duas opções, os adjetivos “antiético” (1%), “burocrata” (4%) e “negociador eficiente” (25%). O que a pesquisa indica, portanto, é que a ética é um dos principais parâmetros vislumbrados pelos executivos de alto escalão para que a atuação do profissional de relações governamentais seja boa³⁹³.

No mesmo sentido segue uma pesquisa realizada pelo britânico Conor McGrath³⁹⁴. Neste estudo, que recebeu o sugestivo título de “O lobista ideal”, o pesquisador buscou avaliar quais são as principais características que os profissionais de relações governamentais devem ter para que o sucesso na área seja atingido. Para tanto, McGrath entrevistou 60 lobistas, em Washington, Londres e Bruxelas. Uma das conclusões a que chegou tal pesquisa é a de que a honestidade é uma característica essencial para o sucesso na área e também para a efetividade do lobby. Esta honestidade deve permear não só o trato pessoal, mas também a

³⁹² A pesquisa foi divulgada em 5 de maio de 2016, e está disponível em: <<http://irelgov.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Resultados-da-1%C2%AA-fase-da-Pesquisa-de-Reputa%C3%A7%C3%A3o-do-Profissional-de-Rela%C3%A7%C3%B5es-Governamentais-IRELGOV-e-Fundamento-RP.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2016.

³⁹³ Essa também é a conclusão de GOZETTO, Andréa Oliveira. Às Claras – Honestidade, integridade e credibilidade. *Jota*, Brasília, 06/06/2016, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/asclarassobrelobbyedemocracias>>. Consulta realizada em 07 jun. 2016.

³⁹⁴ MCGRATH, Conor. The ideal lobbyist. Personal characteristics of effective lobbyists. *Journal fo Communication Management*. v. 1, n. 1, 2006, pp. 67-79.

apresentação de informações consistentes, com os prós e os contras, além de dizer a verdade sobre as posições sustentadas³⁹⁵.

Deste modo, para o sucesso na profissão e a efetividade dos lobbies, é importante que se criem incentivos para que os agentes que empreendam na atividade sejam bem intencionados, honestos e que atuem nos limites impostos pelo direito, e que, caso contrário, os próprios mecanismos do mercado os afassem dessa atuação. Não se duvida, no entanto, que, ainda assim, sobrevivam na profissão lobistas que estejam dispostos a violar a lei para atingir os objetivos delineados pelo grupo de interesses representados. No caso brasileiro, os exemplos de lobbies ilícitos são numerosos, muitas vezes atrelados com grandes esquemas de corrupção. Contudo, o que se quis destacar foi a possibilidade de existência de um lobby lícito e legítimo, e que, portanto, deve ser superado o mito de que o lobby e a corrupção caminham de mãos dadas³⁹⁶.

Para ajudar a superar esse mito, também é importante verificar se a atividade é ou não autorizada pela Constituição de 1988. Segundo Cristiana de Santis Mello, com quem concordo, o lobby encontra agasalho na Constituição nos artigos que cuidam da democracia, nas liberdades de expressão e associação, no direito de petição e, por último, no princípio da eficiência³⁹⁷.

³⁹⁵ MCGRATH, Conor. The ideal lobbyist. Personal characteristics of effective lobbyists. *Journal of Communication Management*. v. 1, n. 1, 2006, pp. 75-76.

³⁹⁶ Em artigo dedicado ao estudo do lobby, Luigi Graziano defende, inclusive, que a corrupção exclui a possibilidade de lobby. Para ele, o lobby é um empreendimento caro e de resultados incertos, nesta toada, em países onde o risco de punição à corrupção é pequeno, não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse a possibilidade do emprego de meios mais diretos e eficazes – como a corrupção propriamente dita –, ainda que os custos fossem equivalentes. Por este motivo, para o referido autor não teria sucesso a regulamentação do lobby na Rússia, por exemplo. Cf. GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, v. 12, n. 35, p. 4. Seria possível cogitar se a afirmação do autor não se encaixaria no caso brasileiro, contudo, entendemos que não é o caso, sobretudo diante da nova legislação dedicada ao combate da corrupção, que criou mais incentivos para a coibição da prática, isto somado ao fato de que, progressivamente, as instâncias judiciais descortinam grandes esquemas de corrupção e mostram disposição em punir os envolvidos, como é o caso do Mensalão e da operação Lava-Jato – ainda em curso –, o que aumenta sobremaneira os custos do emprego dos “meios diretos e eficazes” das práticas corruptivas, e aumenta o incentivo para a prática de atividades lícitas de lobby.

³⁹⁷ MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. O Revigoramento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 160. Wagner Mancuso e Andréa Gozetto apresentam cinco fundamentos para a regulamentação do lobby: i) liberdade de manifestação do pensamento; ii) expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação; iii) liberdade de reunião; iv) acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral; e v) direito de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Cf. MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: Instrumento democrático de representação de interesses?. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Ano 8, n. 14, 1º Semestre de 2011, p. 122.

O fundamento do lobby com a democracia é facilmente demonstrável. No Brasil, a democracia é exercida não apenas através da eleição dos representantes para que estes ocupem as cadeiras nos órgãos legislativos e executivos, sendo o povo tutelado apenas indiretamente. A Constituição estabelece de forma expressa, no parágrafo único do artigo 1º, que o povo exerce o poder também diretamente, sem as amarras postas pelo esquema de democracia indireta³⁹⁸, de modo que, sob este viés, o lobby se apresenta como um instrumento legítimo para a participação popular junto aos órgãos públicos competentes para a formulação e a implementação de leis e políticas públicas³⁹⁹.

A liberdade de expressão, prevista no inciso IV do artigo 5º da Constituição, figura como o segundo fundamento constitucional do lobby. No que interessa ao presente trabalho, a liberdade de expressão pode ser vislumbrada como um importante instrumento para a promoção da democracia⁴⁰⁰. Neste passo, o regime democrático teria como pressuposto a existência de um livre “mercado de ideias”, no qual haja a possibilidade de, através da exposição de ideias, influenciar efetivamente a condução da agenda pública⁴⁰¹. Deste modo, quando maior o número de lobbies, maior o grau de informação levada até o órgão competente por formular uma política pública e, conseqüentemente, melhor a política pública formulada.

³⁹⁸ Tendo em vistas os limites do trabalho, não será objeto de discussão aqui as diversas perspectivas de democracia, e nem mesmo a importância da participação dos indivíduos para que sejam considerados como pessoas dotadas de igual respeito e consideração de seus pares.

³⁹⁹ Um contra-argumento possível indicaria que a atividade de lobby não estaria relacionada à participação popular junto aos órgãos públicos, eis que, na maior parte das vezes, o que estaria em jogo seria a representação de interesses econômicos de grupos organizados. Não se nega a preocupação de um tal argumento, contudo, ele seria inconsistente por várias razões. A primeira seria uma visão maniqueísta no sentido de que os interesses de grupos econômicos organizados não poderiam estar alinhados com alguma visão difusa do povo. A segunda, relacionada com a primeira, indicaria que os grupos econômicos não buscariam, de alguma forma, a satisfação do interesse público, o que também parece falso, dado que, mais uma vez, isso representaria uma visão maniqueísta que contrariaria todo e qualquer interesse econômico àquilo que produziria melhores resultados para o povo no geral. Por fim, em terceiro lugar, a visão não se sustentaria por injustificadamente duvidar da capacidade do povo se organizar em grupos para, então, utilizar o lobby como um instrumento interessante de influência.

⁴⁰⁰ KOATZ, Rafael Lorenzo-Fernandez. As Liberdades de Expressão e Imprensa na Jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 395 e segs.

⁴⁰¹ A expressão livre “mercado de ideias” (*free marketplace of ideas*) remete ao voto do juiz Oliver Wendell Holmes no julgamento do caso *Abrams v. United States*, julgado pela Suprema Corte norte-americana em 1919. Na ocasião, Holmes não utilizou expressamente a expressão, mas sim indicou que o melhor teste para a verdade seria o poder do pensamento de se fazer aceito na competição do mercado. No original: (...) *that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the Market* (...).

O próximo fundamento constitucional está localizado no inciso XVII do artigo 5º da Constituição, que contempla a liberdade de associação para fins lícitos. Como indicado linhas acima, a atividade de lobby deve ser dissociada da ideia de que é ilícita a atuação que objetiva influenciar as decisões tomadas pelos agentes públicos, ou seja, lobby e corrupção não se confundem. Portanto, o direito de livre associação compreende também a reunião de pessoas com a finalidade de, organizadamente, influenciar a atuação do Estado. Exemplos de tais associações são vários, e os sindicatos – tanto patronais quanto dos trabalhadores – representam bem esta atuação. A Confederação Nacional da Indústria (CNI)⁴⁰², que é o órgão máximo do sistema sindical patronal da indústria, indica expressamente em seu sítio virtual que “*defende os interesses da indústria nacional e atua na articulação com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de diversas entidades e organismos no Brasil e no exterior*”⁴⁰³, ou seja, no bom português, faz lobby no Executivo, Legislativo e Judiciário.

Também é possível fundamentar a atividade de lobby no inciso XXXIV, “a”, do artigo 5º da Carta Magna, que estabelece o direito de petição aos Poderes Públicos na defesa de direitos ou contra legalidade ou abuso de poder, e ainda indica que o exercício de tal direito não se submeterá ao pagamento de taxas. Segundo Cristiana de Santis Mello, tal direito se desdobraria em duas facetas. Na primeira delas, ele serviria para coibir abusos através do resguardo a direitos individuais. De outro lado, o direito se vincularia à ideia de autonomia pública, funcionando como um direito cívico para o exercício do autogoverno. A partir dessa segunda visão, os cidadãos poderiam se dirigir aos órgãos públicos – sobretudo os representativos – para apresentarem seus pontos de vista acerca da condução do Estado. Aqui nota-se clara a atividade de lobby, pois se dariam oportunidades aos cidadãos de influírem diretamente sobre as decisões tomadas pelo poder público⁴⁰⁴.

Além dos direitos fundamentais elencados no artigo 5º, o lobby também busca fundamento no princípio da eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição. A ideia aqui presente indica que a atuação da Administração Pública ganhará em qualidade na medida em que o grau de informações fornecidas pelos possíveis afetados pela norma também se

⁴⁰² O exemplo foi utilizado em MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. O Revigoramento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 167.

⁴⁰³ <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/2015/05/1,1739/conheca-a-cni.html>. Acesso em 08 jun. 2016.

⁴⁰⁴ MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. O Revigoramento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 167.

aumentar, ou seja, o grau de incerteza do poder público se diminuiria, o que produziria melhores decisões⁴⁰⁵. Ainda neste viés, também ganha força o argumento de que o nível de obediência às decisões tomadas pelo Estado se aumentaria se os afetados se sentissem partícipes, ou seja, maior participação levaria a um maior grau de efetividade, eis que o nível de cumprimento das decisões aumentaria⁴⁰⁶.

Nos Estados Unidos, local onde a atividade de lobby já foi objeto de regulamentação – como adiante se verá –, foram apontados fundamentos constitucionais semelhantes aos esposados aqui em referência à Constituição brasileira de 1988. Segundo Nicholas W. Allard:

O direito de petição, e os direitos de liberdade de expressão, de imprensa, e de associação, são pilares fundamentais da democracia. Assim, impedir a habilidade das pessoas de empregar lobistas para efetivamente peticionarem aos governos pode acabar por esvaziar esses direitos⁴⁰⁷.

Deste modo, os norte-americanos fundamentam o lobby também nas liberdades de expressão e associação, na democracia, e no direito de petição, como o trecho transcrito demonstra. Além disso, o autor citado, em outras partes do texto, indica que o lobby também se escora na busca eficiência administrativa⁴⁰⁸.

Portanto, como conclusão parcial do ponto, é possível afirmar que a atividade de lobby encontra esteio em diversos dispositivos constitucionais, o que indica que, além de não ser

⁴⁰⁵ GODOY, Luciano. Lobby – A conversa na antessala. *Jota*, Brasília, 20/07/2015, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/lobbyaconversanaantessala>>. Consulta realizada em 11/05/2016. No mesmo sentido, v. MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. O Revigoreamento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 168. MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby: Instrumento democrático de representação de interesses?*. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Ano 8, n. 14, 1º Semestre de 2011, p. 122.

⁴⁰⁶ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby: Instrumento democrático de representação de interesses?*. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Ano 8, n. 14, 1º Semestre de 2011, p. 123: “(...) Além da educação política, a participação gera outros subprodutos importantes, pois integra o participante à própria comunidade e o leva a aceitar as decisões coletivas mais facilmente, pois sente que seus pontos de vista não foram ignorados no processo deliberativo. Em síntese, um contexto decisório aberto e participativo favorece a formação de *lobbies* integrados à comunidade política, que atuem de forma politicamente educada e que aceitem os resultados do processo democrático”.

⁴⁰⁷ ALLARD, Nicholas W. Lobbying is na Honorable Profession: The right to petition and the competition to be right. *Stanford Law and Policy Review*, v. 19, n. 1, 2008, p. 36. Tradução livre. No original: “The right to petition and the rights to free speech, to free press, and to free association, are fundamental pillars of democracy. Indeed, impeding the ability of people to employ lobbyists to effectively petition governments can undermine these rights”.

⁴⁰⁸ ALLARD, Nicholas W. Lobbying is na Honorable Profession: The right to petition and the competition to be right. *Stanford Law and Policy Review*, v. 19, n. 1, 2008, p. 42: “O lobby também contribui para a eficiência do governo. Ao fornecer expertise com foco em um tema, os lobistas ajudam os servidores públicos a tomarem decisões mais informadas”. Tradução livre.

confundida com a prática da corrupção, o lobby deve ser visto como um instrumento legítimo de interferência das pessoas e grupos nos afazeres do Poder Público, o que contribui para a democracia e para a eficiência. Deste modo, como o título do texto de Nicholas W. Allard indica, o lobby, a partir de certa perspectiva, é uma profissão honrosa, devendo-se buscar a transparência, para que a atividade seja posta às claras, a fim de que o público conheça suas peculiaridades, abandonando a ideia de que o lobby é intrinsecamente ruim⁴⁰⁹.

Um caminho para tornar a atividade de lobby mais transparente é sua regulamentação. A formulação de regras para pautar a atividade de representação de interesses organizados junto ao Poder Público é capaz de tornar o lobby mais controlável, ou seja, se bem desenvolvida, os profissionais teriam incentivos para que os registros de suas atuações fossem públicos, de modo que não só seria possível vislumbrar quais são os profissionais que atuam neste área, mas também quais são os interesses por eles representados e, mais, quais foram os instrumentos utilizados para tentar influenciar as decisões do Estado.

Diversos países do mundo já tomaram iniciativas para a regulamentação da atividade objeto de nosso estudo. As regulamentações mais conhecidas foram realizadas nos Estados Unidos, no Canadá, no Reino Unido e na União Europeia⁴¹⁰. Porém, a tendência de regulamentação é mais ampla, e já alcançou, inclusive, países da América Latina, como a Argentina, o Chile, o México e o Peru⁴¹¹.

⁴⁰⁹ A associação do lobby a uma coisa ruim não é exclusividade brasileira. Thomas M. Susman conta que a primeira vez que conheceu um lobista em Washington, o lobista brincou dizendo que sua mãe preferia contar aos amigos que seu filho estava preso do que admitir que ele era um lobista em Washington. Cf. SUSMAN, Thomas M. Lobbying in the 21st Century – Reciprocity and the need for reform. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 4, 2006, p. 738. Um outro caso curioso também aconteceu nos Estados Unidos. No ano de 2009, o músico David Berman, vocalista da banda Silver Jews, revelou ser filho de um famoso lobista, chamado Richard Berman, conhecido como Dr. Evil por defender, por exemplo, interesses contra os direitos dos animais, e a favor do empresas ligadas aos ramos de cigarros, *fast foods*, além de trabalhar pela legalidade da prática de dirigir automóveis sob o efeito de álcool. Pois bem, ao revelar sua filiação, o músico anunciou o término da banda, sob a alegação de que a banda tinha um poder muito pequeno para desfazer todo o mal que o seu “desprezível” pai havia causado. O comunicado de término da banda está disponível em: <<http://www.prwatch.org/news/2009/01/8168/front-group-king-rick-berman-gets-blasted-his-son-david-berman>>. Acesso em 08 jun. 2016.

⁴¹⁰ Para uma análise substancial sobre a regulamentação do lobby nesses territórios, v. MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. O Revigoramento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, pp. 138-166.

⁴¹¹ Para uma boa análise sobre as regulamentações feitas pela Argentina, o Chile, o México e o Peru, além dos EUA e da União Europeia, cf. MEYER-PFLUNG, Samantha Ribeiro (Coord.). *Grupos de Interesse (Lobby)*. Série Pensando o Direito. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009, pp. 25-31. Para um excelente cenário sobre as regulamentações realizadas no Canadá, EUA, União Europeia e Alemanha, cf. CHARI, Raj; MURPHY, Gary. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*. Disponível em: <

A análise das especificidades de cada regulamentação exigiria um espaço que este trabalho não tem condições de ceder, porém, cabe aqui indicar quais são os principais pontos que as leis regulamentadoras percorrem para “domesticar” o lobby. O esqueleto de tais regulamentações abrange quatro pontos: i) a definição da atividade; ii) a caracterização do lobista; iii) o registro do lobista e das atividades; e iv) os órgãos responsáveis pela fiscalização e as sanções aplicáveis.

Em relação ao primeiro ponto – i) a definição da atividade –, o que cumpre deixar claro é o que constitui o lobby propriamente dito. Nesta toada, costuma-se indicar como atividade a ser regulamentada aquela que tenha por objetivo influenciar a formulação de leis ou de políticas públicas, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no do Legislativo, através de comunicações orais ou escritas. Além disso, neste momento deverá ser definido se a atividade de lobby será apenas aquela remunerada ou se, da mesma forma, os lobbies compreenderão as atividades de influência desempenhadas gratuitamente.

No tocante ao ponto ii), referente à caracterização do profissional do lobby, isto é, o lobista, a lei regulamentadora normalmente indica se os lobistas são apenas pessoas físicas ou se também podem ser pessoas jurídicas. Além disso, cabe à lei definir se os profissionais deverão ser empregados das empresas que têm os interesses representados ou não. Por fim, deverá definir quanto tempo o profissional deverá dedicar à atividade para que fique caracterizado o lobby – ex: uma atividade esporádica de influência caracterizaria lobby? –, e se o profissional necessariamente deveria receber remuneração para caracterização da atividade.

Em relação ao registro dos lobistas e das atividades, o terceiro ponto indicado, às leis regulamentadoras cabe definir se o registro dos profissionais será obrigatório ou facultativo, esclarecendo ainda em que órgãos os registros deverão ocorrer, e se os grupos de interesses também irão se registrar. Nada obstante, as leis ainda deverão definir quais atividades praticadas pelos lobistas deverão ser registradas para posterior publicação, de modo a conferir maior transparência à sua atuação.

Em último lugar, a regulamentação deverá indicar iv) os órgãos responsáveis pela fiscalização e as sanções aplicáveis, ou seja, deverá a lei apontar o órgão que deverá exercer a fiscalização das atividades de lobby, verificando se os grupos de interesses e os lobistas estão

files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>. Acesso em 23 jun. 2016. Para um panorama da atuação dos lobbies e grupos de interesse nos Estados Unidos, v. LEECH, Beth L. Lobbying and Interest Group Advocacy. In: SCHICKLER, Eric; LEE, Frances E. (Org.). *The Oxford Handbook of The American Congress*. Oxford: Oxford University Press, 2011, 598-617.

se comportando de acordo com a lei. Além disso, a regulamentação deverá estabelecer sanções que deverão ser aplicadas no caso do descumprimento de suas regras.

Este é, em suma, um mapa geral das regulamentações já empreendidas pelos países citados. Como se vê pelas principais características das leis regulamentadoras, os principais pontos das leis visam ampliar a publicidade da atividade de lobby, contribuindo para a transparência⁴¹².

Em primeiro lugar, a definição da atividade de lobby faz com que seja separado o joio do trigo, ou seja, o objetivo é deixar claro o que é lobby e o que não é, fazendo com que as atividades de corrupção, por exemplo, sejam postas a parte do objeto regulamentado. Identificar o lobista fará com que os indivíduos tenham acesso às pessoas que atuam profissionalmente com a finalidade de influenciar as decisões do poder público, restando claro qual interesse e/ou indivíduo influenciou na elaboração de cada lei, por exemplo. O mesmo objetivo é buscado pelo registro das pessoas e empresas que se dedicam ao lobby, isto é, a publicação das pessoas que se dedicam à atividade deixará claro quem atua nos limites da lei para influenciar as decisões do Estado e que não.

Por fim, a fiscalização e a aplicação de sanções poderá reduzir os incentivos para aqueles que se dedicam a práticas de corrupção, e terá a capacidade de dar início a uma cultura em que as pessoas se sintam capazes de prestar informações para influenciar as decisões tomadas no espaço público, além de desmistificar a ideia que identifica o lobby com práticas ilegítimas.

O debate sobre a regulamentação do lobby não passa ao largo do Brasil, onde algumas foram apresentados alguns projetos de lei cujo objeto toca diretamente o tema. O primeiro projeto foi apresentado pelo Senador Marco Maciel em 1984, o PL nº 25/1984, e foi arquivado na final da legislatura. Tal projeto foi reapresentado novamente no Senado em 1989, recebendo o nº 203/1989, onde foi aprovado e encaminhado à Câmara, em 1990, tramitando sob o nº 6.132/90⁴¹³. O objeto deste projeto é, em suma, propiciar a inscrição dos

⁴¹² MELO, Carlos; LAZZARINI, Sérgio; SELIGMAN, Milton. O lobby e a política. *Jota*, Brasília, 14/10/2015, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/lobbyeapolitica>>. Consulta realizada em 11/05/2016: “Sob condições de transparência e sustentação técnica, seria admissível e desejável que autoridades públicas ajudassem as empresas brasileiras, no plural e em geral, nos seus empreendimentos. O apoio do Estado à iniciativa privada sempre se justifica e somente se sustenta pelo retorno que a sociedade pode auferir por meio de geração de valor econômico e/ou impacto socioambiental”.

⁴¹³ O projeto tramita até hoje, nada obstante tenha a última movimentação ocorrido no ano de 2003 e o projeto correr sob o regime de tramitação de urgência. Cf. <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>>. Acesso em 08 jun. 2016.

lobistas junto às mesas dos órgãos legislativos federais, além de obrigar a apresentação de relatório anual de atividades.

Posteriormente, no ano de 2007, o deputado Carlos Zarattini apresentou junto à Câmara dos Deputados o projeto de lei que recebeu o nº 1.202/2007⁴¹⁴. Este projeto estabelece o credenciamento dos grupos de pressão ou interesse que atuem no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal. O projeto contém diversas impropriedades, dentre as quais se inclui o tratamento confuso dado ao lobby exercício junto ao legislativo, que não é claro. Além disso, o projeto atribui a fiscalização da atividade à CGU – hoje extinta. Este projeto ainda tramita na Câmara dos Deputados, e nele está prevista a realização de um seminário para debater a regulamentação do lobby. Por se tratar de um projeto, passível de emendamento, entendemos que a iniciativa é elogiável, e o trâmite do processo legislativo – com a realização dos estudos que se iniciarão com o seminário – pode servir para expurgar as impropriedades de modo a adequar a regulamentação aos parâmetros internacionais.

Mas há relação entre a regulamentação do lobby e a apresentação de justificativas para o exercício da iniciativa? Como se intui, não são claros os interesses que influenciam de forma determinante na elaboração de normas e políticas públicas. O que se quer destacar é que os interesses econômicos já encontram no Congresso Nacional um ambiente favorável para a apresentação de informações e para a tentativa de influências, ou seja, o lobby é uma realidade⁴¹⁵.

Diante da realidade inexorável, o direito não deve ter a pretensão de, num passe de mágica, expurgar a atividade de lobby da prática brasileira, mas sim deverá tentar domesticá-la, para que o seu exercício ocorra às claras⁴¹⁶. Entendo que a regulamentação do lobby é um

⁴¹⁴ Os detalhes do projeto podem ser encontrados em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em 09 jun. 2016.

⁴¹⁵ Um exemplo é: CASADO, Márcio. Quando um lobby não funciona...são necessários dois lobbys. *Migalhas*, 24/11/2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI230378,81042-Quando+um+lobby+nao+funciona+sao+necessarios+dois+lobbys>>. Acesso em 09 jna. 2017. Um exemplo de lobby visando a consecução do interesse público ocorreu com a atuação do Ministério Público no Congresso para a aprovação da ação civil pública. Neste sentido, cf. ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, 1999, p. 84 e segs.

⁴¹⁶ “Às claras”, inclusive, é o nome de uma coluna do Portal Jota dedicada a matérias que cuidam do tema da regulamentação do lobby. O volume de abertura foi assinado por Paulo Sotero em fevereiro de 2016. Cf. SOTERO, Paulo. Às Claras – Projeto faz estudo comparado sobre o lobby no Brasil, EUA e América Latina. *Jota*, Brasília, 17/02/ 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/as-claras-projeto-faz-estudo-comparado-sobre-lobby-no-brasil-eua-e-america-latina>>. Consulta realizada em 09/06/2016.

caminho possível para tornar as razões que levaram ao exercício da iniciativa mais claras, eis que o público poderá consultar quais grupos e pessoas atuaram para a aprovação de uma lei impositiva ou de um privilégio, por exemplo, o que terá a aptidão de fomentar a transparência.

Outro problema que surge depois da análise empreendida neste capítulo é a centralidade do Poder Executivo no exercício da iniciativa das proposições, sobretudo através da utilização das medidas provisórias. Essa circunstância pode minar principalmente três parâmetros do devido processo legislativo: colegialidade, produção de informações e possibilidade de participação.

Em primeiro lugar, a colegialidade fica comprometida na medida em que o exercício da iniciativa fica confiado apenas a um indivíduo. Esse ponto, a princípio, não seria problemático, na medida em que é possível que um parlamentar exerça a iniciativa individualmente. Contudo, por ter a exclusividade na edição de medidas provisórias, que possibilitam o trancamento da pauta, têm efeitos imediatos, e tem prazo de vigência, a colegialidade fica um pouco comprometida, pois os parlamentares detêm pouco tempo para deliberar sobre uma determinada medida – que inclusive já está produzindo efeitos –, além de que, muitas vezes, são impedidos de deliberar sobre outros temas, ocasionando o engessamento da agenda.

Além disso, a predominância do Executivo pode ter efeitos negativos na possibilidade de produção de informações sobre determinadas proposições. Como se viu, a centralidade se manifesta, sobretudo, através das medidas provisórias – instrumento que tem prazo de vigência e a aptidão para trancar a pauta. Isso faz com que os parlamentares tenham pouco tempo para estudar as proposições submetidas através dessa via legislativa, e com isso seja difícil produzir informações sobre a proposição. Um efeito disso é que os parlamentares podem acabar forçados a deliberar nos termos e nas informações apresentadas pelo próprio Executivo, sem agregar nada de novo. Outro ponto ligado a isso é que as medidas provisórias são analisadas por uma comissão especial, criada especificamente para a análise de apenas uma medida, e composta por membros que não necessariamente dominam o tema enfrentado pela medida, o que também enfraquece o aspecto informacional do processo legislativo⁴¹⁷.

Em relação à possibilidade de participação, a crítica também se liga à celeridade do procedimento. Por se tratar de uma medida que tem prazo certo para deixar de produzir efeitos, e por causar o trancamento da pauta, as medidas provisórias impõem o engessamento

⁴¹⁷ O tema das comissões especiais no processo legislativo das medidas provisórias será explorado em outro ponto do trabalho.

da agenda do parlamento, que precisa deliberar rápido, para impedir o trancamento, tornando possível a manifestação sobre outros temas. A celeridade impede a participação, na medida em que torna praticamente impossível a consulta dos atingidos pela medida, e, mais ainda, a realização de audiências públicas, por exemplo.

Para diminuir o problema da centralidade do Poder Executivo no processo legislativo, um caminho é o fortalecimento do sistema de comissões do parlamento, através da criação de comissões permanentes para análise das medidas provisórias. O ponto será explorado em outro capítulo do trabalho, mas, desde logo, é importante assentar que a existência de comissões permanentes tornaria mais célere e especializado o processo legislativo, além de reforçar a análise por um órgão colegiado do legislativo. Seria mais célere, pois inexistirá a fase de criação e designação dos membros de uma comissão especial, o que economizará tempo, que poderá ser utilizado, por exemplo, para a realização de audiências públicas. E contribuirá para a produção de informações na medida em que os parlamentares membros da comissão adquirirão expertise na análise das medidas provisórias, o que abrirá caminho para a possibilidade de estudos mais aprofundados do tema submetido⁴¹⁸.

O último problema verificado é a baixa participação popular no processo legislativo. Como visto em ponto anterior, até mesmo durante a Assembleia Constituinte, outras propostas de regulamentação da iniciativa popular, menos exigentes, foram aventadas, e a experiência da iniciativa popular nos 28 anos de Constituição indica que o modelo consagrado na Carta da República de 1988 – fruto de proposta do Centrão – não foi suficiente para conferir ao povo um canal de participação na política. É importante, deste modo, pensar em modelos alternativos, a fim de se ampliar a potencialidade do instituto da iniciativa popular.

Uma boa forma de pensar em modelos alternativos é através da investigação do delineamento do instituto da iniciativa popular em outros países. Este diálogo com modelos estrangeiros pode descortinar um ponto cego⁴¹⁹ no tratamento da matéria no Brasil, indicando qual mudança pode proporcionar uma melhora, ou mesmo pode indicar que o país segue as

⁴¹⁸ A solução também é defendida por Paulo Adib Casseb: “[...] O sistema de Comissões Mistas temporárias para a análise das medidas provisórias, compostas por parlamentares que integram, também, as comissões permanentes temáticas, acumulando volumosas atribuições é, definitivamente, ineficaz. Reconhecendo as dificuldades de atuação de comissões temporárias para o exame instrutório das medidas provisórias, já houve proposta de criação de uma comissão mista permanente, formada por 63 deputados e 21 senadores, com a finalidade de realizar a análise prévia das medidas provisórias, imprimindo maior agilidade a essa tarefa o que reduziria a incidência de trancamentos das pautas das Câmaras”. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 285.

⁴¹⁹ NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 298.

mesmas tendências restritivas de outros cantos. Aqui, o diálogo será feito entre o modelo brasileiro e o de outros países latino-americanos⁴²⁰, em virtude da proximidade espacial, da semelhança socioeconômica, e do compartilhamento de certas características em suas trajetórias históricas⁴²¹.

Na Argentina, a Constituição de 1853 – inspirada fortemente na Carta norte-americana⁴²² – foi alterada no ano de 1994 para finalmente contemplar a possibilidade de iniciativa popular, e este instituto foi regulamentado pela Lei 24.747. Neste país, o projeto de iniciativa popular apenas poderá ser apresentado por 1,5% do eleitorado nacional, e deverá ser redigido em termos claros e conter uma exposição de motivos. As mesmas críticas direcionadas ao modelo brasileiro, deste modo, se aplicam ao caso argentino, em que também chama se destaca a dificuldade para reunir as assinaturas necessárias para apresentar o projeto⁴²³. A princípio, portanto, o modelo argentino não contribuiria para o aperfeiçoamento do instituto brasileiro.

O caso do Chile é ainda mais restritivo, pois o país não contempla nenhuma forma de iniciativa popular no nível nacional⁴²⁴. O que lá existe, portanto, é um esforço de várias organizações sociais para, num passo anterior, pressionar o parlamento para a regulamentação da matéria através da aprovação de lei. O Paraguai também, pela Constituição de 1992, estabeleceu o quórum de 2% do eleitorado nacional para o exercício da iniciativa popular, além de exigir a apresentação de um articulado com exposição de motivos, ou seja, os requisitos também são mais limitativos que os encontrados no Brasil⁴²⁵.

⁴²⁰ Para um quadro demonstrativo dos países latino-americanos que adotam a iniciativa popular, cf. ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional em América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*, n. 24 (2010), p. 95.

⁴²¹ Os exemplos indicados a seguir foram colhidos, em larga medida, da substancial pesquisa de Alicia Lissidini: LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010. Para um ensaio sobre a expansão dos instrumentos de participação popular na América Latina durante os anos 90, cf. BARCZAK, Monica. Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*. v. 43, n. 3, 2001, pp. 37-59.

⁴²² A influência era tão notável que os juízes argentinos, de forma rotineira, recorriam à jurisprudência dos tribunais norte-americanos. Cf. CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. University of Chicago Law School, *Public Law and Legal Theory Working Paper n. 361*, Sep. 2011, p.4.

⁴²³ LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 72.

⁴²⁴ LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 77.

⁴²⁵ LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 80.

Por sua vez, a Colômbia, com a Constituição de 1991, é uma das mais inclusivas no tocante aos mecanismos de democracia direta⁴²⁶. Em relação à iniciativa popular, a Carta colombiana estabelece um procedimento complexo para apresentação de projetos. Em primeiro lugar, deverão ser coletadas 0,5% de assinaturas, em seguida, após a conferência das assinaturas, deverá se obter a aprovação de 5% dos cidadãos (cerca de um milhão e meio de pessoas) em um prazo de 6 meses. Após isso, o Congresso convocará um referendo nacional, para que a população aprove ou rejeite a proposta⁴²⁷. Como se nota, o procedimento é complexo, mas fomenta a participação popular e os debates, na medida em que se abre, em diversas oportunidades, para manifestações, e o assunto fica em pauta durante razoável período de tempo. Deste modo, a experiência colombiana, ao atrelar o referendo à iniciativa popular, parece conferir um mecanismo a mais de diálogo, o que pode ser interessante para aprimorar o instituto no Brasil.

De forma semelhante ao Brasil, o Equador estabelece o quórum de 1% do eleitorado nacional para a apresentação de projeto de iniciativa popular⁴²⁸. Contudo, neste país, além da iniciativa popular, com a apresentação de projetos de lei, ou mesmo de reformas constitucionais, os cidadãos podem se reunir, a partir de um quórum considerável (8%), para solicitar que seja convocada uma consulta popular sobre algum tema que tenha importância “transcendental para o país”⁴²⁹. Portanto, apesar da rigidez nos quóruns exigidos, o país conta com um mecanismo para que o povo seja consultado diretamente sobre um tema relevante para o país, o que pode funcionar como um mecanismo para equacionar crises, sendo interessante pensar em algo semelhante para o Brasil.

A experiência inaugurada pela Constituição de 1993 do Peru parece igualmente interessante. Além do quórum exigido para apresentação de um projeto de iniciativa popular, tanto de lei, quanto de Constituição, que é o equivalente a 0,3% do eleitorado nacional, se

⁴²⁶ Para uma análise dos instrumentos de participação popular na Colômbia, v. CALLE, Humberto de la. Instrumentos de La Democracia Directa. El caso de Colombia. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Democracia Directa em Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 131-144.

⁴²⁷ LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, pp. 78-79.

⁴²⁸ Cf. PACHANO, Simón. Democracia Directa em Ecuador. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Democracia Directa em Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 145-157.

⁴²⁹ LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 79.

exige que o projeto de iniciativa popular seja votado em um prazo de 90 dias pelo Congresso. O parlamento ainda tem a opção de, caso opte por rejeitar o projeto, submetê-lo a referendo, desde que 2/5 dos parlamentares assim decidam. Por fim, no Peru também há a possibilidade de convocação de consulta popular, de forma semelhante ao modelo equatoriano, com a peculiaridade de que, no Peru, o quórum é de 10% do eleitorado⁴³⁰. Portanto, o Peru alia um baixo requisito do eleitorado para apresentação de projetos populares com a possibilidade de referendo aos projetos rejeitados, o que proporciona um modelo interessante de participação popular.

No Uruguai há uma tradição de utilização de mecanismos de intervenção direta do povo na política que remonta a 1917⁴³¹. No país é possível, por exemplo, que 10% dos cidadãos proponham uma reforma constitucional, que deverá ser submetida à consulta popular simultaneamente às eleições, e também é possível que 25% do eleitorado se insurja contra uma lei, apresentando um recurso para submeter a lei a referendo – este último mecanismo foi utilizado para submeter a referendo uma lei que anistiava militares, que eram acusados de cometer crimes durante a ditadura. Em relação à iniciativa popular, o quórum exigido para a proposta de uma lei também é de 25%, o que é por demais exigente, e só é moderado no Uruguai em virtude da tradição democrática de seu povo, que faz uso prático dos instrumentos de participação, sem contar o tamanho da população, e o fato de que grande parte da população se concentra na capital do país ou no seu entorno⁴³².

Por fim, a Constituição de 1999 da Venezuela também consagrou vários mecanismos de participação direta do povo na coisa pública⁴³³. Assim, é possível convocar um referendo consultivo, a partir da iniciativa de 10% do eleitorado, e o mesmo número de pessoas pode solicitar um referendo para votar a revogação de uma lei. Em relação à iniciativa popular, o percentual de assinaturas exigido é de apenas 0,1% do eleitorado nacional para a alteração de

⁴³⁰ LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 80.

⁴³¹ RISSOTTO, Rodolfo González. *Democracia Directa: El caso de Uruguay*. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Democracia Directa em Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 171-190.

⁴³² LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, pp. 81-82.

⁴³³ Especificamente para o caso venezuelano, v. LISSIDINI, Alicia. *La Democracia Directa Em Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?*. C2D – Centre For Research on Direct Democracy Working Paper Series, 25/2008.

leis, e de 15% para a alteração da Constituição⁴³⁴. Portanto, para a edição de leis populares, o requisito não é exigente.

Comparando o modelo brasileiro com os dos países apresentados, é possível especular que o país está ocupa, junto com a Argentina e o Equador, um lugar no meio dos extremos, que, de um lado – Chile e Paraguai –, consagram requisitos incapacitantes para o uso da iniciativa popular e, de outro – Venezuela, Peru –, são pouco exigentes nos requisitos que devem ser preenchidos pelo povo para provocar a manifestação dos órgãos legislativos. O Uruguai, nesta análise, representa um caso peculiar, de país que apresenta regras restritivas, mas que conta com uma educação democrática ampla de seu povo que, apesar dos requisitos exigentes, maneja os instrumentos.

Contudo, neste caso, estar no meio não significa ponderação, pelo contrário, como a análise do uso prático do instituto demonstrou, o instrumento da iniciativa popular quase não foi manejado, em virtude dos exigentes requisitos impostos pela Constituição – e confirmados pela lei regulamentadora. Deste modo, a comparação com os modelos venezuelano e peruano pode indicar um caminho possível para afrouxar os requisitos, sobretudo a exigência do quantitativo de eleitores que, no país, representa cerca de 1,4 milhões de pessoas, número superior, por exemplo, às populações inteiras dos estados do Amapá, Acre e Roraima e Tocantins.

Não se nega que a iniciativa popular pode produzir resultados ruins. Alguns estudos apontam que as leis de iniciativa popular podem ser mais conservadoras, podem não levar a sério questões técnicas, podem acabar fortalecendo o Poder Executivo, ou podem ser cooptadas por agentes que possuam interesses financeiros nas questões⁴³⁵. Contudo, a experiência, certamente, acarretaria uma participação maior do povo na política, o que possui um potencial democrático inegável, sobretudo se forem levados em conta os dados que apontam para uma progressiva falta de participação do povo nas questões democráticas através do voto, o que, por si só, mostra a necessidade de criação de novas formas de participação popular.

⁴³⁴ LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, pp. 82-84.

⁴³⁵ Para um catálogo de críticas, cf. LUPIA, Arthur; MATSUSAKA, John G. *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*. *Annual Review of Political Science*, v. 7, 2004, pp. 463-482; e LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 32.

Portanto, a correção do problema da baixa participação popular através do exercício da iniciativa passa pela reforma da Constituição, para que os requisitos para a apresentação de uma proposição popular seja menos rígida. Neste ponto, a professora Jane Reis critica principalmente a exigência de distribuição das assinaturas por vários estados:

De qualquer forma, o maior obstáculo não reside no número de assinaturas requerido, mas no requisito de ordem geográfica traduzido na exigência de que estas estejam distribuídas em pelo menos cinco estados, com adesão de, no mínimo, 0,3% do eleitorado de cada um deles, bem como na forma burocratizada da conferência das assinaturas. Apesar de o percentual determinado quanto aos Estados ser relativamente baixo, a imposição de que sejam coletadas assinaturas em diversos lugares diferentes aumenta sobremaneira a dificuldade e, conseqüentemente, o volume de recursos financeiros necessário para empreender a campanha de formalização da iniciativa popular⁴³⁶.

