



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

DANILO CARLOS MACEDO DE ARAÚJO

**O PROCESSO LEGISLATIVO E AS DECISÕES DO PRESIDENTE DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS NA 55ª LEGISLATURA: UMA ANÁLISE SOBRE
O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

Brasília

Junho de 2017

DANILO CARLOS MACEDO DE ARAÚJO

**PROCESSO LEGISLATIVO E AS DECISÕES DO PRESIDENTE DA CÂMARA
DOS DEPUTADOS NA 55ª LEGISLATURA: UMA ANÁLISE SOBRE O
DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito na Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Wilson Roberto
Theodoro Filho

Brasília

Junho de 2017

DANILO CARLOS MACEDO DE ARAÚJO

**PROCESSO LEGISLATIVO E AS DECISÕES DO PRESIDENTE DA CÂMARA
DOS DEPUTADOS NA 55ª LEGISLATURA: UMA ANÁLISE SOBRE O
DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito na Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Wilson Roberto
Theodoro Filho

Banca Examinadora

Prof. Dr. Wilson Roberto Theodoro Filho (Orientador)

Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães (Membro da Banca)

Me. Renato Soares Peres Ferreira (Membro da Banca)

À minha família.

À minha mãezinha, meu porto seguro, meu amor.

Aos professores, verdadeiros mestres para toda a vida.

Ao amigo prof. Dr. André Sathler que me moveu para frente, me dando força para prosseguir nos momentos de fraqueza, me ajudando inclusive nesta obra.

Ao professor Wilson Theodoro Júnior, que me aceitou orientar neste trabalho.

À gatinha que deixa tudo mais leve.

Aos meus amigos da Câmara dos Deputados, com quem tenho o orgulho de conviver, trabalhar e aprender a cada dia.

VITÓRIA – Chico Xavier pelo espírito de André Luiz

Não adianta vencer sem melhorar-nos.

O lugar em que você vive é o seu campo de ação.

Os inimigos a vencer estão em nós mesmos.

Os outros são sempre o público que nos segue.

O seu setor de engajamento é o seu próprio trabalho.

Comandos e ordenanças, companheiros e inspetores são os parentes e amigos.

As suas armas eficientes e, das mais importantes, são o amor e a humildade, o conhecimento e a paciência.

Ordens a observar: trabalhar e servir.

Programa diário: “amar o próximo como a si mesmo”.

Sinal de promoção: dever cumprido.

Marca de vitória: alegria interior com a bênção de Deus que nenhuma palavra do mundo consegue traduzir.

RESUMO

O processo legislativo pode sofrer diversas ingerências de seus atores principais, entre eles o Presidente da Câmara dos Deputados. Essas ingerências estão de acordo com o devido processo legal? Este trabalho tem por finalidade a investigação desses fatores que devem ser observados para que se concretize esse direito. Como esse direito pode ser tutelado pelo poder judiciário e se essa tutela tem sido efetiva? Tomamos como base a decisão do Presidente da Câmara quanto à reapreciação de matérias já votadas na Reforma Política de 2015, a PEC 182/2007, quando o então Presidente Eduardo Cunha decidiu pôr em pauta novamente uma Emenda Aglutinativa que reapreciaria o financiamento privado de campanhas por empresas, dessa vez para partidos políticos. A partir dessa análise, questionamos se não se incorreria na proibição de reapreciação de matérias já votadas, a regra da irrepetibilidade, constante no art. 60, §5º da Constituição Federal.

Palavras Chave: Processo legislativo; devido processo legal; legislativo; Presidente da Câmara dos Deputados; Reforma Política; legislativo.

ABSTRACT

The legislative process may suffer several interferences from its main actors, among them the President of the Chamber of Deputies. Are these interferences in agreement with the due process of law? This work has the purpose of investigating these factors that must be observed in order to accomplish this right. How can this right be protected by the judiciary and if this protection has been effective? We got as a role model the decision of the President of the Chamber of Deputies regarding the review of matters already voted, in the Political Reform of 2015, PEC 182/2007, when then President Eduardo Cunha decided to bring again an Agglutinative Amendment that would review the private financing of campaigns, this time for political parties. Based on this analysis, we questioned whether there would be a ban on the re-evaluation of matters already voted, the rule of unrepeatability, contained in art. 60, §5 of the Federal Constitution.

Key-words: legislative process; due process of law; president of chamber of deputies; political reform; legislative.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| CAPÍTULO 1 - O processo legislativo e a norma constitucional..... | 16 |
| CAPÍTULO 2 - O Regimento Interno da Câmara dos Deputados | 21 |
| 2.1 Legitimidade dos regimentos | 21 |
| 2.2. Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Processo legislativo..... | 24 |
| 2.3 O poder do Presidente da Câmara dos Deputados, segundo o RICD..... | 27 |
| CAPÍTULO 3 - A legitimidade das normas processuais no Processo Legislativo em sistemas democráticos..... | 29 |
| CAPÍTULO 4 – A decisão do então Presidente da Câmara dos Deputados na ocasião da apreciação da Reforma Política, PEC 182/2007..... | 38 |
| CONCLUSÕES..... | 43 |
| REFERÊNCIAS..... | 46 |
| ANEXOS..... | 48 |
| Anexo I..... | 48 |
| Anexo II..... | 49 |

INTRODUÇÃO

Adota-se, no Brasil, a separação dos poderes, que tem como referência inicial a tese elaborada por Montesquieu, presente em sua obra “O espírito das leis”, na qual estabeleceu três poderes distintos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário¹. Cada um com funções principais, quais sejam, administrar, legislar e aplicar o direito, respectivamente, embora estas funções não sejam exclusivas. No caso brasileiro, a função de legislar compete principalmente ao Poder Legislativo, em suas várias esferas: Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais.

O processo legislativo é delineado em seus termos gerais pela Constituição Federal (CF), como função precípua do Poder Legislativo, exercido em âmbito federal pelo Congresso Nacional. Este é formado pela Câmara dos Deputados – CD – e pelo Senado Federal – SF, que dispõem sobre as matérias de competência da União.

Ressalte-se que o Poder Executivo detém, no arcabouço constitucional brasileiro, competências legislativas, com esteio na interdependência dos poderes, conhecido como *check and balances*, ou teoria dos freios e contrapesos². O Presidente da República, como chefe do Poder Executivo, tem o poder de editar medidas provisórias (MPs), com força de lei; também possui o poder de veto, ou seja, cabe a ele rejeitar total ou parcialmente um projeto de lei votado no Congresso Nacional, se entender que é inconstitucional ou contrário ao interesse público (CF, art. 66); ou ainda sancioná-lo, aquiescendo e promovendo a promulgação e publicação deste. Inaugurando-o, assim, como norma jurídica.

A elaboração legislativa compreende a discussão e a votação de projetos, chamados tecnicamente de proposições, principalmente pelos órgãos legislativos: CD, SF e CN. A CF estabelece as normas gerais do processo legislativo e especifica os tipos das normas legais – emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções. Além disso, outorga às Casas Legislativas plena autonomia para sua organização interna e para a definição de

¹ A Constituição da República em seu art. 2º assevera que: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

² Da mesma forma que o art. 2º, quando fala sobre a independência e harmonia entre os poderes, a CF menciona a competência do CN para “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”, conforme art. 49, XI.

procedimentos – na linha da independência dos poderes, conforme art. 2º da CF – para a aprovação dos projetos de lei. Consolidam-se os procedimentos em três importantes marcos normativos: o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)³, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF)⁴ e o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN)⁵. Eles definem a tramitação processual das matérias em cada órgão legislativo, sempre buscando resguardar a possibilidade de participação das minorias.

Assim temos a definição das Casas Políticas, por meio das quais ocorrem as deliberações, segundo critérios democráticos, que buscam a participação popular direta ou por intermédio de representantes do povo, eleitos para tal. Norteia-nos, assim, Habermas (2003, p. 214):

O princípio parlamentar da criação de corporações deliberativas representativas oferece uma saída alternativa. A composição e o modo de trabalhar dessas corporações parlamentares têm que ser regulamentados, por seu turno, sob pontos de vista da lógica de distribuição de tarefas. Por isso, o modo de escolha, o status dos deputados (imunidade, mandato livre ou não, formação de minorias), bem como o modo de decisão nas corporações (princípio da maioria, leituras repetidas), inclusive a organização do trabalho (formação de comissões), levantam questões de princípio.

Em que pese o fato de serem normas instrumentais, os regimentos das Casas legislativas são, no âmbito da produção legislativa, uma projeção do *devido processo legal*, princípio pétreo da Constituição no artigo 5º, LIV. A observância destas regras, portanto, é condição de legitimação das decisões.

Neste trabalho, recorreremos à doutrina de Niklas Luhmann, que analisou a questão da legitimação na sua obra: “Legitimação pelo procedimento”. O autor investigou três importantes marcos para a legitimação: as decisões judiciais, o processo de eleição política⁶ e a legislação⁷, nesta última daremos maior ênfase. Esses três casos permitem a reunião de uma doutrina acerca do procedimento que pode levar à legitimação das decisões. Formam genuína base para o estabelecimento de uma compreensão clássica do

³ Aprovado pela Resolução da CD nº 17 de 1989.

⁴ Resolução do SF nº 93, de 1970. Como se observa, esta Resolução é muito anterior à própria CF/88, o que enseja seu recebimento ou não pela nova ordem instalada.

⁵ Também conhecido como Regimento Interno do Congresso Nacional, trata-se da Resolução do CN nº 1, de 1970. Também vigente desde antes da CF, ensejando seu reconhecimento por esta.