Além da reforma constitucional para suavizar os requisitos, o que pode ocorrer, de acordo com a crítica acima citada, com a revogação do requisito geográfico, também se impõe uma regulamentação legal simplificada. Aqui se impõe a formulação de novos métodos para a apresentação e verificação das assinaturas, adequando-se a iniciativa popular a um mundo cada vez mais digital. Essa sugestão também foi elaborada pela professora Jane Reis:

Quanto ao tópico da *apresentação e conferência das assinaturas*, entra em cena a questão da *democracia digital*. Há ainda um descompasso entre a agilidade das comunicações digitais contemporâneas e as fórmulas de participação dos cidadãos de produção de normas, especialmente no que se refere à iniciativa popular, que, na esfera federal, ainda precisa ser feita por meio de documentos de papel. [...] Estima-se que a possibilidade de coletar assinaturas digitais possa facilitar o processo e ampliar a participação⁴³⁷.

Portanto, é imperioso que novas tentativas de fôlego do instrumento levem em conta as sugestões formuladas.⁴³⁸

⁴³⁶ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, 2016, p. 1741.

⁴³⁷ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, 2016, p. 1745.

⁴³⁸ Recentemente, o tema da iniciativa popular voltou a ganhar força a partir de uma decisão liminar proferida individualmente pelo Min. Luiz Fux no Mandado de Segurança 34.530/DF, em 14/12/2016, que determinou a anulação de um processo legislativo, retomando-se sua tramitação do início, em virtude de supostas inconstitucionalidades no procedimento que, segundo o ministro, deveria ser especial por se tratar de iniciativa popular.

3 COMISSÕES PARLAMENTARES

3.1 Noções gerais

Não seria razoável e eficiente que todo o Congresso, através de seu Plenário, se debruçasse sobre a análise e o debate de todo e qualquer projeto de lei. Para evitar tal situação, a instituição das comissões surge como uma forma de organização do trabalho⁴³⁹. Na definição de José Afonso da Silva, “as comissões são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar, examinar, as proposições legislativas e apresentar pareceres”⁴⁴⁰.

A fonte do sistema de comissões existente no direito brasileiro é o artigo 58 da Constituição⁴⁴¹ que, em suma, apresenta suas espécies e funções. O que importa para o trabalho é destacar, resumidamente, as principais funções das comissões.

Em sua decisão, o Min. Fux pareceu querer, a fórceps, dar força ao instrumento da iniciativa popular. Isso se nota em passagem da decisão em que diz que o procedimento adotado teria atestado “o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado”. Apesar de concordar com a conclusão do ministro, de que o instrumento deva ser revitalizado, a decisão, a meu ver, traz diversos problemas.

Em primeiro lugar, discordo que seja papel do Poder Judiciário tentar recuperar o instrumento da iniciativa popular, pois, como defendi na dissertação, entendo que a inutilidade decorreu de uma opção do constituinte, sobretudo do Centrão, grupo suprapartidário que ditou o ritmo dos trabalhos a partir de determinada fase da Assembleia.

Além disso, para Fux, o projeto de iniciativa popular deve ter uma tramitação especial e diferenciada em relação ao procedimento ordinário. Todavia, também discordo da visão do ministro, na medida em que a Constituição e os regimentos internos não contêm nenhum dispositivo determinando procedimento diferenciado.

Deste modo, tenho dúvidas se a decisão de Fux representa um possível avanço no tratamento na matéria, apesar de reconhecer que ela pode atrair atenção para o debate, o que pode ser interessante para provocar futuras alterações legislativas.

⁴³⁹ Para uma análise profunda das comissões no direito brasileiro e no direito comparado cf. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

⁴⁴⁰ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 98.

⁴⁴¹ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

As comissões possuem uma importante função informacional⁴⁴², no sentido de que a elas cabe estudar os temas que lhes são submetidos e produzir informações sobre os mesmos, através de um parecer, no qual sua opinião é manifestada⁴⁴³. Além dessa função, as comissões podem deliberar em caráter final, tanto sobre os documentos que lhes são submetidos, quanto sobre o próprio projeto de lei em si, nas hipóteses em que for dispensada a votação pelo plenário do órgão legislativo.

Por fim, a outra função das comissões é a de funcionar com fórum privilegiado de interação entre o parlamento e a sociedade, através de audiências públicas, seminários e oitivas de autoridades e especialistas na matéria analisada⁴⁴⁴.

A composição das comissões⁴⁴⁵ é definida nos regimentos da Câmara dos Deputados⁴⁴⁶, do Senado Federal⁴⁴⁷ e do Congresso Nacional⁴⁴⁸. Um traço comum é que a

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

⁴⁴² Sobre a capacidade institucional das comissões, abordando não apenas o seu caráter informacional, mas também o seu potencial de abertura do processo legislativo, o tornando mais permeável à sociedade, cf. MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. *O Revigoramento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI*. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, pp. 103-114.

⁴⁴³ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 109. Sobre a função informacional das comissões, cf. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011; SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 jul. 2015; NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os modelos da Organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 2, 2010.

⁴⁴⁴ ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo Legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, pp. 15-16.

⁴⁴⁵ Para uma análise detalhada da composição das comissões, v. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 302-309.

⁴⁴⁶ Artigo 25 do RICD.

⁴⁴⁷ Artigo 77 do RISF.

⁴⁴⁸ Artigo 10 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

proporcionalidade de representação dos partidos deverá ser respeitada em todos os casos⁴⁴⁹, logo, os partidos com mais representação terão um número maior de membros em cada comissão. Em geral, as regras internas nas casas garantem aos líderes dos partidos⁴⁵⁰ um papel central no sistema de comissões, isso porque é prerrogativa destes nomear e substituir, a qualquer momento, os membros das comissões.

Se formalmente o presidente e o vice-presidente são escolhidos pela votação ocorrida entre os membros da comissão⁴⁵¹, na prática, os postos de presidente, vice-presidente e relator são determinados pelos líderes dos partidos⁴⁵². Essa concentração da nomeação dos membros das comissões nas mãos dos líderes dos partidos vai na linha da centralização do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro, conforme delineado no capítulo dedicado à institucionalização do Legislativo.

Tal circunstância favorece em muito a preponderância do Executivo no processo legislativo, porque, deste modo, basta que o Executivo negocie com os líderes dos partidos que eventualmente integrem a coalizão governista, ocorrendo então a manipulação das nomeações para determinadas comissões, para que o governo estrategicamente conte com membros fiéis aos seus interesses nas comissões⁴⁵³.

Ademais, no parlamento brasileiro, não há regra que imponha a mínima estabilidade dos membros das comissões, isto é, a composição dos órgãos poderá ser modificada de forma

⁴⁴⁹ Artigo 25, §1º, RICD e artigo 78, RISF.

⁴⁵⁰ A previsão regimental dos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal se encontra, respectivamente, nos Artigos 9º, do regimento do primeiro órgão, e 65, do regimento do segundo. Em suma, os líderes partidários são os parlamentares escolhidos por seus pares para representá-los, e também para orientar a bancada durante os trabalhos. Essa última função, de orientar a bancada nas votações, é a que mais caracteriza os líderes, e a que mais os empodera. Na prática, é a possibilidade de orientação dos membros do partido ou do bloco parlamentar que confere disciplina ao partido ou bloco, haja visto que eventual indisciplina de um parlamentar isolado poderá ser sancionada, através da não nomeação de tais parlamentares para ocupar os cargos de presidente ou relator de importantes comissões.

⁴⁵¹ Artigo 39 do RICD, que prevê o mandato de um ano, e artigo 88 do RISF, que prevê o mandato de dois anos.

⁴⁵² PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, v. 15, n. 43. São Paulo, Jun. 2000, p. 49. No mesmo sentido CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 308.

⁴⁵³ Um modelo sem líderes partidários poderia impor ao Executivo a tarefa de negociar individualmente, com cada parlamentar, os apoios às suas propostas. Naturalmente, tal modelo seria mais demorado e mais custoso, pois o poder de barganha de cada parlamentar seria expandido significativamente. Sobre as lógicas que permeiam a relação do Executivo com as lideranças partidárias cf. SANTOS, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. , 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 jul. 2015.

livre, o que dá aos líderes a possibilidade de trocar os membros das comissões, caso os indicados não colham informações ou votem no sentido determinado pelo líder⁴⁵⁴.

Deste modo, na realidade, a função informacional das comissões é bastante contaminada pelas vontades do Executivo e dos líderes partidários. A prática de uma nomeação centralizada através dos líderes partidários, com a substituição constante dos membros da comissão⁴⁵⁵, pouco estimula os parlamentares a se especializarem em determinados assuntos, já que eles sabem de antemão que poderão ser retirados da comissão a qualquer tempo, o que pode prejudicar a qualidade dos estudos e das informações colhidas.

Assim, os parlamentares que compõem uma comissão sabem que a produção de informação robusta só deve ser perseguida na medida em que estiver alinhada com os interesses dos líderes partidários, pois, caso contrário, o parlamentar poderá ser destituído do posto em virtude de sua indisciplina. Esse é um dos recursos decisivos dos líderes para sinalizar as posições do partido na arena parlamentar, pois assim é possível monitorar as preferências individuais dos parlamentares selecionados para integrar as comissões e, caso ocorra o comportamento desleal do ponto de vista partidário, a destituição será realizada, de modo que a preferência da comissão seja reaproximada da preferência do partido⁴⁵⁶.

A função informacional das comissões, a depender das preferências dos líderes partidários da maioria, praticamente deixará de existir, fazendo com que o Congresso Nacional, como um todo, fique em uma posição inferior ao Executivo no que tange à

⁴⁵⁴ SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 jul. 2015.

⁴⁵⁵ Carlos Pereira e Bernardo Mueller demonstraram, através de questionários distribuídos aos parlamentares, no período de 1995-1998, que a intensa rotatividade ocorrida nas comissões ocorre, em grande parte, contra a vontade dos parlamentares. Além disso, no mesmo trabalho os autores demonstram que o membro mediano das comissões apresentava um alto índice de lealdade à posição do Executivo, o que indica a influência do Executivo na formação de comissões que lhes são favoráveis. V. PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, v. 15, n. 43. São Paulo, Jun. 2000, p. 50 e segs.

⁴⁵⁶ INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A Democracia Brasileira – Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.212. In verbis: “As condições informacionais para o monitoramento dos deputados são propiciadas pelo direito regimental dos líderes participarem dos trabalhos de qualquer comissão, inclusive para orientar o voto da bancada. Embora o ingresso dos deputados nas comissões possa expressar a adoção de diferentes critérios de seleção pelos partidos, é assegurada ao líder a prerrogativa de indicar e substituir, a qualquer tempo, os membros da bancada que irão compor as comissões (RICD, art. 10, VI), sendo esse recurso mobilizado, principalmente, em votações estratégicas. A capacidade de monitorar e sancionar o ingresso dos deputados nas comissões confere ao líder, portanto, condições relevantes para antecipar e reagir às estratégias dos deputados individuais no interior dessa instância decisória”.

produção de informações robustas sobre um dado assunto que seja objeto de projeto de lei⁴⁵⁷. A lógica é que o Executivo apresentará uma proposição (projeto de lei ou medida provisória), acompanhada de informações, e os dados apresentados não poderão ser contrapostos, dada a fragilidade do sistema de comissões decorrente da livre remoção dos parlamentares.

A ideia de rotatividade dos parlamentares, em prejuízo da especialização dos membros da comissão, pode ser comprovada empiricamente através de uma simples análise das biografias dos presidentes e demais membros das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado⁴⁵⁸. A partir disso é possível visualizar que, além da constante rotatividade dos membros, há outra circunstância agravante, pois, sazonalmente, os mesmos parlamentares ocupam postos em comissões que têm por objetivo o estudo de assuntos bastante diferentes.

Para ficarmos com um exemplo, em 2015, o deputado Irajá Abreu (PSD/TO), cujas profissões declaradas são empresário e produtor rural, ocupava a presidência da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Contudo, analisando sua biografia⁴⁵⁹ é possível constatar que ele já foi membro Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, e até mesmo da comissão especial de Perícia Oficial de Natureza Criminal e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. O exemplo ainda prova que a composição das comissões não observa a formação profissional ou acadêmica de seus membros⁴⁶⁰, o que é outro traço que lhe é característico, e que também contribui para a falta de especialização do órgão.

Prosseguindo, o ator principal das comissões é o relator. Eles são designados pelo presidente da comissão para a análise de cada projeto de lei⁴⁶¹. Cabe ao relator colher e compartilhar as informações sobre o tema que é objeto do projeto de lei analisado. O relator

⁴⁵⁷ SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, pp. 77-78.

⁴⁵⁸ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes> e <http://legis.senado.leg.br/comissoes/?8>, Acesso em 17 out. 2015.

⁴⁵⁹ A biografia do deputado Irajá Abreu está disponível no seguinte endereço: http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=81232, Acesso em 03 jan. 2017.

⁴⁶¹ Artigo 41, VI, RICD e Art. 89, III, RISF. Cf. INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A Democracia Brasileira – Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, pp. 215-216.

tem total liberdade para, na elaboração do parecer, emendar ou alterar o projeto original, sem que, para isso, precise contar com a concordância de seus pares. Após tal colheita de informações, o relator do projeto submeterá à comissão um parecer, em que sugerirá a rejeição ou aprovação do projeto de lei por ele analisado, e então os membros da comissão votarão a favor ou contra o parecer. Caso o parecer seja aprovado, ele será tido como o parecer da comissão, e será remetido à Mesa da casa, para inclusão na ordem do dia e deliberação do Plenário sobre o projeto⁴⁶².

Do breve resumo das funções do relator, é possível imaginar que as suas atribuições tornam a nomeação para esse cargo totalmente estratégica, sobretudo em virtude da importância assumida pelo parecer do relator em um contexto em que os deputados individuais possuem informações limitadas sobre o projeto de lei discutido. Assim, a opinião do relator, formulada através do parecer, pode guiar a atuação dos deputados individuais na votação do projeto no Plenário⁴⁶³.

Desta forma, vale mais uma vez o alerta sobre como as coisas funcionam na realidade. Apesar de formalmente o relator ser escolhido pelo presidente da comissão, na prática ele é escolhido através de um ajuste realizado entre as lideranças partidárias. Em última instância, aqui também é possível sentir a influência do Executivo na escolha dos relatores, eis que, a depender da coalizão formada pelo Presidente da República, o relator do projeto de lei será estrategicamente escolhido para que as preferências do Executivo sejam atendidas.

Na prática, o incentivo para a colheita e o compartilhamento de informações dependerá do relator escolhido. Tal circunstância foi captada pelos cientistas políticos Fabiano Santos e Acir de Almeida, com base na teoria informacional. Em resumo, essa teoria analisa a tomada de decisões sob condições de incerteza, de modo que o parlamentar desinformado que precisa decidir tem a opção de ouvir a recomendação de outro parlamentar que se especializou no assunto, tudo isso em um contexto onde suas preferências políticas podem não coincidir⁴⁶⁴.

⁴⁶² SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005, p. 700.

⁴⁶³ Além disso, caso o parecer do relator da comissão modifique amplamente a proposição original, de modo a constituir-se, na verdade, em um novo projeto, ele terá preferência na votação, sendo apreciado antes do texto original. Caso o substitutivo da comissão seja aprovado, o texto original ficará prejudicado, e sequer será submetido à votação. Neste sentido, cf. Arts. 191, II, do RICD, e 300, XIII, XIV, XVI, do RISF.

⁴⁶⁴ SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, p. 27.

Para tornar a análise mais palpável, alguns exemplos podem ser úteis. Em um primeiro caso, imaginemos que as preferências do Executivo e de sua coalizão partidária não coincidam com as preferências médias dos integrantes da comissão. Nesse primeiro caso, a seleção estratégica de um relator cujas preferências sejam próximas das manifestadas pelo Executivo terá a finalidade de tentar reunir mais informações no sentido da política preferida por este último, de modo a tentar aproximar a preferência média da comissão aos interesses do Executivo. Por outro lado, caso a preferência média dos membros da comissão já seja alinhada aos interesses do Executivo, a disputa sobre a nomeação do relator será pequena, pois não será necessário colher muitas informações para que a comissão vote no sentido desejado pelo Executivo. Por fim, caso os partidos que representem a maioria no Congresso não façam parte da coalizão do Presidente, ou seja, caso o ambiente seja de oposição ao Executivo, as comissões naturalmente serão dominadas por membros que não sejam alinhados ao Executivo, sobretudo nos cargos de presidente e relator, e assim o incentivo para reunir informações robustas em detrimento das políticas do Executivo será maior⁴⁶⁵.

Dos exemplos acima é possível induzir que, apesar de terem a finalidade de reunir informações sobre os temas mais diversos abordados em projetos de lei, para que as decisões tomadas pelos legisladores sejam realizadas em um ambiente cuja certeza empírica seja a maior possível, as comissões terão muitos incentivos para desempenhar tal papel sobretudo nos casos em que os partidos discordem – global ou pontualmente – das propostas apresentadas pelo Executivo, isto é, quando a lógica do presidencialismo de coalizão não funcione em sua máxima extensão⁴⁶⁶.

As comissões, em geral, possuem algumas outras atribuições que não a informacional, de que são exemplo a função deliberante⁴⁶⁷ e a de receberem emendas ao projeto de lei original⁴⁶⁸. Contudo, os limites da dissertação impedem análise mais profunda.

⁴⁶⁵ SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, pp. 134-135.

⁴⁶⁶ Sobre presidencialismo de coalizão cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*. v. 31, n.1, 1988, pp. 5-34. PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas – Explicando o Escândalo do Mensalão. In: *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, pp. 207-234. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011. Para uma análise crítica do chamado “presidencialismo de coalizão”, cf. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 out. 2015.

⁴⁶⁷ Essa função é prevista no artigo 58, § 2º, I, da Constituição, e envolve a votação em caráter final dos projetos, nos casos em que não for exigida a manifestação do plenário:

3.2 “Que se levantem os ausentes” – a votação simbólica nas comissões

As votações⁴⁶⁹ levadas a cabo no Congresso Nacional podem ocorrer basicamente de três modalidades distintas⁴⁷⁰⁻⁴⁷¹: a simbólica, a nominal e a secreta, que por sua vez poderá ocorrer através do sistema eletrônico ou de cédulas⁴⁷². Na modalidade secreta não há a verificação dos nomes dos parlamentares que votaram em determinado sentido, o painel eletrônico da casa legislativa se limitará a indicar os votos totais a favor e contra, bem como as abstenções e os votos em branco. Tal votação se fará mediante cédulas impressas ou pelo sistema eletrônico, que hoje é o preferido. Na votação nominal, como o título antecipa, cada parlamentar é chamado em voz alta, e responderá “sim” ou “não”, caso seja favorável ou não ao projeto votado⁴⁷³. A regra geral, no entanto, é a votação simbólica⁴⁷⁴, pela qual, logo após

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

Também sobre o ponto, cf. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 84-90.

⁴⁶⁸ Essa função envolve a fase de discussão das proposições, também prevista no artigo 58, § 2º, I, da Constituição. A possibilidade de apresentação de emendas ao projeto original, para análise das comissões também é prevista nos regimentos internos da Câmara e do Senado, respectivamente nos artigos 119 e 122. Para este fim, mais uma vez remetemos o leitor a CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

⁴⁶⁹ O tema das votações será retomado com maior profundidade no capítulo 5 da dissertação.

⁴⁷⁰ Artigos 44 a 48 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

⁴⁷¹ Sabino Fleury apresenta uma classificação diversa, fazendo a distinção entre modalidades e procedimentos de votação. Como modalidades o autor aponta a ostensiva, quando o parlamentar manifesta sua opção de forma aberta ao público, e a secreta, quando não há publicidade. Já como procedimentos, o autor distingue entre o simbólico e o nominal, apresentando ambos a mesma configuração descrita no corpo do texto. A peculiaridade da classificação de Sabino Fleury é que ele entende que a votação na modalidade secreta ocorre pelo procedimento nominal, sem que, contudo, se torne público o nome do parlamentar que votou em cada sentido. Cf. FLEURY, Sabino. *Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 175-179.

⁴⁷² ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo Legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 56.

⁴⁷³ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 286-287.

anunciada a votação da matéria, o presidente convida os parlamentares a favor da proposição a permanecerem sentados, enquanto aqueles que a rejeitam devem se levantar⁴⁷⁵.

No caso de votação simbólica, a presença dos legisladores é verificada através da presença virtual, constante do painel eletrônico, e não da presença física no recinto das deliberações no momento da votação. Por conta disso, na prática, a votação simbólica permite que diversos projetos e proposições sejam aprovados por um número extremamente pequeno de parlamentares, já que é comum que os parlamentares cheguem ao recinto, registrem suas presenças eletronicamente e, logo após, se retirem para cuidarem de outros assuntos.

Se a prática acima narrada já se mostra problemática para votações no plenário, sobretudo diante da previsão constitucional que exige a presença da maioria dos membros da casa em cada votação⁴⁷⁶, no âmbito das comissões o problema é agravado, em virtude de alguns fatores.

Em primeiro lugar, é comum que os parlamentares integrem mais de uma comissão, tendo em vista que não há vedação para tanto⁴⁷⁷. Além disso, as reuniões das comissões costumam ocorrer no mesmo horário, impedindo o comparecimento físico do parlamentar a todas as comissões por ele integradas⁴⁷⁸. Por fim, nada impede que o parlamentar tenha interesse em um projeto de lei que tramite perante uma comissão da qual não faça parte, isso pode ocorrer até mesmo por conta da iniciativa legislativa, ou seja, o parlamentar propõe uma lei que tramita perante uma comissão não integrada por ele, logo, ele terá incentivos para comparecer às reuniões desta comissão para defender seu projeto⁴⁷⁹.

⁴⁷⁴ Assim dispõe o Regimento Comum do Congresso Nacional: Art. 44. As votações poderão ser realizadas pelos processos simbólico, nominal e secreto. Parágrafo único. As votações serão feitas pelo processo simbólico, salvo nos casos em que seja exigido quórum especial ou deliberação do Plenário, mediante requerimento de Líder ou de 1/6 (um sexto) de Senadores ou de Deputados.

⁴⁷⁵SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 286.

⁴⁷⁶Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

⁴⁷⁷O Art. 26, § 2º, do RICD veda apenas que um mesmo deputado integre mais de uma comissão permanente como membro titular, ou seja, não veda que um mesmo deputado integre como titular uma comissão permanente e uma comissão temporária, ou que seja titular em uma comissão e suplente em outra. Por sua vez, no Senado Federal, o Regimento Interno, no Art. 77, ao prever a composição das comissões permanentes, restringe a participação dos senadores como titulares a três comissões permanentes.

⁴⁷⁸ Art. 46 do RICD e Art. 107 do RISF.

⁴⁷⁹ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 241.

Conjugados todos os fatores descritos no parágrafo anterior, Paulo Adib Casseb sintetiza o problema:

(...) após registrarem a presença, muitos parlamentares deixam as salas onde suas comissões se reúnem e cumprem uma maratona de visitas a várias comissões. Portanto, mesmo sem o real comparecimento às sessões, é extremamente comum verificarem-se listas com 100% de presença⁴⁸⁰.

Deste modo, o tipo de votação que é a regra para as decisões tomadas no âmbito das comissões, no final das contas, pode acabar criando poucos incentivos para que os parlamentares efetivamente participem das sessões dos órgãos fracionários.

3.3 As comissões e as medidas provisórias

Tudo o que foi analisado até este ponto se aplica às comissões em geral, independentemente de sua modalidade⁴⁸¹. Quando a análise se desloca para as comissões que são instaladas para apreciar as medidas provisórias, algumas especificidades fazem com que o tratamento apartado seja preferível. A importância da análise do funcionamento das comissões encarregadas do estudo das medidas provisórias também é ressaltada em virtude da relevância do instrumento como forma de participação do Executivo no processo legislativo. Apesar dos números demonstrarem que a quantidade de medidas provisórias tem diminuído

⁴⁸⁰ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 241-242.

⁴⁸¹ Em relação ao tempo de seu funcionamento, as comissões podem ser permanentes ou temporárias. Permanentes são aquelas que integram a estrutura institucional dos órgãos legislativos, especializando-se em determinado assunto. Como o nome indica, elas não se extinguem após a conclusão de seus trabalhos, funcionando permanentemente. As comissões temporárias, por sua vez, se extinguem com a conclusão de seus trabalhos, quando são constituídas para tratar sobre determinada matéria, ou encontram seu fim com o término da legislatura – na Câmara – ou com a terminação da sessão legislativa – no Senado. As comissões temporárias poderão ser parlamentares de inquérito, externas ou internas (especiais). As comissões parlamentares de inquérito possuem, predominantemente, a função investigativa. As externas funcionam como órgãos de representação da casa legislativa que as constitui, em atos que havia sido convidada a participar ou que tenha que assistir. Já as comissões internas são constituídas para estudar e dar parecer sobre questões especiais, como propostas de emendas à Constituição e projetos de Código. Além disso, as comissões, quanto ao órgão instituidor, podem ser da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Neste último caso, as comissões são chamadas de “mistas”, pois são constituídas por deputados e senadores. Cf. SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 106 e 111-115.

com o passar dos governos⁴⁸², elas ainda são a forma principal de atuação do Poder Executivo no processo legislativo ordinário⁴⁸³ e, por conta disso, influem diretamente no dia a dia do brasileiro.

A Constituição cuidou da atuação das comissões na análise das medidas provisórias apenas no § 9º do Artigo 62⁴⁸⁴, limitando-se a estabelecer que a comissão fosse mista, ou seja, formada por deputados e senadores, e também que o parecer por ela elaborado deveria ser emitido antes da análise pelo plenário de cada casa. Coube à Resolução nº 1 do Congresso Nacional, editada em 2002⁴⁸⁵, detalhar o processo legislativo de apreciação das medidas provisórias, inclusive desenhando a forma pela qual a comissão mista atuaria.

Sobre a composição da comissão, a referida resolução não apresentou diferença significativa em relação às comissões permanentes, estabelecendo que ela seria constituída por 12 deputados e 12 senadores, atribuindo a indicação dos membros aos líderes partidários⁴⁸⁶. Sobre a modalidade da comissão, por outro lado, a resolução diferiu bastante, indicando que para cada medida provisória uma comissão mista distinta deveria ser designada⁴⁸⁷. Trata-se, portanto, de comissão temporária.

⁴⁸² Em rápida pesquisa realizada, encontrei os seguintes dados: Em seu primeiro governo, Dilma Rousseff editou 144 MP's; Lula (2º Mandato) editou 178; Lula (1º Mandato) elaborou 240; Fernando Henrique (2º Mandato) editou 274; Fernando Henrique (1º Mandato) elaborou 147. Obtive tais dados no site oficial da Presidência da República: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/todas-as-medidas-provisorias/>. Acesso em 28 mai. 2015.

⁴⁸³ Os dados coletados demonstram que foram encaminhados 84 projetos de lei no primeiro governo Dilma, número este bem inferior às 144 medidas provisórias editadas no mesmo período. Os dados foram obtidos no site oficial da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República: http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares/projetos-de-lei/. Acesso em 28 mai. 2015.

⁴⁸⁴ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

⁴⁸⁵ A Resolução nº 1, de 2002-CN foi incorporada ao Regimento Comum do Congresso Nacional.

⁴⁸⁶ Art. 2º - Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela. § 2º - A Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa.

⁴⁸⁷ Artigo 2º, Caput, da Resolução nº 1, 2002-CN, transcrito na nota anterior.

A Resolução nº 1-CN, de 2002 ainda previu que *todas* as emendas à medida provisória deveriam ser apresentadas perante a comissão mista⁴⁸⁸. Logo, a resolução conferiu um poder à comissão mista que não encontra paralelo nas comissões permanentes, concentrando ainda mais a deliberação nas comissões, pois na discussão das medidas provisórias em plenário a propositura de emendas estaria vedada⁴⁸⁹. Deste modo, na prática, o papel das lideranças partidárias é ainda mais saliente nas comissões mistas instaladas para a apreciação de medidas provisórias, pois as emendas poderão ser rejeitadas no interior da comissão, sem nova chance de apresentação⁴⁹⁰, tendo em vista a deliberação sumária exigida pelos exíguos prazos de tramitação das medidas provisórias. Desta forma, a depender da importância política da medida provisória, o Executivo terá interesse direto em participar, junto com os líderes partidários, do processo informal de nomeação do presidente e do relator da comissão designada para analisar a sua proposição.

Apesar de o relator possuir pouco tempo para elaborar o parecer⁴⁹¹, a Resolução foi bastante exigente sobre as matérias que deveriam ser abordadas no instrumento. Segundo o referido ato legislativo, o parecer deverá analisar se a medida provisória foi remetida ao Congresso Nacional no dia de sua publicação, a constitucionalidade – inclusive a presença dos pressupostos de relevância e urgência –, a adequação financeira e orçamentária e, por fim,

⁴⁸⁸ Art. 4º - Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no *Diário Oficial da União*, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§ 1º - Somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo.

⁴⁸⁹ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 282. Cumpre ressaltar que as emendas apresentadas não poderão versar sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, conforme Art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, 2002-CN. Aqui se insere a discussão sobre os chamados “contrabandos legislativos”, que são emendas apresentadas a medidas provisórias que tratam de matérias distintas. Sobre o ponto cf. MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle de Constitucionalidade no Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória em Face dos “Contrabandos Legislativos”: Salvaguarda do Estado Democrático de Direito. In: NOVELINO, Marcelo. FELLET, André (Org.). *Constitucionalismo e democracia*. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 235-249. Recentemente o STF se debruçou novamente sobre o tema, na ADI 5.127/DF, e declarou a inconstitucionalidade da prática. Contudo, o tribunal, em nome da segurança jurídica, manteve incólumes as medidas provisórias convertidas em lei com esses penduricalhos até a conclusão do julgamento, atribuindo assim efeitos *ex nunc* à decisão.

⁴⁹⁰ A Resolução nº 1, 2002-CN estabelece, nos §§ 4º e 5º do Art. 4º, que caberá ao presidente da comissão aceitar ou rejeitar as emendas. Contra a decisão do presidente caberá recurso ao plenário da comissão, contudo, para que o recurso seja aceito o parlamentar deverá contar com o apoio de três membros da comissão. Desta forma, mais uma vez se prestigia as lideranças partidárias da maioria, pois a exigência do quórum para recorrer dificulta o recurso e a obstrução por parte das minorias.

⁴⁹¹ A Resolução nº 1, de 2002-CN, prevê, em seu Art. 5º, o prazo de 14 dias, contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, para a apresentação do parecer pela comissão mista.

o mérito. Além disso, ainda que a comissão mista entenda que os pressupostos constitucionais não foram preenchidos, ou que não há adequação financeira e orçamentária, ela deverá se manifestar no tocante ao mérito⁴⁹².

O relator da comissão mista tem uma tarefa hercúlea, já que o tempo é brevíssimo, e a gama de matérias que devem ser abordadas no parecer da comissão é enorme. Desta forma, o peso na designação do relator é ainda maior, pois de possuir diversas atribuições, o tempo joga a seu favor. Quanto mais tempo o relator demorar na elaboração de seu parecer, menor será o tempo conferido à comissão para a colheita de informações e a deliberação sobre o tema⁴⁹³. Tais circunstâncias também prejudicam a colheita de informação robusta sobre a política proposta pelo Executivo, eis que, ainda que o relator se propusesse a investigar todos os aspectos exigidos pela resolução, não haveria tempo hábil para uma análise profunda.

A conjugação das circunstâncias acima narradas conduzia a uma prática ainda mais perversa, que só foi coibida em virtude de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2012. A prática vivenciada até 2012 era no sentido de que as comissões mistas sequer eram instaladas, ou seja, elas eram convocadas e constituídas, mas não atuavam. Havia um rodízio entre os partidos para a ocupação das relatorias, e a nomeação era meramente formal, o que não difere em muito do panorama hoje encontrado. Contudo, além disso, a praxe era a de que o parecer do relator era apresentado diretamente no Plenário da casa legislativa, sem qualquer deliberação prévia no âmbito da comissão⁴⁹⁴. Essa praxe era autorizada expressamente pela Resolução nº 1, de 2002-CN⁴⁹⁵.

⁴⁹² Art. 5º - A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no *Diário Oficial da União* para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, demérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º. § 2º - Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão deverá pronunciar-se sobre o mérito da Medida Provisória.

⁴⁹³ “Na prática do modelo vigente, a exemplo da experiência anterior, a Comissão Mista tem papel bastante reduzido na apreciação da medida provisória. É o Relator quem verdadeiramente dinamiza os trabalhos parlamentares relativamente à medida provisória, podendo, até mesmo, propor, em seu relatório (que, no mais das vezes, é apresentado diretamente em Plenário), modificações outras que não apenas aquelas constantes das emendas protocolizadas no prazo próprio de seis dias contados da publicação da medida”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 177.

⁴⁹⁴ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 284-285. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 177.

⁴⁹⁵ Art. 6º - A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no *Diário da Câmara dos Deputados* o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no *Diário Oficial da União*.

O STF teve de confrontar tal prática em virtude da ADI 4.029/AM, proposta pela Associação Nacional de Servidores do IBAMA – ASIBAMA Nacional. Na ação foi questionada a constitucionalidade da Lei Federal 11.516/07, que havia criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Na ocasião, se argumentou que a possibilidade de apresentação do parecer pelo relator diretamente no plenário era inconstitucional, pois a Constituição exigiria uma reflexão prévia mais detida sobre o objeto da medida provisória, para evitar que a apreciação pelo Plenário ocorresse de forma desinformada. Logo, a apresentação do parecer à comissão mista não constituiria mera formalidade desimportante. O STF aceitou o argumento e, no dia 08/03/2012, declarou a inconstitucionalidade da prática, conferindo, no entanto, efeitos *ex nunc* para a decisão⁴⁹⁶.

A decisão proferida pelo STF foi respeitada, o que pode indicar que quando o Tribunal decide intervir de forma forte ao processo legislativo, o Poder Legislativo pode ser deferente⁴⁹⁷. Para exemplificar, das 21 comissões mistas que estavam em funcionamento no Congresso Nacional na data de colheita dos dados⁴⁹⁸, todas haviam instaladas, e em algumas o parecer já havia oferecido perante a comissão mista, e não no plenário⁴⁹⁹. Contudo, a partir da análise das mesmas comissões mistas, é possível constatar que o prazo regimental para a apresentação do parecer não foi respeitado em nenhuma delas, o que indica que a grande

§ 1º - Esgotado o prazo previsto no *caput* do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.

§ 2º - Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.

§ 3º - Na hipótese do § 2º, se o parecer de Plenário concluir pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão, poderá, mediante requerimento de Líder e independentemente de deliberação do Plenário, ser concedido prazo até a sessão ordinária seguinte para a votação da matéria.

⁴⁹⁶ ADI 4029, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, DJ em 27/06/2012. Da ementa destaca-se o seguinte trecho: “As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (...) O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional”.

⁴⁹⁷ Para uma ótima crítica do passivismo procedimental do Supremo Tribunal Federal, cf. BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda Nascimento de Godoi. *Jurisdição Constitucional na Era Cunha: Entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*. 21 de Julho de 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2633948>>. Consulta realizada em 05/10/2015.

⁴⁹⁸ Os dados foram colhidos em 20/10/2015.

⁴⁹⁹ As informações podem ser encontradas no endereço: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa_comissao?4&tipo=mpv&casa=cn>. Acesso em 20 out. 2015.

quantidade de atribuições destas comissões, combinada com o prazo exíguo para o trabalho e a falta de especialização dos seus membros, faz com que as comissões mistas para apreciação de medidas provisórias continuem ineficientes.

3.4 As comissões de legislação participativa

Todas as análises empreendidas até agora no trabalho demonstraram que a realidade das comissões parlamentares é bem diversa do regramento previsto na Constituição e nos regimentos. A nomeação dos membros das comissões é dominada pelos líderes partidários que, por sua vez, são pressionados pelo Executivo para que suas preferências e interesses sejam defendidos nos órgãos colegiados. Além disso, a ineficiência das comissões em colher informações robustas é potencializada pela falta de especialização de seus membros, em virtude da alta rotatividade dos parlamentares nas comissões, e pelo tempo exíguo para a elaboração do parecer, no caso das comissões temporárias.

Existem, contudo, comissões cuja finalidade principal não é a de colher informações sobre proposições. Esse é o caso da Comissão de Legislação Participativa, na Câmara dos Deputados⁵⁰⁰, e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, no Senado Federal⁵⁰¹. Tais comissões, em suma, não possuem função preparatória, ou seja, a finalidade perseguida não é a de fazer um exame instrutório das proposições que lhes são submetidas.

A principal função de ambas as comissões é de receber e avaliar sugestões emanadas por entidades da sociedade civil, associações, sindicatos e órgãos de classe⁵⁰². A partir da análise de tais sugestões, as comissões podem propor projetos de lei. Deste modo, a partir das Comissões de Legislação Participativa se busca uma aproximação entre os representantes e os representados, servindo como um instrumento de participação do povo na política⁵⁰³.

⁵⁰⁰ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 293-294.

⁵⁰¹ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 299.

⁵⁰² GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 166, abr./jun. 2005, pp. 17-20.

⁵⁰³ GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 – 2003-2004, pp. 473-476.

Quando foi criada a primeira Comissão de Legislação Participativa, no ano de 2001, uma cartilha de orientação para o exercício de participação junto ao Poder Legislativo foi publicada, e nela a deputada Luiza Erundina de Sousa, primeira presidente da Comissão, declarava:

Chegou a hora, portanto, de colocar em prática o que dispõe a Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da soberania popular pelo qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, e que, também, estabelece mecanismos de participação popular, como, por exemplo, a “Iniciativa Popular Legislativa”.

Não obstante essa importante conquista incorporada ao texto constitucional, muitas são ainda as barreiras que impedem sua plena e total concretização.

Daí o extraordinário significado da recém-criada Comissão Permanente de Legislação Participativa, que possibilita que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil apresentem Sugestões de Iniciativa Legislativa⁵⁰⁴.

A atuação prática das comissões de legislação participativa foi analisada em dois trabalhos realizados no âmbito da Câmara dos Deputados⁵⁰⁵ e do Senado⁵⁰⁶, com a apresentação de alguns dados empíricos que podem ajudar a compreender o tema.

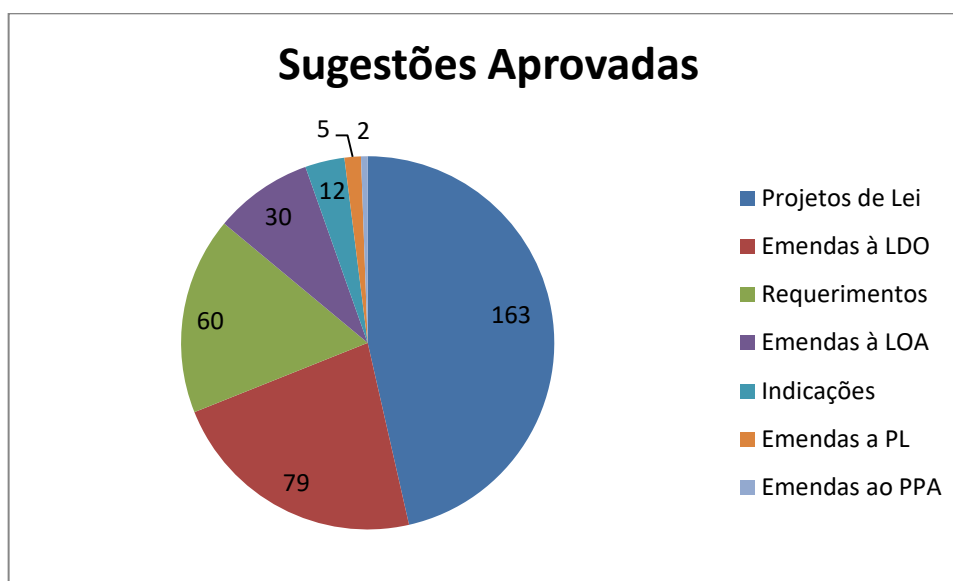
No caso da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, entre os meses de agosto de 2001 a Julho de 2011, foram apresentadas 839 sugestões, proponto a apresentação de projetos de lei, de emendas às diversas leis orçamentárias, e a realização de audiências públicas. Das 839 sugestões, a comissão apreciou 766 (91,3%), e aprovou 351 (41,83%). Das sugestões aprovadas, 163 se tornaram projetos de lei; 79 emendas à lei de diretrizes orçamentárias; 60 requerimentos; 30 emendas ao Orçamento (até 2006); 12

⁵⁰⁴ GARCIA, Alexandre Navarro; LIMA, Marúcia Ferreira; GORMAN, Michael Gerald; HUMMEL JÚNIOR, Paulo; SABBAT, Renata Almeida. *Cartilha: comissão permanente de legislação participativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p. 14.

⁵⁰⁵ QUEIROZ, Marcos Augusto de. *Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?*. 2011. 49f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. Para o ponto, há trabalho muito semelhante, inclusive com a mesma análise de dados, cf. COELHO, Rony. *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo*. *Interseções*, v. 17, n. 1, jun. 2015, pp. 189-225.

⁵⁰⁶ GOMES, Raíssa Abreu. *Legislação Participativa no Senado Federal: As portas semiabertas da Casa revisora*. 2008. 78f. Trabalho de conclusão (Especialização em Direito Legislativo). Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2008, pp. 24-33.

indicações; cinco emendas a projeto de lei; e duas emendas ao plano plurianual⁵⁰⁷. Uma representação gráfica pode tornar mais fácil a compreensão dos números⁵⁰⁸:



Sobre o perfil de atuação da CLP, Marcos Queiroz indicou que os grupos que apresentaram mais sugestões foram aqueles ligados à Ação Social e Promoção da Cidadania, isto é, organizações ligadas ao terceiro setor e entidades filantrópicas que defendem causas sociais⁵⁰⁹. De modo que, na conclusão do autor, a CLP, no período analisado, “funcionou como um canal de participação popular em que diferentes segmentos da sociedade puderam expor seus anseios”⁵¹⁰.

No Senado, legislação participativa ficou a cargo da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, criada em dezembro de 2002. Os dados analisados são do período entre a criação da comissão e o mês de outubro de 2008. No período, foram conhecidas 130 sugestões, sendo 10 (7,69%) convertidas em proposições legislativas, 19 (14,61%) arquivadas, e 9 (6,92%) aguardavam deliberação no momento da coleta dos dados. As demais

⁵⁰⁷ QUEIROZ, Marcos Augusto de. *Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?*. 2011. 49f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011, pp. 25-26.

⁵⁰⁸ A ideia do gráfico também foi retirada do artigo de Marcos Augusto de Queiroz, contudo, incluí no gráfico os números correspondentes a cada tipo legislativo, para tentar facilitar ainda mais a compreensão.

⁵⁰⁹ QUEIROZ, Marcos Augusto de. *Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?*. 2011. 49f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011, pp. 27-28.

⁵¹⁰ QUEIROZ, Marcos Augusto de. *Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?*. 2011. 49f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011, pp. 46-47.

sugestões não preencheram os requisitos mínimos de admissibilidade ou não foram registradas no sistema que registra a tramitação das proposições⁵¹¹. Todas as 10 sugestões acatadas foram convertidas em projetos de lei ordinária. Na investigação da comissão, a autora Raíssa Gomes não indicou quais entidades mais lançam mão do instrumento.

Em seu estudo, Raíssa Gomes destaca que o procedimento na comissão do Senado é mais complexo e menos transparente do que o procedimento na comissão correspondente na Câmara dos Deputados, o que tornava difícil o acompanhamento dos trâmites das sugestões feitas⁵¹². Por conta disso, há relatos de entidades que deixaram de enviar sugestões ao Senado, e se concentraram na Câmara, vista como um órgão que concedia mais informações sobre o que era sugerido⁵¹³.

Portanto, a partir da análise dos dados, é possível constatar que as comissões de legislação participativa, apesar de serem órgãos relativamente novos na estrutura do parlamento brasileiro, têm a aptidão de funcionar como mais um canal de participação popular e da sociedade civil no processo legislativo.

3.5 O excesso de poder dos líderes e a baixa especialização das comissões

Em resumo, os principais problemas identificados no presente capítulo foram a concentração excessiva de poderes nas mãos dos líderes, que detêm a prerrogativa de indicar e retirar os parlamentares que irão compor as comissões e, de outro lado, a baixa especialização das comissões, em virtude da alta rotatividade dos membros nas composições, decorrente de regra regimental que impede a recondução ao mesmo cargo na direção e, também, da possibilidade da livre retirada dos parlamentares pelos seus líderes⁵¹⁴.

⁵¹¹ GOMES, Raíssa Abreu. *Legislação Participativa no Senado Federal: As portas semiabertas da Casa revisora*. 2008. 78f. Trabalho de conclusão (Especialização em Direito Legislativo). Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2008, pp. 20-21.

⁵¹² Um exemplo de diferença entre os órgãos é que, ao contrário da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, que divulga relatórios anuais sobre sua atuação, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal não elabora tais relatórios, o que dificulta a análise de sua atuação.

⁵¹³ GOMES, Raíssa Abreu. *Legislação Participativa no Senado Federal: As portas semiabertas da Casa revisora*. 2008. 78f. Trabalho de conclusão (Especialização em Direito Legislativo). Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2008, pp. 41-44.

⁵¹⁴ No RICD:

Portanto, apesar de possuírem a função importantíssima de colher e reunir informações para embasarem a atuação do plenário do Legislativo no sentido da aprovação ou rejeição de um projeto de lei, e mais, para levar ao público um grau suficiente de informações sobre as propostas que poderão alterar a vida do povo, as comissões, na prática, funcionam como instrumento de uma dança levada pelos líderes partidários e o Executivo. Se o Presidente da República e a maioria parlamentar estiverem afinados, a composição das comissões provavelmente será formada de tal maneira a avaliar os projetos encaminhados pelo Executivo, e então o grau de informações geradas pela comissão será pequeno. Por outro lado, caso o Presidente e a maioria não se entendam – pontual ou globalmente –, a comissão terá interesse em reunir informações mais robustas, e assim a chance de uma política ser aprovada com maior confiabilidade empírica será maior.

O parâmetro principal que está em jogo aqui, deste modo, é o que indica que o devido processo legislativo impõe a produção de informações sobre as proposições que são submetidas. O modelo atual, que permite a livre nomeação e remoção dos membros das comissões pelos líderes não fornece incentivos suficientes para que ocorra a produção de informações. Neste ponto, uma experiência de direito comparado pode, mais uma vez, indicar um modelo que melhor sirva a esse fim.

Nos Estados Unidos, a composição das comissões, além de se guiar pela regra da proporcionalidade⁵¹⁵, tem como norte o princípio da senioridade (*seniority*), que privilegia a antiguidade, ou seja, se o deputado ou senador sênior é reeleito, ele pode permanecer como

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

I - fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89;

II - inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares;

III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;

IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto;

V - registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º;

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

Art. 39. As Comissões terão 1 (um) Presidente e 3 (três) Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição.

No RISF:

Art. 81. O lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar, competindo ao líder respectivo pedir, em documento escrito, a substituição, em qualquer circunstância ou oportunidade, de titular ou suplente por ele indicado.

⁵¹⁵ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 196: “Respeita-se sempre o princípio da proporcionalidade dos partidos, mediante a concessão de vagas à maioria e minoria. Cada deputado integra, no máximo, duas comissões permanentes ou quatro subcomissões das *standing committees*”.

membro de uma comissão⁵¹⁶. Deste modo, aqueles parlamentares que prestaram serviço prévio em determinada comissão tem prioridade em ocupar uma das vagas em sua composição em relação a um novato⁵¹⁷.

O princípio da senioridade tem dois principais benefícios. Em primeiro lugar, ele cria incentivos para a formação de uma carreira legislativa, na medida em que os parlamentares que almejam determinados cargos sabem, de antemão, o critério que será utilizado para o preenchimento do cargo. Ex: Um parlamentar em um primeiro mandato que queria ocupar o cargo de presidente de uma determinada comissão, saberá que, para tanto, deverá se manter na comissão, até que seja o mais antigo de seu partido. Isso também é vantajoso do ponto de vista institucional, ao conferir maior previsibilidade ao procedimento, evitando indicações e retiradas pontuais⁵¹⁸.

O outro benefício é aumentar a expertise e a capacidade de produção de informações. A capacidade das comissões é aumentada em virtude da especialização de seus membros, que adquirem experiência no assunto ao longo do tempo, ao contrário do modelo brasileiro, que impõe a rotatividade anual ou bienal na composição das comissões. Além disso, ao seguir a diretriz da senioridade, vedando-se a retirada desmotivada dos membros das comissões pelos líderes, o controle da produção de informações sai das mãos dos líderes, o que tem a aptidão para propiciar o fortalecimento das comissões e a descentralização do poder⁵¹⁹. Isso pode contribuir para o fomento à produção de informações, na medida em que, para ser forte e considera, a comissão deverá demonstrar sua capacidade de contribuir para o processo

⁵¹⁶ CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 89.

⁵¹⁷ Para uma análise histórica do surgimento da senioridade no Congresso norte-americano, cf. ABRAM, Michael; COOPER, Joseph. The Rise of Seniority in the House of Representatives. *Polity*, v. 1, n. 1, 1968, pp. 52-85.

⁵¹⁸ Essa é a conclusão de NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, p. 4.

⁵¹⁹ “Under the fourth, decentralized, phase of the committee system, committees have won solid institutionalized Independence from party leaders both inside and outside Congress. Their jurisdictions are fixed in the rules their composition is largely determined and their leadership entirely determined by the automatic operation of seniority. Their work is increasingly technical and specialized, and the way in which they organize internally to do their work is entirely at their own discretion. Committees nowadays have developed an independent sovereignty of their own, subject only to very infrequent reversals and modifications of their powers by House party leaders backed by large and insistent majorities”. POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, Mar, 1968, p. 156.

legislativo através das informações prestadas, influenciando na confecção das leis efetivamente⁵²⁰.

Portanto, para relativizar a concentração excessiva de poderes nas mãos dos líderes na formação das comissões, o modelo norte-americano parece adequado. Todavia, é preciso reconhecer que o modelo da *seniority* não é isento de críticas, e nem é desconhecido pelos parlamentares brasileiros, o que se prova com a lição precisa do ex-presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, que em artigo acadêmico disse:

Entre nós, não existe o princípio da *seniority*, que, ao contrário, os norte-americanos respeitam. *Seniority* significa recompensa ao tempo de serviço. Quando há *seniority*, o deputado é estimulado a investir no trabalho de comissão, a nela permanecer por longo tempo, pois, quanto mais tempo nela está, quanto mais domina o seu campo temático, tanto maior o seu poder. Na *House of Representatives* norte-americana, os presidentes de comissões e subcomissões são os parlamentares que nela servem há mais tempo.

No Brasil, praticamente proibimos regimentalmente a carreira em comissão, pois os cargos de comando devem renovar-se anualmente, além de haver grande rotatividade entre os próprios membros das comissões. Haveria que repensar o problema, sem, entretanto, ignorar dois problemas. O primeiro deles, enfrentado nos Estados Unidos, é uma certa “oligarquização” das comissões, a perpetuação em sua direção dos mesmos parlamentares, a cada reeleição. O problema poderia ser obviado entre nós pela oportunidade dada a parlamentares novos de assumir relatorias.

O segundo problema advém de um certo conflito de desideratos, ou seja, a necessidade de, ao mesmo tempo reforçar o sistema de comissões e buscar solidificar os partidos políticos. As partes de um sistema político se inter-relacionam. Comissões fortes, compostas por parlamentares especializados e com senioridade em seu âmbito, não existirão no vazio. Ao contrário, podem entrar em choque com partidos mais coesos e disciplinados, que procurarão controlar a produção da comissão. A busca do equilíbrio entre os dois desideratos constitui um desafio sem solução fácil, de que temos, porém, de estar cientes e que devemos enfrentar⁵²¹.

Deste modo, apesar dos problemas identificados pelo ex-parlamentar, o ponto de equilíbrio pode ter sido oferecido pelo próprio Cunha, na medida em que as relatorias das proposições nas comissões poderiam ser distribuídas entre todos os membros das comissões, inclusive os mais jovens, o que poderia servir como uma forma de conceder poder aos partidos na seleção dos relatores, sem que, por outro lado, fosse sacrificada a especialização e

⁵²⁰ NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, p. 4.

⁵²¹ CUNHA, João Paulo. A Câmara dos Deputados e seu Papel na Democracia Brasileira. In: BRIGAGÃO, Clóvis; SILVA, Raul Mendes (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Log on, 2003, p. 21.

a capacidade de produção de informações pela comissão, que seriam compostas pelos membros mais antigos.

Outro problema grave indicado neste capítulo tem a ver com o tipo de votação normalmente empregado no âmbito das comissões, a votação simbólica⁵²². Como estudado, a principal função das comissões é a informacional. Porém, a votação simbólica parece ir no sentido contrário à produção de informações, ao permitir que os parlamentares registrem presença na comissão e se retirem pra cuidar de outros assuntos, sem que isso influencie diretamente nas matérias que são aprovadas. Isto é, a votação simbólica parece não criar incentivos suficientes para que os parlamentares permaneçam fisicamente presentes nas comissões, para estudar, debater e votar as proposições. Deste modo, a votação simbólica no âmbito das comissões não parece estar de acordo com o parâmetro da produção de informações pelo parlamento, além de enfraquecer as comissões, pela ausência física de seus membros nas sessões.

Além disso, a votação simbólica no âmbito das comissões compromete o parâmetro da transparência, na medida em que não há a informação de quais parlamentares participaram fisicamente das discussões e votações, após registrarem a presença eletronicamente. Com isso, os eleitores deixam de contar com um método para fiscalizar a atuação dos parlamentares, o que, de certo modo, também diminui a possibilidade de participação do povo no processo legislativo, já que não se sabe muito bem quais são os parlamentares que participam fisicamente das comissões, e assim não se sabe a quem se deve cobrar.

Para que esses problemas sejam corrigidos, dois são os passos. O primeiro é reconhecer a inconstitucionalidade do tipo de votação simbólica⁵²³, o que criaria incentivos para que os parlamentares comparecessem às reuniões das comissões que compõem. O outro passo é instalar uma fiscalização eletrônica mais rígida da presença física dos parlamentares nas comissões. A participação dos deputados e senadores nas comissões não é uma faculdade, mas sim um dever inerente ao cargo, logo, é preciso criar um mecanismo pra impedir que os membros das comissões apenas participem das reuniões quando desejarem. O que defendo não é, a princípio, a punição de todo e qualquer parlamentar que se ausente das reuniões, mas sim que as informações sobre as participações físicas sejam fornecidas, o que pode ser

⁵²² No capítulo destinado à análise das votações, a espécie simbólica será analisada de forma mais aprofundada, com críticas diversas.

⁵²³ Esse ponto será explorado quando for empreendida a análise específica sobre os tipos de votações.

garantido com um sistema eletrônico simples de registro de entrada e saída dos órgãos, através, por exemplo, de catracas.

Mais um problema encontrado foi a forma de criação da comissão mista para análise das medidas provisória. No capítulo dedicado à iniciativa das proposições, viu-se que o Poder Executivo ainda lança mão, em grande medida, das medidas provisórias como forma de inovar no ordenamento jurídico, isto é, a utilização de medidas provisórias é uma constante, e não eventualidades.

Contudo, apesar de não se tratarem de episódios excepcionais, as medidas provisórias são analisadas pelo Congresso através de comissões mistas temporárias e eventuais, especialmente criadas e instaladas para a análise de apenas uma espécie legislativa, e automaticamente extintas após a análise.

Essa previsão de instalação de uma comissão mista diversa para análise da cada medida provisória proposta também depõe contra a eficiência na busca de informações, pois a cada medida provisória, os parlamentares da comissão precisam lidar não só com temas diversos em virtude da matéria tratada pela proposição, mas também em por conta dos temas que devem ser objeto do parecer que, como visto, passa por conhecimentos de direito constitucional e noções sobre o funcionamento do orçamento público⁵²⁴.

Além de ir contra a o parâmetro de produção de informações, a criação episódica de comissões faz com não se favoreça a especialização dos seus integrantes⁵²⁵, o que enfraquece o poder das comissões, e também a previsibilidade do processo legislativo. Se a comissão fosse permanente, com o passar do tempo, haveria informação suficiente, por exemplo, sobre o que se considera “relevante” e “urgente”, o que teria aptidão de tornar mais clara e célere o estudo das proposições veiculadas através de medidas provisórias.

⁵²⁴ A doutrina especializada propõe a criação de uma comissão mista especializada para apreciar as medidas provisórias. Tal comissão teria a atribuição precípua de realizar a análise prévia das medidas provisórias. Além disso, a doutrina também recomenda que a comissão mista receba o apoio das comissões permanentes especializadas em relação à matéria que é objeto de regulamentação da medida. Essas propostas teriam a aptidão para otimizar o tempo de elaboração do parecer, além de favorecerem a colheita de informação especializada, através da manifestação das comissões permanentes. Cf. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 285. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 177. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, pp. 204-205.

⁵²⁵ “O sistema de Comissões Mistas temporárias para a análise das medidas provisórias, compostas por parlamentares que integram, também, as comissões permanentes temáticas, acumulando volumosas atribuições é, definitivamente, ineficaz”. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 285.

Por outro lado, a criação das comissões de legislação participativa tem a aptidão de proporcionar uma maior participação do povo e da sociedade civil no processo legislativo, o que pode servir como um complemento para as outras formas de democracia existentes no país, como o voto, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Para isso ocorra, todavia, é preciso aprimorar, pelo menos, dois pontos. O primeiro deles é a flexibilização das formalidades, com isso se quer dizer que as exigências formais para a apresentação de sugestões devem mais simples, além de ser evitado o arquivamento pelo descumprimento das formalidades legais – o que, como se viu, no caso do Senado representa um grande número. Além disso, a tramitação deve ser o mais transparente possível, com disponibilização do acompanhamento das fases pelas quais passam as sugestões, e com a divulgação de relatórios periódicos que indiquem como as comissões estão funcionando, para que seja fomentada a participação estratégica da sociedade civil – também no caso do Senado, o que se viu foi que a falta de transparência era o elemento responsável por afastar as entidades da sociedade civil.

4 EMENDAS PARLAMENTARES

4.1 Noções gerais

Antes de iniciar a análise das principais características das emendas parlamentares no processo legislativo brasileiro, é importante esclarecer quais são suas principais características finalidades. O primeiro esclarecimento visa a indicar a natureza jurídica do objeto de estudo, ao passo que o segundo tem por objetivo fornecer os pressupostos para verificar se, na prática, as emendas parlamentares têm servido ao fim a que se destinam.

No direito brasileiro, as emendas parlamentares são consideradas espécie do gênero proposições⁵²⁶, que, como visto, consistem em toda e qualquer matéria que se sujeita à deliberação em uma das casas legislativas do Congresso Nacional⁵²⁷.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados trouxe um conceito do que se entende por emenda, indicando que emenda é a espécie de proposição que é apresentada como acessória a um projeto de emenda constitucional ou aos projetos de lei, decreto legislativo e de resolução⁵²⁸. O conceito trazido pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, todavia, não é suficiente para descrever as complexidades que envolvem as emendas parlamentares. Isso porque as emendas não consistem em meras proposições acessórias, que seriam subordinadas a uma proposição principal, mas sim representam uma forma de interferência em outra proposição, o que destaca um caráter não subordinado⁵²⁹. Portanto, as

⁵²⁶ No RICD a previsão se encontra no §1º do artigo 100:

Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

§ 1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

No âmbito do Senado Federal, por sua vez, a disposição é prevista no artigo 211, inciso VI:

Art. 211. Consistem as proposições em:

VI - emendas.

⁵²⁷ PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2013, pp. 27-28.

⁵²⁸ Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas a a e do inciso I do art. 138. O RISF não apresentou nenhuma definição sobre o que se entende por emenda, limitando-se a indicar seu procedimento e suas limitações, nos artigos 230 a 234.

⁵²⁹ No mesmo sentido, SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 189.

emendas parlamentares são espécies do gênero proposições que visam interferir no projeto de emenda constitucional ou nos projetos de leis, de decreto legislativo e de resolução⁵³⁰.

O objetivo da previsão das emendas parlamentares é o de propiciar uma oportunidade para a deliberação, através da apresentação de alternativas a um projeto que tramita em uma das casas legislativas⁵³¹. A partir disso, é possível argumentar que o direito de apresentar emendas, conferido aos parlamentares, serve ao fim de aumentar a capacidade deliberativa dos órgãos legislativos⁵³².

A ideia de democracia deliberativa, como bem pontua Luís Roberto Barroso, se funda em uma forma de “*legitimação discursiva*: as decisões políticas devem ser produzidas após debate público livre, amplo e aberto, ao fim do qual se forneçam *razões* das opções feitas. Por

⁵³⁰ Outro argumento dá conta de que a possibilidade de apresentação de emendas configura uma concretização do princípio do contraditório no processo legislativo. Neste sentido cf. LAGES, Cintia Garabini. *O Devido Processo Legislativo como Instrumento de Garantia das Minorias Parlamentares*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=edc27f139c3b4e4b>>. Acesso em 12 abr. 2016, p. 8: “Observando esse modelo de democracia, a Constituição brasileira de 1988, ao estruturar o processo legislativo, o fez com base na adoção irrestrita do princípio do contraditório, o que se verifica nas disposições atinentes (...) no direito dos parlamentares de apresentarem emendas a todo e qualquer projeto de lei em tramitação (...)”.

⁵³¹ Todavia, essa capacidade de interferência na deliberação é relativizada pelo poder de que dispõem os líderes partidários, como bem pontua FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 38: “(...) os líderes partidários dispõem de mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. A apresentação de projetos e emendas é a principal arma dos parlamentares para fazer valer seus interesses particulares. Porém, os projetos ditados pela lógica eleitoral individualista raramente atingem o plenário. A maioria deles dorme nas gavetas das comissões. Analogamente, emendas tendem a ser rejeitadas em votações simbólicas em que os líderes votam por suas bancadas”. Contudo, o estudo do papel desempenhado pelos líderes partidários no processo legislativo, bem como o poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo, ultrapassaria os limites impostos ao presente trabalho, razão pela qual se indica ao leitor o substancial estudo de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, indicado acima, e também: SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005, especialmente pp. 699-701.

⁵³² Em um estudo substancial, Márcia Rodrigues da Cruz fez uma análise empírica da participação dos parlamentares na alteração de projetos de leis encaminhados pelo Poder Executivo. A conclusão da autora, a partir de dados colhidos entre os anos de 1999 e 2006, é que, na maioria das vezes, os deputados e senadores apresentaram emendas para modificar o texto do projeto de lei encaminhado pelo Executivo. Ignoradas as demais variáveis – como a circunstância dos contrabandos legislativos –, a pesquisa da autora parece demonstrar que os parlamentares utilizam as emendas para discutir os projetos de lei oriundos do Executivo. Cf. CRUZ, Márcia Rodrigues da. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Em outro estudo empírico, o pesquisador José Álvaro Moisés apresentou outra perspectiva, que parece minimizar as conclusões de Márcia Rodrigues da Cruz, segundo a qual os projetos originados do Executivo são menos emendados (28,1%) do que aqueles iniciados pelo próprio Legislativo (60%), V. MOISÉS, José Álvaro. O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, pp. 7-29.

isso se ter afirmado, anteriormente, que a democracia contemporânea é feita de votos e argumentos”⁵³³.

A possibilidade de uma deliberação efetiva no âmbito do Poder Legislativo seria reduzida sensivelmente caso o direito dos parlamentares de apresentar emendas parlamentares não existisse. A explicação é simples, essa espécie de proposição representa um instrumento de exposição, defesa e contraposição de argumentos por parte dos parlamentares. Deste modo, aquele parlamentar que deseja iniciar um debate sobre um projeto em curso na casa legislativa da qual é integrante, deve poder contar com tal mecanismo. Neste ponto, é importante salientar que as emendas parlamentares também constituem um instrumento para a inferência das minorias parlamentares no processo legislativo, pois, como veremos a seguir, qualquer parlamentar poderá apresentá-las, independentemente do grau de sucesso atingido pelo seu partido político nas eleições⁵³⁴.

Além do argumento deliberativo, é possível também fornecer um argumento de igualdade para destacar a importância da previsão da possibilidade de apresentação de emendas parlamentares. Caso a possibilidade de apresentação de emendas fosse vedada ou muito restrita, aquele parlamentar ou órgão que deu início ao processo legislativo desfrutaria de um protagonismo excessivo, e aos parlamentares que não deram iniciativa ao projeto de lei restariam apenas as opções de, após a deliberação, aprová-lo ou rejeitá-lo.

Por conseguinte, aquele parlamentar ou órgão que se antecipou no tempo e apresentou um projeto para regulamentar determinada matéria, seria o protagonista do processo legislativo, o que faria com que ele gozasse de um poder de barganha excessivo, incompatível com a igualdade parlamentar exigida em um ambiente onde o debate deve ser franco e amplo⁵³⁵.

Portanto, as emendas parlamentares são proposições que visam interferir no processo legislativo de projetos submetidos a uma das casas legislativas. A previsão de tais espécies de proposição é uma exigência da democracia deliberativa e da ideia de colegialidade, pois

⁵³³ BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, pp. 25-26.

⁵³⁴ No Julgamento da ADI-MC 973-7/AP. Rel. Min Celso de Mello, Julgamento em 17/12/1993. DJ em: 19/12/2006, o Supremo Tribunal Federal assentou que o exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualificava-se como uma prerrogativa inerente à função legislativa do Estado.

⁵³⁵ O professor José Afonso da Silva esclarece que o direito de emendar os projetos submetidos ao processo legislativo foi fruto da evolução dos parlamentos, tornando-se pleno com as Revoluções Francesa e Americana, no século XVIII. Antes disso, aos parlamentos cabia apenas ratificar a vontade legislativa do soberano. V. SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 189-190.

propicia aos parlamentares uma oportunidade indispensável para expor, defender e contrapor argumentos, além de servir como um mecanismo que contribui para a promoção da igualdade parlamentar, pois as propostas apresentadas se sujeitam a críticas e modificações.

4.2 Tipos de emendas parlamentares

Os regimentos internos das casas legislativas apresentam basicamente seis tipos de emendas parlamentares⁵³⁶: supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas, aditivas, ou de redação⁵³⁷.

As emendas serão supressivas na hipótese em que seu objeto tem por finalidade promover a redução do texto original de um projeto, retirando alguma parte da proposição original. Ex: Emenda parlamentar cujo objeto seja a exclusão integral de um artigo da proposição original⁵³⁸.

Serão aglutinativas, por sua vez, aquelas emendas que resultam de um recurso utilizado pelo relator de um projeto para fundir várias emendas em uma só, com o objetivo de facilitar o trabalho dos parlamentares na tarefa de discussão e votação do projeto⁵³⁹. Portanto, a emenda aglutinativa tem por objeto a mescla de várias emendas ou destas com o texto original⁵⁴⁰, e não a criação de um texto substancialmente novo⁵⁴¹. Ex: Um projeto de lei trata

⁵³⁶ ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo Legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 36.

⁵³⁷ No RICD a previsão das espécies de emendas é encontrada no artigo 118, § 1º, em capítulo dedicado às emendas. No RISF é possível encontrar a previsão dos diversos tipos de emendas no artigo 246, II, que trata da numeração das proposições. Destaca-se que no RISF não houve a previsão da chamada emenda de redação.

⁵³⁸ Artigo 118, § 2º, do RICD: Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.

⁵³⁹ FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 263.

⁵⁴⁰ Artigo 118, § 3º, do RICD: Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

⁵⁴¹ Rosineth Monteiro Soares aponta que esta espécie de emenda teve origem no Regimento Interno da Constituinte: “O mero fato de que o Regimento da Constituinte criou a “fusão de emendas”, hoje consagrada como emenda aglutinativa, no Regimento da Câmara, torna evidente que os líderes tinham que se reunir eventualmente com a presença do Presidente da Constituinte ou de Comissão, para discutir e promover essa fusão”. SOARES, Rosineth Monteiro. Liderança Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 118, abr-jun, 1993, p. 345.

de isenção fiscal para produtos manufaturados da região norte do país. Dois parlamentares apresentam emendas, um para estender a isenção para a região nordeste e outro para ampliar o benefício até a região centro-oeste. O relator, para facilitar a deliberação, decide reunir as emendas, a partir da edição de uma aglutinativa, contemplando as duas regiões, sendo submetida a discussão, por conta disso, apenas uma emenda – a aglutinativa.

Substitutivas são as emendas parlamentares que têm por objeto a alteração substancial de parte da proposição original. É comumente chamada de “substitutivo”⁵⁴². Ex: Imagine uma proposição original que trata da legalização do uso de maconha. Seria considerada substitutiva uma emenda parlamentar que tivesse como objeto alterar a proposição original para que a substância legalizada fosse a cocaína, em lugar da maconha. Há a remodelação do dispositivo.

As emendas modificativas têm por objeto uma alteração não substancial à proposição original, ou seja, elas cuidam de uma alteração meramente formal do texto⁵⁴³. A distinção entre as emendas modificativas e substitutivas reside precisamente no caráter essencial ou não da alteração. De acordo com Valdivino Tolentino Filho, os objetivos dos dois tipos de emendas são próximos, e a “diferenciação somente se dá pela adoção de regra prática, que denomina substitutiva a emenda que reescreve o dispositivo-alvo, e modificativa a que contenha qualquer outro tipo de modificação”⁵⁴⁴.

O professor José Afonso da Silva classifica esse tipo de emendas segundo o fim visado, indicando que são separativas ou divisivas aquelas cujo objetivo é dividir os dispositivos da proposição original. Por outro lado, as emendas que visam reunir em um só dispositivo a matéria contida originalmente em dois ou mais dispositivos são chamadas de unitivas ou reunitivas. Em último lugar, as emendas modificativas poderiam ser classificadas em distributivas, caso o objetivo principal fosse realizar uma redistribuição dos dispositivos, a partir de nova organização da proposição original⁵⁴⁵.

No caso de emendas aditivas, como o nome indica, o objeto é a inclusão de novas partes a uma proposição original que está em tramitação. Neste caso, poderão ser incluídos

⁵⁴² Artigo 118, § 4º, do RICD: Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

⁵⁴³ Artigo 118, § 5º, do RICD: Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.

⁵⁴⁴ TOLENTINO FILHO, Valdivino. *Processo de emendamento de proposições*. 2002. 84f. Monografia (Curso de Formação de Secretário de Comissão). Câmara dos Deputados, Brasília, 2002, p. 11.

⁵⁴⁵ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 191.

títulos, capítulos, artigos, incisos, parágrafos, alíneas, ou mesmo expressões que denotem um acréscimo ao texto⁵⁴⁶.

Por fim, as emendas serão classificadas como de redação se o objeto for apenas a correção de vício gramatical, ou seja, envolve questões de técnica legislativa⁵⁴⁷. Esse tipo de emenda poderia ser enquadrado no âmbito das emendas modificativas, eis que não envolvem alteração substancial da proposição original. Todavia, o tratamento em apartado se justifica a partir de duas perspectivas.

A primeira delas resulta da comparação de seu objeto com aquele das emendas modificativas. As emendas modificativas envolvem alteração do texto que não seja substancial, o que não impede todo e qualquer tipo de alteração no texto propriamente dito, ex: Uma proposição original que trata de recursos administrativos contempla um dispositivo que estabelece um prazo de 8 dias para interpor um recurso. Nada impede que uma emenda parlamentar proponha a modificação do referido prazo recursal para 10 dias⁵⁴⁸. Nesta hipótese, não se estaria diante de uma alteração substancial da proposição original, razão pela qual se trataria de uma emenda modificativa, e não substitutiva. Todavia, a alteração não visou corrigir mera incorreção redacional, e por isso a modificação não pode ser chamada de emenda de redação. Por isso, em uma escala decrescente que leva em conta o grau de alteração da proposição original, é possível enquadrar as emendas como substitutivas, modificativas e de redação.

O tratamento diferenciado também se justifica a partir da análise da ordem constitucional. A Constituição, no artigo 166, trata da apreciação dos projetos de leis orçamentárias, e estabelece diversas restrições à apresentação de emendas nestes casos. Em suma, as emendas deverão guardar relação com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, além de necessariamente indicarem a origem das dotações orçamentárias incluídas. Contudo, o mesmo artigo excepciona das restrições as hipóteses de emendas que visam apenas a correção de erros ou omissões, ou que se relacionem apenas com os

⁵⁴⁶ Artigo 118, § 6º, do RICD: Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.

⁵⁴⁷ Artigo 118, § 8º, do RICD: Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

⁵⁴⁸ Exemplo semelhante é encontrado em FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 263.

dispositivos do texto do projeto⁵⁴⁹. Portanto, o próprio texto constitucional contempla as emendas de redação, e quanto a elas reduz o rigor na apreciação⁵⁵⁰.

4.3 Momento e restrições de apresentação de emendas

Acima foi dito que as emendas parlamentares constituem um instrumento que pode ser usado pelos parlamentares para a interferência no processo legislativo, através de modificações em uma proposição original.

Como consequência lógica dessa afirmativa, é razoável imaginar que, para que sirvam como um instrumento de interferência no processo legislativo, é recomendável que a apresentação das emendas parlamentares ocorra antes ou durante as discussões relativas à proposição original analisada, para ampliar a capacidade de influência no resultado final⁵⁵¹. Deste modo, emendas apresentadas já na fase de votação do perecimento de elaboração das leis dificilmente propiciariam a produção de informações e discussões sobre a matéria.

⁵⁴⁹ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

⁵⁵⁰ Todavia, já houve caso em que foi apresentada – e aprovada – emenda de redação que modificou substancialmente o texto. O caso ocorreu na análise da PEC 173 de 1995 (Reforma Administrativa), e a discussão pode ser acessada a partir da Questão de Ordem nº 10.443/1997, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:4:::>>. Acesso em: 12 abr. 2016. Sobre a discussão Cf. FERRI, Cristiano. Fatores Internos da Câmara dos Deputados e a Coerência das Leis Federais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan/dez, 2007, pp. 122-123.

⁵⁵¹ Segundo Ana Paula de Barcellos, “(...) a democracia demandaria uma expansão permanente, tanto quanto possível, dos participantes nos debates que antecedem a tomada de decisões públicas, ou mesmo, em alguns casos, na tomada de decisão em si. (...) a democracia exigiria igualmente, para além da ampliação dos participantes, a apresentação de razões e contrarrazões por eles, no contexto de um esforço dos vários envolvidos no sentido de convencer os demais ou ao menos de esclarecer as várias posições existentes. A decisão final, portanto, já não resultaria apenas da agregação de posições previamente definidas, mas de uma reflexão coletiva e, sobretudo, justificada, ainda que a regra majoritária continue fundamental, já que o consenso dificilmente é viável em uma sociedade que realmente respeita o pluralismo”. BARCELLOS, Ana Paula de. *Direito Constitucional a um Devido Procedimento na Elaboração Normativa: Direito a Justificativa*. 2015. 321f. Tese (Professor Titular). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 108.

Além disso, no que tange à sua forma de apresentação, a imposição de restrições excessivas ao uso das emendas parlamentares poderia ocasionar a falta de participação dos parlamentares nos debates levados a cabo nas casas legislativas, o que enfraqueceria, portanto, a capacidade das emendas de servir ao ideal da democracia deliberativa e à colegialidade.

Em primeiro lugar, é importante destacar que a oportunidade para apresentação das emendas irá variar de acordo com o procedimento legislativo adotado. Isso se explica porque às Comissões pode ser conferido poder de deliberação conclusiva, ou seja, existem hipóteses em que as proposições não se sujeitam à deliberação em Plenário⁵⁵². Deste modo, as emendas poderão ser apresentadas perante Comissões ou em Plenário⁵⁵³.

As emendas parlamentares serão apresentadas diante das Comissões caso estas contem com poderes de deliberação conclusiva, isto é, quando a manifestação do Plenário for dispensada⁵⁵⁴ ⁵⁵⁵. O prazo para apresentação de emendas na Comissão, por parte de qualquer parlamentar, será de cinco sessões, na Câmara dos Deputados, ou de cinco dias úteis, no Senado, após a inclusão da proposição na Ordem do Dia das Comissões⁵⁵⁶.

⁵⁵² Há, inclusive, disposição constitucional nesse sentido:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

⁵⁵³ PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2013, pp. 40-41.

⁵⁵⁴ A Constituição brasileira delega a disciplina dos casos de dispensa de manifestação do Plenário aos regimentos internos dos órgãos legislativos, conforme artigo 58, § 2º, inciso I. Segundo Paulo Adib Casseb, “A disciplina regimental da matéria, no Brasil, posiciona o procedimento deliberante das comissões como a regra geral no processo legislativo, instaurado de modo automático, sem que o Plenário tenha de manifestar-se expressamente, deferindo a delegação. Na realidade, o presidente da Casa que recebe a proposição verifica se há compatibilidade com o procedimento deliberante e, ao distribuir o projeto para a comissão competente já menciona, no próprio despacho, o procedimento a ser utilizado. O sistema de comissões deliberantes desponta, então, como o verdadeiro ‘procedimento normal’, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado”. Cf. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 319.

⁵⁵⁵ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, v. 15, n. 43. São Paulo, Jun. 2000, pp. 49-50. A partir de dados empíricos, os autores apontam que, na prática, o poder conclusivo das comissões da Câmara somente é utilizado em matérias que não são controversas, o que representa uma pequena parte dos projetos de lei analisados (13,16% de um universo analisado de 805 propostas, do período de 1985 a 1998).

⁵⁵⁶ No RICD - Art. 119. As emendas poderão ser apresentadas em Comissão no caso de projeto sujeito à apreciação conclusiva:

§ 1º As emendas serão apresentadas no prazo de cinco sessões, após a publicação de aviso na Ordem do Dia das Comissões.

No RISF - Art. 122. Perante as comissões, poderão apresentar emendas:

II - qualquer Senador:

Por outro lado, caso a deliberação em Plenário seja exigida⁵⁵⁷, a apresentação de emendas parlamentares perante as Comissões ficará restrita àqueles parlamentares que compõem a comissão como membros, eis que, neste caso, as emendas se constituirão em instrumento de discussão ordinária das comissões. No Plenário, via de regra, qualquer parlamentar ou comissão poderá apresentar emendas, durante a fase de discussão da proposição⁵⁵⁸.

No tocante aos requisitos, algumas circunstâncias devem ser mencionadas. A princípio, todo e qualquer parlamentar poderá apresentar emendas a uma proposição original, independentemente da pessoa ou órgão que exerceu o poder de iniciativa do processo legislativo.

Contudo, essa ideia sofre uma restrição constitucional. De acordo com o artigo 63 da Constituição, nos projetos de iniciativa do Presidente da República, bem como nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, a emenda parlamentar poderá ser apresentada apenas se não importar em aumento de despesas⁵⁵⁹.

A restrição constitucional, portanto, não tem o condão de afastar o poder de emenda dos parlamentares mesmo na hipótese em que estes não possuem o poder de iniciativa do processo legislativo. No mesmo sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

§ 1º No caso do inciso II, o prazo para a apresentação de emenda contar-se-á a partir da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, sendo de vinte dias úteis para os projetos de Código e de cinco dias úteis para os demais projetos.

⁵⁵⁷ A exigência da deliberação em Plenário pode decorrer de várias causas, como o recurso ao Plenário de 1/10 dos parlamentares da casa legislativa para impedir a deliberação conclusiva por parte da Comissão, a decretação do regime de urgência urgentíssima no procedimento legislativo, ou mesmo a previsão de determinadas matérias como exceções à deliberação conclusiva das comissões.

⁵⁵⁸ Na Câmara dos Deputados, o Regimento Interno não previu prazo para apresentação de emendas, limitando-se a indicar que elas deverão ser apresentadas durante a discussão:

Art. 120. As emendas de Plenário serão apresentadas:

I - durante a discussão em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno: por qualquer Deputado ou Comissão.

O RISF, por seu turno, fixa o prazo de cinco dias úteis, a contar da publicação dos avulsos eletrônicos, para a apresentação de emendas parlamentares:

Art. 277. Lidos os pareceres das comissões sobre as proposições, em turno único, e publicados em avulsos eletrônicos, abrir-se-á o prazo de cinco dias úteis para apresentação de emendas, findo o qual a matéria, se emendada, voltará às comissões para exame.

⁵⁵⁹ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política⁵⁶⁰.