⁶ Por eleição política entendemos um conjunto de regras de procedimento que formam a base da escolha de vagas a cargos políticos, como a eleição de parlamentares e a própria eleição das Mesas Diretoras das Casas dos CN.

⁷ No tocante ao que o autor chama de legislação, temos o conjunto de procedimentos que levam à formação de uma norma jurídica, inovando o ordenamento jurídico, nesse trabalho simplesmente processo legislativo.

procedimento, numa visão decisionista capaz de produzir legitimidade (Luhmann, 1980, p. 21).

O desrespeito ao estabelecido na norma regimental, como espécie do gênero norma instrumental, acarreta o *error in procedendo*, ou seja, a falha em observar critérios de procedimento.

Em um ambiente parlamentar, as normas regimentais buscam dar aos parlamentares os poderes necessários para exercer seu mandato, inclusive no tocante à solução de suas divergências com outros parlamentares. Carregam, portanto, as três dimensões usualmente atribuídas às normas processuais: a) tratam da criação e estruturação dos órgãos das Casas Legislativas; b) cuidam da atribuição de poderes e deveres processuais; e c) estabelecem o *modus procedendi*, inclusive a estrutura e a coordenação dos atos processuais que compõem o processo (Cintra; Grinover; Dinamarco; 2014).

No Regimento da CD, por exemplo, está definida a estrutura hierárquica de comando, com primazia para o Plenário, seguido pela Mesa Diretora (criação e estruturação de órgãos). Registra-se também a distribuição de poderes e competências entre órgãos e atores (competências da Mesa, competências do Presidente). E, por fim, estão descritas as normas procedimentais (*modus procedendi*).

As Casas Legislativas são dirigidas por suas Mesas Diretoras, com competências definidas em seus regimentos. No caso da Câmara dos Deputados, a Mesa é constituída de Presidência, integrada pelo Presidente e dois Vice-Presidentes; e de Secretaria, composta por quatro Secretários e quatro Suplentes. Cada cargo tem competências especificadas também no Regimento.

A previsão de atribuições para o Presidente da Câmara, arroladas no art. 17 do Regimento, abrange algumas competências genéricas e demasiado abrangentes, o que acaba por lhe conceder uma grande margem de discricionariedade. Costuma-se dizer que a Câmara dos Deputados também é *presidencialista*, fazendo-se um paralelismo com o sistema de governo brasileiro.

Embora o Presidente comande toda a CD, não é de se estranhar que opositores não concordem com a sua conduta, divergindo dele. Por se tratar de um órgão com uma representação plural, é comum a existência de diversos pontos de vista, baseados em fatores como: ideologia, visão de mundo e proposta de governo de cada segmento organizado em Partidos Políticos.

Portanto, quando se tem uma deliberação, alguns sairão vencidos, seguindo-se as estritas regras preordenadas no Regimento Interno, na Carta Magna e na legislação infraconstitucional. Aqui sobressai a importância da regra processual, que apresenta caráter essencialmente técnico. O processo político, sim, é marcado pela defesa de valores fundamentais, por muitas vezes antagônicos. A norma processual possibilita sua solução pacífica, mediante a “neutralidade ética que se empresta à técnica” (Cintra; Grinover; Dinamarco; 2014, p. 90). Dessa forma, o processo torna-se instrumento idôneo à obtenção do resultado pretendido, qual seja, a formulação da lei, vontade geral obtida a partir do conflito das múltiplas vontades particulares.

A observância das regras do jogo é de extrema importância, eis que é inerente à democracia o estabelecimento de regras iguais para todos e a adoção de limites ao poder. Essas características do Estado Democrático de Direito revestem de legitimidade as decisões da Mesa Diretora, sobretudo aquelas adotadas pelo Presidente.

Quanto ao processo legislativo, este é composto por discussão e votação. Na primeira, tem-se a exposição de argumentos e ideias das quais desencadeiam uma conclusão lógica baseada em suas premissas. Já no processo de votação, temos a maioria se sobressaindo sobre as minorias, nos termos do princípio democrático.

Ainda que a maioria acabe por prevalecer sobre as minorias, a Constituição e os regimentos dão especial atenção aos grupos minoritários. Busca-se a limitação do poder das maiorias e do próprio Presidente, a fim de que as oposições tenham a possibilidade de impedir que aqueles sempre façam valer suas posições sobre estas, dificultando ou até mesmo impedindo a aprovação de determinadas matérias.

Em meados de 2015, o então presidente da CD, Deputado Eduardo Cunha, colocou em votação no Plenário da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007, visando a alterações na legislação eleitoral, o que se chamou de Reforma Política. Nessa ocasião foram discutidos vários temas previamente acordados com as Lideranças, bem como um procedimento especial para seu regular processamento em Plenário.

Durante a votação em Plenário, realizou-se a deliberação acerca do financiamento privado das campanhas políticas, por pessoas jurídicas de direito privado. Tal ocorre quando, por exemplo, uma empresa de determinado segmento do mercado doa recursos para a campanha de um candidato ou para um partido político, com o fim de promover

sua posição política na representação no Congresso Nacional e defender seus interesses no parlamento⁸.

Nesse caso, a votação consagrou a posição da proibição do recebimento de recursos pelos candidatos, sendo rejeitado, portanto, o financiamento privado de campanhas, conforme o resultado da votação da Emenda Aglutinativa nº 22, constante do anexo I. Na deliberação do dia seguinte, o Presidente da CD pôs em votação a Emenda Aglutinativa nº 28 que autorizava o financiamento de campanhas pelo setor privado, desde que destinado aos partidos políticos.

Uma emenda é uma proposição acessória de outra, conforme art. 118 do RICD, apresentada por um parlamentar, durante o processo legislativo, com o propósito de modificar o texto em votação, tornando-o mais condizente com seu pensamento.

Dessa forma, um conteúdo já apreciado e rejeitado foi reexaminado pelo Plenário e aprovado.

Com base no quadro ora esboçado, pretende-se responder à seguinte questão de pesquisa: a decisão do então Presidente da CD, Deputado Eduardo Cunha, no tocante à reapreciação da matéria “financiamento de campanhas eleitorais” foi correta do ponto de vista regimental e constitucional, à luz da legitimação pelo procedimento e do devido processo legal substantivo?

Para tanto, assume-se como objetivo geral do trabalho a discussão dos poderes do Presidente da CD à luz do devido processo legal e da legitimidade pelo procedimento.

Desse objetivo geral derivam-se os seguintes objetivos específicos:

- discutir a natureza da norma processual, particularmente no que tange à sua aplicação ao Processo Legislativo, tendo como referência as noções de legitimidade via processo em sistemas democráticos;

- analisar as competências do Presidente da Câmara dos Deputados, sua interpretação autônoma (solução de questões de ordem tomadas pela própria Presidência) e heterônoma (questionamentos feitos ao Supremo Tribunal Federal); e

- refletir sobre a decisão específica a partir dos elementos levantados. Refletir sobre a decisão do Presidente da CD nas perspectivas: regimental e constitucional.

⁸ Atualmente, essa prática está questionada pela ADI 4.650 de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil, por ferir princípios republicanos e democráticos. Não entraremos no mérito respectivo, uma vez que nosso trabalho tem somente a intenção de analisar a decisão do Presidente na ocasião da tramitação da Reforma Política na Câmara dos Deputados em meados 2015.

Responder a seguinte pergunta, a regra da irrepetibilidade, presente na constituição e no RICD em diversos dispositivos, deveria se aplicar a essa votação?

Trata-se de pesquisa histórico-documental e com uso da técnica do estudo de caso (análise de uma decisão específica). O presente trabalho será estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo traz um referencial teórico sobre o Processo Legislativo e a norma constitucional, de uma forma geral; o segundo capítulo analisa o Regimento da Câmara dos Deputados, suas aplicações e interpretações, com destaque para os papéis do Presidente da Câmara dos Deputados; no terceiro capítulo analisaremos a legitimidade das normas processuais no Processo Legislativo em sistemas democráticos; e no último capítulo apresentaremos o contexto e as condicionantes da decisão particular.

CAPÍTULO 1 - O processo legislativo e a norma constitucional

A Constituição Federal, ao fundar a República, traz conceitos e normas gerais sobre o funcionamento do Estado. Nela, estão elencadas também as regras norteadores do processo legislativo. Segundo o art. 59: “O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII – resoluções”.

O diploma constitucional estabelece os procedimentos mediante os quais estas espécies normativas devem vir à luz e, em outros momentos, traz alguns princípios gerais que norteiam o processo legislativo. Em primeiro lugar, como um de seus pontos cardeais, a CF afirma, logo em seu primeiro artigo, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ou seja, qualquer que seja o processo legislativo, como forma de exercício do poder – ao ser o caminho para a criação de normas de validade universal, as leis – esse deverá respeitar a participação do povo, seja diretamente, seja por meio de representantes eleitos, como é o caso dos Deputados e Senadores.

Em seu art. 44, a CF dispõe que, no âmbito da União, o “Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Seguem-se determinações quanto à duração da legislatura (quadrienal) e à composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Já o art. 47 traz uma primeira regra que deverá ser observada durante as suas deliberações: “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”.

Trata-se de uma definição que combina quórum mínimo e o estabelecimento de uma regra de decisão – o princípio da maioria. Esses são elementos com características eminentemente processuais – apontam para a forma como deve ser tomada uma decisão: com a presença de um determinado número de parlamentares e com a observância de um critério específico de decisão, o da maioria. Esses dois elementos deverão ser observados pelas Casas e inevitavelmente deverão estar contemplados em suas normativas internas.