Ainda sobre o poder de apresentar emendas, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados restringe a apresentação de emendas aglutinativas aos autores das emendas que são objeto da fusão, a 1/10 dos membros da casa legislativa ou por líderes partidários que representem esse número⁵⁶¹. Portanto, o parlamentar, individualmente, somente poderá apresentar emendas aglutinativas caso a fusão considere apenas as emendas por ele propostas.

Antes de seguir para a outra restrição, vale a pena salientar que a apresentação de emendas é um poder conferido aos parlamentares⁵⁶². Por conta disso, aqueles órgãos ou pessoas que detêm o poder de iniciativa, mas não são membros de uma das casas do Poder Legislativo, não podem propor emendas. A esses legitimados extraparlamentares resta apenas a possibilidade do manejo da mensagem aditiva ao Parlamento, solicitando a modificação nos projetos por eles elaborados⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. ADI-MC 1.050-6/SC. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em: 21.09.1994; DJ em: 23.04.2004.

⁵⁶¹ Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelos Autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número.

⁵⁶² Como registro histórico, vale destacar que durante a Assembleia Constituinte se permitiu a participação dos eleitores através da apresentação de emendas populares e, na ocasião, foram apresentadas 122 emendas populares, cujas assinaturas alcançaram milhões de pessoas. Todavia, tal mecanismo de participação popular no processo legislativo não foi contemplado no texto constitucional. Sobre o tema, cf. GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5, 2003-2004, pp. 437-438 e DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pp. 96-104.

⁵⁶³ Sobre o ponto, V. FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 268; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 231-232; SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 192-193: “Mensagem é o meio pelo qual o titular da iniciativa extraparlamentar encaminha, ao Legislativo, seu projeto. Muitas vezes, depois de encaminhar um projeto de lei, sente o titular da iniciativa necessidade de oferecer modificações na sua própria proposição. Se esta for de iniciativa parlamentar, o seu proponente simplesmente apresenta uma emenda, justificando-a. Se, no entanto, for

Outra restrição imposta ao exercício do poder de emenda que merece destaque é aquela que estabelece que o objeto da emenda deverá guardar pertinência com o tema da proposição que ela visa alterar⁵⁶⁴. Esse requisito é previsto expressamente no RICD e no RISF, aplicando-se a todo e qualquer tipo de proposição, quando dispõem, respectivamente:

Art. 125. O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico. (Grifei)

Art. 230. Não se admitirá emenda:

I - sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar;

Além disso, a Lei Complementar 95/98, que cuida da elaboração das leis, segue no mesmo sentido, ao indicar que a lei não conterà matéria estranha ao seu objeto⁵⁶⁵.

A explicação para isso é que o poder de emenda não se confunde com o poder de iniciativa⁵⁶⁶. Enquanto o titular da iniciativa dispõe do poder para escolher o tema e o

de iniciativa do Executivo ou do Judiciário, também pode o seu titular apresentar modificações, acréscimos, o que fará através de uma *mensagem aditiva* dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados, justificando a necessidade do acréscimo. (...) Não pode pretender suprimir ou substituir dispositivos, como o próprio nome da mensagem indica: ela só pode trazer emendas aditivas, isto é, que importem em acrescentar dispositivos na proposição original. Também não pode ser admitida, no nosso sistema, mensagem aditiva resultando modificação nos projetos de iniciativa alheia”.

⁵⁶⁴ Segundo Cecília Caballero Lois, o requisito da pertinência temática da emenda parlamentar com o projeto não é extraído expressamente do texto da Constituição, e sim decorre da jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. ADI-MC 1.050-6/SC. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em: 21.09.1994; DJ em: 23.04.2004). V. LOIS, Cecília Caballero. *Separação de Poderes – Vício de Iniciativa*. Série Pensando o Direito. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009, p. 34.

⁵⁶⁵ Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

⁵⁶⁶ O cientista político Marcus Melo parece misturar o poder de emenda com o poder de iniciativa, além de adotar o conceito limitado de emenda previsto no RICD, sem reservas, pois indica que: “(...) a apresentação de emendas parlamentares representa parte essencial do trabalho legislativo. Uma emenda é qualquer proposição apresentada como acessória a proposta de emenda à Constituição, a Projeto de Lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo ou de resolução (estes últimos se referem a competências privativas do Legislativo, e têm pouca relevância política em sentido mais amplo). As emendas apresentadas visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo”. Vide: MELO,

conteúdo da pretensão que deseja ver transformada em texto legal, o titular do poder de emenda possui o poder apenas de interferir no conteúdo da pretensão formulada pelo primeiro, mas não no tema.

Além disso, o poder de iniciativa se confundiria com o poder de emenda, eis que qualquer parlamentar poderia dispor sobre todos os temas, independentemente da iniciativa reservada a alguns órgãos, ou seja, o parlamentar poderia se utilizar das emendas para inserir em qualquer projeto, temas que a Constituição reservou para alguns órgãos em específico.

Um exemplo hipotético ajuda a entender a questão: No âmbito de análise de uma proposição que cuidasse de matéria penal – cujo poder de iniciativa não é reservado –, um parlamentar apresenta uma emenda aditiva ao projeto para que fosse criado um cargo público no âmbito da organização administrativa da União – matéria esta reservada à iniciativa privativa do Presidente da República. No caso hipotético, a emenda parlamentar não tem relação com a proposição original, se confundindo com o próprio poder de iniciativa, o que não deve ser admitido.

Mesmo que as matérias da proposição original e das emendas não cuidem de assuntos cuja iniciativa seja reservada a um órgão, a pertinência temática deverá ser observada. A razão para isto é de ordem lógica, pois se não houvesse a exigência, qualquer projeto de lei seria suficiente para que o parlamentar tratasse de assuntos de qualquer ordem, ou seja, bastaria que alguém lançasse mão do poder de iniciativa e então o parlamentar poderia tratar, via emendas, sobre qualquer assunto, o que implicaria em prejuízo aos debates, eis que num projeto original sobre a legalização das drogas leves seria possível o parlamentar apresentar, por exemplo, emendas para cuidar de isenções fiscais para o setor econômico de produção de pneus nacionais, o que desafiaria qualquer lógica de deliberação.

Ainda sobre o ponto, merece transcrição trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 574-0/DF pelo Supremo Tribunal Federal:

(...) o poder de emenda a projetos de iniciativa reservada pressupõe, a meu ver, a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto. Caso contrário, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder (...)⁵⁶⁷.

Marcus. Emendas Parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 197-201.

⁵⁶⁷ Supremo Tribunal Federal. Voto do Min. Sepúlveda Pertence. ADI 574-0/DF. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 03/06/1993. DJ em: 11/03/1994.

Apesar das disposições legais, a prática parlamentar era a de que o requisito não precisava ser obedecido, o que deu ensejo a diversas leis que contemplaram diversos assuntos⁵⁶⁸. Todavia, o panorama se alterou depois de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, como se verá a seguir.

4.4 Distorções na apresentação de emendas parlamentares

4.4.1 Emendas parlamentares e contrabandos legislativos

No tópico dedicado às restrições ao poder de apresentar emendas, viu-se que uma das restrições impostas aos parlamentares que desejassem propor alterações a uma proposição original era a de que as emendas deveriam ter por objeto uma matéria que fosse pertinente com o assunto tratado pelo projeto que se visava alterar. Tal restrição, como visto, é uma decorrência não só dos regimentos internos das duas casas legislativas do Congresso Nacional, mas também é uma imposição da Lei Complementar nº 95/98.

Todavia, apesar das restrições expressamente contempladas nos referidos textos normativos, fato é que, na prática, os parlamentares reiteradamente ignoram tais restrições no momento em que fazem uso do poder de apresentar emendas, eis que, muitas vezes, propõem alterações que não têm nenhuma relação com o assunto que é objeto da proposição original.

Neste contexto se insere a problemática dos “contrabandos legislativos” – também conhecidos como “jabutis”, que podem ser conceituados como a prática de inserção de temas não previstos originalmente em uma proposição, através de emendas parlamentares⁵⁶⁹. Essa prática ganha saliência ainda maior no âmbito do procedimento de conversão de medidas provisórias em lei, eis que a Constituição e os regimentos internos preveem um procedimento legislativo especial nesta hipótese, e a apresentação de emendas parlamentares que não

⁵⁶⁸ Exemplos: Lei 12.996/14 (além de cuidar de um programa de incentivo à produção de automóveis, trouxe dispositivos que mudaram a sistemática do direito real de uso para entidades religiosas, e também cuidou de moratória tributária); Lei 13.001/14 (o tema principal era a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, mas o texto final trouxe até dispositivo sobre o registro e a fiscalização da produção e comercialização de bebidas).

⁵⁶⁹ MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle de Constitucionalidade no Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória em Face dos “Contrabandos Legislativos”: Salva-guarda do Estado Democrático de Direito. In: NOVELINO, Marcelo. FELLET, André (Org.). *Constitucionalismo e democracia*. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 235.

tenham pertinência com o tema tratado inicialmente pela medida provisória objeto de conversão acaba por tentar pegar uma “carona” no processo simplificado.

Um exemplo recente ajuda a identificar em que consiste o problema. No dia 30 de Janeiro de 2015, a Presidente Dilma Rousseff editou a Medida Provisória nº 668 de 2015⁵⁷⁰, para promover alterações na Lei 10.865/04, que trata da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços. O objetivo da Medida Provisória era o aumento da alíquota da Contribuição para o PIS/PASEP importação e da COFINS-Importação. Portanto, a medida provisória tinha como objeto geral o direito tributário. Originalmente, o texto da Medida Provisória contava com quatro artigos.

Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, foram apresentadas, perante a Comissão Especial instalada para apreciação da medida provisória, 107 emendas parlamentares ao projeto de conversão, muitas delas sem pertinência com o tema da MP. São exemplos as emendas nº 40⁵⁷¹ e 43⁵⁷², apresentadas pelo Deputado Romero Jucá (PMDB/RR), eis que a primeira pretendia alterar o Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei 8.112/90) para permitir a cessão de servidores públicos para entidades do Serviço Social Autônomo, ao passo que a segunda pretendia a alteração da Lei de Licitações (8.666/93) para modificar a margem de preferência que deve ser concedida aos produtos e serviços nacionais em face daqueles produzidos no exterior. Felizmente essas duas alterações não foram contempladas na redação final, que deu origem à Lei 13.137/15.

Contudo, ainda durante a tramitação do projeto de conversão na Câmara dos Deputados, uma emenda foi aprovada para a inclusão de um artigo que alterava a Lei das Parcerias Público-Privadas (11.079/04)⁵⁷³, para tornar possível a realização, pela Câmara dos

⁵⁷⁰ Os dados, sobre o projeto de conversão da medida provisória referida em lei, estão disponíveis nos sites oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=944494>, e http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119575. Acesso em 06 abr. 2016.

⁵⁷¹ O inteiro teor da emenda parlamentar pode ser encontrado em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1330357&filename=EMC+40/2015+MPV66815+%3D%3E+MPV+668/2015. Acesso em 06 abr. 2016.

⁵⁷² É possível acessar o inteiro teor da emenda parlamentar em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1330360&filename=EMC+43/2015+MPV66815+%3D%3E+MPV+668/2015. Disponível em 06 abr.2016.

⁵⁷³ Curiosamente, a emenda parlamentar que incluiu os dispositivos que visavam a promover a alteração na Lei 11.079/04 não se encontra entre as 107 emendas parlamentares apresentadas na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Pelo que consta, a emenda teve origem no parecer elaborado pelo deputado Manoel Junior, relator do Projeto de Conversão (Parecer nº 9/2015-CN), sendo, por conta disso, considerada uma emenda

Deputados e pelo Senado, de obras públicas através da contratação de parcerias público-privadas⁵⁷⁴. Esta alteração foi contemplada no texto final do projeto de conversão, e também foi aprovada no Senado Federal, compondo, por isso, a Lei 13.137/15⁵⁷⁵, que contou com vinte e seis artigos, isto é, vinte e dois além dos quatro previstos originalmente na medida provisória.

Portanto, os contrabandos legislativos – ou jabutis – constituíam uma realidade no processo legislativo brasileiro.

4.4.2 O momento de apresentação de emendas aglutinativas

O conceito de emendas aglutinativas foi apresentado no tópico que tratou dos tipos de emendas parlamentares existentes no processo legislativo brasileiro. Na oportunidade, assentou-se que a emenda aglutinativa tem por objeto a fusão de várias emendas ou destas com o texto original⁵⁷⁶, e não a criação de um texto substancialmente novo.

apresentada pela própria Comissão Especial. É possível consultar o inteiro teor do parecer no seguinte endereço: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1331090&filename=PAR+9+MPV66815+%3D%3E+MPV+668/2015. Acesso em 06 abr. 2016.

⁵⁷⁴ A intenção declarada para a alteração foi a viabilização de uma construção de gabinetes e serviços na Câmara dos Deputados, o que na época foi apelidado de “Parlashing”. Todavia, poucos meses depois da aprovação, em virtude da crise econômica instaurada no país, a Câmara desistiu de parte das obras. As informações podem ser encontradas em: SIQUEIRA, Carol. PPP para obras da Câmara e do Senado domina debate de MP. *Câmara Notícias*, Brasília, 20/05/2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488496-PPP-PARA-OBRAS-DA-CAMARA-E-DO-SENADO-DOMINA-DEBATE-DE-MP.html>>. Acesso em 06 abr. 2016. O fato também foi noticiado na mídia de massa, GÓIS, Chico. Crise econômica faz Câmara desistir de Parlashing. *Globo*, Brasília, 28/10/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/crise-economica-faz-camara-desistir-de-parlashing-17908136>>. Acesso em 06 abr. 2016.

⁵⁷⁵ Art. 3º A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 1º. Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios."

"Art. 14-A. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio de atos das respectivas Mesas, poderão dispor sobre a matéria de que trata o art. 14 no caso de parcerias público privadas por eles realizadas, mantida a competência do Ministério da Fazenda descrita no inciso II do § 3º do referido artigo".

⁵⁷⁶ Artigo 118, § 3º, do RICD: Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

Essa espécie de emenda parlamentar é prevista apenas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵⁷⁷, não sendo objeto de qualquer menção no texto normativo que regulamenta os procedimentos a serem realizados no interior do Senado Federal.

Por conta de sua especificidade – não criar texto substancialmente novo, mas sim representar a fusão de várias emendas –, as emendas aglutinativas, segundo o RICD, podem ser apresentadas perante o Plenário, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram⁵⁷⁸. Portanto, ao que parece, o Regimento Interno permite que as emendas aglutinativas sejam apresentadas não só durante a discussão de um projeto, mas também na fase posterior, durante sua votação⁵⁷⁹.

A constitucionalidade da previsão regimental que autoriza a apresentação das emendas aglutinativas no momento da votação é, no mínimo, duvidosa. Como indicado anteriormente, a finalidade da apresentação de emendas parlamentares é interferir em uma proposição original, ou seja, ela serve como uma forma de provocar o debate sobre o conteúdo de um projeto anteriormente apresentado, para que, ao final, os parlamentares votem pela escolha da alternativa que resistiu aos argumentos contrários apresentados⁵⁸⁰.

Contudo, a possibilidade da apresentação de emendas aglutinativas já na fase de votação das proposições ou de alguns de seus dispositivos, faz com que parte do objeto da votação seja excluída das discussões. Além disso, os parlamentares são surpreendidos com a votação de uma emenda aglutinativa que desconheciam até aquele momento, e sequer contam

⁵⁷⁷ As emendas aglutinativas são tratadas nos artigos 118, § 3º, 122, 138, II, e 191, VIII, do RICD.

⁵⁷⁸ Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelos Autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número.

§ 1º Quando apresentada pelos Autores, a emenda aglutinativa implica a retirada das emendas das quais resulta.

§ 2º Recebida a emenda aglutinativa, a Mesa poderá adiar a votação da matéria por uma sessão para fazer publicar e distribuir em avulsos o texto resultante da fusão.

⁵⁷⁹ Apesar de soar como uma obviedade, é importante esclarecer que a Constituição Federal, nos artigos 64 e 65, reconhece que a discussão e a votação são fases distintas do processo legislativo.

⁵⁸⁰ A apresentação de emendas, deste modo, contribui para uma melhora na colheita de informações sobre uma determinada proposição, pois se intui que a possibilidade de participação dos parlamentares em um ambiente de incerteza fará com que os debates conduzam a decisões mais bem informadas, em virtude da troca de argumentos e informações. Todavia, como pontuam Fabiano Santos e Acir de Almeida, o modelo informacional não deve ser visto como a panaceia de todos os males, eis que: “embora o processo de consulta ao especialista possa gerar benefícios mútuos, a comunicação nele embutida não leva necessariamente ao resultado coletivamente desejado, e isto por dois motivos: a) não sendo seus interesses e valores coincidentes com os do legislador, o especialista é incapaz de se comprometer a não manipular sua informação; b) seguindo a mesma lógica, o legislador também é incapaz de se comprometer com uma decisão mais favorável ao especialista, em troca de melhor informação”. Cf. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011, p. 27.

com a possibilidade de estudar o seu conteúdo com maior profundidade, eis que a fase de discussão já havia sido encerrada.

A dinâmica da apresentação das emendas aglutinativas já indica o suposto motivo pelo qual o Regimento Interno do Senado Federal não prevê esta figura, eis que, com a finalidade de conferir maior eficiência ao processo legislativo, a partir da possibilidade de fusão de emendas que tratam do mesmo assunto, para deliberação única, fato é que a utilização tem o potencial de amesquinhar o debate e submeter os parlamentares a votações em um “regime de surpresa”.

Não fossem suficientes as razões fornecidas para condenar o a apresentação das emendas aglutinativas durante a fase de votação das propostas, o uso que se tem feito de tal instrumento na prática nos sugere que o cenário é ainda mais preocupante. O processo de deliberação da PEC 182/2007⁵⁸¹ (Financiamento de Campanha) serve de exemplo para confirmar a afirmação⁵⁸².

Originalmente, a PEC 182/2007 tratava apenas de filiação partidária, eis que propunha a alteração dos artigos 17, 46 e 55 da Constituição para estabelecer as hipóteses da perda de mandato e para estabelecer que cada Senador seria eleito com dois suplentes que fossem do mesmo partido do titular. Quando foi criada uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para analisar a PEC 182/2007, já em 2015, o tema no financiamento de campanha veio à tona, e coube ao relator do projeto analisar não só a PEC 182/2007, mas também diversas propostas de emenda constitucional que lhe foram apensadas, em virtude da pertinência com o tema. Entre essas propostas apensadas, várias tratavam de propostas alternativas de financiamento de campanha.

Após a analisar todas as questões, o relator da Comissão Especial, deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), apresentou um substitutivo do projeto, que foi aprovado pela Comissão no dia 12/05/2015. A discussão sobre o projeto em Plenário se iniciou no dia 26/05/2015, neste mesmo dia foram apresentadas nove emendas aglutinativas em Plenário. E uma delas, a emenda aglutinativa nº 22 do deputado Sérgio Souza (PMDB/PR), que trazia a permissão para

⁵⁸¹ O histórico da tramitação da PEC 182/2007 na Câmara dos Deputados, inclusive com a disponibilização dos áudios das sessões, pode ser encontrado no seguinte endereço: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>. Acesso em 08 abr. 2016.

⁵⁸² A PEC 171/1993 (Maioridade Penal) também apresentou vícios semelhantes em seu processo legislativo. Para uma boa reconstrução dos vícios em sua tramitação, cf. BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda Nascimento de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: Entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, 2016, p. 378 e segs.

o recebimento, pelos partidos políticos e candidatos, de doações de recursos financeiros por pessoas físicas e jurídicas, foi rejeitada no mesmo dia, por 204 votos contra e 264 a favor, não atingindo, por conta disso, o quórum suficiente para aprovação.

Contudo, no dia seguinte, ou seja, depois que já havia sido realizada a votação tema de financiamento de campanha através de recursos de pessoas físicas e jurídicas, foi apresentada a emenda aglutinativa nº 28 pelo deputado Celso Russomano (PRB/SP), com o conteúdo idêntico ao da emenda aglutinativa nº 22⁵⁸³, votada e rejeitada no dia anterior. Desta vez, o quórum necessário para a aprovação da emenda aglutinativa foi atingido, já que 330 deputados a aprovaram, e apenas 141 a rejeitaram. A manobra foi criticada, pois o regimento interno prevê expressamente que a aprovação ou rejeição de um substituto prejudica as emendas ao projeto principal, o que era o caso⁵⁸⁴.

O caso retratado é suficiente para demonstrar que a possibilidade de apresentação de emendas aglutinativas durante o momento de votação, além de impedir os debates e a discussão aprofundada sobre o tema que será objeto de votação, serve como um instrumento ilegítimo de pressões políticas, pois podem submeter os parlamentares a sucessivas votações sobre o mesmo assunto – e com conteúdos idênticos –, levando a crer que o processo legislativo de determinada proposição apenas será encerrado quando o resultado pretendido pelos parlamentares que contam com maiores poderes de barganha assim desejarem⁵⁸⁵⁻⁵⁸⁶.

⁵⁸³ A única diferença entre as emendas aglutinativas nº 22 e 28 é no quesito disposição do texto. A emenda nº 22 cuida de todo o conteúdo em um parágrafo, ao passo que a emenda nº 28 dividiu o conteúdo em três parágrafos.

⁵⁸⁴ O caso envolve outra complexidade, envolvendo a sequência de votação, o que não será objeto de estudo neste momento, pois envolveria uma análise detalhada que não seria um empreendimento possível dado os limites impostos por estudo. Em suma, o Regimento da Câmara dos Deputados considera prejudicada a discussão e votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa, bem como a proposição apensa quando for rejeitada uma proposição idêntica à apensada (Art. 163, I e IV, RICD). Além disso, o Art. 191 estabelece uma rígida ordem de votação, e estabelece no inciso IV que a aprovação do substitutivo prejudica o projeto principal e as emendas a ele apresentadas. Logo, a apresentação de uma emenda aglutinativa não pode levar em conta as emendas apresentadas ao principal, que foram prejudicadas.

Além disso, também estava em jogo a aplicação ou não do Art. 60, § 5º, CRFB, que estabelece que a matéria rejeitada ou tida por prejudicada não pode ser apresentada novamente na mesma sessão legislativa.

⁵⁸⁵ RABELO-SANTOS, Lourimar. Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados. 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 65: “As emendas aglutinativas também têm sido utilizadas para protelar as votações. Neste caso, as possibilidades são inúmeras, pois não há quantia limitada para sua apresentação. A única exigência é que haja matéria destacada passível de aglutinação. É o chamado “destaque de suporte”. Aglutina-se aquilo que ainda está pendente de votação, ou seja, a matéria destacada. Todavia, ainda que reste, por exemplo, apenas uma emenda destacada, no todo ou em parte, a ser apreciada, ela pode ser aglutinada com o texto principal já votado”.

⁵⁸⁶ Essa manobra também foi realizada durante a votação na Câmara da PEC que tinha por objeto a redução da maioria penal. Neste caso, entre uma votação e outra, no intervalo de um dia, 24 parlamentares mudaram o

A manobra realizada na tramitação da PEC 182/2007 foi objeto de duras críticas da doutrina⁵⁸⁷, e a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal três dias depois da manobra, através do Mandado de Segurança nº 33.630/DF, impetrado por um grupo de 63 deputados (Filiados ao PSOL, PT, PSB, PPS e PCdoB). Antes de analisar este mandado de segurança, contudo, é importante verificar se houve decisão anterior do STF tratando do assunto.

Em pesquisa à jurisprudência do Tribunal, vislumbra-se que o uso de emendas aglutinativas já foi objeto de apreciação no Mandado de Segurança nº 22.503/DF⁵⁸⁸, cujo relator para o acórdão foi o Ministro Maurício Corrêa. Na ocasião, a ação buscou a invalidação do procedimento legislativo da PEC 33/1995 – posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 20/1995, que modificou o sistema de Previdência Social⁵⁸⁹. O fundamento levantado para invalidação foi o de que uma emenda aglutinativa foi apresentada depois da votação e rejeição de um substitutivo e, por isso, deveria ter sido considerada prejudicada, eis que o conteúdo era muito semelhante com o do substitutivo rejeitado, indicando que a emenda aglutinativa só foi apresentada para permitir nova votação.

O relator original do Mandado de Segurança, Ministro Marco Aurélio, que havia deferido a medida cautelar⁵⁹⁰, apresentou voto rico, em que defendeu a superação da doutrina

voto, o que foi suficiente para superar a rejeição do dia anterior. Cf. SOUZA, André de; BRESCIANI, Eduardo. Vinte e quatro deputados mudaram de opinião e permitiram aprovação da redução da maioria. *O Globo*, Brasília, 02/07/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/vinte-quatro-deputados-mudaram-de-opiniao-permitiram-aprovacao-da-reducao-da-maioridade-16634135>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

⁵⁸⁷ O jurista Conrado Hübner Mendes, em artigo de opinião, condenou o que chamou de “abomináveis cunhadas”, título que remetia ao então presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha. MENDES, Conrado Hübner. Abomináveis cunhadas. *Estadão*, São Paulo, 14/07/2015. Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,abominaveis--cunhadas,1724498>>. Acesso em 09 jan. 2017. Os professores Marcelo Cattoni, Dierle Nunes e Alexandre Melo Franco Bahia, diante da manobra legislativa, defenderam a interferência do Poder Judiciário no processo legislativo, cf. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; NUNES, Dierle. Câmara violou a Constituição ao votar novamente financiamento de campanhas. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 04/06/2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-04/camara-violou-constituicao-votar-financiamento-campanhas>>. Acesso em 08 abr. 2016. O professor Cláudio Pereira de Souza Neto, por sua vez, denunciou as inconstitucionalidades formal, por desobediência ao processo legislativo, e material, por entender que o financiamento empresarial de campanhas eleitorais viola os princípios democrático e da igualdade: SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Os vícios da “emenda aglutinativa” do financiamento empresarial. *Jota*, Brasília, 28/05/2015. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/os-vicios-da-emenda-aglutinativa-do-financiamento-empresarial>>. Acesso em 08 abr. 2016.

⁵⁸⁸ MS 22503, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão: Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, Julgamento em 08/05/1996. DJ 06-06-1997.

⁵⁸⁹ Os detalhes do procedimento legislativo da PEC na Câmara estão disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>>. Acesso em 08 abr. 2016.

⁵⁹⁰ O deferimento da medida cautelar, à época, foi motivo de comemoração por parte da doutrina, como demonstram a opinião de Carlos Ari Sundfeld, que em opinião manifestada em jornal de grande circulação reservou um elogio especial à atuação do Ministro: “O ministro Marco Aurélio tem, no STF, dado mostras de

da insindicabilidade judicial das questões *interna corporis*. Neste ponto, merece transcrição trecho de seu voto:

(...) o precedente desta Corte não pode ser potencializado a ponto de erigir em “lei das leis” simples Regimento Interno; a ponto de os atos emanados de qualquer das Casas do Congresso e a pretexto de envolverem apenas interpretação regimental implementada pelo respectivo presidente ficarem cobertos pelo manto da definitividade; a ponto de, pouco importando a repercussão que possam vir a ter no campo de interesses substanciais quer de parlamentares, quer de cidadãos, ficarem imunes, totalmente imunes, ao controle jurisdicional; a ponto de, mesmo implicando a ultrapassagem da imutabilidade relativa da Constituição Federal não poderem merecer, se, material ou formalmente, distoantes desta, a glosa do Judiciário, alfim, a ponto de a cláusula “interna corporis”, potencializada ao extremo, vir a revelar soberania conflitante com o princípio político da independência e harmonia dos poderes, presente o sistema de freios e contrapesos encerrado na própria Constituição.

O ato de emendar a Constituição, e os projetos do atual governo são ambiciosos, extravasa os limites da disciplina regimental, submetendo-se a regras de cunho constitucional reveladoras da natureza da Lei Básica não como flexível ou semi-flexível como a do Império, mas como rígida. Fico a pensar o que se poderá ter em breve, relativamente às demais propostas de emendas, administrativa, judicial e tributária, caso esta Corte venha a conferir, em posição discrepante do papel que lhe é reservado constitucionalmente, um “bill de idenidade” a cada uma das Casas do Congresso.

O vaticínio do Ministro Marco Aurélio foi confirmado, o que se viu a partir da análise da PEC 182/2007, porém, no âmbito do Mandado de Segurança 22.503/DF, ele restou vencido. O argumento vencedor foi o de que a matéria não tinha relevância constitucional, mas sim tratava-se de mera questão regimental, que sequer deveria ser conhecida pelo Supremo Tribunal Federal. A ementa do julgamento é clara neste sentido, vide o trecho a seguir:

total independência, não se deixando intimidar pelos grupos e idéias dominantes. A liminar que concedeu contra a tramitação irregular da reforma da Previdência é um exemplo de sua coragem. Por isso, tornou-se alvo de ataques grosseiros. Nada tem de jurídica a tese de que os juízes não podem controlar a atuação da maioria do Congresso. Ela é fascismo puro. O Judiciário não só tem o poder como o dever de obstar as práticas do Legislativo ou do Executivo que contrariem a ordem jurídica. Não existem, em um Estado de Direito, atos 'interna corporis' imunes ao Direito. Um juiz que, como o ministro Marco Aurélio, não tem medo de aplicar as normas contra os ocasionais donos do poder cumpre o seu dever e merece o respeito dos democratas”. SUNDFELD, Carlos Ari. Independência. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28/04/1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/28/opiniaio/10.html>>. O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello também elogiou a atuação do Ministro, dizendo: “Ante o despacho do eminente ministro Marco Aurélio no momentoso caso da votação da emenda constitucional relativa à Previdência, também os brasileiros podem dizer com a mesma confiança do moleiro de Potsdam: ‘Ainda há juízes em Brasília!’”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ainda há juízes em Berlim. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18/04/1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/18/opiniaio/7.html>>. As duas reportagens foram consultadas em 08/04/2016.

A alegação (...) de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matérias prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão interna corporis do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte.

Portanto, o precedente do Supremo Tribunal Federal relativo à matéria – MS 22.503/DF, julgado em 1996, optou pela manutenção da doutrina das questões *interna corporis*, segundo a qual o Poder Judiciário não poderia se imiscuir em vícios do processo legislativo decorrentes de inobservâncias das normas constantes dos regimentos dos órgãos legislativos.

A questão voltou à ordem do dia no ano de 2015, através do Mandado de Segurança nº 33.630/DF, acima referido, de relatoria da Ministra Rosa Weber, cujo objeto de questionamento foi a manobra realizada no processo legislativo da PEC 182/2007⁵⁹¹. Na ação impetrada, os argumentos sustentados buscaram reconduzir a discussões para os dispositivos constitucionais que tratam do processo legislativo de reforma da Constituição, ao que parece, com o fim de evitar que os argumentos fossem rejeitados com base na insindicabilidade das questões *interna corporis*.

O Plenário ainda não teve a oportunidade de se manifestar sobre ação⁵⁹². Contudo, na apreciação da medida cautelar, a relatora Ministra Rosa Weber, não vislumbrou a existência de inconstitucionalidade manifesta na controvérsia e, baseando-se em boa medida na decisão proferida no âmbito do MS 22.503/DF, firmou que:

Avançar a análise judicial sobre a organização do exercício do Poder Legislativo pode representar usurpação. Nos termos do art. 108 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, esta “exerce a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à Constituição”. Tenho aplicado a orientação tradicional desta Suprema Corte acerca da inviabilidade de reexame judicial das questões inerentes à atividade de cada um dos Poderes, porque de natureza *interna corporis*.

Curiosamente, na mesma decisão, a relatora Ministra Rosa Weber parece ter reconhecido ter havido violação às normas regimentais, pois estatuiu expressamente que as

⁵⁹¹ Os detalhes do processo são encontrados em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4785958>. Acesso em 08 abr. 2016.

⁵⁹² O PGR apresentou parecer, em setembro de 2016, manifestando-se pela julgamento do mandado de segurança sem resolução de mérito, tendo em vista que a PEC já foi transformada em emenda constitucional.

duas emendas aglutinativas apresentadas fundiram elementos das mesmas proposições originais⁵⁹³. Ora, afirmar isso é reconhecer que a manobra foi utilizada para proporcionar sucessivas votações sobre o mesmo conteúdo, até que a vontade daqueles parlamentares com maior poder de barganha fosse satisfeita.

4.5 A ilicitude dos contrabandos legislativos e os problemas das emendas aglutinativas

Inicialmente, diversos argumentos podem ser levantados contra a prática da inserção de “contrabandos legislativos” na apresentação de emendas parlamentares. Em primeiro lugar, a apresentação deste tipo de emendas constitui uma afronta parâmetro da colegialidade, porque elas representam um entrave a um debate baseado em argumentos. Aceitar que possam ser apresentadas emendas que nada tenham a ver com a proposição original corresponde a aceitar que duas pessoas iniciem um debate não só a partir de perspectivas diferentes sobre o mesmo tema – o que é aceitável, e até mesmo desejável –, mas sim a partir de temas diferentes, inviabilizando as discussões⁵⁹⁴. Deste modo, o que se teria seriam várias decisões individuais que dão ensejo a uma lei com uma complexidade de temas, e não uma decisão colegiada sobre um tema.

Além disso, conforme indicado acima, não só os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁵⁹⁵ rejeitam a prática, mas também a Lei Complementar 95/98

⁵⁹³ Vide o seguinte trecho da decisão: “Embora acertem os impetrantes quando afirmam que as duas Emendas Aglutinativas em questão fundiram elementos das mesmas duas proposições originais (Substitutivo do Relator e Emenda 5/15), a visão dinâmica do processo legislativo, em oposição à perspectiva estática da comparação simples de dois textos, concede amparo, em juízo de deliberação, à votação de propostas em ordem de generalidade, da maior para a menor, demonstrada a ausência de identidade absoluta entre elas”.

⁵⁹⁴ Pedro Abramovay, todavia, a partir de uma pesquisa unicamente quantitativa, chega à conclusão de que as emendas parlamentares apresentadas no processo legislativo de conversão de medidas provisórias indicam o aumento do diálogo público entre os poderes no processo legislativo. Vide ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, pp. 84-85. Ao que parece, a análise do autor mistura dados quantitativos com dados qualitativos. O que se quer dizer é que basear a afirmação de um diálogo entre os poderes apenas a partir do número de emendas apresentadas é equivocado, haja visto que o conteúdo das emendas parlamentares apresentadas pode não ter tido nenhuma pertinência com a proposição original, o que, por óbvio, não implica em aumento de diálogo. Sobre as dificuldades de se quantificar o qualitativo, porém no contexto do ativismo judicial, cf. CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. As Dificuldades em se Quantificar o Qualitativo: Judicialização ou Representação? Política, Direito e Democracia no Brasil. *Revista de Direito do Estado*, v. 22, 2012, p. 253/276.

⁵⁹⁵ A Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional, que trata do procedimento de conversão das medidas provisórias também proíbe a prática, vide:

a repudia. Desta feita, não restam dúvidas de que a apresentação de emendas parlamentares que não sejam pertinentes com o tema tratado pela proposição original configura uma prática ilegal. Mas seria ela, também, inconstitucional?

A resposta deve ser positiva, com base no terceiro argumento de repúdio à prática dos “contrabandos legislativos”: o princípio da legalidade. Fugiria do escopo do presente trabalho abordar o referido princípio com detalhes, todavia, uma de suas formas exige que os textos legais atendam a critérios mínimos de objetividade e clareza⁵⁹⁶. Neste sentido, um projeto de lei que contempla em seu texto diversos assuntos, fruto de uma profusão de emendas parlamentares que não tinham relação com o assunto originalmente tratado, não se coaduna com o princípio da legalidade, por conta de sua falta de clareza. Por conta disso, o parâmetro da transparência também se mostra prejudicado, na medida em que, com uma pluralidade de temas diferentes tomados em conjunto, não fica claro quais são os interesses defendidos e perseguidos.

Por fim, os “contrabandos legislativos” embaralham o processo legislativo previsto na Constituição e concretizado pelos regimentos internos das casas legislativas, na medida em que não se distinguem os poderes de iniciativa e de emendar, tendo em vista que, na prática, aquele parlamentar que apresenta uma emenda que não tenha relação com o assunto do projeto, na verdade, está dando início a uma nova proposição original⁵⁹⁷. A circunstância ganha em dramaticidade se tais emendas parlamentares são utilizadas como “caronas”, isto é, se os legisladores se utilizam do instrumento para aproveitar as vantagens de um

Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

⁵⁹⁶ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 26. O tema também parece se incluir no âmbito da chamada legística, como bem aponta BARCELLOS, Ana Paula de. *Direito Constitucional a um Devido Procedimento na Elaboração Normativa: Direito a Justificativa*. 2015. 321f. Tese (Professor Titular). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 72: “Os debates identificados com a legística refletem no mínimo três preocupações principais: (...) (ii) a compreensibilidade do texto da lei, sua redação e sua organização internas, bem como a identificação clara de suas relações com o sistema já existente quando de sua entrada em vigor (...)”.

⁵⁹⁷ Além disso, os “contrabandos legislativos” prejudicam o exame aprofundado da matéria, tendo em vista os prazos exíguos do processo de análise das medidas provisórias. Por conta disso, há evidente risco à própria ideia de democracia, na medida em que as regras furtivamente incluídas através de “jabutis” não seriam submetidas a uma deliberação parlamentar ordinária. Essa circunstância foi captada no voto do Min. Roberto Barroso no julgamento da ADI 5.127/DF: “[...] há um problema de violação do princípio democrático, porque a medida provisória suprime uma parcela importante do debate público e do processo deliberativo que deve transcorrer no âmbito do Congresso Nacional”.

procedimento legislativo diferenciado, como no caso das medidas provisórias⁵⁹⁸. Isso faz com que a institucionalização das casas legislativas também fique prejudicada, pois o procedimento deixa de ser “automático” e previsível.

Esses argumentos parecem ter motivado o Supremo a alterar sua abordagem no controle judicial do processo legislativo, alterando a prática que continuava viva no âmbito das casas legislativas⁵⁹⁹, como o exemplo da Lei 13.137/15 foi capaz de demonstrar⁶⁰⁰.

Especificamente no tocante ao controle dos “contrabandos legislativos” apresentados nas medidas provisórias, inicialmente o STF entendeu que a prática estava inserida no âmbito das questões *interna corporis* e que, por isso, não cabia ao Tribunal realizar o controle judicial para combater o vício. Neste sentido, o julgamento da medida cautelar no Mandado de Segurança nº 31.444/DF, relatado pela Ministra Rosa Weber:

(...) destaco que a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que somente em casos excepcionais – em que descumprida determinação direta da Constituição da República sobre o processo legislativo – é lícito ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade do processo legislativo. (...) Não me parece seja o caso dos autos, em que a verificação de eventual afronta aos preceitos constitucionais invocados está ligada à prévia aferição da inobservância de normas constantes de Resolução do Congresso Nacional – em particular o art. 4º, § 4º, da Resolução 01/2002 – e do Regimento Interno do Senado Federal, a caracterizar, portanto, assunto *interna corporis* do Poder Legislativo⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ Segundo José Levi Mello do Amaral Júnior: “A lei de conversão da medida provisória é espécie normativa primária autônoma, isto é, trata-se de uma espécie normativa que não se confunde com nenhuma das outras espécies constantes do art. 59 da Constituição de 1988, mas, sim, a essas se soma. (...) A lei de conversão particulariza-se e qualifica-se por: a) pressupor uma medida provisória a converter; b) possuir conteúdo delimitado e condicionado pela medida provisória; c) seguir processo legislativo específico; e d) dever ser aprovado dentro do prazo constitucional sob pena de decadência”. O uso de emendas parlamentares no procedimento de conversão da medida provisória ocorre, sobretudo, em virtude do item “d”, que estabelece que as medidas provisórias devem ser aprovadas em determinado prazo. Isso faz com que as deliberações tenham um prazo certo para acabar, o que é vantajoso para o parlamentar que deseja fazer alguma alteração em uma lei mas que não queira submeter a questão a sucessivos debates. Deste modo, o parlamentar insere um “jabuti” na medida provisória, e não chama atenção para sua proposição, diminuindo os riscos da rejeição. Cf. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 233-234.