O art. 48 da CF traz outro elemento tipicamente processual – a exigência da sanção do Presidente da República em projetos de lei (complementar ou ordinária). Estabelece, assim, que o processo legislativo tem de passar, em algum momento, pelo Poder Executivo. É, portanto, uma regra de tramitação.

O art. 57 traz uma série de comandos concernentes às reuniões do Congresso Nacional, estipulando datas iniciais e finais para as sessões legislativas, além de instituir outras imposições específicas, que podemos denominar de processo legislativo qualificado, uma vez que foi considerado relevante ao ponto de ser discriminado no próprio texto da Carta Magna. Estabelece ainda hipóteses nas quais será necessária reunião em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: “inaugurar a sessão legislativa; elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas; receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; conhecer do veto e sobre ele deliberar” (CF, art. 57, §3º). Ressalte-se que são também normas de caráter procedimental, sendo a relativa ao veto, por exemplo, impõe que um determinado ato no processo legislativo seja apreciado exclusivamente em reunião conjunta das duas Casas. É uma regra de tramitação e também de processo decisório, ao estabelecer quem pode decidir quanto aos vetos do Presidente da República.

O art. 58 traz determinações processuais e estruturais quanto ao processo e às Casas legislativas. Determina que “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”. Portanto, a autonomia dos órgãos para determinarem o seu funcionamento interno é relativa, uma vez que há que se observar o ditame constitucional. Tanto CD e SF, isoladamente, e o Congresso Nacional, têm que organizar comissões permanentes e temporárias. Ainda, no mesmo artigo, preceitua-se que o processo legislativo, nos casos em que dispõe, deve passar pelas comissões (regra de tramitação e de processo decisório): “art. 58, Inciso 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”.

Ainda no art. 58 encontra-se um dispositivo importante, exposto no §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”. Com isso, a Carta Magna garante a presença das minorias partidárias no processo legislativo que se desenvolve no âmbito das comissões.

Após listar as espécies legislativas, a Constituição traça as linhas principais do processo legislativo relativo a cada espécie. No art. 60, trata das Propostas de Emenda à Constituição (PEC), definindo poder de iniciativa, restrições, forma de votação (discussão e votação em cada órgão do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros) e forma

de publicidade (promulgação pelas Mesas da CD e do SF, com o respectivo número de ordem).

O art. 61 trata das leis complementares e ordinárias, também estabelecendo poder de iniciativa. O art. 62 trata das MPs, estabelecendo seus pressupostos de admissibilidade (relevância e urgência), fixando reserva de competência (assuntos que não podem ser tratados por essa medida – regra de conteúdo), estabelecendo prazos de apreciação (regras de tramitação) e também determinando a apreciação por uma comissão mista de Deputados e Senadores, antes de seu exame, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional (regra de tramitação e processo decisório).

Os arts. 64 a 69 trazem outras regras procedimentais para o processo legislativo, como a faculdade de o Presidente da República de solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa; e prazos de tramitação. A forma de tramitação bicameral é definida pelo art. 65, que determina que:

O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Já o art. 66 ordena que a Casa na “qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará” (regra de tramitação).

A Constituição é a *alma mater* de todas as leis, a sua origem e o seu fundamento. Portanto, não é de estranhar que o texto constitucional traga em seu bojo essa vasta série de regras processuais pertinentes ao processo legislativo. O constituinte soube observar, com perspicácia, que a produção de normas cogentes e universais – as leis – é um dos momentos mais importantes e significativos de uma democracia. É o povo exercendo o seu poder sobre si mesmo, por meio dos seus representantes. Cada nova lei é um limite à liberdade de ação de cada cidadão, respeitado porque estabelecido pelo próprio cidadão, ainda que indiretamente. Vale lembrar aqui também o princípio pétreo da Constituição de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, Inciso II).

A estrita observância dos princípios processuais e procedimentais estabelecidos pela Carta Magna no tocante ao processo legislativo é condição de sua validade e legitimidade. É norma legal, é lei, aquilo que foi produzido pelas Casas legislativas em consonância com os princípios constitucionais específicos. Caso o Presidente da

República resolvesse, de uma hora para a outra, assinar éditos e os chamar de leis, fazendo-os publicar no Diário Oficial da União, ainda assim esses não teriam qualquer validade por não haverem sido observados os princípios constitucionais. A formação da lei é, portanto, ato complexo, envolvendo o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Até mesmo o Poder Judiciário pode ser envolvido no caso brasileiro, exercido pelo Supremo Tribunal Federal, instância máxima deste poder, ao julgar Mandado de Segurança (MS)⁹
10.

A Câmara dos Deputados é um dos órgãos responsáveis por dar início ao processo legislativo. Nesse sentido, têm iniciativa para propor projetos de lei, de acordo com a Constituição Federal, art. 61, qualquer parlamentar (seja Deputado ou Senador), de forma individual ou coletiva; quaisquer das comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, todos no âmbito do Poder Legislativo. Também têm possibilidade de provocar o processo legislativo o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores (Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça), o Procurador-Geral da República (como chefe do Ministério Público da União).

Uma forma de participação direta do povo na Democracia brasileira é a iniciativa popular de leis, estabelecida no § 2º do art. 61:

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.

Por se tratar de uma forma muito dificultosa, tendo em vista as milhares de assinaturas requeridas, à Comissão de Legislação Participativa (CLP) foi atribuída a função de receber sugestões legislativas da sociedade civil (na tramitação da CD recebem a sigla “SUG”) que, se aprovadas, tornar-se-ão proposições.

Em que pese a regra do quórum ser de maioria simples, presente a maioria absoluta, constante do art. 47, podemos observar exceções, como a PEC, que deve ser

⁹ Não obstante ainda não ser possível durante o processo legislativo o questionamento por meio de Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), o Poder Judiciário, se instado, deve resolver o caso, mediante MS, instrumento jurídico pelo qual as oposições se utilizam para questionar a formação da norma, quando acreditam não estarem legalmente de acordo com os ditames processuais.

¹⁰ Também poderíamos citar o Ministério Público, por intermédio do Procurador-Geral da República, na atuação como *custos legis*, ou fiscal da lei (no vernáculo). Tanto na ocasião do processo legislativo quanto após a norma ter sido promulgada, pode-se atacá-la recorrendo-se ao Poder Judiciário, pela via prévia, no MS, ou pela via posterior via ADC ou ADI.

aprovada por no mínimo três quintos da Câmara (308 deputados), em dois turnos de votação.

Não se pode pretender um direito totalmente imutável, por isso a CF previu essas formas de alteração da Constituição. Há ainda limites para alterá-la, por exemplo, os temporais, quando não se poderá alterar a CF (intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio), art. 60, §1º. Além disso, não se pode abolir, segundo o § 4º do mesmo artigo: “I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; e IV - os direitos e garantias individuais”. Essas são as chamadas cláusulas pétreas, limitações materiais ao Poder reformador.

Outra previsão para um quórum diferenciado é prevista pela CF, no art. 69: “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”. Leis complementares têm natureza de regulamentar à Constituição, ou seja, derivam diretamente de norma constitucional e por isso o legislador originário previu que seu quórum fosse maior.

O processo legislativo tem como uma das regras marcantes a vedação a votações sucessivas, conhecida como regra da irrepitibilidade. Quanto às PECs, o art. 60, §5º determina que “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Essa regra é entendida como: não apreciar novamente matérias rejeitadas, salvo se decorrido tempo razoável para a mudança de ideia, neste caso, uma Sessão Legislativa.

Quanto às MPs, a regra constante da norma maior prevê no art. 62, § 10 que: “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”.

Da mesma forma, também está presente a regra da irrepitibilidade quanto aos projetos de lei, pois o art. 67 da CF prescreve: “a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”. Note-se que neste caso existe a única exceção para aquela regra, uma vez que o processo legislativo ordinário não enseja tanto cuidado quanto o da norma reformadora nem está tão sujeito à livre disposição de um único sujeito, como o Presidente da República no caso das MPs (de outro modo, dar-se-ia o poder a este para editar sucessivas MPs com o mesmo objeto).

CAPÍTULO 2 - O Regimento Interno da Câmara dos Deputados

2.1 Legitimidade dos regimentos

Ademais, nas regras de processo legislativo que foram explicitamente inseridas no texto da Carta Magna, a CF fornece, ainda, guarida aos regimentos internos das Casas, como possibilidade de organização autônoma, desde que respeitados os marcos constitucionais. No caso da Câmara dos Deputados, o art. 51, inciso III, dispõe que compete privativamente à Câmara dos Deputados elaborar seu regimento interno; e, no caso do Senado Federal, o art. 52, Inciso XII: “Compete privativamente ao Senado Federal (...) elaborar seu regimento interno”.

A proposta constitucional traz ao pano de fundo teórico da presente monografia um aspecto conceitual importante, relacionado ao conceito de autonomia, que pode ser compreendida, no âmbito do direito, como o “poder de autonormação exercitável nos limites impostos pelo ordenamento superior que lhe deu origem” (Ranieri, 1994). Ou seja, a norma regimental não pode inovar em aspectos que estejam estritamente expressos no texto constitucional, criando, por exemplo, um quórum diferente para a aprovação de leis complementares. Nesses termos, a autonomia é um poder funcional derivado, que ficará circunscrito ao interesse de seu portador e delimitado pelo quadro institucional geral no qual se insere.