⁵⁹⁹ O curioso é que a Câmara dos Deputados, que é o órgão cujos parlamentares mais se beneficiam do uso de “contrabandos legislativos” – na maior parte das vezes o projeto de conversão é encaminhado ao Senado Federal com o prazo por encerrar, o que inviabiliza as discussões na casa revisora –, decidiu Questão de Ordem e repudiou a prática, o que, todavia, não surtiu qualquer efeito na prática. A circunstância é narrada em AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 174: “No dia 9 de junho de 2009, o Presidente da Câmara dos Deputados respondeu Questão de Ordem em que: 1) reitera que ‘serão inadmitidas emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias, aí incluída eventual inserção de matéria estranha pelo Relator’; 2) esclarece que ‘não instalada Comissão Mista, a competência para recusá-las é do Presidente da Câmara dos Deputados enquanto tramitar nesta casa’; e 3) ‘se recusada a emenda, o autor poderá recorrer ao Plenário’”.

⁶⁰¹ MS 31444-MC, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 25/06/2012, publicado em DJ 27/06/2012. Poucos dias depois do julgamento da medida cautelar o autor do mandado de segurança apresentou a desistência da ação,

Contudo, o entendimento foi superado a partir do julgamento da ADI 5.127/DF⁶⁰². No caso, se impugnava o artigo 76 da Lei 12.249/10, que foi fruto da conversão da Medida Provisória 472/09. A proposição original cuidava basicamente de matérias fiscais e educacionais, contudo, uma emenda parlamentar foi inserida para tratar da regulamentação da fiscalização da profissão contábil, em claro exercício da prática do “contrabando legislativo”. A medida provisória acabou por ser convertida na Lei 12.249/10, que contemplou a fiscalização da profissão contábil em sua redação final.

No informativo de jurisprudência elaborado a partir das notas da sessão de julgamento, que reproduziu trecho do voto do Min. Fachin, destaca-se o seguinte trecho:

(...) quando uma medida provisória, ao ser convertida em lei, passa a tratar de diversos temas inicialmente não previstos, o seu papel de regulação da vida comum estaria enfraquecido do ponto de vista da legitimidade democrática. Com essa prática, se geraria insegurança. Um processo legislativo democrático, público e transparente deveria primar por uma uniformidade temática que o tornasse sempre mais acessível, pelos outros poderes e pelo povo.

Portanto, um dos argumentos utilizados para repudiar a prática dos “contrabandos legislativos” foi o que aqui se indicou como uma das formas do princípio da legalidade, no sentido de os textos devem suficientemente ser claros, para que sejam acessíveis aos outros poderes e ao povo⁶⁰³.

motivo pelo qual, naquela ocasião, não foi possível identificar a posição da composição do STF em relação à questão.

⁶⁰² ADI 5127/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015. Ainda não houve a elaboração do acórdão do referido julgamento, contudo, os detalhes foram publicados no Informativo 803 do STF.

⁶⁰³ O voto do Min. Barroso no caso, com didatismo, resumiu um conjunto de argumentos pelos quais o costume dos “contrabandos legislativos” deveria ser considerado inconstitucional. Para o ministro, não existia uma regra constitucional que proibisse expressamente a apresentação de emendas parlamentares que não tinham pertinência temática, e nesse vácuo foi criado um costume inconstitucional. As violações seriam três:

- 1) Usurpação de poder, pois a competência para avaliar a urgência e a relevância seria do Presidente da República, o que seria subvertido com a possibilidade de apresentação de uma emenda que não guardasse relação com o tema definido pelo Presidente como relevante e urgente.
- 2) Violação ao devido processo legal, porque existiria um modo normal e ordinário de produção legislativa, o que se burlaria através da apresentação de uma emenda ser pertinência temática com a medida provisória, que tem uma tramitação peculiar.
- 3) Violação ao princípio democrático, na medida em que se subtrairia parcela importante do debate público e do processo deliberativo.

Além disso, em seu voto, o Min. Barroso cita que ouviu de um parlamentar que os contrabandos legislativos eram um problema de corrupção.

Contudo, o Tribunal decidiu que a prática, apesar de inconstitucional, era reiterada no Congresso Nacional, razão pela qual, no caso analisado, a lei inconstitucional deveria ser mantida, emitindo-se, contudo, sinalização ao legislativo informando que a prática não mais seria admitida pela Corte.

A comunicação da decisão ao Congresso Nacional foi realizada no dia 04/11/2015⁶⁰⁴. Uma semana depois, no dia 11/11/2015, foi apresentada a Medida Provisória 699/2015, cujo objeto era promover alterações na Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro). A esta proposição original foram apresentadas 83 emendas na Câmara dos Deputados, muitas delas sem relação com o objeto original. Todavia, as emendas foram rejeitadas pelo relator da Comissão Mista em seu parecer, e a redação final, encaminhada ao Senado Federal, tratou apenas do tema trazido na proposição original⁶⁰⁵.

No mesmo sentido a Medida Provisória 698/2015⁶⁰⁶, que tratava de alteração na Lei 11.977/09, para tratar de financiamento habitacional no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. A essa proposição original foram apresentadas 18 emendas, algumas delas sem pertinência com o assunto tratado originalmente⁶⁰⁷. Todavia, todas as emendas que não tinham pertinência com o assunto foram rejeitadas, e o deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), presidente da Câmara dos Deputados, consignou expressamente a decisão do STF na ADI 5.127/DF, conforme se depreende de sua decisão proferida em 15/03/2016, com o seguinte teor:

(...) Na esteira do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.127, ocorrido em 15 de outubro de 2015, e nos termos do art. 7º, II, da Lei Complementar n; 95/1998 e dos arts. 55, parágrafo único, e 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, deixo de receber destaques às Emendas n. 2, 3, 4, 5 e 6, por não guardarem qualquer relação temática com a Medida Provisória n. 698/2015.

⁶⁰⁴ Vide andamento da ADI 5127/DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4580410>>. Acesso em 07 abr. 2016.

⁶⁰⁵ Os detalhes do processo legislativo de conversão da Medida Provisória 699/2015 podem ser consultados em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2053656>>. Acesso em 07 abr. 2016.

⁶⁰⁶ A tramitação da Medida Provisória 698/2015 pode ser encontrada em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2024766>>. Acesso em 07 abr. 2016.

⁶⁰⁷ Destacam-se as emendas nº 2 e 5, que cuidavam de matéria atinente ao FGTS.

Apesar da decisão do Supremo Tribunal Federal ser relativamente recente, o panorama indica uma tendência do Congresso Nacional em acatar a decisão do Tribunal que declarou inconstitucional a prática dos “contrabandos legislativos”. Além disso, a decisão do então presidente Eduardo Cunha, ao citar expressamente a decisão da ADI 5.127/DF, demonstra uma interessante perspectiva de um frutífero diálogo entre os poderes⁶⁰⁸, o que, no caso estudado, serviu ao fomento do princípio da legalidade e da democracia.

Deste modo, em relação aos contrabandos legislativos, a atuação do STF parece ter desestimulado a prática parlamentar, sendo certo que o que se impõe é apenas que possíveis tentativas de uso dos “jabutis” sejam combatidas pelo Tribunal, com base na decisão citada.

Em relação às emendas aglutinativas, os principais problemas se ligam principalmente a dois parâmetros do processo legislativo: a produção de informações e o respeito dos direitos das minorias parlamentares.

A produção de informações é diminuída em virtude do momento de apresentação das medidas, já na fase de votação das proposições. Com isso, a possibilidade de debates e discussões sobre as emendas aglutinativas apresentadas é quase inexistente, sem contar que as emendas não passam pelo escrutínio das comissões, o que diminui a capacidade do parlamento de produzir informações sobre as proposições que são apreciadas.

Além disso, o parâmetro do respeito aos direitos das minorias parlamentares também é afetado, na medida em que os parlamentares são surpreendidos com a votação de uma emenda aglutinativa que desconheciam até aquele momento, e sequer contam com a possibilidade de estudar o seu conteúdo com maior profundidade, eis que a fase de discussão já havia sido encerrada. Isso atinge as minorias na medida em que o instrumento, via de regra, pode ser utilizado apenas por deputados ou líderes que representem mais de 1/10 da casa legislativa, o que pode servir para que a maioria submeta a minoria a votações para as quais não estava preparada.

A dinâmica da apresentação das emendas aglutinativas já indica o suposto motivo pelo qual o Regimento Interno do Senado Federal não prevê esta figura, eis que, com a finalidade de conferir maior eficiência ao processo legislativo, a partir da possibilidade de fusão de

⁶⁰⁸ Sobre a teoria dos diálogos institucionais, cf. BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012; MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011; CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos Institucionais: Estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 2, n. 3, set/dez, 2015; BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. *Public Law and Legal Theory Research Papers Series*, Working Paper n° 05-24, 2005.

emendas que tratam do mesmo assunto, para deliberação única, fato é que a utilização tem o potencial de amesquinhar o debate e submeter os parlamentares a votações em um “regime de surpresa”.

Para que os problemas das emendas aglutinativas sejam superados, é importante que STF supere o precedente do MS 22.503/DF, declarando inconstitucional a prática de inclusão de tema novo através de emendas aglutinativas, o que o Tribunal poderá fazer no momento de apreciação do mandado de segurança que está pendente de julgamento.

As emendas aglutinativas também podem funcionar como um instrumento para criar a chance de uma mesma matéria ser votada diversas vezes, o que foi visto acima. Essa possibilidade de sucessivas votações, combinado com o sistema de votação nominal⁶⁰⁹, que permite a identificação dos parlamentares que votaram em cada sentido, também pode dar ensejo a pressões indevidas no legislativo. Isto é, os parlamentares que foram vencidos em determinada votação, podem submeter rapidamente o tema a nova votação, e no intervalo entre os pleitos podem exercer pressão sobre aqueles que votaram em sentido contrário, até que o quórum necessário seja atingido⁶¹⁰. É pouco provável que uma minoria – ainda que muito bem organizada – resistiria a isso.

Deste modo, o que se espera é que, diante da oportunidade de apreciar novamente o tema, a partir do MS 33.630/DF o Supremo Tribunal Federal, com uma composição renovada, mais comprometida com a Constituição e com os seus valores democráticos⁶¹¹, supere o

⁶⁰⁹ Sabino Fleury apresenta uma classificação de tipos de votação em que faz a distinção entre modalidades e procedimentos de votação. Como modalidades o autor aponta a ostensiva, quando o parlamentar manifesta sua opção de forma aberta ao público, e a secreta, quando não há publicidade. Já como procedimentos, o autor distingue entre o simbólico e o nominal, apresentando ambos a mesma configuração descrita no corpo do texto. A peculiaridade da classificação de Sabino Fleury é que ele entende que a votação na modalidade secreta ocorre pelo procedimento nominal, sem que, contudo, se torne público o nome do parlamentar que votou em cada sentido. Cf. FLEURY, Sabino. Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 175-179.

⁶¹⁰ O raciocínio é feito por BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda Nascimento de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: Entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, 2016, p. 383.

⁶¹¹ Durante a presidência do Ministro Sepúlveda Pertence, entre os anos de 1995 a 1997, além do próprio presidente, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, e Maurício Corrêa foram indicados após a promulgação da Constituição de 1988. Por outro lado, permaneciam do regime anterior os ministros Francisco Rezek, Octavio Galotti, Sydney Sanches, Néri da Silveira e Moreira Alves, que exercia uma liderança intelectual na Corte. Portanto, pouco mais da metade dos ministros foi indicado após o novo regime constitucional do país, o que pode explicar a manutenção de uma deferência exagerada ao Legislativo, construída antes da Constituição de 1988. Para um panorama interessante sobre a atuação do STF logo após a democratização, cf. ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho constitucional do Supremo Tribunal Federal pós-democratização. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

precedente formulado no MS 22.503/DF, para repudiar a prática da apresentação de emendas aglutinativas no momento da votação das proposições, impedindo, do mesmo modo, as sucessivas votações parlamentares sobre o mesmo assunto.

5 VOTAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES

5.1 Tipos de votações

Após a discussão das proposições submetidas aos órgãos do Legislativo, é necessário, como regra, decidir se as questões serão aprovadas ou rejeitadas. Por serem compostos por um conjunto de pessoas diferentes, a Câmara e o Senado precisam contar com procedimentos para viabilizar tais decisões, e a escolha constitucional foi por adotar o sistema de votações⁶¹².

No âmbito das casas legislativas, existem basicamente três modalidades de votação: a simbólica, a nominal e a secreta. As duas primeiras modalidades constituem tipos ostensivos de votação, isto é, os parlamentares manifestam suas preferências de forma aberta, indicando quais foram as decisões tomadas. Por outro lado, na votação secreta, os legisladores não são obrigados a divulgar ao público quais foram os parlamentares responsáveis pela decisão acolhida.

O procedimento simbólico de votação é aquele no qual os parlamentares manifestam a vontade de forma concomitante, através de gestos ou de palavras⁶¹³. A votação simbólica constitui a regra geral, de acordo com os regimentos da Câmara e do Senado⁶¹⁴, e é a mais simples. Nesta modalidade, o presidente da casa legislativa anunciará a matéria que será submetida à votação, e então convocará os parlamentares que aprovam a proposição a permanecerem sentados, ao passo que aqueles que a rejeitam deverão se levantar. O presidente, então, apenas observando o plenário, irá conferir qual foi a posição vencedora, e então anunciará o resultado, em indicar quais parlamentares votaram em cada sentido.

No tipo de votação simbólica, a verificação do quórum necessário para a votação é realizada através da presença virtual, via painel eletrônico, isto é, não se observam quais parlamentares estão fisicamente presentes no plenário, mas sim aqueles que registraram suas presenças. Isto pode causar distorções na votação, pois, formalmente, não se impede que os

⁶¹² Exemplos da escolha da votação estão nos artigos 58, 64 e 65 da Constituição.

⁶¹³ FLEURY, Sabino. Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 177.

⁶¹⁴ Artigos 185 RICD e 293 RISF.

parlamentares registrem a presença e se retirem do recinto, sem que isso comprometa o quórum necessário para votação. Deste modo, é possível que proposições que não atraíam atenção e mobilização sejam aprovadas por um número de parlamentares inferior ao quórum mínimo⁶¹⁵.

Se algum parlamentar discordar do resultado anunciado pelo presidente da casa – o que pode ocorrer, por exemplo, em virtude da falta de quórum –, será possível a apresentação de um requerimento de verificação da votação, que consiste na conversão do tipo de votação, de simbólico para nominal, para que fique clara qual foi a opção escolhida pelos parlamentares. Para a apresentação do requerimento de verificação da votação, o parlamentar deverá contar com o apoio de alguns colegas. No caso da Câmara, o requerimento precisará do apoio de 31 deputados, ao passo que no Senado, três senadores deverão apoiar o requerimento para que ele seja admitido, em ambos os casos, esse número pode ser substituído por manifestação de líder que represente a quantidade necessária de parlamentares⁶¹⁶. Uma particularidade, contudo, torna a questão da verificação de votação sensível na Câmara dos Deputados.

Tanto na Câmara, quanto no Senado, os requerimentos de verificação de votação se submetem a um prazo exíguo, eis que poderão ser apresentados apenas até que seja anunciada a discussão ou votação de outra matéria⁶¹⁷. Por conta disso, na Câmara, em que se exige o apoio de 31 parlamentares, é difícil que se reúnam as assinaturas necessárias para a formulação do requerimento antes do término do prazo, o que faz com que o uso do instrumento, como regra, fique a disposição apenas das lideranças partidárias. Essa circunstância é destacada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi:

[...] o resultado proclamado pelo presidente da Mesa pode ser contestado a partir de um requerimento de verificação de votação. Na CD esse requerimento precisa contar com o apoio de 6% dos parlamentares ou líder que represente esse número. Restrição similar tem lugar nas sessões conjuntas. Dado o ritmo dos trabalhos, é impossível reunir o apoio requerido antes que a matéria seja dada por vencida, isto é, antes que o presidente da Mesa anuncie a próxima matéria em pauta. Em suma, do ponto de vista

⁶¹⁵CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 241-242: “(...) após registrarem a presença, muitos parlamentares deixam as salas onde suas comissões se reúnem e cumprem uma maratona de visitas a várias comissões. Portanto, mesmo sem o real comparecimento às sessões, é extremamente comum verificarem-se listas com 100% de presença”.

⁶¹⁶ V. Arts. 185, § 3º, RICD e 293, IV, RISF.

⁶¹⁷ Arts. 187, § 3º, RICD e 293, VI, RISF.

prático, somente os líderes partidários são capazes de “forçar” uma votação nominal quando esta não é prevista regimentalmente⁶¹⁸.

Mais do que servir, na Câmara, como um instrumento dos líderes, em todo caso, a verificação da votação poderá se constituir em uma forma de tentar reverter a derrota sofrida durante a votação simbólica. Esta modalidade de votação não permite o cômputo dos votos, e nem indicar quais parlamentares votaram em cada sentido, de modo que os legisladores não precisam se manifestar publicamente, o que diminui os custos da adoção de uma posição pouco popular ou contrária às indicações do partido, por exemplo. Logo, o requerimento de verificação da votação, ao adicionar transparência através da votação nominal, pode produzir uma mudança no resultado. Essa circunstância também foi captada por Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo, que defendem que, no caso de medidas impopulares, os proponentes tenderão a escolher procedimentos decisórios que mascarem as contribuições individuais dos legisladores⁶¹⁹.

A segunda modalidade de votação – que também é ostensiva – é a nominal. Neste tipo de votação, cada parlamentar é chamado em voz alta, e responderá “sim” ou “não”, caso seja favorável ou não ao projeto votado⁶²⁰. O avanço tecnológico fez com que ambas as casas legislativas previssessem em seus regimentos a votação nominal através de procedimento eletrônico⁶²¹. Deste modo, após aberta a votação, cada parlamentar registrará o seu voto em dispositivo instalado na cabine onde tem assento e, após encerrada a votação, um quadro exibirá o resultado, separando nominalmente os parlamentares que votaram a favor ou contra determinada proposição e, ainda, aqueles que se abstiveram.

No caso brasileiro, o tipo de votação nominal é utilizado, sobretudo, nas hipóteses em que o ordenamento jurídico exige um quórum especial para a aprovação da matéria

⁶¹⁸ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 30.

⁶¹⁹ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 51, Jul. 1998, p. 67: “Desta forma, a luta entre os defensores e opositores de uma determinada medida passa a englobar a disputa pelo próprio processo por meio do qual a decisão será tomada. No caso de medidas impopulares, os proponentes das reformas procurarão favorecer processos decisórios que impeçam a identificação da contribuição individual dos parlamentares para decisão final. Por exemplo, optarão, se possível, por votações simbólicas em lugar de votações nominais”.

⁶²⁰ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 286-287.

⁶²¹ Arts. 187, RICD e 294, RISF.

discutida⁶²². A circunstância decorre da lógica da votação simbólica, que, como visto nos parágrafos anteriores, não proporciona a possibilidade da checagem do número de parlamentares que votaram em determinado sentido. São exemplos de matérias que exigem votação nominal as propostas de emenda à Constituição (quórum de 3/5), o projeto de lei complementar (quórum de maioria absoluta). Além disso, a votação nominal será a modalidade utilizada no caso de requerimento de verificação de votação e, também, por deliberação do Plenário, caso algum parlamentar requeira.

A última modalidade de votação existente nas casas legislativas é a que ocorre por escrutínio secreto⁶²³. Contudo, este tipo de votação, hoje em dia, circunscreve-se aos casos de escolhas de autoridades por parte dos parlamentares, de acordo com diversas previsões constitucionais⁶²⁴. No que toca ao procedimento de elaboração legislativa, a votação secreta era utilizada para a deliberação dos vetos presidenciais, em virtude de expressa autorização constitucional neste sentido⁶²⁵. Todavia, a possibilidade foi extinta com a edição da emenda constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013⁶²⁶, que também deu fim à possibilidade de votação secreta para a decisão sobre a perda de mandato de parlamentares.

A título de curiosidade, o STF não parece rejeitar a possibilidade de adoção da votação secreta por parte dos órgãos do Legislativo, mas parece circunscrevê-la ao exercício da função eleitoral, e não legislativa. Essa circunstância foi destacada por ocasião da análise da ADPF que questionava o rito do impeachment estabelecido para o processo da presidente Dilma

⁶²² FLEURY, Sabino. Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 177.

⁶²³ “A votação secreta constitui uma exceção e ocorre, em princípio, em situações expressamente previstas no texto constitucional [...]”. FLEURY, Sabino. Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 177.

⁶²⁴ Ex.: Arts. 52, II, IV, XI, CRFB.

⁶²⁵ Este era o teor da redação originária do artigo 66, § 4º, CRFB:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

⁶²⁶ A atual redação do artigo 66, § 4º, CRFB estabelece:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

Rousseff. No voto do ministro Luís Roberto Barroso, a questão foi particularmente enfrentada em dois trechos:

Devo dizer que não considero que o escrutínio secreto encontra-se proscrito pela ordem constitucional. Tampouco entendo que a Constituição Federal tenha definido de forma taxativa as hipóteses de deliberações das Casas Legislativas que possam ser realizadas por voto sigiloso. Porém, a previsão desta forma de votação ostenta caráter absolutamente excepcional em uma democracia representativa, que pressupõe que os representantes eleitos prestem contas aos eleitores de seus votos e ações⁶²⁷.

É, porém, possível extrair da Constituição algumas balizas e diretrizes para a instituição do voto secreto. Em primeiro lugar, a mencionada excepcionalidade das hipóteses de escrutínio sigiloso. Em segundo lugar, a restrição do voto sob sigilo aos casos de exercício de função eleitoral [...], quando seja necessário garantir a independência do congressista, permitindo-lhe manifestar de forma autônoma suas preferências, sem influências indevidas. Esta diretriz encontra-se implícita na Carta de 1988. Veja-se, nesse sentido, que todas as votações secretas atualmente disciplinadas na Constituição dizem respeito ao exercício de função eleitoral. Daí que, em princípio, o escrutínio sob sigilo somente pode ter lugar nessas hipóteses específicas. Porém, isso, é claro, não significa que o sigilo se justifique em todos os casos de eleições no Congresso⁶²⁸.

Os regimentos internos das casas legislativas, contudo, ainda contam com dispositivos que consagram a modalidade de votação secreta por determinação do plenário⁶²⁹, o que, em tese, poderia possibilitar a utilização do escrutínio secreto para votações de proposições legislativas. Todavia, na prática, a votação secreta não é utilizada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal no exercício de suas competências legislativas.

A modalidade secreta de votação – que subsiste para competência eleitoral do legislativo – ocorre através do sistema eletrônico ou de cédulas⁶³⁰. A particularidade da votação é que os nomes dos parlamentares não são divulgados, de modo que, no procedimento eletrônico, por exemplo, o painel da casa legislativa exibirá apenas a quantidade de votos a favor e contra, além das abstenções e dos votos em branco.

Além das modalidades de votação, que se dividem nos três tipos estudados, algumas outras especificidades podem ocorrer durante essa fase do processo legislativo. As principais

⁶²⁷ Voto de Barroso na ADPF 378, p. 28.

⁶²⁸ Voto de Barroso na ADPF 378, p. 28, nota de rodapé nº 22.

⁶²⁹ Arts. 188, II, RICD e 291, III, RISF.

⁶³⁰ ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo Legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 56.

delas já foram analisadas anteriormente, no tópico 1.2 do presente trabalho, quando foram estudados os poderes conferidos aos líderes partidários, motivo pelo qual o assunto não será retomado neste momento.

5.2 Elaboração da pauta

No âmbito do parlamento brasileiro, a definição das matérias que serão submetidas à votação é dos presidentes das casas do legislativo⁶³¹. Deste modo, pelo menos formalmente, os chefes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal detêm um amplo controle da agenda do Legislativo, pois somente a eles foi atribuída a competência para elaborar as pautas das sessões de deliberação.

Contudo, os próprios regimentos internos preveem regras que limitam a discricionariedade dos presidentes. Assim, a norma regulamentadora do Senado estabelece, por exemplo, uma sequência de matérias que deverão ser observadas pelo presidente na definição da ordem do dia, indicando que as medidas provisórias deverão ser preferidas a partir do 46º dia de sua vigência, e que, logo em seguida, as matérias urgentes de iniciativa do Presidente da República também deverão contar com preferência em relação às demais⁶³².

⁶³¹ Arts. 17, I, “t”, RICD, e 163, RISF.

⁶³² A ordem completa de preferência é estabelecida no Art. 163 do RISF, que possui como dispositivo correlato na Câmara dos Deputados os Arts. 159 e 160. O artigo do regimento do Senado estabelece:

Art. 163. As matérias serão incluídas em Ordem do Dia, a juízo do Presidente, segundo sua antiguidade e importância, observada a seguinte sequência:

- I - medida provisória, a partir do 46º (quadragésimo sexto) dia de sua vigência (Const., art. 62, § 6º);
- II - matéria urgente de iniciativa do Presidente da República, com prazo de tramitação esgotado (Const., art. 64, § 2º);
- III - matéria em regime de urgência do art. 336, I;
- IV - matéria preferencial constante do art. 172, II, segundo os prazos ali previstos;
- V - matéria em regime de urgência do art. 336, II;
- VI - matéria em regime de urgência do art. 336, III;
- VII - matéria em tramitação normal.

§ 1º Nos grupos constantes dos incisos I a VII do *caput*, terão precedência:

- I - as matérias de votação em curso sobre as de votação não iniciada;
- II - as de votação sobre as de discussão em curso;
- III - as de discussão em curso sobre as de discussão não iniciada.

§ 2º Nos grupos das matérias em regime de urgência, obedecido o disposto no § 1º, a precedência será definida pela maior antiguidade da urgência.

§ 3º Nos grupos dos incisos IV e VII do *caput*, obedecido o disposto no § 1º, observar-se-á a seguinte sequência:

I - as redações finais:

- a) de proposições da Câmara;
- b) de proposições do Senado;

As preferências citadas já indicam que, em alguma medida, o Presidente da República também conta com poderes para influenciar a formação da pauta das casas legislativas. Isso pode ocorrer, sobretudo, através do manejo de medidas provisórias e dos pedidos de urgência, que possuem a aptidão de trancar a pauta do Congresso na hipótese da matéria não ser deliberada em determinado prazo, o implica em uma inclusão necessária da matéria na agenda das casas legislativas⁶³³.

Além disso, no caso da Câmara dos Deputados, o presidente deverá ouvir o Colégio de Líderes para a formulação da agenda, de acordo com previsão expressa do regimento interno⁶³⁴. Deste modo, o órgão colegiado também pode influenciar as matérias que serão apreciadas pela casa legislativa. Neste ponto, é importante recordar que, na prática, as reuniões do Colégio de Líderes com o presidente da Câmara são secretas⁶³⁵, o que faz com que os critérios para elaboração da pauta, neste sentido, possam não ser transparentes.

As influências na formulação da pauta parecem não se restringir aos mecanismos previstos nos regimentos internos – v.g. preferências – e aos atores institucionais – Presidente da República e líderes –, isto é, além das formas e relações formalmente existentes, algumas outras circunstâncias poderão definir a pauta. Por óbvio, explorar os fatores que influenciam o

II - as proposições da Câmara:

- a) as em turno suplementar;
- b) as em turno único;
- c) as em segundo turno;
- d) as em primeiro turno;

III - as proposições do Senado:

- a) as em turno suplementar;
- b) as em turno único;
- c) as em segundo turno;
- d) as em primeiro turno.

§ 4º Na sequência constante do § 3º, serão observadas as seguintes normas:

I - nas proposições da Câmara, os projetos de lei precederão os de decreto legislativo;

II - nas proposições do Senado, a ordem de classificação será:

- a) projetos de lei;
- b) projetos de decreto legislativo;
- c) projetos de resolução;
- d) pareceres;
- e) requerimentos.

§ 5º Obedecido o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º, a precedência será definida pela maior antiguidade no Senado.

§ 6º Os projetos de código serão incluídos com exclusividade em Ordem do Dia.

⁶³³ O ponto foi estudado no tópico dedicado ao estudo da predominância do Poder Executivo nas iniciativas legislativas, motivo pelo qual remetemos o leitor à discussão lá travada.

⁶³⁴ Art. 17, I, “s”, RICD.

⁶³⁵ FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de Líderes: Surgimento e evolução. *E-Legis*, n. 8, 1º sem., 2012, p. 22.

comportamento do legislativo ultrapassaria os limites da dissertação, mas é possível cogitar, em uma breve síntese, de pelo menos três atores: a mídia, os lobbies e o povo.

A influência da mídia sobre a formulação da pauta do Congresso é reconhecida até mesmo pelos parlamentares. Ainda em 1994, em encontro organizado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), o então deputado federal Prisco Viana, sintetizou a relação:

[...] As idéias hoje, no Brasil, quem as dá é a mídia. À falta de partidos que estejam acima dos políticos que os integram, a mídia dá o mote para as questões nacionais, e os políticos, incluindo até o presidente, automática e ingenuamente, passam a glosá-lo. Os políticos é que deveriam dar o mote para as grandes discussões nacionais, e não a mídia. Essa é uma distorção que resulta da ausência de lideranças, propiciada por tantos anos de autoritarismo e pelo enfraquecimento do sistema partidário brasileiro. Prova dessa distorção é a colocação por órgão-líder da imprensa paulista da discussão democrática da idéia constitucional e, permitam-me o neologismo, traiçoeira de separatismo, parecendo defendê-la sob o pretexto de discuti-la⁶³⁶.

Esse fenômeno de influência da mídia na atuação do Congresso é notado em diversas partes do mundo. Simplificando a discussão, a lógica é a de que as pessoas avaliam a saliência de determinadas questões em virtude da forma pela qual tais assuntos são abordados pela mídia⁶³⁷. Deste modo, a pauta do parlamento seria influenciada pela mídia na medida em que os órgãos legislativos decidissem sobre questões colocadas pela imprensa. Todavia, essa é uma relação de mão-dupla, isto é, o Congresso e os parlamentares também tentam “pautar” a mídia, para que a atração do público seja utilizada de forma favorável às suas propostas⁶³⁸. Apesar de constatar a influência da mídia na pauta do legislativo, não é possível precisar qual é o alcance da relação, sobretudo porque, no ponto, outras diversas variáveis estão em jogo, como as regras regimentais de definição da pauta e mesmo as demais influências informais.

⁶³⁶ VIANA, Prisco. O Processo Legislativo: Partidos e grupos congressuais. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa* n. 3, nov. 1994, p. 16.

⁶³⁷ “The idea of an agenda-setting function of mass communication is an assertion that the audience learns these saliences from the mass media, incorporating a similar set of weights into their own personal agendas. Agenda-setting is a relational concept specifying a positive relationship between the emphases of the news media and the perceived importance of these topics to the news audience”. MCCOMBS, Maxwell. Agenda Setting Function of Mass Media. *Public Relations Review*, v. 3, n. 4, 1978, p. 90.

⁶³⁸ Sobre o ponto, RODRIGUES, Malena Rehbein. *Imprensa, Congresso e Democracia*. 1997. 210f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 1997, pp. 35 e segs.

Outros atores que podem influenciar, de maneira informal, a formulação da pauta do são os lobbies. Em outro ponto do trabalho, o lobby foi apresentado como a atuação de um grupo de pressão organizado para apresentar demandas aos tomadores de decisões políticas⁶³⁹. Consoante isso, os grupos organizados – incluídos os grupos da sociedade civil ou econômicos – também podem atuar, junto ao Congresso, para tentar definir quais serão os assuntos abordados pelos legisladores.

Por fim, o Congresso é uma instituição representativa, de modo que os parlamentares respondem ao povo. Dito isso, a lógica eleitoral também influencia, em alguma medida, a formulação da pauta. Isso se torna ainda mais sensível se for levado em conta que os parlamentares têm interesses pessoais ao ocuparem os cargos, ou seja, poderão buscar a reeleição ou a disputa de cargos no Poder Executivo, e a pauta pode ser direcionada, e maior ou menor extensão, para satisfazer a essas finalidades⁶⁴⁰.

Diversos outros fatores informais poderiam ser levantados, como a influência dos governadores⁶⁴¹, das eleições municipais⁶⁴², das organizações religiosas⁶⁴³, dos movimentos sociais, etc. Contudo, além da análise de cada um dos fatores demandar um espaço que não é possível conceder, é possível agrupar cada uma das influências informais em um dos três conjuntos apresentados. A influência dos governadores e das eleições municipais, por exemplo, poderiam ser agrupadas no terceiro grupo, já que se ligam à resposta que os

⁶³⁹ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu Impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese. 526f. (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 87.

⁶⁴⁰ O tema é objeto de diversos estudos no campo da ciência política, sobretudo no que toca o processo orçamentário, cf. PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002, pp. 265-301; LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005, pp. 737-776; VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, v. 57, n. 3, 2014, pp. 817-853.

⁶⁴¹ SOARES, Márcia Miranda. Influência Majoritária em Eleições Proporcionais: Os Efeitos Presidenciais e Governatoriais sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). *Dados*, v. 56, n. 2, 2013, pp. 413-437.

⁶⁴² JÚNIOR, Janary, SOUZA, Murilo. Oito deputados vencem as eleições municipais neste domingo. *Câmara Notícias*, Brasília, 02/10/2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/517061-OITO-DEPUTADOS-VENCEM-AS-ELEICOES-MUNICIPAIS-NESTE-DOMINGO.html>>. Acesso em 16 jan. 2017.

⁶⁴³ VITAL, Christina; LOPES, Paulo Victor Leite. *Religião e Política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

parlamentares darão ao povo para satisfazer os seus interesses mais imediatos, ao passo que as organizações religiosas e os movimentos sociais poderiam se enquadrar na noção de grupos de pressão organizados (lobbies), ou mesmo de povo.

5.3 Os requerimentos de destaque

[...] A sofisticação dos procedimentos parlamentares e a complexidade das discussões são difíceis para um não-parlamentar acompanhar. Explicar, por exemplo, o ajuste fiscal no exterior é uma ginástica que só o Ministro Pedro Malan é capaz de fazer, porque, realmente, é muito difícil entender porque, em certos casos, se precisa de 3/5 na votação e, noutros casos, a maioria de metade mais um, noutros, a maioria simples. De repente, vem uma coisa chamada medida provisória. De repente, há uma emenda aglutinativa. E a imaginação parlamentar é infinita: um DVS – Destaque para Votação em Separado. Como justificar que se vote, infinitas vezes, a mesma matéria, que já foi aprovada e que o Governo, que tem a maioria, não mude o regimento, que faz com que a minoria não faça apenas uma obstrução legítima, mas faça a obstrução a tudo, mesmo quando ela não é legítima⁶⁴⁴. **Discurso do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso na solenidade de abertura do seminário nacional “Projeto Brasil 2020: visões estratégicas para um cenário desejável”.**

A Constituição de 1988 pouco estabelece sobre o procedimento de votação das proposições no Congresso, resumindo-se a indicar o quórum necessário para aprovação das leis, a forma de deliberação sobre as emendas incluídas por uma casa legislativa em projeto originado da outra casa, a necessidade do trâmite nas comissões, etc. Deste modo, as casas legislativas tiveram um amplo espaço para disciplinar os pormenores da matéria, o que efetivamente ocorreu.

Como regra geral, os textos são submetidos à votação em sua integralidade – a chamada votação em globo –, isto é, os parlamentares presentes na sessão do plenário votarão sobre a aprovação ou rejeição de um projeto inteiro, e não sobre cada artigo, parágrafo, ou inciso, de forma específica. Todavia, é possível que regras específicas de uma proposição

⁶⁴⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na solenidade de abertura do seminário nacional “Projeto Brasil 2020: visões estratégicas para um cenário desejável”. *Palavra do Presidente*, 2º Semestre, 1998, p. 348.

sejam objeto de maior disputa ou controvérsia, e os parlamentares podem optar por submeter essas regras a uma votação também específica. Para isso servem os destaques⁶⁴⁵.

A previsão de requerimentos para destaque deve ser vista, portanto a partir do cenário autorregulamentação do procedimento de votação pelos órgãos do legislativo⁶⁴⁶. Os destaques são instrumentos regimentais, utilizados no momento da votação de uma proposição, para modificar o texto da proposta que é objeto de deliberação e/ou alterar a ordem normal da votação⁶⁴⁷. Os regimentos preveem cinco tipos de destaques diversos, cada um possuindo uma finalidade específica.

O primeiro deles é o chamado destaque supressivo simples⁶⁴⁸. Com o manejo desse instrumento, uma parte do texto de uma proposição já aprovada é submetido novamente a votação e, se o destaque for aprovado, o texto destacado vai ser suprimido. Portanto, são realizadas duas votações: na primeira, o objeto aprovado é a proposição, na sua integralidade; na segunda, uma parte do texto da proposição aprovada é destacado e submetido a nova votação que, sendo bem-sucedida, acarretará a supressão do trecho selecionado.

A segunda espécie de destaque é o de emenda, de parte de emenda, ou de subemenda⁶⁴⁹. Em regra, as emendas e subemendas apresentadas a um projeto são submetidas a votação em dois grandes grupos, um abrangendo aquelas que receberam pareceres favoráveis nas comissões, o outro formado pelas emendas que receberam pareceres pela

⁶⁴⁵ Isso não impede que o destaque seja utilizado ordinariamente como se fosse uma emenda, como observa Valdivino Tolentino Filho: “O destaque é um artifício criado pelo Regimento Interno para flexibilizar o processo de votação de determinado projeto considerado bom, mas que poderia ser rejeitado por contar pequenos defeitos. Lembre-se que estando na fase de votação não mais seria possível a apresentação de emendas, exceto se for do tipo aglutinativa. Deveria, portanto, ser aplicado excepcionalmente, para evitar que um texto legislativo oportuno fosse rejeitado por causa de pequena falha ou divergência ideológica sobre algum ponto. Nesses casos, então, deveria esse ponto específico ser resolvido em votação separada posterior à do corpo principal do projeto, utilizando-se o chamado Destaque para Votação em Separado – DVS.

Contudo, o texto do RICD é abrangente e permite, além da posterior votação em separado da parte controversa (DVS), que se vote o inteiro teor do texto e, em segunda votação, sejam buscados os aperfeiçoamentos havidos por necessários pelos autores dos requerimentos de destaques”. TOLENTINO FILHO, Valdivino. *Processo de emendamento de proposições*. 2002. 84f. Monografia (Curso de Formação de Secretário de Comissão). Câmara dos Deputados, Brasília, 2002, p. 22.

⁶⁴⁶ Os destaques são previstos nos Arts. 161 e 162, RICD e 312 a 314, RISF.

⁶⁴⁷ PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2013, p. 56; PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2015, p. 69.

⁶⁴⁸ Art. 161, V, RICD.

⁶⁴⁹ Art. 161, II, RICD e 312, Caput, RISF.

rejeição nas comissões⁶⁵⁰. Deste modo, a regra é de que não há votação específica para cada emenda. O destaque de emenda serve exatamente para proporcionar essa votação específica, de modo que as emendas destacadas serão separadas do grupo e submetidas a uma votação individualizada.

O terceiro tipo é o destaque para constituição de uma proposição autônoma⁶⁵¹. Nesta espécie, um trecho do texto é destacado não apenas para que ele seja objeto de uma votação específica, mas sim para que ele forme uma nova proposição. Um exemplo pode ajudar a esclarecer o seu funcionamento: um hipotético projeto de lei possui diversos capítulos, e um deles é destacado para que se constitua um novo projeto de lei, que terá tramitação própria.

Também é possível a apresentação de um tipo de destaque para superar a ordem de preferência das votações⁶⁵², é o chamado “destaque de preferência”⁶⁵³. A finalidade desta espécie de destaque é fazer com que uma proposição, ou parte dela, seja colocada para votação antes de outra proposição que, regimentalmente, teria preferência. Ex: As matérias que tramitam em regime de urgência, antes mesmo do trancamento da pauta, têm preferência na votação, comparadas com as matérias que não são urgentes. Todavia, com o uso do “destaque de preferência”, a proposição destacada será submetida à votação antes da matéria urgente, superando a ordem de preferência prevista no regimento interno.

A quinta modalidade de destaque é a que mais aparece na prática parlamentar, são os chamados destaque para votação em separado (DVS)⁶⁵⁴, e por isso serão analisados de forma mais detida. A finalidade do DVS é de fácil compreensão: selecionar uma parte do texto, antes da votação, para que o trecho retirado seja submetido, em um segundo momento, a uma votação isolada⁶⁵⁵.

O DVS também teve origem nas deliberações que levaram à aprovação do texto da Constituição de 1988. Até o surgimento do DVS, o regimento interno contemplava a figura

⁶⁵⁰ PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2015, pp. 72-73.

⁶⁵¹ Art. 161, III, RICD e 312, I, RISF.

⁶⁵² Art. 161, IV, RICD.

⁶⁵³ PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2015, p. 69.

⁶⁵⁴ Arts. 161, I, RICD e 312, II, RISF.

⁶⁵⁵ PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2015, p. 69.

dos destaques para acréscimo ou supressão de determinada matéria. Deste modo, o destaque era submetido a votação e, caso não fosse aprovado, o texto original se manteria inalterado⁶⁵⁶. Desta forma, aquele que oferecesse o destaque deveria se esforçar para conseguir a sua aprovação pelo plenário, caso contrário o texto se manteria. O sistema do DVS, pensado pelo Centrão, inverteu a lógica do poder decisório, ou seja, o texto destacado e submetido a votação, caso não fosse aprovado, seria retirado do processo original⁶⁵⁷. Portanto, o DVS transferiu os custos de aprovação para aqueles que desejavam a manutenção do texto⁶⁵⁸.

Na época, Ulysses Guimarães prestou ao Plenário da Constituinte os esclarecimentos sobre a mudança efetuada:

A Mesa, antes de passar à fase deliberativa, presta um esclarecimento. A Casa sabe – sou obrigado a recapitular – que existem duas situações regimentais distintas: o destaque e aquela para votação em separado. O destaque, o Constituinte o solicita para um texto-base, o projeto ou substitutivo aprovado; e o projeto é sempre aprovado, em prejuízo dos destaques. Na matéria destacada, o destaque é que, na hipótese em que estamos, da votação da Constituinte, deverá ter a maioria absoluta: 280 votos. Se assim ocorrer, se é supressiva, aditiva ou qualquer tipo, passa a prevalecer e é inserida no texto; do contrário, prevalece o texto. Na votação em separado – destaque para votação em separado – inverte-se a posição. É uma figura que até para o Presidente tem certa conotação de – digamos – novidade, porque não a temos na Câmara. [...] Havendo destaque para votação em separado, que é preciso ser preliminarmente aprovado pelo plenário, em votação até simbólica – quer dizer, aprovado o destaque para que seja apreciado no seu mérito – então, inverte-se a posição, tendo as assinaturas regimentais, que são 187. Inverte-se como? O texto do substitutivo ou o texto do projeto é que, no caso, tem que ter 280 favoráveis. Do contrário, é tido como rejeitado. E depois, se houver preposições, elas vão sendo votadas sucessivamente [...] ⁶⁵⁹.

⁶⁵⁶ SOUZA, Márcia Teixeira de. O Processo Decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais. *Lua Nova*, n. 58, 2003, p. 45.

⁶⁵⁷ JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa n. 3*, nov. 1994, pp. 43-44: “A diferença vital entre o destaque supressivo e o destaque para votar em separado é a seguinte. No primeiro, para suprimir uma matéria são necessários 42 votos, ou, no caso do plenário da Câmara, para suprimir ou substituir as matérias da Comissão de Sistematização é preciso ter 252 votos. Já no destaque para votar em separado, antes de a matéria ser votada, ressalvados os destaques, identificam-se aquelas matérias que vão ser votadas em separado. Portanto, antes da primeira votação global do texto do substitutivo, essas matérias saem fora. Quando forem votadas, precisarão fazer maioria absoluta. Inverte-se o quórum: o ônus de 252 votos é de quem quer aprovar”.

⁶⁵⁸ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. *Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988*. Trabalho apresentado para o Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD: Melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988, 2009, pp. 22-23. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros_2009.pdf>. Consulta realizada em 18/11/2016.

⁶⁵⁹ O trecho pode ser encontrado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte, nas transcrições da sessão do Plenário ocorrida em 6 de fevereiro de 1988, p. 317. O documento está disponível na versão em aplicativo, no

A intenção da modificação na constituinte era clara, as matérias do projeto da Comissão de Sistematização que o Centrão não quisesse ver aprovadas poderiam ser facilmente separadas do texto, e o ônus político de buscar a aprovação recairia nos parlamentares que desejavam manter o texto, ou seja, o grupo suprapartidário reunia em torno de si mais poder decisório⁶⁶⁰. O sucesso no manejo do instrumento no processo constituinte fez com que ele fosse incorporado na norma interna da Câmara⁶⁶¹.

Com o passar dos anos, notou-se que os destaques estavam sendo utilizados de uma forma desordenada, dado que os regimentos internos não eram exigentes na consagração de requisitos. Na prática, não mais se utilizava o mecanismo para buscar a alteração ou a discussão mais profunda de partes específicas das proposições, mas sim como um método de obstrução, utilizado, sobretudo, por minorias que desejavam sucessivos adiamentos da deliberação⁶⁶². Por conta disso, em 1996 o Regimento Interno da Câmara foi alterado, para que a apresentação dos destaques fosse limitada, com a introdução do chamado destaque de bancada⁶⁶³⁻⁶⁶⁴.

seguinte endereço: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituente/constituente.zip>>. Acesso em 11 nov. 2016.

⁶⁶⁰ “Na realidade, o artifício do DVS possibilita um impedimento ao ato decisório; é uma não-decisão pela simples razão de impedir uma deliberação. Ao tentar se proteger de propostas consideradas lesivas a seus interesses, o Centrão desencadeou uma série de problemas de natureza constitucional. Ao bloquear determinadas passagens do texto original sem a correspondente ação para construir alternativas mais consensuais, este chegou a promover sistemáticas suspensões que resultaram em espaços vazios, chamados pelos constituintes de ‘buracos negros’”. SOUZA, Márcia Teixeira de. O Processo Decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais. *Lua Nova*, n. 58, 2003, p. 46.

⁶⁶¹ No caso do Senado, o instrumento já era utilizado em período anterior à Assembleia Nacional Constituinte, existindo previsão no Regimento Interno de 1946. Para um breve histórico, cf. BISI, Ricardo Mandelli. *O Destaque como Instrumento Processual e Político: Uma análise de sua utilização nas deliberações plenárias da Câmara dos Deputados no período 1997-2006*. 2008. 65f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, pp. 28-29.

⁶⁶² SOUZA, Márcia Teixeira de. Uma Análise dos Processos Recentes de Revisão Regimental da Câmara dos Deputados. *Perspectivas*, São Paulo, n. 30, 2006, p. 195.

⁶⁶³ “A mais importante delas [das reformas] foi a mudança referente aos destaques para votação em separado. Antes sem limites, a apresentação de destaques ficou limitada ao tamanho das bancadas: no mínimo um e, no máximo, cinco destaques. A modificação das regras referentes aos DVS, promovida pela Resolução da Câmara nº 5, de 1996, gerou fortes críticas por parte da oposição, falava-se em golpe e de risco à democracia. A alteração foi feita, não houve golpe e a democracia prosperou. RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, pp. 130-131.

⁶⁶⁴ A principal alteração foi a inclusão do § 2º no artigo 161, com a seguinte redação:
Art. 161. Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para:

A partir de então, surgiram dois procedimentos diferentes pra apresentação de destaques: os de bancada e os requeridos por um décimo dos parlamentares. Nos destaques oferecidos pela bancada parlamentar, a aprovação do requerimento é automática, ou seja, a matéria objeto do requerimento é imediatamente separada para votação e, se não aprovada, ela é retirada do texto original. Esses destaques automáticos não são limitados, mas sim estabelecidos de forma proporcional pelas bancadas, de modo que a bancada que contar com 5 a 24 deputados poderá apresentar um destaque, a de 25 a 49 poderá apresentar dois, a de 50 a 74 poderá apresentar três, e a de 75 ou mais poderá apresentar quatro destaques, que é o número máximo de destaques automáticos possíveis⁶⁶⁵.

Por sua vez, no caso de destaque requerido por um décimo dos parlamentares – ou de líderes que representem esse número –, o próprio requerimento será submetido ao plenário para aprovação. Em sendo aprovado o requerimento, a parte do texto é destacada, para submissão posterior à votação em separado. Ou seja, no caso do destaque requerido por um décimo dos deputados, há duas votações: uma para aprovar o requerimento, realizada antes da votação da matéria principal e, sendo o requerimento aprovado, outra para manter ou rejeitar o texto, a ser realizada depois da votação da matéria principal. As dificuldades não terminam aqui, de acordo com o RICD, caso seja apresentado mais de um requerimento de destaque, esses pedidos poderão ser votados conjuntamente, desde que um líder partidário assim requeira, e isso seja aprovado pelo Plenário⁶⁶⁶.

Na prática isso indica que o poder de interferir no curso normal da votação está concentrado nas mãos dos líderes⁶⁶⁷. No caso de requerimento apresentado pela bancada a

§ 2º Independente de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de Partido, observada a seguinte proporcionalidade:

- de 05 até 24 Deputados: um destaque;
- de 25 até 49 Deputados: dois destaques;
- de 50 até 74 Deputados: três destaques;
- de 75 ou mais Deputados: quatro destaques.

⁶⁶⁵ Art. 161, § 2º, do RICD.

⁶⁶⁶ A sistemática dos destaques se encontra nos artigos 161 e 162, do RICD.

⁶⁶⁷ Segundo Lourimar Rabelo-Santos: “No Brasil, o exemplo mais cabal [de abrandamento do poder de obstrução da oposição] foi a mudança em relação aos Destaques para Votação em Separado (DVS), cuja apresentação pelas bancadas dos partidos antes ilimitada, mas passou a ser restringida de acordo com o tamanho das agremiações partidárias. Hoje, na prática, são votados apenas os DVS apresentados pelas bancadas e que não extrapolam as cotas definidas no Regimento. As matérias constantes dos chamados destaques simples raramente são submetidas a votos, pois são todos recusados na fase preliminar de admissibilidade, que ocorre numa única votação, em globo”. RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 23.

questão é evidente, na medida em que os líderes são os responsáveis pela apresentação. No segundo caso, o dos requerimentos que não são automáticos, os líderes podem atuar não só para apresentar requerimentos – desde que representem um número de deputados igual ou superior a um décimo dos parlamentares –, mas também podem representar um ponto de veto, caso apresentem o requerimento para votação global dos requerimentos de destaque. Nessa última hipótese, todos os requerimentos podem ser rejeitados em uma única votação, o que diminui o peso de cada requerimento individual.

A centralização no uso dos destaques para votação em separado tem a aptidão de retirar das minorias legislativas um importante instrumento para a participação no processo legislativo⁶⁶⁸. Nas palavras de Carla Costa Teixeira:

[...] os DVS consistem uma poderosa estratégia para as minorias legislativas, permitindo alongar o processo legislativo de deliberação; amplificar as oportunidades de desgaste político dos opositores; maximizar a identificação da responsabilidade individual do parlamentar no processo de tomada de decisão; estimular as inconsistências da diversificada maioria que, teoricamente, apoiaria as propostas do Executivo; e, assim, ampliar sua probabilidade de vitória⁶⁶⁹.

De todo modo, o que se quis destacar no presente tópico foi que os destaques – sobretudo os que têm por finalidade a votação em separado – constituem um instrumento capaz de alterar o curso de votação das proposições⁶⁷⁰, a partir da perspectiva de que criam

⁶⁶⁸ “[...] a restrição na apresentação do requerimento de destaque para votação em separado (DVS), ocorrida em 1996, enfraqueceu o poder de obstrução das minorias, que tinham nesse mecanismo regimental sua principal tática para protelar a apreciação de matérias de interesse do governo”. RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, p. 82.

⁶⁶⁹ TEIXEIRA, Carla Costa. *Os Usos da Indisciplina: Decoro e estratégias parlamentares*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, *Série Antropologia*, n. 307, 2001, p. 11.

⁶⁷⁰ Ou mesmo para alterar o texto, funcionando o destaque como uma emenda: “Conclui-se, assim, que são enormes as possibilidades de alterações do texto durante a fase de votação, utilizando-se os diversos tipos de requerimento de destaques, especialmente, se considerarmos que a um projeto pode haver dezenas, até centenas de outros projetos pensados, além das não menos quantitativas emendas. Somando-se tão abrangente autorização regimental para alterar o texto, em plena votação, à rigidez e, muitas vezes, inoportunidade para apresentação das emendas chegou-se ao desvio do uso do artifício do destaque, que de remédio para superação de questões pontuais em um projeto, passou a verdadeiro emendamento ordinário durante a votação, com as várias indesejáveis consequências daí advindas [...]”. TOLENTINO FILHO, Valdivino. *Processo de emendamento de proposições*. 2002. 84f. Monografia (Curso de Formação de Secretário de Comissão). Câmara dos Deputados, Brasília, 2002, pp. 22-23.

oportunidades para que projetos, que normalmente seriam submetidas a uma única votação, sejam objeto de sucessivas deliberações⁶⁷¹⁻⁶⁷², elevando, deste modo, os custos da decisão⁶⁷³.

5.4 Votações ocultas ou sem votos, falta de transparência na formulação da pauta e sucessivas deliberações

O primeiro problema encontrado na fase de votação das proposições é a existência da modalidade simbólica. Conforme apontado, além de ser fruto de previsões nos regimentos internos das casas legislativas, a votação simbólica constitui a regra no processo legislativo brasileiro, o que, na minha visão, torna a questão ainda mais sensível.

Inicialmente, é importante destacar que o procedimento simbólico foi adotado originalmente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1947 (Art. 119). Na época, a previsão poderia fazer sentido do ponto de vista da eficiência, tendo em vista que a alternativa – voto nominal –, exigia que os parlamentares se manifestassem oralmente, um a um, ou que a votação fosse realizada por meio de cédulas, que também deveriam ser conferidas uma a uma, o que, naturalmente, levava certo tempo, o que poderia prejudicar os

⁶⁷¹ Nesse sentido: “O fato dos opositoristas destacarem trechos para votação a parte tem de imediato a consequência de desdobrar em múltiplas votações a matéria que, se apreciada em sua totalidade, poderia ser decidida em uma única sessão plenária. Contudo, além de prorrogar o tempo de tramitação, os DVS exigem que os parlamentares se pronunciem individualmente várias vezes em sucessivas votações. Se considerarmos que os destaques geralmente são sobre os pontos mais polêmicos e delicados, do ponto de vista de sua aceitação social, vemos que o desgaste político dos que, por razões diversas, vêm a apoiar medidas impopulares é, talvez, seu efeito mais grave. Ainda, diferente das emendas, nas votações dos destaques não cabe ao seu autor obter os 3/5 dos votos em plenário; este ônus é dos que querem manter o texto destacado que ‘cairá’ caso não logrem atingir este quórum na votação”. TEIXEIRA, Carla Costa. *Os Usos da Indisciplina: Decoro e estratégias parlamentares. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Série Antropologia*, n. 307, 2001, p. 11.

⁶⁷² Para interessantes pesquisas empíricas sobre a obstrução do processo decisório na Câmara dos Deputados, em que o destaque para votação em separado é apontado como o principal instrumento para este fim, cf. HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Brasília-Rio de Janeiro, 2014; BEZERRA, Gabriella Maria Lima. *A Oposição no Presidencialismo Brasileiro: Padrões institucionais e práticas políticas*. Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403658936_ARQUIVO_ABCP-Instituicoes-GABRIELLABEZERRA.pdf>. Acesso em 18 nov. 2016.

⁶⁷³ “Tais dispositivos [os DVS] oferecem aos legisladores e partidos um conjunto de oportunidades para implementar estratégias procedimentais que buscam alterar e redesenhar uma proposição ou elevar os custos de uma decisão a qual se opõem”. INÁCIO, Magna. *Oposições e Obstrução Parlamentar no Brasil Pós-Redemocratização*. Trabalho apresentado no VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Política para um mundo em cambio, realizado na cidade de Valência, na Espanha, entre os dias 18 e 20 de setembro de 2007, p. 6. Disponível em: <http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf>. Consulta realizada em 18/11/2016.

trabalhos. Contudo, com a implantação do mecanismo eletrônico de votação, durante a Assembleia Constituinte que seu ensejo à Constituição de 1988, a votação nominal passou a ser realizada rapidamente, em segundos.

Deste modo, a implantação do sistema eletrônico parece ter retirado a necessidade do voto simbólico, que hoje em dia apenas é utilizado para que os parlamentares não sejam responsabilizados pessoalmente por decisões impopulares. A votação simbólica, portanto, perdeu uma possível base de sustentação, que era a eficiência.

Esse tipo de votação é totalmente incompatível com o parâmetro da transparência que se exige dos órgãos legislativos. Sobretudo a partir de três problemas facilmente identificáveis na sua utilização prática.

O primeiro problema é que o procedimento simbólico de votação não permite identificar quantos e quais parlamentares votaram em cada sentido. Isso faz com que seja difícil – ou mesmo impossível – a responsabilização pessoal de cada deputado nas próximas eleições, por exemplo. Em suma, esse tipo de votação faz com que o povo não tenha controle sobre a atuação de seus representados.

Aliás, é a própria falta de responsabilização que motiva os parlamentares para a utilização da votação simbólica. Nesse sentido, as sempre precisas palavras de Figueiredo e Limongi:

[...] a luta entre os defensores e os opositores de determinada medida passa a englobar a disputa pelo próprio processo por meio do qual a decisão será tomada. No caso de medidas impopulares, os proponentes das reformas procurarão favorecer processos decisórios que impeçam a identificação da contribuição individual dos parlamentares para a decisão final. Por exemplo, optarão, se possível, por votações simbólicas em vez de votações nominais. Da mesma forma, procurarão oferecer decisões sobre pacotes de medidas em vez de decisões pontuais e específicas. Decerto os que se opõem às medidas favorecerão o processo decisório que caminhe na direção oposta, isto é, que aumenta a possibilidade de o eleitor responsabilizar o parlamentar por medidas específicas. Assim, boa parte da disputa política entre grupos favoráveis e contrários a determinada medida se traduz numa disputa em torno das normas e procedimentos que regularão o processo decisório. Conflitos sobre normas e procedimentos decisórios são conflitos sobre políticas públicas e sobre quem as determina⁶⁷⁴.

⁶⁷⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 197.

Um exemplo curioso disso ocorreu recentemente na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro⁶⁷⁵. No final de 2016, em meio a uma grave crise econômica, a Alerj discutia um projeto que tinha como finalidade aumentar o ICMS sobre diversos produtos e serviços no Estado. Antes da votação, em uma reunião de líderes, os deputados chegaram a um acordo para votar o projeto na modalidade simbólica, e para que não fosse elaborado nenhum requerimento de verificação de votação. Em resumo, na reunião de líderes ficou acordada a aprovação do projeto sem a possibilidade de responsabilização pessoal dos parlamentares, dado que o projeto era impopular. No momento da votação simbólica na Alerj, foi visível que a maioria dos deputados presentes, constrangida, se manifestou pela rejeição do projeto. Todavia, ainda assim o projeto foi considerado aprovado, por conta do que havia sido decidido anteriormente em uma reunião privada dos líderes.

O segundo problema da votação simbólica é que ela não permite verificar a quantidade exata de deputados que estava presente no plenário no momento da votação. Isto é, como os parlamentares não querem ser responsabilizados pessoalmente por uma determinada medida, esse tipo de votação não impede que os deputados e senadores registrem a presença no plenário e se retirem posteriormente para não serem vistos durante a votação.

Em terceiro lugar, o procedimento simbólico, na prática, pode ser mais secreto do que o próprio procedimento secreto. Quando a votação secreta foi apresentada, foi dito que nela os parlamentares registram os votos eletronicamente, e o número de parlamentares que votou em cada sentido é exibido em um painel, omitindo-se apenas os nomes. No caso da votação simbólica, contudo, além da omissão dos nomes, não há a possibilidade de saber quais parlamentares estiveram presentes, e nem quantos votos positivos e negativos determinada proposição recebeu. Portanto, trata-se de um procedimento possivelmente menos transparente do que o secreto.

A constitucionalidade desse tipo de votação foi questionada no STF apenas em uma oportunidade, no caso de uma lei complementar de São Paulo, aprovada através de votação simbólica depois de um acordo de lideranças. Todavia, na oportunidade, o Tribunal entendeu, a partir do voto do relator, que a votação da Assembleia Legislativa gozava de presunção de constitucionalidade, tendo em vista que os parlamentares não haviam lançado mão do

⁶⁷⁵ MAIA, Gustavo. Alerj aprova aumento de impostos para gasolina, luz, cerveja e cigarro no RJ. *UOL notícias*, Rio de Janeiro, 13/12/2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/12/13/alerj-aprova-aumento-de-impostos-para-gasolina-luz-cerveja-e-cigarro-no-rj.htm>>. Acesso em 05 jan. 2017.

requerimento de verificação de votação e que, por isso, não houve dúvida quanto ao cumprimento do requisito do quórum de maioria absoluta⁶⁷⁶.

Contudo, pelo que foi exposto, não restam dúvidas de que esse tipo de votação deve ser posicionado ao lado da votação secreta, que já foi analisada pelo Tribunal e considerada excepcional, e não a regra – como é a votação simbólica. Para resolver esse problema, que afeta sobremaneira a transparência do processo legislativo, as saídas são a revogação dos dispositivos regimentais que preveem o tipo de votação, o que poderia ocorrer através de resolução editada pelas casas legislativas, ou mesmo a declaração, pelo STF, da inconstitucionalidade desse tipo de votação, tendo em vista que, na prática, a modalidade simbólica funciona como se fosse secreta, e não há previsão constitucional autorizando a utilização de votação secreta como regra.

A desobediência ao parâmetro da transparência também é uma tônica na formulação das pautas de votação dos órgãos legislativos. Tive a oportunidade de indicar que vários fatores influenciam diretamente na indicação dos temas que serão submetidos à deliberação das casas legislativas, como a mídia, os lobbies e o povo. Contudo, apesar de soar como uma obviedade a afirmação de que a formulação da pauta está sujeita a diversas pressões, a falta de transparência faz com que não seja possível indicar com precisão por que determinados temas foram para a pauta em lugar de outros.

A essa falta de transparência se ligam outros problemas relacionados à formulação da pauta. O primeiro é a centralização do poder de elaborar a pauta nas mãos dos presidentes das casas legislativas. Tal concentração vai no sentido contrário da colegialidade que é exigida no âmbito dos órgãos legislativos⁶⁷⁷. Apesar desse poder não envolver o *como* as decisões serão tomadas, ela envolve o *que* será discutido e votado, portanto, subtrai em grande medida a capacidade do colegiado escolher quais serão os temas que merecem maior atenção⁶⁷⁸.

⁶⁷⁶ RE 254559, Rel. Min. Marco Aurélio, Julgamento em 20/05/2015. DJ em 17/06/2015.

⁶⁷⁷ A centralização foi criticada pelo então deputado Nelson Jobim: “Um problema grave é o da fixação da Ordem do Dia. Quem fixa a ordem do Dia é que tem o poder, ou seja, a Câmara e os órgãos legislativos se manifestam pela aprovação de temas, sejam projetos de lei, sejam leis complementares, resoluções, decretos legislativos, sejam, inclusive, decisões sobre matérias específicas, mas a decisão final é da presidência da Câmara. A luta que eu tive naquela época foi criar condições para fazer com que houvesse uma participação efetiva e real da massa dos parlamentares nos processos decisórios”. JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa n. 3*, nov. 1994, p. 45.

⁶⁷⁸ Exemplo disso é a declaração do então presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (PMDB/RJ), veiculada no endereço eletrônico oficial da instituição, no sentido de que não colocaria na pauta de votações nenhum projeto que tivesse como finalidade aumentar o valor dos impostos. Vide: NOBRE, Noéli. Rodrigo Maia reafirma compromisso de não votar aumento de impostos. *Câmara Notícias*, Brasília, 06/12/2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/520796-RODRIGO-MAIA-REAFIRMA-COMPROMISSO-DE-NAO-VOTAR-AUMENTO-DE-IMPOSTOS.html>>. Acesso em 05 jan. 2017.

Também se nota a falta da possibilidade de participação formal na elaboração da pauta. Com isso se quer dizer que as pessoas não contam com um mecanismo para tentar influenciar diretamente na elaboração da pauta, informando ao parlamento as questões contemporâneas que entendam ser mais sensíveis.

Além disso, ainda que o poder fosse mantido nas mãos dos presidentes, é inegável que as decisões sobre o que entra ou não na pauta deveriam ser justificadas. Isto é, aquele(s) que elabora(m) a pauta deve(m) indicar minimamente os motivos que determinaram a inclusão de determinados temas na pauta. Além de ser importante para conferir mais transparência aos órgãos legislativos, isso também conferiria maior previsibilidade à atuação do legislativo, pois seria possível compreender, com o passar do tempo, quais fatores precisam convergir para que determinado tema seja incluído ou não na pauta de deliberação.

Para que os problemas sejam solucionados, um conjunto de propostas pode ser adotado. Em primeiro lugar, a falta de justificativas e de transparência pode ser equacionada com a interposição de recursos para o plenário, para que os responsáveis regimentalmente pela elaboração da pauta sejam compelido a fornecer as razões em público e para todo o conjunto de parlamentares. Caso, ainda assim, não sejam fornecidas as razões, os parlamentares que discordem da ausência de transparência, ou discordem dos temas que foram incluídos na pauta, poderão buscar a proteção do Judiciário, que deverá não exercer um controle do mérito das questões que foram ou não postas na pauta, mas sim impor o fornecimento das razões, ou seja, um controle meramente procedimental.

Solução parecida pode ser empregada para a falta de colegialidade na formulação da pauta, ou seja, um parlamentar, individualmente, pode recorrer ao plenário contra os temas que foram indicados, para que o plenário, colegiadamente, decida pela manutenção ou retirada do tema questionado na pauta. Esta solução envolve o “mérito” da pauta e, até por isso, deve ser decidida apenas internamente, sem a abertura para a intervenção do Judiciário, pois, caso contrário, poderia possibilitar-se o controle da agenda do Legislativo pelos órgãos judiciais.

A questão da participação popular na formulação da pauta pode ser facilmente resolvida através da criação de um mecanismo eletrônico nos *sites* das casas legislativas, o que pode ser realizado, por exemplo, em um sistema de enquetes. Em cada mês são listados os temas e/ou projetos que estão preparados para deliberação em plenário, e então as pessoas solucionam os seus preferidos, indicando aos encarregados da formulação da pauta o que desejam com maior afinco. Caso optem por não incluir os temas vencedores na pauta, os parlamentares deverão fornecer as justificativas que levaram a tal decisão.

Os últimos problemas se ligam ao manejo dos incidentes que podem ser requeridos no momento da votação. A partir do estudo das diversas modalidades de destaques, foi possível visualizar que as votações, além de possivelmente se guiarem por um curso imprevisível, poderão ser utilizadas de tal modo que o mesmo tema seja submetido a sucessivas votações.

Tais instrumentos, sobretudo o DVS, eram importantes armas utilizadas pelas minorias para a obstrução das votações. Todavia, a partir da mudança do regimento, em 1996, o manejo dos destaques foi limitado, o que, na prática, fez com que a interferência no curso normal da votação ficasse concentrado nas mãos dos líderes partidários.

Deste modo, em primeiro lugar, a possibilidade de sucessivas votações compromete a transparência no processo legislativo, pois não fica claro quais são os critérios para que as proposições sigam um curso ou outro, além de que o procedimento se torna complexo o suficiente para impedir a compreensão pelas pessoas.

De outro lado, a restrição do manejo dos DVS teve um efeito perverso de restringir os direitos das minorias parlamentares, como bem captou Lourimar Rabelo-Santos, nos dois trechos seguintes:

No Brasil, o exemplo mais cabal [de abrandamento do poder de obstrução da oposição] foi a mudança em relação aos Destaques para Votação em Separado (DVS), cuja apresentação pelas bancadas dos partidos antes ilimitada, mas passou a ser restringida de acordo com o tamanho das agremiações partidárias. Hoje, na prática, são votados apenas os DVS apresentados pelas bancadas e que não extrapolam as cotas definidas no Regimento. As matérias constantes dos chamados destaques simples raramente são submetidas a votos, pois são todos recusados na fase preliminar de admissibilidade, que ocorre numa única votação, em globo.

[...] a restrição na apresentação do requerimento de destaque para votação em separado (DVS), ocorrida em 1996, enfraqueceu o poder de obstrução das minorias, que tinham nesse mecanismo regimental sua principal tática para protelar a apreciação de matérias de interesse do governo⁶⁷⁹.

Portanto, com a modificação da sistemática dos DVS, a maioria legislativa passou a contar com um instrumento para submeter as minorias a sucessivas votações, sem que a minoria conte com a possibilidade, antes garantida, de oferecer resistência. Para corrigir os problemas, é importante que sejam reformulados os regimentos internos neste ponto, para que os desvios de curso nas votações sejam mais previsíveis, permitindo-se, de outro lado, que as minorias façam uso dos mesmos instrumentos titularizados pelos líderes partidários dos

⁶⁷⁹ RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009, pp. 23 e 82.

maiores partidos, de modo a impedir que, em verdade, sejam realizadas “obstruções” contra as minorias, e não por elas.

6 SANÇÃO E VETO

6.1 Noções gerais

Encerradas a discussão e a votação dos projetos de lei no âmbito das casas do Congresso Nacional, e tendo sido aprovada, a proposição segue para o controle do Presidente da República, que o exercerá através da sanção ou do veto. A sanção pode ser definida como “a aprovação dada pelo Chefe do Estado nos projetos de lei discutidos e votados pelas Câmaras”⁶⁸⁰. Esse ato do Presidente se insere no âmbito do procedimento legislativo, de modo que sem a oposição da aquiescência com o texto, ainda não há lei. Nas precisas palavras de Menelick de Carvalho Netto:

Na verdade, a sanção do Chefe do Estado brasileiro no procedimento legislativo intervém, desde sempre, como ato constitutivo da lei, ou seja, é o último ato requerido para a sua formação ou perfeição, localizando-se, portanto, inteira e absolutamente no curso de formação do diploma legal, e não como ato posterior de controle de uma lei já perfeita⁶⁸¹.

O veto, por sua vez, “é o ato pelo qual um indivíduo ou um órgão impede temporária ou imediatamente a aplicação de decisão de um outro indivíduo ou órgão”⁶⁸². No âmbito do processo legislativo, o veto representa o ato do chefe do Executivo que expressamente rejeita um projeto de lei, parcial ou integralmente, oriundo do Congresso Nacional, impedindo que a proposição seja transformada em lei, até que o Parlamento analise a recusa do Presidente. Junto com a sanção, o veto constitui uma fase do procedimento legislativo, o que indica que o que se veta não é propriamente uma lei pronta e acabada, mas sim um projeto⁶⁸³.

Em relação à sanção, a grande controvérsia que envolveu o instituto foi sobre a sua aptidão ou não para sanar vícios de iniciativa. A questão pode ser posta da seguinte forma: No

⁶⁸⁰ CARVALHO NETTO, Menelick. *A Sanção no Procedimento Legislativo*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1992, p. 24.

⁶⁸¹ CARVALHO NETTO, Menelick. *A Sanção no Procedimento Legislativo*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1992, p. 18.

⁶⁸² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Veto. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 21, n. 83, Jul./Set. 1984, p. 153.

⁶⁸³ Arts. 66 e 84, IV e V, CRFB.

caso de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do chefe do Executivo, caso outro órgão edite uma proposição para regular o assunto, e o Congresso a aprove – apesar do vício de iniciativa –, a aquiescência posterior do Presidente é suficiente para afastar o erro, isto é, a manifestação posterior é hábil a suprir a manifestação que não ocorreu no início?

A resposta a esta questão foi objeto de disputa na doutrina. De um lado, autores respondiam positivamente, a partir do argumento de que a regra da reserva de iniciativa tem por finalidade atribuir ao seu titular o poder de regulamentar determinadas matérias. A vontade do titular poderia manifestar-se em dois momentos: no exercício da iniciativa ou na sanção. Deste modo, apenas haveria nulidade caso o titular da iniciativa não expressasse sua vontade em nenhum dos dois momentos.

Essa primeira corrente tinha o apoio do STF que, em 1963, editou o verbete nº 5 de sua súmula, com a seguinte redação: "A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo". Na doutrina, a tese da convalidação era apoiada por Themístocles Brandão Cavalcanti⁶⁸⁴ e Seabra Fagundes⁶⁸⁵.

Na outra ponta, sustentou-se que a convalidação não seria possível, pois a usurpação da iniciativa tornaria o ato inconstitucional e, portanto, nulo, de modo que permitir a convalidação teria o efeito de criar duas categorias de regras constitucionais: as absolutamente cogentes, que nunca poderiam ser violadas, e as que não seriam cogentes, e, com isso, poderiam deixar de ser observadas, desde que o vício fosse posteriormente convalidado⁶⁸⁶. Não admitiam a convalidação, na doutrina, Francisco Campos⁶⁸⁷, Caio Tácito⁶⁸⁸ e Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶⁸⁹.

⁶⁸⁴ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Parecer: Lei de Aumento de Vencimentos – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Ratificação e Homologação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 72, 1963, pp. 417-423.

⁶⁸⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. Parecer: Lei – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Delegação e Usurpação de Poderes. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 72, 1963, pp. 423-427.

⁶⁸⁶ Uma crítica é interessante à tese da convalidação foi formulada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Na verdade, o raciocínio dos que sustentam a possibilidade de convalidação do defeito de iniciativa padece, no mais alto grau de *privatismo*, verdadeira doença infantil do Direito, caracterizada pela tendência a tudo reduzir aos princípios de Direito Civil. Dão por assente que propor leis e sancionar leis são direitos do Executivo, da mesma forma que a propriedade o é dum particular qualquer. Assim, do mesmo modo que seria convalidada uma alienação da propriedade feita por erro se a ela posteriormente ratificasse o *dominus*, sustentam que a sanção convalida o defeito de iniciativa”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 240.

⁶⁸⁷ CAMPOS, Francisco. Parecer: Poder executivo – Iniciativa de projetos de lei – Sanção – Nulidades no direito público – Atos inconstitucionais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 73, 1963, pp. 380-391.

⁶⁸⁸ TÁCITO, Caio. Parecer: Lei – Iniciativa do poder executivo – Criação de cargos e aumento de vencimentos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 72, 1962, pp. 341-354.

Essa posição contou com o reforço do Supremo, que em reiterados casos entendeu que a sanção não poderia sanar a inconstitucionalidade formal do vício de iniciativa, superando a antiga súmula nº 5. Confira-se, neste sentido, a decisão que virou a jurisprudência, ainda em 1974, na representação 890, relatada pelo Min. Oswaldo Trigueiro:

AUMENTO DE VENCIMENTOS, RESULTANTES DE EMENDA A PROJETO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO DA GUANABARA. A SANÇÃO NÃO SUPRE A FALTA DE INICIATIVA, EX VI DO DISPOSTO NO ART. 57, PARAGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO, QUE ALTEROU O DIREITO ANTERIOR. REPRESENTAÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE⁶⁹⁰.

Desde então o STF não mais vacilou no tratamento do assunto, e o entendimento – hoje consolidado – se mantém no sentido de que a iniciativa e a sanção são dois atos legislativos diferentes, que pressupõem duas manifestações diversas do Chefe do Executivo, respectivamente no início e no final do procedimento legislativo, e, portanto, a sanção não tem o condão de afastar eventual inconstitucionalidade por usurpação da iniciativa de lei.

Em relação ao veto, é importante estabelecer que, no Brasil, ele pode ser classificado, no que toca à sua extensão, em parcial ou total. Será total na hipótese em que todo o texto que foi remetido ao Executivo for vetado, e parcial se o veto recair no texto de um artigo, parágrafo, inciso ou alínea⁶⁹¹⁻⁶⁹².

Ainda sobre o veto, destaca-se que, em nosso país, o veto impede apenas temporariamente a transformação dos projetos em lei. Isto é, caso o Presidente não concorde expressamente com o projeto, ele remeterá essa decisão ao Congresso, que então deliberará sobre o veto do Executivo em caráter final.

⁶⁸⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 237-244.

⁶⁹⁰ Rp 890, Rel. Oswaldo Trigueiro, Tribunal Pleno, Julgado em 27/03/1974. DJ em 07/06/1974.

⁶⁹¹ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

⁶⁹² É importante destacar que nem sempre foi assim. Constituições anteriores não limitavam de forma expressa o veto parcial, como são exemplos os artigos 37, § 1º, 45, 66, § 1º, respectivamente das Constituições 1891, 1934, 1937. Por conta disso, houve casos de vetos de partes de artigos que, na prática, significavam o desvirtuamento do seu significado original. Basta imaginar o que o veto à expressão “não”, presente em um artigo, pode significar.

O projeto, aprovado pelo Congresso, é remetido ao Presidente da República pela casa legislativa na qual a votação tenha sido concluída. Caso opte por vetar o projeto, o que pode acontecer se o chefe do Executivo entender que o projeto é inconstitucional ou contrário ao interesse público, o Presidente deverá manifestar o veto expressamente, no prazo de quinze dias. Após a manifestação Presidente, o veto deverá ser apreciado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta das duas casas legislativas, no prazo de trinta dias, e apenas poderá ser superado através do voto da maioria absoluta dos deputados e senadores⁶⁹³.

Portanto, os dois atos legislativos estudados parecem constituir-se em elementos para proporcionar o diálogo institucional entre o Legislativo e o Executivo. Diálogo aqui entendido como uma teoria, formulada inicialmente para tratar da relação entre os órgãos judiciais e o legislativo, segundo a qual há uma troca constante entre os dois poderes na interpretação da Constituição ou de políticas públicas, o que faz com que se chegue a um meio termo, entre a supremacia judicial ou a supremacia parlamentar⁶⁹⁴.

Apesar de envolver, originalmente, a relação entre dois poderes diversos, e colocar em jogo um problema mais profundo relacionado à legitimidade democrática do Poder Judiciário para invalidar as decisões majoritárias em caráter final, entendo ser possível a transposição da teoria dos diálogos para a relação entre Executivo e Judiciário, no sentido de que a cooperação estável entre os poderes poderia produzir, com o passar do tempo, melhores

⁶⁹³ A sistemática está no artigo 66 da Constituição:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

⁶⁹⁴ DIXON, Rosalind. The Supreme Court of Canada, Charter Dialogue, and Deference. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 47, n. 2, 2009, p. 239: “By describing the possibility of an ongoing exchange between courts and legislatures in their interpretations of the *Charter*, dialogue as a metaphor clearly points to a potential midway path between the extremes of both legislative and judicial *finality*. It suggests that, rather than courts or legislatures being wholly final in their interpretation of the *Charter*, both court decisions and legislative responses to those decisions – “legislative sequels” – could be understood to have a much more provisional, penultimate legal force”.

respostas para as questões coletivas avaliadas pelos dois poderes, que possuem diferentes expertises.

6.2 Motivação da sanção e do veto

Para verificar se o Legislativo e o Executivo dialogam sobre os projetos de lei, um bom indício pode ser a análise da motivação exposta pelo Executivo para vetar ou para sancionar os projetos, assim, será possível verificar se o Presidente enfrenta as discussões que aqueceram o debate do projeto no Congresso, e as utiliza para aprovar ou rejeitar a proposição que lhe foi encaminhada.

No caso da sanção, a Constituição não impõe ao Presidente da República o dever de motivação do ato. Na verdade, o artigo 66, § 3º, da Constituição⁶⁹⁵, ao dispor sobre a sanção tácita – impedindo, portanto, o chamado *pocket veto*⁶⁹⁶ – permite que a sanção não seja motivada. Como se trata de mera aprovação, para a sanção expressa se exige apenas a assinatura da autoridade competente⁶⁹⁷. A prática, todavia, é que a aprovação das leis seja feita com a aposição de uma “cláusula de sanção”, que costuma se exprimir na seguinte fórmula “O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei (então apresenta-se o texto da lei). Data e assinatura do Presidente”⁶⁹⁸. Isto é, a sanção não é um instrumento hábil para proporcionar um diálogo entre o Executivo e o Legislativo.

⁶⁹⁵ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.
§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

⁶⁹⁶ Em brevíssima síntese, os *pocket vetoes* constituem uma prática no cenário norte-americano, e ocorrem quando o Presidente da República, ao receber um projeto de lei para análise de sanção e veto, não manifesta sua vontade no prazo legal (10 dias), o que impede a conversão do projeto em lei. Isto é, nos EUA, o silêncio do chefe do Executivo tem o efeito de impedir a confecção da lei. Cf. STUESSY, Meghan M. Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief. *Congressional Research Service*, 09/06/2015; KOSAR, Kevin R. Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview. *Congressional Research Service*, 22/04/2013.