Por isso autonomia é diferente de soberania. Assim destacou Weber (2009, p. 40 *apud* Guimarães 2010, p. 62), em sua obra, ao afirmar que:

O conceito de autonomia, para não carecer de toda precisão, está ligado à existência de um círculo de pessoas, delimitável de alguma maneira mediante determinadas características, mesmo variáveis, e que, em virtude de um consenso ou estatuto, está sujeito a um direito especial que, em princípio, ele mesmo pode modificar.

Weber chega a essa definição porque prestou atenção especial ao papel que o direito de corporações e associações específicas, particularmente o da Igreja Católica, tiveram no desenvolvimento do Direito. Este, quando desenvolvido e vigente para a sociedade como um todo, volta a relacionar-se com aqueles “direitos particulares”, os quais agora devem subordinar-se. Conforme Ranieri (1994, p. 26 *apud* Guimarães 2010, p. 63), a autonomia designa “a possibilidade de direção própria consentida por ordenamento superior e manifestada por meio de normas exclusivas. Encerra poder

político, de natureza pública”. Ou seja, naquilo que não confrontar explicitamente o ordenamento constitucional, prevalecerão as normas regimentais.

A legitimidade dos Regimentos Internos das Casas Legislativas perante as autoridades externas, desde que sempre compatível com a Constituição, tem como contrapartida a sua estrita observância no ambiente interno. O ente autônomo que tem a prerrogativa de produzir normas que ele mesmo pode modificar tem o dever de observar essas normas no seu funcionamento. A autonomia tem dupla face: a relativa independência perante o elemento externo é contrabalanceada por uma vinculação obrigatória para o interno. As Casas não são obrigadas a estabelecer algum conteúdo específico em seus regimentos, mas, uma vez que tenham estabelecido algo, ficam subordinadas a essa regra. O constitucionalista Duguit (2009, p. 57 *apud* Guimarães 2010, p. 68) lembra o brocardo *patere legem quam fecisti* (suporta a lei que fizeste) como um dos princípios do Direito.

Regimentos são acionados usualmente para resolver controvérsias. Normalmente negligenciados em circunstâncias tranquilas, tornam-se críticos nos momentos em que se instalam conflitos. Nos casos mais graves, são acionadas as instâncias externas, na busca da validação e efetividade das normas internas.

A presente monografia, portanto, insere-se também no campo da judicialização da política, na qual as relações em princípio deveriam ser resolvidas exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo, cujas Casas são essencialmente políticas, mas extrapolam para o Poder Judiciário.

Nesse sentido considera-se essencial “repensar o controle de regularidade” sobre o processo legislativo exercido pelo STF, e também alinhavar a indispensável atuação do MP como “fiscal da legitimidade do direito”, conforme Pinto (2005, p. 201). Isso porque a Suprema Corte quando instada a se manifestar sobre o processo legiferante não adentra à interpretação e à aplicação dos Regimentos Internos das Casas Parlamentares, por considerar matérias *interna corporis*¹¹, ou seja, demasiada interferência em outro Poder da República, a fim de não causar estremecimento na já frágil relação entre os poderes.¹²

Nessa linha, Habermas (2003, p. 211) afirma que:

O direito não consegue o seu sentido normativo pleno *per se* através de sua *forma* [positivismo], ou através de um *conteúdo* moral dado *a priori*

¹¹ Assim sucedem as decisões do STF, como exemplo o Mandado de Segurança - MS 22.503-DF.

¹² Nesse sentido, por exemplo, o Mandado de Segurança nº 20.257-DF, cujo entendimento é no sentido de adentrar apenas na interpretação quando houver requisitos procedimentais previstos na CF, e não apenas nos respectivos regimentos das Casas legislativas.

[jusnaturalismo], mas através de um *procedimento* que instaura o direito, gerando legitimidade.

O Direito moderno retirou dos sujeitos concretos o fardo da validade jurídica e o deslocou para os procedimentos formais de instauração do Direito, por meio dos quais os pressupostos universais são institucionalizados. Sobre o mesmo tema, vale ressaltar passagem de Bobbio (2009, p. 84 *apud* Guimarães 2010 p. 66):

O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

As regras (ou procedimentos) garantem uma definição mínima de democracia, pois estabelecem o *como* do processo democrático, isto é, o caminho a ser percorrido para chegar-se à decisão política. Esse é um papel, talvez o mais importante, dos regimentos internos dos órgãos legislativos, delimitar a forma como chegar-se à norma válida por meio de uma construção coletiva.

Nos termos de Weber, a obediência ao Regimento Interno é uma característica da forma de dominação legítima e de caráter racional, pois “no caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas” (2009, p. 141 *apud* Guimarães 2010, p. 66). A obediência ao Regimento Interno, portanto, tem correlação com o princípio de obediência às leis – uma dada comunidade reúne-se, estabelece uma Constituição (que determina a forma de produção das leis), e então todos se sujeitam à obediência às leis. Recolhe sua força da perspectiva de que todo direito, pactuado ou imposto, pode ser estatuído de modo racional e ter a pretensão de ser respeitado, pelo menos pelos membros da associação. Weber (2009) parte dessas noções para definir o seu conceito de autoridade institucional, ou seja, aquela que se organiza em torno de um exercício contínuo de funções vinculadas a determinadas regras e no âmbito de determinadas competências – âmbito objetivamente limitado; atribuição dos poderes de mando eventualmente requeridos; limitação fixa dos meios coercivos eventualmente admissíveis e das condições de sua aplicação. Importante ressaltar que, no caso da dominação legal, a vinculação a regras é vinculação a regras discursivamente analisáveis, o que pressupõe o caráter racional desse tipo de dominação.

Da combinação desses elementos legais resulta que o Regimento Interno das Casas legislativas é norma a ser rigorosamente cumprida, e esse cumprimento é parte

integrante do ato constitucional que outorgou autonomia a esses órgãos para a elaboração de suas normas internas.

2.2. Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Processo legislativo

O Regimento Interno é norma processual, por excelência. Em suas origens etimológicas, regimento vem do latim *regere*, com as conotações de “comandar, reger”. Dessa raiz se fez *regimen*, “regra”, ou, mais genericamente, conjunto de ordens emitidas por quem tem o poder. Assim, o regimento de uma instituição passou a designar o conjunto de regras que norteiam a conduta dos seus participantes. Vale ressaltar que esse sentido antecedeu o sentido militar, pois foi a partir da noção de regra que surgiu o sentido de “conjunto de militares que dão apoio ao cumprimento das regras”.

O atual RICD foi aprovado pela Resolução nº 17 de 1989, que, por se tratar de uma norma de caráter interno da CD, somente é aprovado por essa Casa, sem interferência de outros órgãos ou poderes. As alterações no texto regimental também são feitas por Projeto de Resolução, conforme o enunciado do art. 216 do próprio RICD. Nesse artigo, estabelece-se a iniciativa da proposição, que pode ser por “Deputado, da Mesa, de Comissão Permanente ou de Comissão Especial para esse fim criada, em virtude de deliberação da Câmara, da qual deverá fazer parte um membro da Mesa.”

Esta é uma exceção do art. 14, que trata das atribuições da Mesa, que em seu §5º determina: “os membros efetivos da Mesa não poderão fazer parte de Liderança nem de Comissão Permanente, Especial ou de Inquérito”. Por se tratar de um enunciado de caráter geral, não deve prevalecer sobre a regra da alteração regimental, porquanto esta é de caráter especial. Vale, portanto, a máxima do princípio da especialidade no conflito aparente de normas, entendido como *lex specialis derogat legem generalem*, ou seja, norma especial derroga norma geral. Com isso, a dissonância entre duas normas não enseja verdadeira antinomia.

O Regimento da Câmara dos Deputados define proposição como “toda matéria sujeita à deliberação da Câmara” (art. 100). O §1º do mesmo artigo arrola as espécies de proposição: “proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle”.

Em regra, as proposições são discutidas e votadas em comissões temáticas, órgãos da Câmara que apreciam a matéria de acordo com os assuntos tratados, e em Plenário, quando toda a Casa se pronuncia e aprova ou rejeita a matéria que, por fim, segue o curso

processual estabelecido. A exceção é quando o projeto for aprovado apenas no âmbito das Comissões (sem a aprovação do Plenário), conforme indicado pelo artigo 24, II:

às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhe for aplicável, cabe discutir e votar projetos de lei, **dispensada a competência do Plenário**, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuando os projetos: de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de Comissão; relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o §1º do art. 68 da Constituição Federal; oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes; em regime de urgência. (Grifo nosso)

Portanto, pode haver a dispensa do Plenário, é o chamado poder conclusivo das Comissões, quando não se tratar das hipóteses acima relacionadas e se não houver o recurso previsto no art. 132, § 2º, que impõe:

Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.

As proposições são distribuídas pelo Presidente da CD para as comissões temáticas, nos termos do art. 17, inciso II, alínea a. Nelas, são designados relatores para as propostas, pelos seus presidentes. Estes parlamentares serão responsáveis pela produção de um parecer sobre a proposição, considerando-a oportuna ou não. Teoricamente, estes deputados são aqueles que possuem o conhecimento mais denso acerca da matéria e, por esse motivo, possuem maior aptidão para emitir juízos de valor de forma fundamentada.

De acordo com o art. 129, o parecer é composto de três partes:

- I – relatório, em que se fará uma exposição circunstanciada da matéria em exame;
- II – voto do relator, em termos objetivos, com sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda;
- III – parecer da Comissão, com as conclusões desta e a indicação dos Deputados votantes e respectivos votos.