⁶⁹⁷ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 212.

⁶⁹⁸ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 212.

Por sua vez, em relação aos vetos, a Constituição, no artigo 66, § 1º⁶⁹⁹, estabelece expressamente o dever de motivação dos vetos. Portanto, o Presidente deverá informar o Legislativo quais foram os motivos que o levaram a não concordar com o projeto de lei que lhe foi apresentado. A questão que se coloca, deste modo, é a seguinte: Há uma efetiva motivação nos vetos apostos pelo Presidente da República?

Para responder a essa questão, é necessário fazer uma análise sobre os vetos que foram colocados pelo Presidente da República. No endereço oficial do Congresso Nacional há informações sobre todos os vetos que foram colocados depois da Constituição de 1988⁷⁰⁰. Os dados são separados da seguinte forma⁷⁰¹:

- a) Vetos em tramitação – 222 vetos, que se dividem em:
 - a.1) Vetos posteriores à Resolução CN nº 1, 2013⁷⁰²:
 - a.1.1) Totais – 0;
 - a.1.2) Parciais – 10;
 - a.2) Vetos anteriores à Resolução CN nº 1, 2013:
 - a.2.1) Totais – 49;
 - a.2.2) Parciais – 163;

- b) Vetos com tramitação encerrada – 1092 vetos, que se dividem em:
 - b.1) Totais – 359;
 - b.2) Parciais – 733 vetos.

Contudo, a análise individual de 1294 vetos, obviamente, ultrapassaria os limites desse trabalho, razão pela impõe-se um recorte dos dados. Para tanto, optei por analisar apenas os vetos totais que se encontram em tramitação, no número de 49 proposições. As razões para essa escolha são as seguintes: i) por se tratarem de vetos totais, intuitivamente, se exige do

⁶⁹⁹ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

⁷⁰⁰ <https://www.congressonacional.leg.br/portal/veto>. Acesso em 30 nov. 2016.

⁷⁰¹ Dados coletados em 30/11/2016.

⁷⁰² A Resolução CN nº 1, CN promoveu alterações no Regimento Interno do Congresso Nacional, para modificar o procedimento de apreciação dos vetos, de modo a imprimir maior celeridade na apreciação, tornando possível adequar o funcionamento do Legislativo à decisão do STF que determinou a apreciação dos vetos (A análise da decisão será realizada no próximo tópico do trabalho).

chefe do Executivo uma fundamentação mais substancial do que a que seria exigida para vetar dispositivos específicos, pois se rejeita uma lei em sua totalidade; ii) as 49 proposições se dividem entre vetos apostos por três presidentes diferentes (Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff), pois compreendem o período de 2002 a 2013, o que pode esclarecer se a motivação dos vetos varia ou não em virtude da pessoa do Presidente.

De forma preliminar, como observação geral, notou-se que a estrutura dos vetos costuma se repetir, seguindo uma fórmula binária. No início o Presidente da República informa se o veto é por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público. Na segunda parte, o Presidente meramente “cola” uma parte do parecer de uma secretaria ou ministério que foi destacado para se manifestar sobre o assunto⁷⁰³.

Todos os vetos seguiram o padrão indicado no parágrafo anterior. Todavia, dos 49 vetos analisados, os 2 vetos apresentados por Fernando Henrique Cardoso são substancialmente maiores do que os vetos apresentados por Lula e Dilma Rousseff. Enquanto estes últimos apresentaram motivações dos vetos em um pequeno parágrafo, Fernando Henrique apresentou vetos com 7 e 8 parágrafos, discutindo as questões com maior profundidade, apesar de também se limitar a “colar” trechos dos pareceres de ministérios ou secretarias.

Além disso, nenhum dos vetos menciona dados sobre os impactos concretos que a medida vetada causaria, e parecem não dedicar-se a uma análise detida do projeto rejeitado. Isto é, os vetos se concentram – no único parágrafo da motivação – em alegações genéricas, o que leva a crer que a fundamentação é exposta apenas “para constar”, ou seja, para preencher a formalidade exigida pela Constituição, sem qualquer pretensão de convencer o Congresso Nacional, a quem cabe a deliberação sobre o veto, ou mesmo de expor ao público quais foram os reais motivos que levaram à derrubada do projeto de lei.

⁷⁰³ Exemplifico com a mensagem nº 4 de 2011:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 320, de 2009 (nº 4.855/05 na Câmara dos Deputados), que “Altera a Lei nº 6.575, de 30 de setembro de 1978, e acrescenta dispositivos ao art. 328 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, para dispor sobre a destinação dos valores arrecadados no leilão de veículos apreendidos e não reclamados por seus proprietários”.

Ouvida, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República manifestou-se pelo veto ao projeto de lei, conforme a seguinte razão:

“A proposta estabelece uma ordem de prioridade para a destinação dos recursos obtidos com alienação de veículos apreendidos e não reclamados que pode impedir a União, os Estados e os Municípios de receber tributos devidos e de reaver valores despendidos com a custódia do bem.”

Essa, Senhor Presidente, a razão que me levou a vetar o projeto em causa, a qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Exemplo ilustrativo é o do veto nº 45/2012, que rejeitou o Projeto de Lei 216/2007 do Senado Federal, que permitiria o saque dos recursos acumulados no Fundo de Participação PIS/PASEP pelos trabalhadores com mais de sessenta anos de idade. Analisando a questão, em dezembro de 2012, a Presidente Dilma Rousseff rejeitou a matéria, apoiada em manifestações dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a partir da seguinte fundamentação:

A alteração proposta traria impacto negativo ao patrimônio do Fundo de Participação PIS-PASEP e, conseqüentemente, aos recursos disponíveis ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), exigindo aportes extras do Tesouro Nacional para a manutenção de programas de desenvolvimento nacional. Ademais, ao alterar a idade para saque das contas individuais, o projeto geraria incongruência em relação às regras de movimentação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁷⁰⁴.

Desta forma, tendo em vista que, via de regra, a fundamentação exposta pelo chefe do Executivo nos vetos é curta e genérica, sem se debruçar diretamente sobre o objeto vetado, da parte do Presidente da República a motivação do veto não parece se tratar de mais do que uma mera formalidade, exigida para que ele tome a decisão que bem entende, sem a pretensão de explicar para o Congresso Nacional, destinatário formal do veto, o que o levou a vetar a proposição, não muita qualquer propensão ao diálogo.

6.3 Apreciação do veto

Depois de apor o veto, o chefe do Executivo deverá comunicá-lo ao presidente do Senado – que, lembre-se, faz as vezes de presidente do Congresso Nacional – no prazo de 48 horas, expondo os motivos que o levaram à rejeição, na forma do artigo 66, § 1º, da Constituição⁷⁰⁵. Ainda de acordo com a Constituição, o veto deverá ser apreciado pelo

⁷⁰⁴ O texto está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VET/VET-582.htm>. Acesso em 02 dez. 2016.

⁷⁰⁵ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

Congresso Nacional, em sessão conjunta, no prazo de 30 dias, contados do seu recebimento e, caso o prazo não seja obedecido, se impõe o sobrestamento da pauta, sendo o veto incluído na ordem do dia para deliberação⁷⁰⁶.

Por se tratar de uma proposição legislativa que deve ser apreciada pelo Congresso Nacional, o procedimento de apreciação dos vetos é estabelecido pelo Regimento Comum do Congresso Nacional. Este processo foi alterado substancialmente no ano de 2013, de modo que, para melhor compreensão da matéria, é importante explicar o contexto em que a reforma do procedimento ocorreu.

Antes da reforma, depois de receber a comunicação do veto, o presidente do Senado deveria convocar uma sessão conjunta, para ser realizada em 72 horas. Essa sessão conjunta tinha um duplo objetivo. Em primeiro lugar, a finalidade era informar aos parlamentares o teor da matéria vetada. O outro objetivo seria o de constituir uma Comissão Mista, composta por 3 deputados e 3 senadores, que teria o prazo de 20 dias, contados de sua constituição, para apresentar um relatório sobre o veto. Apenas depois da análise pela comissão é que uma sessão conjunta seria designada, para então deliberar sobre o veto⁷⁰⁷. Tratava-se, portanto, de um procedimento complexo, que envolvia diversas etapas, órgãos e prazos diferentes. O resultado foi que dificilmente seria possível apreciar os vetos dentro do prazo estabelecido pela Constituição.

Deste modo, a prática, desde a promulgação da Constituição de 1988, foi a de atraso na apreciação dos vetos por parte do Congresso Nacional, sem que nenhuma sanção fosse aplicada ao órgão recalcitrante. Isso fez com que a discussão sobre procedimentos de análise

⁷⁰⁶ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

⁷⁰⁷ Veja-se o texto do Regimento Comum antes da reforma:

Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.

§ 1º - O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.

§ 2º - A Comissão será composta de 3 (três) Senadores e 3 (três) Deputados, indicados pelos Presidentes das respectivas Câmaras, integrando-a, se possível, os Relatores da matéria na fase de elaboração do projeto.

Art. 105. A Comissão Mista terá o prazo de 20 (vinte) dias, contado da data de sua constituição, para apresentar seu relatório.

Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas e dos pareceres das Comissões que apreciaram a matéria, com o relatório ou sem ele, será realizada, no dia fixado no calendário, a sessão conjunta para deliberar sobre o veto.

de vetos fosse reiteradamente levada ao Supremo Tribunal Federal⁷⁰⁸, culminando com uma decisão importante no julgamento do Mandado de Segurança nº 31816/DF, em fevereiro 2013.

O caso concreto envolvia um veto parcial apostado pela Presidente da República em dispositivos do Projeto de Lei nº 2.565/11, que deu origem à Lei 12.734/12, cujo objeto foi o estabelecimento de novas regras de distribuição dos *royalties* e da participação especial, devidos em razão da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Na ocasião, em resumo, o STF analisava se o Congresso Nacional, diante de mais de uma centena de vetos pendentes de análise, poderia, ao seu alvedrio, deliberar sobre o veto que quisesse, sem respeitar a ordem cronológica de recebimento dos atos legislativos.

Tendo em conta a sensibilidade da matéria, que impactava as finanças dos estados, o Congresso Nacional buscou uma solução rápida para encerrar o processo legislativo, com a apreciação da rejeição presidencial. A saída foi subverter a ordem cronológica de dos vetos, em 12 de dezembro de 2012, aprovando um requerimento de urgência para impor a deliberação sobre o veto⁷⁰⁹.

O deputado Alessandro Molon (que na época integrava o PT/RJ) impetrou um mandado de segurança, em que questionava alguns pontos do procedimento legislativo adotado, e solicitava a concessão de uma medida cautelar para impedir a tramitação do veto. Para o parlamentar, ao autorizar o requerimento de urgência, a deputada Rose de Freitas – que estava no exercício da presidência do Congresso Nacional – havia violado o seu direito líquido e certo a um devido processo legislativo, por três razões principais: i) desrespeito aos artigos da Constituição que cuidam do procedimento de apreciação do veto, em virtude da criação de um regime de urgência que não tem previsão constitucional, impondo uma apreciação aleatória dos vetos; ii) violação aos direitos das minorias parlamentares, com a criação de um procedimento específico para determinado veto; iii) ofensa a diversos dispositivos do Regimento Interno do Congresso Nacional que, além de impedir a apreciação de matérias fora da ordem do dia, exigiam que uma Comissão Mista produzisse um parecer sobre os vetos.

⁷⁰⁸ Em profunda pesquisa sobre o tema, Nikolay Henrique Bispo aponta que entre 1988 a 2014, o STF se manifestou sobre os vetos, entre decisões colegiadas e monocráticas, em pelo menos 39 casos diferentes. Para a lista completa, cf. BISPO, Nikolay Henrique. *O Veto Presidencial no STF: Estudo de um caso de tensão entre os poderes*. 2016. 182f. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016, pp. 67-69.

⁷⁰⁹ Um bom resumo do caso pode ser encontrado em OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. *O Veto Após a Resolução n. 1, de 2013, do Congresso Nacional*. 2014. 45f. Trabalho de conclusão (Especialização em Direito Legislativo). Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014, pp. 24-33.

Inicialmente, o processo foi distribuído para a relatoria do ministro Luiz Fux, que proferiu a liminar monocraticamente, acolhendo as teses levantadas pelo impetrante. Em primeiro lugar, o ministro destacou que o sobrestamento era uma consequência automática da falta de deliberação sobre o veto, e que o Congresso não poderia, por conta disso, deixar de obedecer a ordem cronológica de comunicação dos vetos para apreciação dos mesmos⁷¹⁰. Destacou, além disso, que todo veto, por interpretação da Constituição, já estava submetido a um procedimento urgente, tendo em vista que o trancamento da pauta decorria da própria Constituição. Em último lugar, o Min. Fux avançou a análise sobre os dispositivos regimentais, flexibilizando a orientação do STF de que estas questões seriam imunes ao controle jurisdicional, por ostentarem o caráter *interna corporis*, e também deu razão ao impetrante no que tange ao terceiro grupo de argumentos levantados. Deste modo, o Min. Fux concedeu a liminar, determinando que a Mesa do Congresso Nacional se abstinisse de deliberar sobre o veto, até que fossem analisados todos os vetos pendentes de apreciação com o prazo já expirado.

A decisão monocrática de Fux foi alvo de recurso, interposto pela Mesa do Congresso Nacional, o que levou a questão para o plenário do Supremo. No julgamento colegiado, em 27/02/2013, a decisão cautelar foi revogada, com o Tribunal dando razão ao recurso interposto pelo Congresso. O STF, na ocasião, decidiu que a medida cautelar havia avançado ao ordenar que o Legislativo se abstinisse de deliberar sobre o veto objeto da demanda antes da análise de todos os outros que já estavam com o prazo expirado, pois o impetrando havia solicitado apenas que o Congresso se abstinisse de apreciar o Veto nº 38/2012. Além disso, o Supremo entendeu que o provimento cautelar dificilmente seria mantido na decisão final, pois importaria em consequências graves ao funcionamento do Congresso, que tinha em sua “conta” vetos que datavam de mais de 13 anos, o que, na época, correspondia a mais de três mil vetos.

Contudo, a revogação da medida liminar pelo STF não significou o reconhecimento da validade do reiterado descumprimento do processo legislativo para apreciação de vetos. Pelo contrário, na linha do voto do Min. Teori Zavascki, que se tornou o relator para elaboração do

⁷¹⁰ Sobre o ponto, é ilustrativo o seguinte trecho da decisão de Fux: “[...] considerada a importância dessa discussão, notadamente sobre a dinâmica da Separação dos Poderes, o constituinte foi categórico ao determinar o trancamento de pauta, que somente poderá ser reaberta com a votação acerca do veto. A inércia do legislador durante os trinta primeiros dias do recebimento do veto transmuda-se *ipso iure* (com o vencimento do prazo), em **obrigação constitucional** de decidir especificamente sobre o **veto pendente**, o que significa nada mais do que a própria **supressão constitucional do poder de livre escolha sobre o que deliberar**”. (Grifos no original). O trecho indicado se encontra na página 19 da decisão do Min. Fux na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 31.816/DF.

acórdão, assentou-se que o Congresso, durante a apreciação dos vetos, tinha como prática a inobservância dos dispositivos constitucionais que tratavam do assunto, o que indicava a inconstitucionalidade no processo legislativo. Todavia, e imposição de inconstitucionalidade formal *ex tunc* poderia representar uma medida grave, eis que, como dito acima, mais de 3 mil vetos estavam com o prazo expirado no Legislativo. Diante do grave cenário que se desenhava, o Tribunal optou por proferir julgamento na linha do que já havia feito na ADI 4.029/DF – que tratava da instituição de Comissão Especial para tratar de medidas provisórias –, isto é, declarou a prática inconstitucional, atribuindo, porém, efeitos *ex nunc* à decisão, para que fossem excluídos do alcance de sua decisão os vetos presidenciais que já haviam sido apreciados – fora do prazo ou com desvirtuamento da ordem cronológica –, bem como aqueles que já tivesse sido apresentados, mas que estivesse pendentes de apreciação no Congresso Nacional⁷¹¹.

Portanto, a decisão do STF, na prática, produziu dois efeitos. O primeiro deles foi sanar qualquer tipo de vício que poderia atingir os vetos que até então haviam se colocado para apreciação do Congresso Nacional. De outro lado, a decisão do Tribunal tinha o efeito de enviar um recado ao Legislativo, no sentido de que não mais seriam admitidas flexibilizações dos dispositivos constitucionais no processo legislativo de apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional.

O segundo efeito da decisão – a declaração de inconstitucionalidade da prática de forma prospectiva –, fez com que o Congresso Nacional se mexesse para alterar os dispositivos regimentais que cuidavam do procedimento de apreciação dos vetos. O objetivo foi tornar o rito mais célere, para evitar que o sobrestamento da pauta, decorrente da acumulação de vetos, impedisse que o Legislativo se debruçasse sobre vetos recentes que tinham maior importância na sua agenda. Isto é, o sobrestamento de pauta congelava a pauta do Congresso, o que deveria ser evitado.

⁷¹¹ O seguinte trecho do voto do Min. Teori Zavascki ilustra muito bem a posição do Tribunal: “O que se quer afirmar, em suma, é que, o grave cenário de fato que agora se apresenta em decorrência do reiterado descumprimento do processo legislativo para apreciação de vetos, previsto na Constituição, induz a segura convicção de que, a exemplo do decidido no julgamento da ADI 4.029/DF, também no julgamento definitivo do presente mandado de segurança, o Tribunal – tudo indica – deverá adotar orientação semelhante àquela, ou seja: inobstante venha a declarar a inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos, com recomendação de corrigir para o futuro, o Tribunal haverá de atribuir a essa decisão apenas eficácia *ex nunc*, excluindo de seu comando as deliberações já tomadas, os vetos presidenciais já apreciados e os que já tenham sido apresentados mas estejam pendentes de apreciação no Congresso Nacional”. O trecho se encontra na página 8 do voto do Min. Teori Zavascki no julgamento do MS 31.816/DF.

Para atingir a finalidade, o Congresso editou a Resolução nº 1, de 2013-CN⁷¹². Essa resolução alterou substancialmente o processo de apreciação dos vetos, a partir da modificação dos artigos 104 e 106 do Regimento Comum do Congresso Nacional. A primeira grande modificação foi em relação ao cômputo do prazo. A partir da modificação, o prazo de 30 dias passou a ser contado da protocolização do veto, e não da sessão do Congresso Nacional em que o veto foi lido e comunicado. Além disso, o artigo 106 trouxe uma nova regra, determinando que, após o transcurso do prazo de 30 dias, o veto deveria ser obrigatoriamente incluído na ordem do dia da sessão conjunta, mesmo que a Comissão Mista não tenha apresentado o relatório. Além disso, foram incluídos parágrafos no artigo 106, para dispor que a apreciação dos vetos ocorreria em sessões do CN a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, ou, para a terça-feira seguinte, caso a sessão não tenha sido realizada por algum motivo⁷¹³.

Portanto, a Resolução nº 1, de 2013-CN racionalizou o procedimento de apreciação dos vetos, tornando o prazo mais exíguo, sem contar que a ameaça do trancamento da pauta se tornou mais factível, na medida em que o início do prazo deixava de depender apenas da convocação da sessão pelo presidente do CN para comunicação do veto. Além disso, previu de forma mais clara o procedimento a ser seguido no caso de não apresentação do relatório

⁷¹² A justificativa no Projeto de Resolução nº 2, de 2013-CN, que deu origem à Resolução nº 1, de 2013-CN não mencionou expressamente a decisão do STF, contudo, deixou claro que o objetivo da resolução era imprimir maior celeridade ao procedimento: “Este Projeto de Resolução visa a assegurar maior eficácia à norma inscrita nos §§ 4º e 6º do art. 66 da Constituição, em virtude da qual o Congresso Nacional deve deliberar, no prazo de trinta dias contado do seu recebimento, sobre eventuais vetos presidenciais a projetos de lei por ele aprovados, sob pena de trancamento de sua pauta”. O inteiro teor do projeto de resolução pode ser acessado em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=12/07/2013&paginaDireta=01562>. Acesso em 05 dez. 2016.

⁷¹³ Seguem as modificações produzidas pela resolução:

Art. 1º Os arts. 104 a 106 da Resolução nº 1, de 1970-CN, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este designará a Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecerá o calendário de sua tramitação no prazo de 72 (setenta e duas) horas.
§ 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal.

Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas, após o esgotamento do prazo de que trata o art. 104, o veto será obrigatoriamente colocado na ordem do dia da sessão conjunta imediata, independente da apresentação de relatório pela Comissão Mista, sobrestada a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto.

§ 1º A apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente.

§ 2º Se por qualquer motivo não ocorrer a sessão referida no § 1º, será convocada sessão conjunta para a terça-feira seguinte, sobrestando as demais matérias até que se ultime sua apreciação."

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se à apreciação dos vetos publicados a partir de 1º de julho de 2013.

pela Comissão Mista, sem contar que previu, de forma inédita, a realização de sessões conjuntas, na terceira terça-feira de cada mês, dedicadas a análise dos vetos pendentes.

A modificação trouxe um novo fôlego para a apreciação de vetos pelo Congresso Nacional, apesar dos efeitos da mudança terem diminuído com o tempo. Em pesquisa empírica sobre o assunto, Luciano Henrique da Silva Oliveira apontou o seguinte:

Nota-se que, até 2008, a apreciação dos vetos era razoavelmente realizada pelo Congresso nacional, com uma média de 87% dos vetos apreciados anualmente. A partir de 2009 e até o advento da Resolução nº 1, de 2013-CN, essa média caiu para apenas 1%. Após a edição da Resolução, o Congresso Nacional chegou a apreciar 69% dos vetos recebidos no segundo semestre de 2013. Porém, até 14/08/2014, nenhum dos vetos do corrente ano havia sido ainda apreciado pelo Legislativo.

Parece, assim, que, num primeiro momento, a Resolução nº 1, de 2013-CN, foi capaz de imprimir novo fôlego à atividade congressional de análise dos vetos, mas esse fôlego parece ter durado pouco, tendo em vista os dados referentes ao ano de 2014.

Portanto, apesar de positiva, os benefícios da modificação duraram pouco tempo. Em virtude disso, o Congresso Nacional promoveu, em março de 2015, uma nova modificação em seu Regimento Comum, através da aprovação da Resolução nº 1, de 2015-CN⁷¹⁴. Com a promulgação desta resolução, a tramitação dos vetos deixou de exigir manifestação de uma Comissão Mista, de modo que os parlamentares não mais contariam com um relatório ou parecer com as informações básicas do texto vetado, e com a recomendação de aprovação ou rejeição do veto.

A partir da Resolução nº 1, de 2015-CN, após a protocolização do veto na Presidência do Senado Federal, seriam distribuídos aos parlamentares os avulsos com o texto do projeto veto, com a indicação das partes que foram vetadas e sancionadas. De forma simultânea à distribuição, os vetos seriam incluídos na Ordem do Dia. A nova resolução, todavia, manteve as sessões dedicadas à apreciação de vetos, nas terças-feiras de cada mês.

⁷¹⁴ A justificativa declarada para a elaboração da resolução também foi a de conferir maior celeridade ao procedimento de análise dos vetos:

“A iniciativa em epígrafe visa a estabelecer a modernização no âmbito do Congresso Nacional, para imprimir uma rotina mais célere de apuração dos votos, bem como adequar o processo de deliberação dos vetos presidenciais em face da Resolução nº 1, de 2013-CN e da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, que tornou a votação dos vetos ostensiva.

Assim sendo, a presente matéria tem como objetivo definir com maior clareza o processo de apreciação dos vetos, conferindo agilidade na sua apreciação e evitando assim o acúmulo de itens na pauta do Congresso Nacional”. O projeto de resolução está disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=160626&tp=1>>. Consulta realizada em 07/12/2016.

O maior passo rumo à celeridade trazido pela resolução, no entanto, diz respeito à forma de discussão e votação dos vetos. Foi incluído um novo artigo no Regimento Comum do Congresso Nacional – Art. 106-A⁷¹⁵ –, para dispor expressamente que a discussão dos vetos ocorreria em globo, ou seja, a partir da modificação, os vetos pendentes seriam analisados de forma conjunta, e não separada. Contudo, para evitar que vetos com grande saliência política fossem apreciados conjuntamente com vetos que não despertassem mobilização política, também foi incluído um artigo – Art. 106-D⁷¹⁶ – possibilitando a apresentação de destaques para que os vetos fossem apreciados individualmente. Deste modo, compatibilizou-se a celeridade da discussão global dos vetos com a possibilidade de votação em separado de vetos individuais que despertem maior interesse político dos parlamentares.

O resultado das alterações, até o momento, tem sido positivo, do ponto de vista a aprovação ou rejeição. De acordo com o endereço eletrônico do Congresso Nacional⁷¹⁷, dos 223 vetos pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, apenas 11 são posteriores à Resolução nº 1, de 2013-CN. Desses, o mais antigo foi comunicado em 28 de setembro de 2016, o que indica que, apesar do prazo de 30 dias já ter expirado, ainda não há atraso excessivo na apreciação dos vetos encaminhados pela presidência⁷¹⁸.

⁷¹⁵ Art. 106-A. A discussão dos vetos constantes da pauta far-se-á em globo.

§ 1º Na discussão, conceder-se-á a palavra, por 5 (cinco) minutos, aos oradores inscritos.

§ 2º Após a discussão por 4 (quatro) Senadores e 6 (seis) Deputados, iniciar-se-á o processo de votação por cédula, podendo os líderes orientar suas bancadas por até 1 (um) minuto.

⁷¹⁶ Art. 106-D. Até o início da Ordem do Dia, poderá ser apresentado destaque de dispositivos individuais ou conexos para apreciação no painel eletrônico, a requerimento de líderes, que independerá de aprovação pelo Plenário, observada a seguinte proporcionalidade:

I - na Câmara dos Deputados:

a) de 5 (cinco) até 24 (vinte e quatro) Deputados: 1 (um) destaque por cédula;
 b) de 25 (vinte e cinco) até 49 (quarenta e nove) Deputados: 2 (dois) destaques por cédula;
 c) de 50 (cinquenta) até 74 (setenta e quatro) Deputados: 3 (três) destaques por cédula;
 d) 75 (setenta e cinco) ou mais Deputados: 4 (quatro) destaques por cédula;

II - no Senado Federal:

a) de 3 (três) até 5 (cinco) Senadores: 1 (um) destaque por cédula;
 b) de 6 (seis) até 11 (onze) Senadores: 2 (dois) destaques por cédula;
 c) de 12 (doze) até 17 (dezesete) Senadores: 3 (três) destaques por cédula;
 d) 18 (dezoito) ou mais Senadores: 4 (quatro) destaques por cédula.

§ 1º Quando a cédula contiver mais de 8 (oito) projetos de lei ou mais de 80 (oitenta) dispositivos será admitido quantitativo de destaques até o dobro do previsto.

§ 2º É inadmissível para efeito do constante no caput a sobreposição de lideranças, sendo admissível, contudo, a combinação.

§ 3º Para votação no painel eletrônico de cada matéria vetada, haverá encaminhamento, por 5 (cinco) minutos, de 2 (dois) Senadores e 2 (dois) Deputados, preferencialmente de forma alternada entre favoráveis e contrários, cabível, em qualquer caso, a orientação prevista no § 2º do art. 106-A.

⁷¹⁷ Os dados foram colhidos em 07/12/2016: <https://www.congressonacional.leg.br/portal/veto>.

⁷¹⁸ Dos 11 vetos posteriores à Resolução nº 1, de 2013-CN que estão em tramitação no Congresso Nacional, 9 deles estão sobrestando a pauta, ao passo que 2 ainda não tiveram o prazo expirado. As informações são

6.4 Justificação e apreciação insuficientes dos vetos

O principal problema encontrado na fase de sanção e vetos é, mais uma vez, o desrespeito ao parâmetro de apresentação de justificativas pelos participantes do processo legislativo. Como se pode constatar, a partir de uma breve análise empírica, e da fórmula utilizada pelos chefes do executivo para veicular as razões do veto, a motivação do veto não passa de uma formalidade vazia. Isto é, os Presidentes vetam as matérias e não se desincumbem do dever de informar as justificativas que levaram a essa decisão.

A falta de apresentação de justificativas impede que o Congresso Nacional, quando recebe a matéria novamente para deliberar sobre os vetos, verifique a validade e discuta os motivos que levaram o presidente a rejeitar a matéria, para que a proposição seja futuramente aprimorada. Portanto, na prática, os vetos não servem à finalidade de proporcionar um diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. Tratando do assunto, na perspectiva do diálogo entre Judiciário e Legislativo, Fernando Leal afirma de forma precisa que:

A metáfora do *diálogo institucional*, porém, se sustentaria não só sobre a ideia de que as decisões do tribunal constitucional são mensagens, diretas ou indiretas, transmitidas ao parlamento, mas, sobretudo, sobre a possibilidade real de legisladores *reagirem* a essa mensagem, acatando as sugestões da corte [...] ou superando as suas decisões, primordialmente por emendas constitucionais. Na primeira hipótese, poder-se-ia dizer, a adesão do parlamento às manifestações do tribunal expressaria a visão de que os legisladores foram *persuadidos* pelos argumentos trazidos pela corte a respeito da maneira apropriada de equilibrar as opções do constituinte com decisões majoritárias. Na segunda, a reversão de entendimentos de um tribunal como o Supremo contribuiria para desfazer a tese da *supremacia judicial*, uma das dificuldades para a compatibilização da jurisdição constitucional com a democracia⁷¹⁹.

Apesar de cuidar da relação entre um órgão formado por membros não eleitos – Judiciário – e outro com membros eleitos – Legislativo –, entendo que a lógica pode ser

extraídas de:

<http://www.senado.leg.br/atividade/plenario/ordemdoDia/default.asp?casa=CN#/divisao/CN/69/07/12/2016>.

Acesso em 07 dez. 2016.

⁷¹⁹ LEAL, Fernando. *Até que Ponto é Possível Legitimar a Jurisdição Constitucional Pela Racionalidade?* Uma reconstrução crítica de “A Razão sem Voto”, p. 13. Texto gentilmente cedido pelo autor.

transposta para a relação do parlamento com o Executivo, ainda que dos dois lados da conversa estejam órgãos legitimados eleitoralmente. Leal prossegue indicando que, para que seja possível falar em diálogo, é necessário compreender *o que, por que e como* o órgão emissor da mensagem chegou a um determinado resultado⁷²⁰. No caso dos vetos, o tipo de fundamentação exposto pelo Presidente não é suficiente para que o Congresso entenda qual é a mensagem enviada.

Além disso, a falta de justificativas também prejudica o parâmetro da transparência, na medida em que não fica claro quais foram os motivos “reais” que levaram o Presidente a rejeitar a conversão de um projeto em lei. Deste modo, não apenas os parlamentares são prejudicados, por não ser aberto o canal do diálogo com a manifestação presidencial, mas também o público em geral, que desconhece os motivos pelos quais um projeto, ainda que temporariamente, não se tornará lei.

Para que essa falha seja corrigida, a solução deve partir do Congresso Nacional. Uma sugestão seria a criação de um mecanismo de não recepção dos vetos pela falta de fundamentação do Executivo. Com isso, a análise sobre os vetos seria repartida em dois passos: a admissibilidade e o mérito. Para não assoberbar o plenário, o requisito da admissibilidade poderia ser analisado, previamente, por uma comissão permanente do Congresso Nacional, especialmente designada para cuidar do assunto⁷²¹⁻⁷²².

Em relação ao respeito ao prazo de apreciação dos vetos, após a decisão do STF, e as reformas no regimento interno, é preciso reconhecer que o problema foi resolvido, ou seja, o Congresso tem mostrado agilidade no cumprimento de seu dever. Contudo, essa agilidade foi conseguida a partir do sacrifício de um parâmetro que é caro ao devido processo legislativo: a produção de informações.

A razão principal da análise prévia dos vetos por uma comissão mista do Congresso Nacional era a produção de informações sobre as justificativas apresentadas pelo Presidente da República para rejeitar a proposição. Deste modo, a comissão elaborava um relatório em

⁷²⁰ LEAL, Fernando. *Até que Ponto é Possível Legitimar a Jurisdição Constitucional Pela Racionalidade?* Uma reconstrução crítica de “A Razão sem Voto”, p. 14-15. Texto gentilmente cedido pelo autor.

⁷²¹ Caso o veto não fosse recebido pelo Congresso, pela falta de fundamentação, isso poderia gerar consequências diversas. Um caminho poderia ser o da promulgação da lei como se ela não tivesse sido vetada, considerando-se o veto sem justificativas como um “veto inexistente”. Outra solução poderia ser a concessão de um prazo para que o Presidente da República sanasse o vício, apresentando as justificativas.

⁷²² O prof. Gustavo Binimbojm também defende a possibilidade da sindicabilidade judicial dos vetos por inconstitucionalidade. Entendo que a lição pode ser aplicada aqui, caso a solução “interna” não seja suficiente. BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade democrática e Instrumentos de realização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, pp. 259-276.

que, além de analisar as informações fornecidas pelo chefe do Executivo, poderia produzir novas informações e razões, para sugerir que os parlamentares deveriam superar o veto.

Portanto, a supressão da fase de apreciação do veto pela comissão, apesar de ter conferido maior celeridade ao processo legislativo, o que é elogiável, teve o efeito pernicioso de diminuir a capacidade do parlamento de produzir informações sobre determinada proposição e, por causa disso, de aprimorar os projetos que estão prestes a se tornarem leis.

A outra solução adotada pelo regimento para tornar mais célere o procedimento de apreciação dos vetos foi proporcionar a análise dos vetos em globo, com a possibilidade limitada de apresentação de destaques para propiciar uma análise individual. Neste ponto, o que se nota é que o parâmetro do respeito aos direitos parlamentares das minorias foi atingido, eis que, como visto no capítulo anterior, a limitação faz com que, na prática, os destaques sejam utilizados apenas pelos líderes partidários, significando que as minorias perdem importante instrumento de obstrução parlamentar.

Para solucionar esses problemas, é importante que o Congresso novamente modifique o regimento interno, para que seja criada uma comissão mista permanente, com a atribuição única de análise de vetos. Isso faria com que o processo legislativo tivesse a capacidade de produzir informações sobre a rejeição presidencial, ao mesmo tempo em que não retardaria sobremaneira o tempo de análise, eis que a comissão teria apenas essa atribuição.

Em relação à votação em globo dos vetos, entendo que o regimento também deve ser alterado, para permitir que os vetos sejam discutidos e votados separadamente. A tramitação em conjunto de diversos vetos não parece ter sido autorizada pela Constituição, que sempre se refere a essa fase legislativa no singular⁷²³, e em ponto nenhum o texto constitucional parece indicar ser possível a votação de projetos de lei em conjunto, o que, possivelmente, prejudicaria a discussão das proposições.

Por fim, a votação global dos vetos poderia produzir um efeito semelhante com o dos “contrabandos legislativos”, na medida em que vetos impopulares poderiam aproveitar a

⁷²³ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

carona de vetos populares em uma votação única, e por isso passariam tramitar sem despertar a atenção. Deste modo, também por este motivo se impõe a reforma do regimento.

CONCLUSÕES

O objetivo principal do trabalho, como dito na introdução, foi descrever as diversas fases que uma proposição percorre até se transformar em lei, não com base apenas no que dizem os dispositivos legais, mas também com base nos estudos que se dedicaram a analisar o funcionamento prático do processo legislativo.

Além disso, e de forma complementar, buscou-se, no final de cada capítulo – ou fase – aplicar um componente normativo na equação, para avaliar se a descrição estava de acordo com os parâmetros do devido processo legislativo formulados, indicando propostas de mudança para aprimorar as falhas encontradas.

Durante todo o trabalho, foi possível notar que algumas características negativas do processo legislativo “real” apareceram de forma recorrente, como: i) a excessiva centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários, presidentes dos órgãos legislativos e do Executivo; ii) a falta de incentivos para que os órgãos legislativos produzissem informações sobre as proposições submetidas à apreciação; iii) a ausência – ou, pelo menos, insuficiência – da apresentação de justificativas sobre as decisões proferidas ou as proposições formuladas; iv) a falta de transparência no processo decisório; v) a insuficiência de instrumentos à disposição das minorias parlamentares para influenciar o processo legislativo.

Para concluir, parece-me útil sintetizar os principais pontos que foram desenvolvidos ao longo do texto, o que faço a seguir:

1. É possível conceituar o devido processo legislativo como a obrigação que os órgãos parlamentares, no exercício de funções legislativas, têm de produzir normas a partir de decisões colegiadas e justificadas, amparadas em informações que podem ser avaliadas e/ou produzidas pelo próprio Legislativo. Tudo isso através de um procedimento conduzido de forma transparente, com o máximo de participação possível e com o respeito aos grupos parlamentares minoritários.

2. O primeiro parâmetro exigido para um devido processo legislativo é a colegialidade, isto é, por se tratarem de órgãos que congregam representantes escolhidos pelo povo, através das regras eleitorais vigentes, as decisões tomadas no âmbito do Congresso Nacional apenas serão legítimas se que forem levadas a cabo por um conjunto de parlamentares.

3. Para que o processo legislativo seja desenvolvido de modo a se alinhar com o devido processo legislativo, é importante que os órgãos que detém a prerrogativa de legislar ofereçam as justificativas que levaram à determinada proposta ou decisão. Este é o segundo parâmetro.

4. De acordo com o terceiro parâmetro, os órgãos legislativos devem se esforçar para produzir informações sobre as proposições que lhes são submetidas. Tal imposição decorre do sistema de comissões especializadas desenhado pela Constituição.

5. O quarto parâmetro é o da transparência, a indicar que o processo de elaboração das leis deverá ser levado a cabo de tal modo a tornar públicas as informações de interesse público. Esse mecanismo é importante para conferir aos indivíduos a possibilidade de controlar o Legislativo.

6. A possibilidade de participação é o quinto parâmetro. Além de propiciar uma forma de defesa àqueles que possivelmente serão afetados pela norma, a ampliação da participação poderá contribuir para a melhoria da qualidade das informações que permeiam o processo decisório.

7. O último parâmetro é o do respeito às minorias, o que é importante, dentre outras coisas, para propiciar a limitação do poder, a partir da lógica de uma separação intrapoder. A manutenção dos direitos das minorias parlamentares tem, ainda, o propósito de diminuir a chance de uma “tirania” da maioria contra a minoria.

8. Para avaliar o grau de institucionalização do Legislativo é importante para compreender se os órgãos do Congresso possuem uma organização adequada, e, principalmente, para verificar se o processo legislativo brasileiro é coerente, isto é, se utiliza regras universais, impessoais e faz isso através de um procedimento que seja minimamente previsível.

9. A institucionalização do Poder Legislativo brasileiro passa pela análise da organização das lideranças partidárias, que contam com poderes para influenciar as diversas fases do processo de elaboração das leis, através da nomeação de parlamentares para ocupar cargos, da formulação de requerimentos e da condução das votações. No caso da Câmara, a atuação das lideranças também envolve a participação no Colégio de Líderes, órgão que é previsto regimentalmente, mas tem atuação prática controversa.

10. Os presidentes das casas legislativas contam com amplos poderes para interferir no processo legislativo no caso brasileiro. Utilizando como base a classificação de Jenny e

Müller, parece possível encaixar os modelos brasileiros em um ponto intermediário entre os perfis de líder partidário e representante do parlamento.

11. Os principais *locus* de deliberação nas casas legislativas do Brasil são as comissões e o plenário. As comissões são órgãos fracionários que integram as Casas Legislativas, e que têm como função principal analisar e deliberar sobre os assuntos ou proposições que são submetidos ao seu exame. Por sua vez, o plenário é o órgão que integra as Casas Legislativas, e que reúne em sua composição todos os parlamentares em exercício. Na prática, como apontam Figueiredo e Limongi, o plenário prepondera como o *locus* decisório de questões mais salientes politicamente.

12. No primeiro capítulo, os principais problemas encontrados foram a baixa institucionalização do legislativo e a concentração excessiva de poderes nas mãos dos líderes e dos presidentes das casas legislativas, o que poderia prejudicar a profissionalização da carreira parlamentar – com prejuízo do aspecto informacional –, e a colegialidade, em virtude de decisões que não privilegiam a participação de um conjunto de parlamentares. Isso sem contar a falta de transparência que permeia a tomada das decisões e a insuficiência de justificativas quando da formulação das políticas.