As comissões só podem se manifestar sobre aquilo que versa na matéria no tocante ao assunto concernente à sua temática. Por exemplo, um projeto que versa sobre mobilidade urbana, ao ser distribuído à Comissão de Viação e Transporte, esta observará aspectos ligados ao transporte, enquanto a Comissão de Finanças e Tributação, após

receber a proposição, se manifestará acerca das questões financeiras e orçamentárias para a implementação da proposta.

Após serem aprovadas nas Comissões, as proposições seguem ao Plenário, exceto se não pertencerem às listadas no art. 24, II e não forem objeto do Recurso previsto no art. 132, § 2º.

No Plenário, podem sofrer novas modificações, por meio de emendas ou requerimento de destaques. As emendas podem ser: supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas (art. 118, §1º).

As Emendas Aglutinativas são aquelas que agregam o comando das emendas, ou destas com o texto. O art. 118, § 3º define-as como sendo resultado da “fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos”.

Após ser votado o texto principal, ainda pode haver modificações por meio de destaques. Os destaques, de acordo com o art. 161 e seguintes, podem ser concedidos para:

- I - votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número;
- II - votação de emenda, subemenda, parte de emenda ou de subemenda;
- III - tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo;
- IV - votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada;
- V - suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.

Além disso uma bancada com Liderança (quando tiver mais de 5 deputados) pode requerer destaque segundo o § 2º do art. 161: se a bancada tiver de cinco até 24 Deputados: um destaque; se tiver de 25 até 49 Deputados: dois destaques; de 50 até 74 Deputados: três destaques; e se tiver de 75 ou mais Deputados: quatro destaques.

No processo legislativo, após a discussão da matéria, ocorre o processo de votação, que é o sistema pelo qual se averiguam os votos favoráveis e contrários para concluir pela aprovação ou rejeição. A votação ostensiva pode ser pelo processo simbólico ou pelo nominal. Na votação simbólica, o Presidente pergunta se todos os parlamentares estão de acordo com a matéria, caso poucos parlamentares se manifestem contrariamente, entendendo que são minoria, ele declara a matéria aprovada. Na votação nominal (que via de regra é pelo sistema eletrônico) ocorre a verificação dos votos pessoalmente pelo sistema eletrônico, no qual o deputado se registra biometricamente e seleciona o voto desejado.

2.3 O poder do Presidente da Câmara dos Deputados, segundo o RICD

As competências do Presidente da Câmara estão elencadas principalmente no art. 17, e podemos destacar no inciso I “quanto às sessões da Câmara”, a alínea “n”: “decidir as questões de ordem¹³ e as reclamações¹⁴”. O Presidente é o juiz da Câmara, ele é o intérprete do Regimento e o aplicador do direito contido nesta norma e na Constituição Federal. Das suas decisões em Questão de Ordem, apenas cabe recurso ao Plenário, conforme art. 95, § 8º: “o Deputado, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência para o Plenário”. Trata-se de um dos maiores poderes do Presidente da CD, pois não raro mudam-se interpretações acerca do Regimento convenientemente conforme se pretenda um outra visão que não aquela conduzida pelo Presidente anterior.

O poder de pauta é baseado na alínea “t”, e dá ao Presidente o poder de: “designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento”. Portanto, o Presidente escolhe as matérias que serão apreciadas em Plenário.

Na alínea “u”, temos a faculdade de “convocar as sessões da Câmara”. Embora não seja um poder exclusivo, uma vez que o Colégio de Líderes ou o Plenário também podem fazê-lo, segundo o art. 67 §1º, normalmente é o Presidente quem o exerce.

Já no tocante às proposições, o inciso I, alínea “a”, prescreve, que compete ao Presidente: “proceder à distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Especiais”. Nesse caso, o Presidente despacha para as Comissões as matérias de acordo com o assunto pertinente a cada uma delas.

Outra competência de natureza jurisdicional é quando o Presidente julga recurso contra decisão de Presidente de quaisquer das Comissões da Casa em questão de ordem, conforme inciso III, alínea “f”.

O Presidente é o sujeito principal da execução das decisões da Mesa, conforme o inciso IV, alínea “d”, quando não houver previsão de outro membro da Mesa para tal.

Além dessas competências exclusivas previstas, temos previsão do art. 17, VI, “o”: “deliberar, ad referendum da Mesa, nos termos do parágrafo único do art. 15”. Assim

¹³ Questão de Ordem é, conforme art. 95, *caput*, “toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal”.

¹⁴ Menos utilizadas, tratam de questionamento sobre funcionamento dos serviços administrativos da Casa, art. 96 do RICD.

se dá guarida para que o Presidente tome as decisões da Mesa. O art. 15, parágrafo único, diz que: “em caso de matéria inadiável, poderá o Presidente, ou quem o estiver substituindo, decidir, *ad referendum*¹⁵ da Mesa, sobre assunto de competência desta”. Portanto, na maioria dos casos, as competências da Mesa são exercidas pelo próprio Presidente, uma vez que a Mesa dificilmente rejeita suas decisões, apesar de também não aceitá-las expressamente, ocorrendo, ao cabo, uma aceitação tácita.

¹⁵ Trata-se de termo jurídico em latim que significa "para apreciação", "para aprovação", "para ser referendado". É utilizado para atos que dependem de aprovação ou ratificação de uma autoridade ou de um poder competente para serem válidos. ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário Acadêmico de Direito. 2ª ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2001.

CAPÍTULO 3 - A legitimidade das normas processuais no Processo Legislativo em sistemas democráticos

Max Weber, na sua clássica teoria da burocracia, traz como características, entre outras, a padronização de procedimentos e a completa previsibilidade do funcionamento. Ora, conforme pensado pelo eminente sociólogo, não se pode compreender um processo que está ao bel-prazer do presidente em exercício, ferindo inclusive a teoria mencionada, em cujos princípios está a impessoalidade nas relações.

Por existirem pontos comuns entre os segmentos processuais (civil, administrativo, legislativo entre outros), é que se permite inseri-los em um único ramo do direito, a teoria geral do processo.

Essas características justificam a criação de uma ciência específica para o estudo de tais matérias, tendo em vista sua autonomia, pois contém princípios, garantias e métodos próprios. Segundo Dinamarco; Lopes (2016, p. 16) eles coordenam e tutelam as posições dos sujeitos do processo e o modo de ser dos atos que legitimamente realizam ou podem realizar.

O processo legislativo faz parte de um grande ramo do Direito, o Direito Público, na famosa dicotomia Direito Público *vs.* Direito Privado. Essa especialidade do Direito disciplina o poder do Estado sobre os demais entes e cidadãos, com sua força impositiva e supremacia de interesses inerentes. As regras processuais que comandam a realização dos atos dos sujeitos envolvidos no processo legislativo, sejam eles parlamentares da bancada governista ou da oposição, da bancada dos partidos políticos ou mesmo do Presidente da Câmara, são invariavelmente de direito público.

Por essa razão, faz-se necessário que estejam de acordo com os grandes princípios constitucionais. Devem, portanto, observância aos modelos estabelecidos pelo direito (*due process of law*) mediante maior consciência da natureza pública das normas processuais, conforme Dinamarco (2016, p. 119).

O poder estatal exerce-se sempre por meio de um procedimento preestabelecido, sob pena de ilegitimidade desse exercício. Esse procedimento caracteriza-se como processo quando for realizado em contraditório e com a outorga de poderes, deveres, faculdades e ônus aos seus sujeitos, conforme lecionam Dinamarco; Lopes (2016, p. 123):

É fundamental que o procedimento condicione ou limite o exercício do poder segundo as garantias constitucionais e favoreça a efetiva participação dos sujeitos interessados, sabendo-se que a participação é

o núcleo essencial da garantia do contraditório e constitui postulado inafastável da democracia.

Pode-se concluir, portanto, que “processo é todo procedimento realizado em contraditório” (Dinamarco; Lopes, 2016, p. 124). A garantia do contraditório, no entanto, se não exercida por livre manifestação de vontade não retira a legitimidade do processo, por exemplo, num processo civil quando o requerido deixa de comparecer e apresentar sua defesa, dando causa ao instituto da revelia, este não pode alegar vício pela inobservância desse princípio. No âmbito do processo legislativo, se a oposição se retirar do Plenário em protesto contra a conduta do Presidente e não oferecer resistência, não pode argumentar que não houve participação, porquanto esta foi omitida.

Outro aspecto envolvido na tomada de decisões do poder estatal é a legitimidade. Trata-se de um conceito usado desde a Idade Média como defesa da usurpação do poder e tirania do soberano. Foi restaurado por Napoleão Bonaparte no século XIX, mas perdeu fundamento moral com a positivação do direito (Luhmann, 1980, p. 29). Hoje ela está ligada à convicção do valor dos princípios que justificam normas e decisões.

Ainda segundo Luhmann (1980, p. 30) a legitimidade é alcançada quando existe na prática uma estrutura jurídica que gera uma prontidão generalizada para aceitação de suas decisões, ainda que indeterminadas quanto ao conteúdo concreto, porém dentro de certa margem de tolerância. Trata-se, portanto, de uma perspectiva puramente fática. Nas palavras do doutrinador uma “disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância”. A legitimação está, portanto, no processo de tomada de decisões até a efetiva resolução da questão, ela se dá pelo procedimento.

Quanto ao direito processual, é na CF que observamos o enunciado dos seus amplos princípios e garantias. Esse arsenal integra o direito processual constitucional, configurando o que se conhece por tutela constitucional do processo.

A doutrina nacional tem Grinover e Dinamarco como expoentes da constitucionalização do processo. Esta corrente acredita que o processo está intimamente ligado à Constituição Federal, nos seus direitos e garantias, e por isso o juiz só pode negar provimento ao direito, se estiver frontalmente em choque com as normas constitucionais.