13. A iniciativa legislativa foi analisada a partir de três sentidos diferentes. O primeiro é a da competência dada a determinado órgão ou pessoa para apresentação de um projeto de lei. O segundo é o aspecto dinâmico, ou seja, como impulso que dá início ao processo legislativo. No terceiro sentido, a iniciativa legislativa foi vista como um mecanismo de controle da agenda do Poder Legislativo.

14. A iniciativa legislativa pode ser classificada como i) parlamentar ou extraparlamentar; ii) individual ou conjunta; iii) comum/concorrente ou reservada/privativa/exclusiva/restrita.

15. Para ser válida, a iniciativa deverá obedecer a uma série de requisitos, como i) a competência; ii) a necessidade de um número de assinaturas; iii) a ementa e o texto deverão guardar relação; iv) os fundamentos, ou justificativas, deverão ser apresentados.

16. A partir de uma análise empírica, verificou-se que a predominância do Executivo nas iniciativas de lei, algo que há muito é objeto de análise pelos estudos da ciência política, ainda é uma marca no processo legislativo brasileiro, sobretudo a partir da verificação da taxa de sucesso das proposições formuladas pelo Presidente da República.

17. Na análise das iniciativas populares, do ponto de vista histórico, verificou-se que o instrumento tem sido pouco utilizado no Brasil, o que pode ter relação com o grau de

exigência que os dispositivos constitucionais estabelecem para o seu uso, fruto da atuação do “Centrão” na constituinte.

18. No final do capítulo 2, os principais problemas encontrados foram: i) a falta de apresentação das justificativas que levaram à propositura de um projeto – o que pode ter relação com a falta de incentivos no âmbito do processo legislativo para que os parlamentares indiquem os interesses que estão por trás da elaboração das normas –; ii) a centralidade do Executivo no processo legislativo, o que pode prejudicar principalmente a colegialidade e a produção de informações; iii) a baixa participação popular no processo legislativo, o que poderia ser corrigido a partir de uma reformulação – constitucional e legal – dos dispositivos que cuidam da iniciativa popular.

19. No terceiro capítulo, o foco foi o estudo das comissões parlamentares, que, na definição de José Afonso da Silva, “são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar, examinar, as proposições legislativas e apresentar pareceres”.

20. Destacou-se que a principal finalidade das comissões é estudar as proposições que lhes são submetidas, para que produzam informações para embasar as decisões dos parlamentares. Além disso, foram analisados os poderes exercidos pelos líderes na definição da composição das comissões, e a prerrogativa que eles dispõem para a livre substituição dos seus membros.

21. Também foi destacado que o tipo de votação simbólica, que é a regra nas deliberações das comissões, pode acabar criando incentivos para que, no final das contas, a presença física dos parlamentares não seja exigida, e as decisões sejam tomadas por um número incerto de parlamentares.

22. No caso das comissões mistas especiais, criadas para análise de medidas provisórias, o que se viu é que o desenho não favorece a produção de informações e nem a especialização. Já no caso das comissões de legislação participativa, o panorama vislumbrado foi positivo, no sentido de que elas podem constituir um instrumento de participação popular no processo legislativo.

23. Os principais problemas encontrados na análise das comissões foram os pequenos incentivos para a especialização das comissões, em virtude da criação de comissões especiais e da ausência de critérios para induzir os parlamentares a fazer carreira em um assunto específico e, além disso, o excesso de poder dos líderes na indicação e na substituição dos

membros das comissões, o que pode fazer com que sejam produzidas apenas as informações que forem de interesse dos líderes.

24. O quarto capítulo se dedicou ao estudo das emendas parlamentares, que podem ser conceituadas como espécies do gênero proposições que visam interferir no projeto de emenda constitucional ou nos projetos de leis, de decreto legislativo e de resolução. Além disso, foi dito que o objetivo da previsão das emendas parlamentares é o de propiciar uma oportunidade para a deliberação, através de alternativas a um projeto que tramita em uma das casas legislativas.

25. Existem basicamente seis tipos de emendas parlamentares: i) supressivas, cuja finalidade é promover a redução do texto original; ii) aglutinativas, que têm por finalidade fundir várias emendas em uma única; iii) substitutivas, que visam alterar substancialmente uma parte da proposição original; iv) modificativas, que contêm qualquer tipo de modificação que não reescreve o dispositivo, como no caso das substitutivas; v) aditivas, cuja finalidade é a inclusão de novas partes na proposição original; vi) de redação, caso o objeto seja apenas a correção de vício gramatical.

26. Em relação ao momento de apresentação das emendas, defendi que seria adequado a apresentação antes ou durante a fase de discussão da proposição original, tendo em vista que as emendas são instrumentos para a intervenção no processo legislativo, para que ocorra deliberação, o que não seria possível se o procedimento já se encontrasse na fase de votação.

27. Sobre os requisitos que as emendas deverão obedecer para que sejam válidas, o foco principal foi na exigência de que elas guardem pertinência com a matéria que foi objeto da proposição principal.

28. Os principais problemas encontrados durante o capítulo foram a existência dos contrabandos legislativos na propositura das emendas, problema que parece ter sido solucionado por decisão do STF; e, também, a forma de apresentação das emendas aglutinativas, que são comumente apresentadas já durante a fase de votação, para que uma mesma matéria seja submetida à votação em sucessivas oportunidades, conferindo à maioria um poder de submeter a minoria.

29. No quinto capítulo, dedicado às votações, inicialmente foram conceituadas as suas três modalidades: i) simbólica, no qual os parlamentares manifestam a vontade através de

gestos ou palavras; ii) nominal, em que cada parlamentar registrará a votação eletronicamente ou se manifestará, individualmente, declarando o seu voto em voz alta; iii) secreto, em que os parlamentares registram o voto eletronicamente, mas os nomes são omitidos do painel eletrônico.

30. Também se registrou que a votação simbólica é utilizada, sobretudo, quando não há ampla disputa sobre a questão, ou quando os parlamentares não queiram suportar os custos de tomar uma decisão impopular, pois a votação simbólica omite *quais* foram os parlamentares que votaram em cada sentido.

31. Em relação à elaboração da pauta de votação, apesar de diversos fatores possivelmente representarem influências nos assuntos que são submetidos à deliberação, salientou-se que a decisão sobre o que será ou não votado, em última análise, será dos presidentes das casas legislativas, o que acaba por propiciar uma concentração excessiva nas mãos de um só indivíduo, esvaziando a colegialidade.

32. Ainda no caso das votações, foram apresentados os requerimentos de destaque, verdadeiros incidentes que podem tornar a votação muito complexa, ou mesmo incompreensível, além de tornarem possível sua utilização estratégica para alterar o resultado de algumas votações.

33. Os principais pontos críticos encontrados no capítulo foram: i) as votações ocultas, que podem surgir através da utilização da modalidade simbólica de votação, que não esclarecem como cada parlamentar votou; ii) a falta de transparência na formulação da pauta, eis que os presidentes não fornecem as justificativas dos temas que vão ser objeto de deliberação, e nem indicam quais são os parâmetros de escolha; iii) a possibilidade de sucessivas votações, com o manejo dos destaques para obstruir ou para fazer passar medidas que, de outra forma, poderiam não ser aprovadas.

34. No último capítulo, que teve por objeto o estudo da sanção e do veto. A definição dos dois atos coube à Menelick Carvalho Netto: i) sanção é “a aprovação dada pelo Chefe do Estado nos projetos de lei discutidos e votados pelas Câmaras”; ii) veto “é o ato pelo qual um indivíduo ou órgão impede temporária ou imediatamente a aplicação de decisão de um outro indivíduo ou órgão”.

35. Destaquei ser possível a transposição da teoria dos diálogos para a relação entre Executivo e Judiciário na análise dos vetos e das sanções, no sentido de que a cooperação estável entre os poderes poderia produzir, com o passar do tempo, melhores respostas para as questões coletivas avaliadas pelos dois poderes, que possuem diferentes expertises.

36. Foi descrito que as sanções não recebem qualquer tipo de justificção pelos chefes do Executivo, pois a Constituição, inclusive, permite a sanção como resultado do silêncio do Presidente. No que toca ao veto, a partir de uma breve análise empírica, conclui que as justificativas são apresentadas apenas formalmente, mas que não são suficientes para tornar possível um diálogo com o Legislativo.

37. Em relação à apreciação dos vetos, durante muito tempo o cenário foi de atraso na apreciação por parte do Congresso Nacional, o que ocorria sem que o órgão recebesse qualquer sanção, até que uma decisão do STF teve como consequência forçar a apreciação dos vetos, o que culminou na reformulação do procedimento de análise dos vetos em mais de uma oportunidade. Todavia, essas alterações, apesar de atingirem o objetivo de forçarem a apreciação dos vetos no prazo, tiveram o efeito perverso de impedir uma deliberação efetiva.

38. Os principais problemas enxergados no capítulo foram a falta de apresentação das justificativas que levaram o chefe do Executivo a vetar determinado projeto de lei, o que dificultaria o diálogo entre os poderes e, ainda, a apreciação insuficiente dos vetos pelo Congresso Nacional, diante das recentes mudanças nas regras regimentais que priorizaram excessivamente a celeridade em detrimento da produção de informações e da deliberação.

REFERÊNCIAS

ABRAM, Michael; COOPER, Joseph. The Rise of Seniority in the House of Representatives. *Polity*, v. 1, n. 1, 1968, pp. 52-85.

ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*. v. 31, n.1, 1988.

ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v. 113, 2000.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. The Origins of Presidential Conditional Agenda-setting Power in Latin America. *Latin America Research Review*, v. 40, n. 2, Jun. 2005, pp. 3-26.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALLARD, Nicholas W. Lobbying is na Honorable Profession: The right to petition and the competition to be right. *Stanford Law and Policy Review*, v. 19, n. 1, 2008.

ALMEIDA, Acir. *O Congresso e o Executivo na produção de leis*. DIEST – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia e IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica aplicada, 07/05/2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo-1/Acir_CDExecutivoelegislativonaproducaodeleis.pdf> . Acesso em 28 dez. 2016.

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, Jan.-Jun., 2015, pp. 45-50.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *O Parlamento Brasileiro – Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada*. 2009. 180f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – Teoria e Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *Cadernos ASLEGIS*, v. 40, mai/ago, 2010, pp. 33-54.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, 1999, pp. 83-102.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho constitucional do Supremo Tribunal Federal pós-democratização. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

ARGUELHES, Diego Werneck; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. “Mandato-tampão” é mandato? A recondução de Maia e o Supremo. *Jota*, Brasília, 14/11/2016. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/supra/mandato-tampao-e-mandato-reconducao-de-rodrigo-maia-sombra-supremo-14112016>>. Acesso em 28 dez. 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, jan/jun 2015, pp. 121-155.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Veto. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 21, n. 83, Jul./Set. 1984, pp. 141-214.

BARBER, Nicholas W. Prelude to the separation of powers. *Cambridge Law Journal*, v. 60, n. 01, Mar. 2001, pp. 59-88.

BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os princípios da Lei n. 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, v. 8, n. 03, 2015, p. 1741-1759.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direito Constitucional a um Devido Procedimento na Elaboração Normativa: Direito a Justificativa*. 2015. 321f. Tese (Professor Titular). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARCZAK, Monica. Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 3, 2001, pp. 37-59.

BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 3-34.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 23, setembro, outubro, novembro, 2010. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-23-SETEMBRO-2010-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf>. Acesso em 08 abr. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*, p. 6. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em 08 abr. 2016.

BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. *Public Law and Legal Theory Research Papers Series*, Working Paper n. 05-24, 2005.

BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi (Ed.). *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. New York: Cambridge University Press, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima. *A Oposição no Presidencialismo Brasileiro: Padrões institucionais e práticas políticas*. Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403658936_ARQUIVO_ABCP-Instituicoes-GABRIELLABEZERRA.pdf>. Acesso em 18 nov. 2016.

BINDER, Sarah A. *Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade democrática e Instrumentos de realização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BISI, Ricardo Mandelli. *O Destaque como Instrumento Processual e Político: Uma análise de sua utilização nas deliberações plenárias da Câmara dos Deputados no período 1997-2006*. 2008. 65f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

BISPO, Nikolay Henrique. *O Veto Presidencial no STF: Estudo de um caso de tensão entre os poderes*. 2016. 182f. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 175-220, maio/ago, 2013.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRIGADÃO, Clóvis; SILVA, Raul Mendes (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Log On, 2003.

BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda Nascimento de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: Entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, 2016, pp. 346-388.

CALLE, Humberto de la. Instrumentos de La Democracia Directa. El caso de Colombia. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Democracia Directa em Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 131-144.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. As Dificuldades em se Quantificar o Qualitativo: Judicialização ou Representação? Política, Direito e Democracia no Brasil. *Revista de Direito do Estado*, v. 22, 2012, p. 253-276.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS, Diogo Leite de. *O Sistema Tributário no Estado dos Cidadãos*. Coimbra: Almeida, 2006.

CAMPOS, Francisco. Parecer: Poder executivo – Iniciativa de projetos de lei – Sanção – Nulidades no direito público – Atos inconstitucionais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 73, 1963, pp. 380-391.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém. O Lobby e a Lei. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v.1, n. 19, jun/dez 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na solenidade de abertura do seminário nacional “Projeto Brasil 2020: visões estratégicas para um cenário desejável”. *Palavra do Presidente*, 2º Semestre, 1998, pp. 341-358.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (Ed.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

CAROLAN, Eoin. *The problems with the theory of the separation of powers*. Jan. 2009, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1889304>>. Acesso em 15 jan. 2017.

CARVALHO, Adail Ribeiro. *Participação Popular na Produção Legislativa: O Caso da Legislação Urbanística no Brasil pós-Constituinte*. 2012. 70f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

CARVALHO NETTO, Menelick. *A Sanção no Procedimento Legislativo*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1992.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CHARI, Raj; MURPHY, Gary. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*. Disponível em: <<http://www.environ.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2016.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *University of Chicago Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper n. 361*, Sep. 2011.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barrozo. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: BRIGADÃO, Clóvis; SILVA, Raul Mendes (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Log On, 2003, pp. 41-81.

CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina v. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, pp. 81-123.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa: Legística formal*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Parecer: Lei de Aumento de Vencimentos – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Ratificação e Homologação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 72, 1963, pp. 417-423.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Pertinência temática, lei de conversão ônibus e contrabando legislativo. *Revista Jus Navigandi*, ano 20, n. 4510, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44276/pertinencia-tematica-lei-de-conversao-onibus-e-contrabando-legislativo>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos Institucionais: Estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 2, n. 3, set/dez, 2015.

COELHO, Rony. Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. *Interseções*, v. 17, n. 1, jun. 2015, pp. 189-225.

COEN, David; RICHARDSON, Jeremy (Ed.). *Lobbying The European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford-New York: Oxford University Press, 2009.

COMELLA, Víctor Ferreres. The rise of specialized constitutional courts. In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (Ed.). *Comparative Constitutional Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2011, pp. 265-277.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: Uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

COOPER, Joseph; BRADY, David W. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. *The American Political Science Review*, v. 75, 1981, pp. 411-425.

CORBO, Wallace de Almeida. *Por que não uma igualdade “para valer”?: Reconhecimento, minorias e a vedação à discriminação indireta no Brasil*. 2015. 254f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CRUZ, Márcia Rodrigues. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. 2009. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

CUNHA, João Paulo. A Câmara dos Deputados e seu Papel na Democracia Brasileira. In: BRIGAGÃO, Clóvis; SILVA, Raul Mendes (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Log on, 2003, pp. 13-23.

DIXON, Rosalind. The Supreme Court of Canada, Charter Dialogue, and Deference. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 47, n. 2, 2009, p. 235-286.

DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995.

DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ELSTER, Jon. Introduction. In: ELSTER, Jon (Ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Parecer: Lei – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Delegação e Usurpação de Poderes. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 72, 1963, pp. 423-427.

FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo. Separação dos Poderes: Harmonia ou competição?. *Consulex*, n. 281, 2009.

FERREIRA, Sandra Afonso. Análise da Constitucionalidade na Câmara dos Deputados. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 173, jan./mar. 2007, pp. 255-269.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERRI, Cristiano. Fatores Internos da Câmara dos Deputados e a Coerência das Leis Federais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan/dez, 2007, pp. 103-132.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995, pp. 175-200.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de Líderes: Surgimento e evolução. *E-Legis*, n. 8, 1º sem., 2012, pp. 6-33.

FLEURY, Sabino. Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FORST, Rainer. *The Right to Justification: Elements of a Constructivist Theory of Justice*. Trad. Jeffrey Flynn. New York: Columbia University Press, 2011.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. *Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988*. Trabalho apresentado para o Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD: Melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988, 2009, pp. 22-23. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros_2009.pdf>. Consulta realizada em 18/11/2016.

FRIEDMAN, Barry. Mediated Popular Constitutionalism. *Michigan Law Review*, v. 101. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=406620>>. Acesso em 19 out. 2015

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 – 2003-2004.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. 2005.

GARCIA, Alexandre Navarro; LIMA, Marúcia Ferreira; GORMAN, Michael Gerald; HUMMEL JÚNIOR, Paulo; SABBAT, Renata Almeida. *Cartilha: comissão permanente de legislação participativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

GARRETT, Elizabeth; VERMEULE, Adrian; Institutional Design of a Thayerian Congress. *Duke Law Journal*, v. 50, n. 1277, 2001, pp. 1277-1333.

GASPARDO, Murilo. Influência do poder econômico na atuação dos partidos brasileiros: uma análise a partir do caso do Código Florestal. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, n. 109, Jun/Set. 2014, p. 373-396.

GENOÍNO, José. Revisão Constitucional e Reforma do Congresso. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa* n. 3, nov. 1994, pp. 07-13.

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, no 2. 1987, pp. 287-335.

GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (Ed.). *Comparative Constitutional Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2011.

GINSBOURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, pp. 193-224.

GOMES, Raíssa Abreu. *Legislação Participativa no Senado Federal: As portas semiabertas da Casa revisora*. 2008. 78f. Trabalho de conclusão (Especialização em Direito Legislativo). Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2008.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, v. 12, n. 35.

GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy?*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília-Rio de Janeiro, 2014.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Heaven and London: Yale University Press, 1968.

INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: *A Democracia Brasileira – Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, Magna. *Oposições e Obstrução Parlamentar no Brasil Pós-Redemocratização*. Trabalho apresentado no VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Política para um mundo em cambio, realizado na cidade de Valência, na Espanha, entre os dias 18 e 20 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf>. Consulta realizada em 18/11/2016.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 170-174.

JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: DÖRING, Herbert (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995, pp. 326-364.

JOBIM, Nelson. A Modernização do Legislativo. *Departamento de Consultoria e Pesquisa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, v. 9, n. 38, 1991, pp. 1887-1902.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa* n. 3, nov. 1994, pp. 37-59.

KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch From Within. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 101, 2006, pp. 100-137.

KENNEDY, Scott. *The Business of Lobbying in China*. Cambridge-London: Harvard University Press, 2005.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. ed. London: Person, 2014.

KLÜVER, Heinke. *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KOATZ, Rafael Lorenzo-Fernandez. As Liberdades de Expressão e Imprensa na Jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 391-447.

KOSAR, Kevin R. Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview. *Congressional Research Service*, 22/04/2013.

KROTOSZYNSKI JR., Ronald J. The separation of legislative and executive powers. In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (Ed.). *Comparative Constitutional Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2011, pp. 234-254.

LAGES, Cintia Garabini. *O Devido Processo Legislativo como Instrumento de Garantia das Minorias Parlamentares*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=edc27f139c3b4e4b>>. Acesso em 12 abr. 2016.

LEAL, Fernando. *Até que Ponto é Possível Legitimar a Jurisdição Constitucional Pela Racionalidade?* Uma reconstrução crítica de “A Razão sem Voto”, p. 13. Texto gentilmente cedido pelo autor.

LEECH, Beth L. Lobbying and Interest Group Advocacy. In: SCHICKLER, Eric; LEE, Frances E. (Org.). *The Oxford Handbook of The American Congress*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 1, Mar./2006.

LIMA, Flávia Danielle Santiago Lima. Perdedores no Congresso Nacional e no STF? A judicialização das questões *interna corporis* do Legislativo. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 18, n. 115, Jun./Set. 2016, pp. 307-330.

LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. *Grupos de Interesse e Legislativo: A atuação do empresariado na política comercial brasileira*. 2011. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 out. 2015.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, pp. 77-104.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 51, Jul. 1998, pp. 63-90.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005, pp. 737-776.

LIND, E. Allan; TYLER, Tom R. *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York: Springer, 1988.

LISSIDINI, Alicia. *Democracia Directa em Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Democracia Directa em Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

LISSIDINI, Alicia. La Democracia Directa Em Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?. *C2D – Centre For Research on Direct Democracy Working Paper Series*, 25/2008.

LOIS, Cecília Caballero. *Separação de Poderes – Vício de Iniciativa*. Série Pensando o Direito. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

LOPES, Mônica Sette. Precisamos falar sobre a sanção. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 52, n. 205, jan/mar, 2015.

LUPIA, Arthur; MATSUSAKA, John G. Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. *Annual Review of Political Science*, v. 7, 2004, pp. 463-482.

MACHADO, Mario Brockmann. Raízes do Controle Externo do Judiciário. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 3, n. 9, out./dez, 1994, pp. 81-86.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: Instrumento democrático de representação de interesses?. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Ano 8, n. 14, 1º Semestre de 2011.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle de Constitucionalidade no Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória em Face dos “Contrabandos Legislativos”: Salvaguarda do Estado Democrático de Direito. In: NOVELINO, Marcelo. FELLET, André (Org.). *Constitucionalismo e democracia*. Salvador: JusPodivm, 2013.

MCCOMBS, Maxwell. Agenda Setting Function of Mass Media. *Public Relations Review*, v. 3, n. 4, 1978, pp. 89-95.

MCGRATH, Conor. The ideal lobbyist. Personal characteristics of effective lobbyists. *Journal of Communication Management*. v. 1, n. 1, 2006, pp. 67-79.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e Representação Política: *A Iniciativa Popular de Lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello. *O Revigoramento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI*. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MELLO, Humberto Laport de. *A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular*. 2013. 363f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Nos bastidores do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A Democracia Brasileira – Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MELO, Marcus. Emendas Parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 197-201.

MELO, Marcus André. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mitos e realidade. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A Democracia Brasileira – Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MENDES, Conrado Hübner. *Controle de Constitucionalidade e Democracia*. São Paulo: Elsevier, 2008.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDONÇA, Eduardo. A Constitucionalização da Política: entre o inevitável e o excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 18, 2010.

MEYER-PFLUNG, Samantha Ribeiro (Coord.). *Grupos de Interesse (Lobby)*. Série Pensando o Direito. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

MIRANDA, Geralda Luiza. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Ciência Política*, v. 18, n. 37, out. 2010, pp. 201-225.

MISHLER, William; HILDRETH, Anne. Legislatures and Political Stability: An Exploratory Analysis. *The Journal of Politics*, v. 46, n. 1, Feb., 1984, pp. 25-59.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação: Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MOISÉS, José Álvaro. O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, pp. 7-29.

MORAES, Alexandre. Reforma Política do Estado e Democratização. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 21/2000, jul-set. de 2000.

MORGENSTERN, Scott. Explaining Legislative Politics in Latin America. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (org.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 413-445.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, 2005, pp. 371-394.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os modelos da Organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 2, 2010.

- NETO, José Duarte. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.
- NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Heaven & London: Yale University Press, 1996.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em Movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NORTON, Philip. Introduction: The Institution of Parliaments. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998, pp. 1-15.
- NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London and New York: Routledge, 1998.
- OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. *O Veto Após a Resolução n. 1, de 2013, do Congresso Nacional*. 2014. 45f. Trabalho de conclusão (Especialização em Direito Legislativo). Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014.
- OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido Processo Legislativo: Uma Justificação Democrática do Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis e do Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- OLIVER-LALANA, A . Daniel; WINTGENS, Luc J. (Org.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legsprudence*. Switzerland: Springer, 2013.
- OLVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 296f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- PACHANO, Simón. Democracia Directa em Ecuador. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Democracia Directa em Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 145-157.
- PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2013.
- PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2015.
- PATTERSON, Samuel C. Legislative Institutions and Institutionalism in the United States. *The Journal of Legislative Studies*. v. 1, n.. 4, 1995, pp. 10-29.
- PAULA, Felipe de. Processo legislativo, doutrina e academia: hipóteses de afastamento e efeitos deletérios. *Fórum Administrativo: Direito Público* [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 10, n. 116, p. 67-75, out. 2010.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002, pp. 265-301.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, v. 15, n. 43. São Paulo, Jun. 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas – Explicando o Escândalo do Mensalão. In: *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, pp. 207-234.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, 2015, pp. 1707-1756.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Voto de Liderança. *Revista de Direito Público*, n. 92, out-dez, 2006, pp. 116-121.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, Mar, 1968, pp. 144-168.

POWER, Timothy J. The Pen is Mightier than the Congress: Presidential decree power in Brazil. In: CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (Ed.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press, 1998, pp. 197-230.

PSYGKAS, Athanasios Efstratios. Revitalizing the “liberty of the ancients” through citizen participation in the legislative process. *Annuaire International des Droits de L’Homme*, v. V, 2010, pp. 719-759.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. *Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?*. 2011. 49f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

REIS, Ana Maria Ribeiro. A Imunidade Religiosa dos Templos Religiosos. In: BRANCO, Paulo Gonet; MEIRA, Liziane Angelotti; CORREIA NETO, Celso de Barros. *Tributação e Direitos Fundamentais: conforme a jurisprudência do STF e do STJ*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RISSOTTO, Rodolfo González. Democracia Directa: El caso de Uruguay. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Democracia Directa em Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 171-190.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Direito Contemporâneo: Estudos em homenagem Oscar Dias Corrêa*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, pp. 44/69.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo Legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

RODRIGUES, Malena Rehbein. *Imprensa, Congresso e Democracia*. 1997. 210f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. A persistência do formalismo: uma crítica para além da separação de poderes. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e; BARBOSA, Samuel Rodrigues. (Org.). *Nas Fronteiras do Formalismo*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 157-192.

ROSE-ACKERMAN, Susan; EGIDY, Stefanie; FOWKES, James. *Due Process of Lawmaking*. New York: Cambridge University Press, 2015.

ROSSET, Patrícia. *Legística*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica.pdf>>. Consulta realizada em 16/01/2016.

SAMPAIO, Marco Aurélio Stradiotto. *A EC N. 32/2001 e o Diálogo entre Legislativo e Executivo acerca da Medida Provisória*. 2004. Disponível em <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/artigo_sampaio.pdf>. Acesso em 03 ago. 2015.

SAMPAIO, Marco Aurélio Stradiotto. *A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 jul. 2015.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. , 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 jul. 2015.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu Impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese. 526f. (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da Pessoa Humana: Conteúdo, Trajetórias e Metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel. *Por Um Constitucionalismo Inclusivo: História Constitucional Brasileira, Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SCHAUER, Frederick. Legislatures as Rule-Followers. In: BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi (Ed.). *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 468-479.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e liberdade. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira. *Princípios de Direito Financeiro e Tributário: Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: A qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 50, jan./jul, 2007, pp. 124-142.

SOARES, Márcia Miranda. Influência Majoritária em Eleições Proporcionais: Os Efeitos Presidenciais e Governatoriais sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). *Dados*, v. 56, n. 2, 2013, pp. 413-437.

SOARES, Rosineth Monteiro. Liderança Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 118, abr-jun, 1993, pp. 333-348.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O Processo Decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais. *Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 37-59.

SOUZA, Márcia Teixeira de. Uma Análise dos Processos Recentes de Revisão Regimental da Câmara dos Deputados. *Perspectivas*, São Paulo, n. 30, 2006, pp. 179-207..

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Os vícios da “emenda aglutinativa” do financiamento empresarial. In. *JOTA*, 28 de maio de 2015, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/os-vicios-da-emenda-aglutinativa-do-financiamento-empresarial>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

STONE SWEET, Alec. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

STUESSY, Meghan M. Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief. *Congressional Research Service*, 09/06/2015.

SUSMAN, Thomas M. Lobbying in the 21st Century – Reciprocity and the need for reform. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 4, 2006.

TÁCITO, Caio. Parecer: Lei – Iniciativa do poder executivo – Criação de cargos e aumento de vencimentos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 72, 1962, pp. 341-354.

TEIXEIRA, Carla Costa. Os Usos da Indisciplina: Decoro e estratégias parlamentares. *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Série Antropologia*, n. 307, 2001.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

TOLENTINO FILHO, Valdivino. *Processo de emendamento de proposições*. 2002. 84f. Monografia (Curso de Formação de Secretário de Comissão). Câmara dos Deputados, Brasília, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. O Poder de Tributar no Estado Democrático de Direito. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos*. Barueri: Manole, 2005.

TRIGUEIRO, Oswaldo. Os Poderes do Presidente da República. *Revista de Direito Administrativo*, v. 29, 1952, 22-37.

TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, v. 257, maio/ago, 2011.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, v. 57, n. 3, 2014, pp. 817-853.

VIANA, Prisco. O Processo Legislativo: Partidos e grupos congressuais. *CEBRAP – Cadernos de Pesquisa* n. 3, nov. 1994, pp. 15-36.

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

VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. 2009. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

VITAL, Christina; LOPES, Paulo Victor Leite. *Religião e Política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge & London: Harvard University Press, 2016.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, Fev., 1988, pp. 132-163.

ZAVERUCHA, Jorge; MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. Superior Tribunal Militar: Entre o Autoritarismo e a Democracia. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 4, 2004.

ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa a nível nacional em américa Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*, n. 24 (2010), pp. 87-124.

MATÉRIAS JORNALÍSTICAS

ARAGÃO, Alexandre. Protagonismo da Câmara é tendência de longo prazo, indica estudo. *Folha de S. Paulo*, Caxambu, 29/10/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1700147-protagonismo-da-camara-e-tendencia-de-longo-prazo-indica-estudo-do-ipea.shtml>>. Acesso em 26 jul. 2016.

BARAN, Katna. Código Civil completa uma década entre avanços e retrocessos. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 20/06/2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/codigo-civil-completa-uma-decada-entre-avancos-e-retrocessos-079wi72eg47pf60al0gaozqz2>>. Acesso em 13 out. 2015.

BRAGON, Ranier. Deputados querem aprovar anistia a alvos da Lava Jato sem deixar digital. *Folha de S. Paulo*, Brasília, 22/11/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1834326-deputados-querem-aprovar-anistia-a-alvos-da-lava-jato-sem-deixar-digital.shtml>>. Acesso em 19 dez. 2016.

BRAGON, Ranier. Presidente da Câmara faz ofensiva para mudar lei da repatriação. *Folha de S. Paulo*. Brasília, 08/10/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/10/1821036-presidente-da-camara-faz-ofensiva-para-mudar-lei-da-repatriacao.shtml>>. Acesso em 07 jan. 2017.

CALGARO, Fernanda. Câmara muda pacote anticorrupção e aprova punição a juiz e MP. *G1*, Brasília, 30/11/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/camara-muda-pacote-anticorrupcao-e-aprova-punicao-juiz-e-mp.html>>. Acesso em 19 dez. 2016

CALGARO, Fernanda. Em novo parecer, relator reduz de 17 para 12 as medidas contra corrupção. *G1*, Brasília, 22/11/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/em-novo-parecer-relator-reduz-para-12-medidas-contracorrupcao.html>>. Acesso em 19 dez. /2016.

CALGARO, Fernando. Temer veta reajuste de até 67% para defensor público federal e concede 7%. *G1*, Brasília, 15/09/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/09/temer-veta-reajuste-de-ate-67-para-defensor-publico-federal-e-concede-7.html>>. Acesso em 07 jan. 2017.

CANÁRIO, Pedro. Em dez anos, fábrica de leis saiu do Executivo e foi para o Congresso. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 21/11/2015, Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-21/dez-anos-fabrica-leis-saiu-executivo-foi-congresso>>. Acesso em 26 jul. 2016.

CASADO, Márcio. Quando um lobby não funciona...são necessários dois lobbys. *Migalhas*, 24/11/2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI230378,81042-Quando+um+lobby+nao+funciona+sao+necessarios+dois+lobbys>>. Acesso em 09 jan. 2017.

CARVALHO, Daniel; CARDOSO, Daiene. Líderes descartam relatório de comissão e vão votar reforma política em plenário. *Estadão*, Brasília, 25/05/2016. Disponível: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/lideres-decidem-vota-reforma-politica-diretamente-no-plenario-da-camara.html>>. Acesso em 07 jan. 2017.

EDITORIAL. Os Absurdos do Centrão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/01/1988, p. A-2.

GODOY, Luciano. Lobby – A conversa na antessala. *Jota*, Brasília, 20/07/2015, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/lobbyaconversanaantessala>>. Consulta realizada em 11 mai. 2016.

GÓIS, Chico. Crise econômica faz Câmara desistir de Parlashopping. *Globo*, Brasília, 28/10/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/crise-economica-faz-camara-desistir-de-parlashopping-17908136>>. Acesso em 06 abr. 2016.

GOZETTO, Andréa Oliveira. Às Claras – Honestidade, integridade e credibilidade. *Jota*, Brasília, 06/06/2016, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/asclarassobrelobbyedemocracias>>. Consulta realizada em 07 jun. 2016.

GOZETTO, Andréa Oliveira. Às Claras – Sobre Lobby e Democracia. *Jota*, Brasília, 29/02/2016, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/asclarassobrelobbyedemocracias>>. Consulta realizada em 11 mai. 2016.

JÚNIOR, Janary, SOUZA, Murilo. Oito deputados vencem as eleições municipais neste domingo. *Câmara Notícias*, Brasília, 02/10/2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/517061-OITO-DEPUTADOS-VENCEM-AS-ELEICOES-MUNICIPAIS-NESTE-DOMINGO.html>>. Acesso em 16 jan. 2017.

LARCHER, Marcello. Deputados discordam sobre direito de presidente da Câmara votar PECs. *Câmara Notícias*, Brasília, 03 jul. 2015.

MAIA, Gustavo. Alerj aprova aumento de impostos para gasolina, luz, cerveja e cigarro no RJ. *UOL notícias*, Rio de Janeiro, 13/12/2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/12/13/alerj-aprova-aumento-de-impostos-para-gasolina-luz-cerveja-e-cigarro-no-rj.htm>>. Acesso em 05 jan. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ainda há juízes em Berlim. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18/04/1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/18/opiniaio/7.html>>. Acesso em 08 abr. 2016.

MELO, Carlos; LAZZARINI, Sérgio; SELIGMAN, Milton. O lobby e a política. *Jota*, Brasília, 14/10/2015, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/olobbyeapolitica>>. Consulta realizada em 11 mai. 2016.

MENDES, Conrado Hübner. Abomináveis cunhadas. *Estadão*, São Paulo, 14/07/2015. Disponível em: <<http://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral,abominaveis--cunhadas,1724498>>. Acesso em 09 jan. 2017.

MENDES, Priscilla; RAMALHO, Renan. Renan Calheiros é reeleito presidente do Senado Federal. *GI*, Brasília, 01/02/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/renan-calheiros-e-eleito-presidente-do-senado-pela-terceira-vez.html>>. Acesso em 06 set. 2016.

MENDONÇA, Eduardo; BARROSO, Luís Roberto. Os 10 julgamentos mais importantes do Supremo Tribunal Federal neste ano. *Consultor Jurídico*, Brasília, 31 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-31/retrospectiva-2014os-10-julgamentos-importantes-supremo>>. Acesso em 17 jan. 2017.

MORENO, Jorge Bastos. Movimento entrega a Temer projeto popular “ficha limpa”. *O Globo*, Brasília, 29/09/2009. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/movimento-entrega-temer-projeto-popular-ficha-limpa-227629.html>>. Acesso em 10 out. 2016.

NETTO, Delfim. É tempo de perder a inocência. *Valor Econômico*, Brasília, 09/09/2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4664327/e-tempo-de-perder-inocencia>>. Consulta realizada em 16/08/2016.

NOBRE, Noéli. Rodrigo Maia reafirma compromisso de não votar aumento de impostos. *Câmara Notícias*, Brasília, 06/12/2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/520796-RODRIGO-MAIA-REAFIRMA-COMPROMISSO-DE-NAO-VOTAR-AUMENTO-DE-IMPOSTOS.html>>. Acesso em 05 jan. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; NUNES, Dierle. Câmara violou a Constituição ao votar novamente financiamento de campanhas. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 04/06/2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-04/camara-violou-constituicao-votar-financiamento-campanhas>>. Acesso em 08 abr. 2016.

PASSARINHO, Nathalia; CALGARO, Fernanda. Cunha muda entendimento sobre MP para viabilizar votação de terceirização. *GI*, Brasília, 08/04/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/cunha-muda-entendimento-sobre-mp-para-viabilizar-votacao-de-terceirizacao.html>>. Acesso em 19 jul. 2016.

PASSARINHO, Nathalia; CALGARO, Fernanda. Rodrigo Maia defende liberação de cassinos e bingos no RJ e em SP. *GI*, Brasília, 21/07/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/07/rodrigo-maia-defende-liberacao-de-cassinos-e-bingos-no-rj-e-em-sp.html>>. Acesso em 11 set. 2016.

PERON, Isadora. Bancada evangélica vai comandar discussão sobre Escola sem Partido. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19/10/2016. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,bancada-evangelica-vai-comandar-discussao-sobre-escola-sem-partido,10000083205>>. Acesso em 11 jan. 2017.

REIS, Luiz Felipe. O Ministério da Cultura chega ao fim e muitas dúvidas inquietam o setor. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13/05/2016. <<http://extra.globo.com/tv-e-lazer/o-ministerio-da-cultura-chega-ao-fim-muitas-duvidas-inquietam-setor-19295778.html>>. Acesso em 07 jan. 2017.

RESENDE, Thiago; DI CUNTO, Raphael. Líderes fecham acordo para fatiar reforma política. *Valor Econômico*. Brasília, 20/10/2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4750755/lideres-fecham-acordo-para-fatiar-reforma-politica>>. Acesso em 19 dez. 2016.

RODRIGUES, Mateus. Governo lança reforma do ensino médio; veja destaques. *GI*, Brasília, 22/09/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/temer-apresenta-medida-provisoria-da-reforma-do-ensino-medio-veja-destaques.ghtml>>. Acesso em 19 dez. 2016.

ROSSI, Clóvis. Centrão mata iniciativa popular. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/01/1988, p. A-2.

SENADO. Paulo Paim reclama do excesso de vetos e medidas provisórias na pauta do Congresso. *Agência do Senado*, Brasília, 12/08/2015. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/materias/2015/08/12/paulo-paim-reclama-do-excesso-de-vetos-e-medidas-provisorias-na-pauta-do-congresso>>. Acesso em 07 jan. 2017.

SIQUEIRA, Carol. PPP para obras da Câmara e do Senado domina debate de MP. *Câmara Notícias*, Brasília, 20/05/2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488496-PPP-PARA-OBRAS-DA-CAMARA-E-DO-SENADO-DOMINA-DEBATE-DE-MP.html>>. Acesso em 06 abr. 2016.

SOTERO, Paulo. Às Claras – Projeto faz estudo comparado sobre o lobby no Brasil, EUA e América Latina. *Jota*, Brasília, 17/02/2016, disponível em: <<http://jota.uol.com.br/as-claras-projeto-faz-estudo-comparado-sobre-lobby-no-brasil-eua-e-america-latina>>. Consulta realizada em 09 jun. 2016.

SOUZA, André de; BRESCIANI, Eduardo. Vinte e quatro deputados mudaram de opinião e permitiram aprovação da redução da maioria. *O Globo*, Brasília, 02/07/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/vinte-quatro-deputados-mudaram-de-opinioao-permitiram-aprovacao-da-reducao-da-maioridade-16634135>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Os vícios da “emenda aglutinativa” do financiamento empresarial. *Jota*, Brasília, 28/05/2015. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/os-vicios-da-emenda-aglutinativa-do-financiamento-empresarial>>. Acesso em 08 abr. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. Independência. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28/04/1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/28/opinioao/10.html>>. Acesso em 08 abr. 2016.

VASCONCELLOS, Fábio. Desempenho de Dilma no Congresso até agora supera os governos Lula. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10/11/2014. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/desempenho-de-dilma-no-congresso-ate-agora-supera-os-governos-lula-554324.html>>. Acesso em 13 jan. 2017.