A força normativa constitucional é tão importante porque o legislador constituinte foi quem fundou a própria República, e neste aspecto, os norte-americanos têm muito a nos ensinar quanto à veneração ao que chamam de *founding fathers*¹⁶.

A Constituição democrática de 1988 trouxe uma série de direitos e garantias sociais, antes nem mesmo vislumbráveis no ordenamento constitucional brasileiro vigente, de estrutura autoritária, desde a tomada de assalto do poder em 1964.

O processo legislativo, no entanto, não pode ensejar legitimidade a si próprio, haja vista a rigidez constitucional, conforme vimos no tocante à alteração mais difícil do texto da Constituição em relação à legislação ordinária. Habermas (2003, p. 324) nos esclarece que:

Em nenhum nível do processo de decisão, o poder político pode simplesmente legitimar-se pelo direito que ele mesmo normatizou. O legislador legitima-se, seja através da observância das normas processuais da constituição, seja através da vontade popular atual que o precede; porém nunca através de leis simples, elaboradas por ele mesmo.

Segundo Dinamarco (2016, p. 324 e 325) os princípios gerais e regras técnicas – os princípios formativos do processo – são divididos em:

- a) Princípio econômico: voltado à produção do melhor resultado desejável com o menor dispêndio possível de recursos;
- b) Princípio lógico: que aconselha a seleção de meios eficazes à descoberta da verdade e das soluções corretas, evitando erros;
- c) Princípio jurídico: que postula a igualdade no processo e a fidelidade dos julgamentos no direito substancial;
- d) Princípio político: dirigido ao binômio representado pelo máximo possível de garantia social com o mínimo de sacrifício pessoal.

Por serem consideradas regras técnicas, não deveriam refletir opções políticas: o devido processo legal; a inafastabilidade do controle jurisdicional; a igualdade; a liberdade; o contraditório e a ampla defesa; o juiz natural; a publicidade; a proporcionalidade e a razoabilidade. Essas balizas guiam o aplicador do direito, como é

¹⁶ Conhecidos como fundadores da Constituição ou os Pais Fundadores dos Estados Unidos (em inglês: *Founding Fathers of the United States*) são os líderes políticos que assinaram a Declaração de Independência dos Estados Unidos, participaram da Revolução Americana, como líderes dos Patriotas, ou participaram da redação da Constituição dos Estados Unidos do América, em 1787. Disponível em <https://www.britannica.com/topic/Founding-Fathers> acesso em 26/06/2017.

o Presidente da CD, nas questões procedimentais, a fim de que se possa dar efetividade às normas constitucionais.

Em caso de colisão entre princípios, o próprio sistema constitucional impõe os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, “responsáveis pela harmonização daqueles e pelo justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados”, conforme Dinamarco (2016 p. 327). São princípios implícitos na CF e regem todo ordenamento jurídico.

Nas orientações sobre como fazer valer os diferentes princípios e regras no ordenamento jurídico, vem nos ensinar Habermas (2003 p. 259):

Só se pode solucionar um conflito entre regras, introduzindo uma cláusula de exceção ou declarando uma das regras conflitantes como inválida. Ora, no conflito entre princípios, não se faz necessária uma decisão do tipo ‘tudo ou nada’. É certo que um determinado princípio goza de primazia, porém não a ponto de anular a validade dos princípios que cedem o lugar. Um princípio passa a frente do outro, conforme o caso a ser decidido. No desenrolar dos casos, estabelece-se entre os princípios uma ordem transitiva, sem que isso arranhe sua validade.

A ideia de devido processo legal está intimamente ligada à de processo justo, garantido pelo Estado Democrático de Direito. Não se pode conceber o funcionamento de uma Casa das leis sem o devido respeito às normas de caráter processual, em que se observam as garantias constitucionais. Esse é o princípio da unidade da Constituição, que prevê a CF com um todo coerente, harmônico e capaz de integrar os demais princípios. Habermas em sua definição nos orienta que: “coerência é uma medida para a validade de uma declaração, a qual é mais fraca que a verdade analítica obtida através da dedução lógica, porém mais forte do que o critério da não-contradição” (Habermas, 2003, p. 262).

O devido processo legal, insculpido na CF, art. 5º, LIV, é um sistema de limitação do poder e foi imposto pelo próprio Estado de Direito para a preservação de seus valores democráticos. Ele funciona como norma de encerramento, conforme doutrina de Dinamarco; Lopes (2016 p. 74 e 75): “tem na ordem constitucional o significado sistemático de fechar o círculo das garantias e exigências relativas ao exercício do poder, mediante uma fórmula sintética destinada a afirmar e reafirmar a autoridade de cada uma”.

Por se tratar de um conceito muito amplo e de difícil conceituação, procuramos ajuda do juiz Frankfurter, da Corte Suprema norte-americana, para expressar o que sente por *due process of law*: “é algo que está em torno de nós e não sabemos bem o que é, mas

influi decisivamente em nossas vidas e em nossos direitos” (Dinamarco; Lopes, 2016, p. 75).

A doutrina ainda conceitua o que chama de *substantive due process of law*. Por este conceito entende-se um grande apanhado auto limitativo do Estado, censurando o próprio poder estatal para não aprovar leis que vão de encontro às bases do regime democrático. Dessa forma, mesmo leis que são aprovadas seguindo-se o devido rito, não podem ser consideradas legítimas. Por isso “somente as condições processuais da gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do direito” (Habermas, 2003, p. 326).

O direito processual é um direito formal, imperativo, que vincula todos os sujeitos do processo. Contudo, não se faz necessário formalismo excessivo, pois é uma norma efetiva que serve como penhor da segurança e da liberdade das pessoas. As formas pré-determinadas são importantes, porque servem para dar respaldo ao devido processo legal, porém o culto à forma não está contido na vontade geral, portanto, se não tem objeto, nega-lhe o procedimento necessário.

Neste caso invocamos o instituto de direito conhecido como “*pas de nullité sans grief*”, que pode ser entendido como: não há nulidade sem prejuízo. (Código de Processo Civil, arts. 277, 282 e 488). A mera formalidade não pode servir de motivação para ofensa ao direito processual.

Carlos Alberto Álvaro de Oliveira entende que o processo deve ser relido a partir da Constituição, e todos os institutos de direito processual devem ser revistos sob a ótica dos direitos fundamentais, em um processo dinâmico, em cujos valores supremos da Carta Magna são levados em conta. Portanto, não se deve falar somente em devido processo legal, mas em um processo justo.

É próprio da modernidade o estudo da ordem processual com ênfase nos princípios, garantias e disposições de diversas naturezas que sobre ela projeta a CF. Tal método é o que se chama direito processual constitucional e leva em conta as recíprocas influências existentes entre a CF e a ordem processual, como salienta Dinamarco (2016, p. 120).

O direito processual Constitucional exterioriza-se mediante:

- a) A tutela constitucional do processo, que é o conjunto de princípios e garantias vindas da CF; e
- b) A chamada jurisdição constitucional das liberdades.

Os aspectos mais tradicionais do processo não podem ser esquecidos, porém se dá uma maior ênfase em outros direitos principiológicos que buscam a justiça e a efetividade

das normas, como o princípio da igualdade, que pode ser levado em conta para uma série de outros institutos, como, por exemplo, o direito fundamental a uma paridade de armas¹⁷.

Nesse linha a teoria de Habermas (2003, p. 274) nos orienta que:

Os direitos processuais garantem a cada sujeito de direito a pretensão a um processo equitativo, ou seja, uma clarificação discursiva das respectivas questões de direito e de fato; deste modo, os atingidos podem ter a segurança de que, no processo, serão decisivos para a sentença judicial argumentos relevantes e não arbitrários.

O processo legislativo, e mais especificamente o processo de votação, segue essa estrutura, pois temos pelo menos duas partes com ideias antagônicas em confronto, então o processo deve ser conduzido com igualdade entre as partes, garantindo-se certo equilíbrio de forças, para que o Bloco hegemônico não sobrepuje as minorias.

A questão sintetiza-se em: como garantir um processo legislativo justo? Segundo Reale (2001, p. 125), na teoria tridimensional do direito, não importa a definição de justiça, abandonando-se a ideia ética para se basear numa visão prática, como resultado dos acontecimentos históricos, unindo o entendimento de positivistas¹⁸: “compreende-se a natureza ao mesmo tempo circunstancial e histórica da justiça, tornando-se transparente a complementaridade destas asserções: o Direito Positivo pressupõe a Justiça; e a Justiça põe o Direito Positivo como condição de sua realizabilidade”, conforme Reale (2001, p. 126). Portanto, assumimos nesta breve pesquisa a correspondência entre a busca da justiça e a efetividade dos direitos e garantias democráticos, núcleo duro da Constituição programática.

Os princípios constitucionais para serem efetivados precisam interagir, não se excluírem entre si, ou então teríamos uma antinomia jurídica na Constituição. Desse modo, portanto, busca-se uma a interpenetração entre eles, isto é, um completando o outro e lhe dando suporte.

As regras regimentais atuais não podem ser interpretadas apartadas da Constituição democrática e devem ter um entendimento conforme a ordem vigente, caso contrário não se pode falar em democracia, representatividade política nem em justiça.

¹⁷ Esse princípio decorre do princípio da igualdade e é a sua vertente processual. Explica que as partes devem ter correspondência de forças do início ao fim do processo. Muitas vezes mencionado como o princípio da consensualidade, numa abordagem que busca a paz e menos a litigância; mais moderna, buscando a solução pacífica dos conflitos e menos o embate, a rivalidade, o duelo. Paridade de armas é necessária para bom combate processual - Vallisney de Souza Oliveira – ConJur <http://www.conjur.com.br/2014-mai-15/vallisney-oliveira-paridade-armas-necessaria-bom-combate> Acesso em 7/6/2017.

¹⁸ Segundo Reale (2001, p. 124): Auguste Comte, Herbert Spencer, Ernst Haeckel e Stuart Mill.

Para Bedaque (2010, p.18) a técnica é importante, pois dá possibilidade para que os fins sejam alcançados, mas ela não é um fim em si mesma. Do mesmo modo que a forma, ela deve ter uma razão de ser e deve buscar fundamento na teleologia. Portanto, chegamos ao conceito de técnica, segundo Dinamarco (2016, p. 123) é “conjunto de meios preordenados à obtenção de resultados desejados, toda técnica precisa ser informada pela definição dos resultados a obter.”

Não é aceitável que, sob a alegação de uso aparentemente correto da técnica, se violem, de forma subjacente, princípios constitucionais basilares. Como nos ensina Dinamarco (2016, p. 231):

Assim como uma técnica desprovida da prévia definição de objetivos é cega e irracional, assim também a mais profunda das consciências axiológicas será inócua e absolutamente destituída de fertilidade sempre que não se traduza em técnicas adequadas.

Em uma perspectiva integrada, o processo legislativo não pode ser considerado, portanto, mero instrumento técnico. Porque a doutrina atual, conforme vimos, considera pobre e insuficiente a indicação do processo como mera técnica.

Portanto, devem-se assegurar os melhores valores e a justiça buscados no processo, que só podem ser alcançados levando-se em conta os aspectos constitucionais instituídos pelo Estado Democrático de Direito.

O processo, não obstante seja técnico, deve ser informado por objetivos e ideologias revelados na ciência processual e levado a efeito com vistas à efetivação do valor do justo, Dinamarco (2016 p. 128).

O processo justo é aquele que oferece resultados justos, por meio do devido processo legal, insculpido na constituição e revelado pela doutrina. Trata-se, portanto, de uma prescrição de meio e não de fim, ou seja, se se garantir o devido processo legal, o processo alcançou seu objetivo de justiça¹⁹.

O Presidente da CD tem solene compromisso com a justiça. Mas o que seria ela nos termos no Poder Legislativo? O justo seria aquilo que leva à sociedade equidade, desenvolvimento e paz social.

No processo legislativo há uma série de tomadas de decisões pelos sujeitos envolvidos que exercem seu papel na confluência de forças, que é a deliberação. O

¹⁹ Nesse sentido Reale (2001, p. 125) qualifica a “justiça como um **valor franciscano**, vendo nela um **valor-meio**, sempre a serviço dos demais valores para assegura-lhes seu adimplemento, em razão da pessoa humana que é o **valor-fim**” (grifo do original).

Presidente da CD é quem detém maior amplitude de possibilidades, porque exerce maior poder, já que o próprio RICD lhe garante ampla margem de discricionariedade. Por exemplo, o poder de pauta, de convocar sessões e de impelir os deputados a votarem, por exemplo, quando “corta”²⁰ o salário de quem não o fizer.

Luhmann nos orienta que o procedimento seria uma comunicação com o objetivo de uma decisão certa, qual seja: aquela orientada para a verdade, justa, legítima. Esses procedimentos levam a uma tomada de decisão, que deve ser juridicamente organizada e ter como objetivo e essência o estabelecimento do conhecimento da verdade e da justiça.

Processo de legislação se realiza numa rede de argumentações, negociações e comunicações políticas. Habermas (2003, p. 290) nos ensina que:

Quando nos apoiamos numa teoria procedimental, a legitimidade de normas jurídicas mede-se pela racionalidade do processo e da legislação política. Como já foi mostrado, esse processo é mais complexo que o da argumentação moral, porque a legitimidade das leis não se mede apenas pela correção dos juízos morais, mas também pela disponibilidade, relevância, pertinência e escolha das informações, pela fecundidade da elaboração das informações, pela adequação das interpretações da situação e pelas colocações de problemas, pela racionalidade de decisões eleitorais, pela autenticidade de valorações fortes, principalmente pela equidade dos compromissos obtidos.

A Teoria Discursiva do Direito de Habermas informa, então, que o agir comunicativo busca o consenso, a integração social, por meio de entendimentos. O processo legislativo segundo Habermas, no entendimento de Pinto (2005, p. 194) é “o meio por excelência de integração social”, numa “comunidade jurídico-política livremente formada”. Essa sociedade é capaz de vislumbrar nas leis, por meio da razão, a manifestação livre das suas próprias vontades. No entanto, Habermas (2003, p. 345) nos adverte que:

Uma interpretação apoiada numa teoria do discurso insiste em afirmar que a formação democrática da vontade não tira sua força legitimadora da convergência preliminar de convicções éticas consuetudinárias, e sim de pressupostos comunicativos e procedimentos, os quais permitem que, durante o processo deliberativo, venham à tona os melhores argumentos.

É um erro, porém, acreditar que o procedimento seja uma sequência fixa de ações determinadas, como se uma única ação estivesse certa, excluindo-se a possibilidade de escolha. As decisões seletivas dos participantes do processo impelem o procedimento

²⁰ Essa é uma atribuição do Presidente da CD quando define os critérios que compõem a margem variável do salário dos deputados, sejam eles por votação ou por presença nas Sessões Plenárias.

para frente. Cada sujeito que pratica uma ação, ou mesmo omissão, se manifesta no procedimento, estabelecendo uma forma de comunicação no processo, que ensejará ou não a legitimidade. Existe, segundo Luhmann (1980, p. 77), uma “disposição para aceitar a decisão através da participação no processo de decisão”.

O exercício do poder estatal só será politicamente legítimo quando observada essa cláusula de aceitação geral do processo civil moderno.

Por outro lado, a incerteza quanto à decisão a ser tomada coloca os participantes nos seus papéis, querendo influir para a decisão correta, segundo suas convicções. Para Luhmann (1980, p 98), essa é uma verdadeira força motriz do procedimento: a incerteza quanto aos resultados. Ora, se já se conhece o resultado, que motivação os participantes teriam para tentar influir no processo? Nenhuma, nem mesmo se poderia falar nesse caso em democracia.

CAPÍTULO 4 – A decisão do então Presidente da Câmara dos Deputados na ocasião da apreciação da Reforma Política, PEC 182/2007

A PEC 182/2007, apesar da data de sua apresentação, somente ganhou vários apensados em 2015²¹, na vigência da Presidência do então Deputado Eduardo Cunha, sendo constituída Comissão Especial para sua apreciação, como “PEC da fidelidade partidária”. Essa Comissão ganhou diversas proposições apensadas e ficou conhecida como a Comissão da Reforma Política.

Após cerca de quatro meses de trabalho, com reuniões deliberativas, audiências com diversas autoridades e estudiosos do assunto, chegou-se ao relatório final do Dep. Marcelo Castro, do PMDB-PI.

Porém, próximo à deliberação do relatório pela Comissão, diversos Líderes, assim como o Presidente da CD, decidiram enviar a proposta ao Plenário sem a apreciação da Comissão. O Presidente utilizou-se, então, de sua faculdade prevista no art. 52, §6º:

Sem prejuízo do disposto nos §§ 4º e 5º, esgotados os prazos previstos neste artigo, o Presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, independentemente de interposição do recurso previsto no art. 132, § 2º, para as referidas no art. 24, inciso II.

Avocando a proposição para o Plenário²², a matéria não foi, portanto, apreciada no âmbito da Comissão Especial. Alegou-se o fim do prazo regimental. Embora exista abrigo no RICD, há evidentes prejuízos para a deliberação, no processo democrático de argumentação e convencimento dos demais Deputados. Vale ressaltar que ficou registrado na mídia, na época, uma distanciação do Relator em relação ao Presidente. Originariamente um de seus apoiadores, fato que foi uma das causas, inclusive, de sua nomeação como Relator dessa importante comissão, o Dep. Marcelo Castro deu sinais de

²¹ Tramitação disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327> Acesso em 27/06/2017.

²² Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1339764&filename=Tramitacao-PEC+182/2007 Acesso em 26/06/2017.

que seguiria um caminho diferente do pretendido pelo Presidente em seu relatório, o que levou à decisão do Dep. Eduardo Cunha²³.

O Relatório foi fruto dos amplos debates na Comissão e estava pronto para ser votado, no entanto, vários Líderes, juntamente com o Presidente, requereram que seguisse ao Plenário, onde se poderia votar a proposição mais rapidamente²⁴. Destaque-se que foi uma decisão perfeitamente amparada pela norma regimental, embora significasse a adoção de caminho diferenciado para a proposição, com base na ingerência da Presidência. *Ex hipotesi* pode-se considerar que a decisão representou um rompimento com o princípio da isonomia da proposição (direito processual objetivo de todas as proposições serem tratadas de forma igual perante a assembleia).

Em Plenário, foi designado novo Relator, o Deputado Rodrigo Maia do DEM-RJ, em meio a rugas entre o Presidente e o Relator na Comissão. Este recebeu diversas críticas por parte daquele, com o qual não concordava.

Foi estabelecido procedimento especial, em comum acordo com a maioria dos Líderes. Decidiu-se votar as matérias da Reforma política ponto a ponto, sem seguir as estritas regras regimentais. Também essa foi uma decisão amparada pelo regimento, porém indicativa de tratamento diferenciado da proposição em tela, uma vez que a prática usual é a votação de cada uma das proposições isoladamente.

Na apreciação do Plenário, chegou-se à Emenda Aglutinativa nº 22, apresentada em 26/05/2015 pelo dep. Sérgio Souza (PMDB-PR) modificando o art. 17, §5º da CF, para a seguinte redação:

É permitido aos partidos políticos e aos **candidatos** receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas, devendo a lei estabelecer os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo. (Grifo do original)

A Emenda Aglutinativa nº 22 foi rejeitada, porque não alcançou o quórum mínimo de 308 votos “Sim” dos Deputados, conforme anexo I.

No dia 27/05/2015, portanto no dia posterior ao da rejeição da Emenda Aglutinativa nº 22, foi apresentada em Plenário a Emenda Aglutinativa nº 28 de autoria do Líder do PRB, Deputado Celso Russomano, de SP, que pretendia fundir o art. 2º do

²³ Como divulgado em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral.marcelo-castro-rebate-cunha-e-diz-que-ele-devia-ter-escolhido-um-relator-mais-submisso,1689699> Acesso em 27/06/2017.

²⁴ Conforme notícia amplamente divulgada, como por exemplo a disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/votar-reforma-politica-no-plenario-e-o-melhor-procedimento-diz-deputado.html> Acesso em 27/06/2016.

Substitutivo oferecido pelo Relator com os §§ 5º, 6º e 7º do art. 17 da CF, com redação dada pelo art. 2º da Emenda nº 5/2015, apresentada na Comissão Especial, tendo o seguinte teor:

§ 5º É permitido aos partidos políticos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6º É permitido aos candidatos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas.

§ 7º Os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo serão definidos em lei.

Esta Emenda Aglutinativa 28 não estava prevista para ser votada e só foi apresentada após a derrota em Plenário, com fundamento em emendas já existentes, aliás os mesmos da emenda rejeitada.

Ademais, ficara acertado entre os Líderes que não se apreciariam itens fora da ordem pré-estabelecida.

Foi apresentada, ainda, a Questão de Ordem nº 92/2015 pelo Dep. Leonardo Picciani do PMDB-RJ, questionando o recebimento pela Presidência dos destaques nº 1 da bancada do PPS e nº 8 do PT; ambos destacavam a expressão “ou jurídicas”, constante do §5º da Emenda Aglutinativa nº 10, rejeitada em primeiro turno.

Após receber os destaques, o Presidente voltou atrás e no dia 4/8/2015 recusou o seu recebimento²⁵, porque inverteriam e desvirtuariam o texto aprovado em primeiro turno. Fundamentou que o recebimento dos destaques contrariava o art. 162, IV do RICD, o qual fala: “não será permitido destaque de expressão cuja retirada inverta o sentido da proposição ou a modifique substancialmente”.

Afora do contexto da CD, o Supremo foi instado a se manifestar acerca da legalidade do processo legislativo por meio do MS 33.630, em que os autores alegaram violação ao devido processo legislativo.

Porém, conforme vimos, o STF tem se abtido de manifestar-se acerca do processo legislativo por considerar ingerência demasiada na atividade de outro poder da República, exceto se houver flagrante inconstitucionalidade, o que não restou demonstrado segundo

25

Disponível

em

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E8156397D134F1D522E6BD8239B2F9E7.proposicoesWebExterno2?codteor=1366559&filename=Tramitacao-PEC+182/2007

Acesso em 26/06/2017.

a Relatora Ministra Rosa Weber. Esta alegou ainda assunto pertinente a outro poder, por ser matéria *interna corporis*²⁶.

Chamado a se pronunciar, o PGR alegou pedido de extinção do feito, sem resolução do mérito²⁷, porque teria sido perdido o objeto, já que a PEC seguiu ao Senado e foi aprovada apenas o tocante à autorização para os parlamentares mudarem de partidos sem prejuízo para os mandatos, tornando-se a Emenda à Constituição nº 91/2016.

Sob a ótica Regimental, o momento de apresentação da emenda aglutinativa, o quórum mínimo de assinaturas e a forma da nova emenda foram respeitados, porém o rito especial definido para votação dessa matéria não, uma vez que colocou-se em votação emenda aglutinativa que não estava prevista.

Uma vez estabelecido o rito especial de votação de cada um dos pontos, por meio de tratativas entre o Presidente e a maioria dos Líderes, deve-se levá-lo a cabo, sem optar-se por eleger qual dos procedimentos é conveniente para consecução dos fins almejados, o regimental ou o acordado.

Quanto à legitimidade do processo em questão, vimos que o devido processo legal, insculpido na CF, é corolário do Estado Democrático de Direito. Qualquer ingerência no processo pode configurar ofensa ao núcleo duro da CF, às cláusulas pétreas, e portanto deve ser muito cuidadosa.

Quanto à regra da irrepitibilidade, esta ofensa não foi um caso isolado, porque seria ferida pelo mesmo agente, posteriormente, quando da apreciação da PEC nº 171 de 1993 (PEC da redução da maioria Penal), sob a mesma alegação de não se estar votando novamente a matéria, porquanto mais restrita a nova versão. Essa regra é verdadeira norma de proteção da democracia deliberativa, como nos ensinam diversos juristas²⁸:

A regra da irrepitibilidade é, antes de tudo, uma regra que privilegia a autonomia e o livre exercício da atividade parlamentar, blindando o

²⁶ Decisão disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307054426&tipoApp=.pdf> Acesso em 28/06/2017.

²⁷ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310351425&tipoApp=.pdf> Acesso em 26/06/2017.

²⁸ Conforme Manifesto Contra a Manobra do Deputado Eduardo Cunha na Votação da Redução da Maioridade Pena, disponível em <http://constituicaoedemocracia.blogspot.com.br/2015/07/manifesto-contramanobra-do-deputado.html> Acesso em 28/06/2017.

representante do povo contra pressões indevidas para mudança de sua posição política expressada no processo legislativo.

Não se pode imaginar um processo que levaria a apenas um resultado, ou semelhante, o da posição de quem estivesse no exercício do poder de presidente, por meio da mera formalidade da técnica processual. Segundo juristas em artigo publicado: é um erro “interpretar a Constituição à luz do regimento, quando, na verdade, deve ocorrer o contrário: o regimento é que deve ser interpretado à luz da Constituição”²⁹.

Note-se que, segundo reportagem de Agência Câmara Notícias, havia inclusive manifestação do Presidente de pôr em votação o texto principal do relator Rodrigo Maia, com teor semelhante ao da emenda aprovada, caso não se conseguisse o esperado. O que levaria, conseqüentemente, a praticamente o mesmo resultado³⁰.

Como vimos na leitura do art. 60, §5º, na apreciação de Proposta de Emenda à Constituição, nem mesmo sob os auspícios de maioria absoluta do Plenário, pode-se sobrepujar a regra constitucional da irrepetibilidade, pois não há exceção expressamente prevista, como existe no processo legislativo ordinário, constante do art. 67.

Os mandatários do povo brasileiro não têm um cheque em branco para decidirem o que bem entenderem.

Ademais, considerando-se o princípio do processo legislativo de isonomia das proposições, evidencia-se que houve um tratamento assimétrico em relação à proposição em tela, o que, por si só, desvirtua sua aprovação em uma assembleia representativa em uma democracia.

²⁹ Artigo publicado na Revista Consultor Jurídico, 6 de julho de 2015, disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-jul-06/regimento-interno-nao-ignorar-regra-irrepetibilidade> Acesso em 28/06/2017.

³⁰ Notícia disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/489067-FINANCIAMENTO-DE-CAMPANHA-CAMARA-APROVA-DOACOES-DE-EMPRESAS-PARA-PARTIDOS.html> Acesso em 28/06/2017.

CONCLUSÕES

Em uma democracia, cuja noção mais clássica diz respeito ao poder do povo, é parte substantiva do sistema a forma como são produzidas as normas que devem valer para todos – as leis. Não é possível conceber-se a transmissão oral da “lei”, como descrito na narração bíblica (Moisés recebendo a lei de Deus e a transmitindo ao povo), nem a geração unilateral e monocrática da lei, como nas monarquias absolutistas. Uma das facetas mais importantes da democracia é a participação do povo na elaboração das leis às quais se submeterá – nesse sentido, democracia relaciona-se a autogoverno e autonomia. Essa participação, direta, na época da Grécia clássica, tornou-se mediada, nas democracias representativas atuais.

Os autores clássicos que versaram sobre governo e divisão dos poderes, como Montesquieu e John Locke, apontaram o Poder Legislativo como o mais importante e até preponderante sobre os demais, apesar da necessidade de sua convivência harmônica. Isso porque é o Poder Legislativo que vai estabelecer as leis a serem seguidas pelos demais poderes e inclusive por si próprio. Vale ressaltar, curiosamente, que até na concepção arquitetônica de nossa capital, Brasília, Lúcio Costa e Oscar Niemayer fizeram questão de colocar a sede do Poder Legislativo federal (o Palácio do Congresso Nacional) em evidência no conjunto da Praça dos Três Poderes.

Por essa razão, além da estrutura dos poderes, as constituições, como é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil, trazem disposições sobre como deve ser o processo legislativo – a forma de aprovar as leis, normas de validade universal. Como descrevemos no primeiro capítulo, a Constituição traz diversos dispositivos que dão o contorno mínimo ao processo legislativo em nosso País, buscando assegurar, em primeiro lugar, que esse seja exercido com primazia pelo Poder Legislativo (embora sejam reservadas algumas competências nessa área ao Poder Executivo, como a competência para a edição de Medidas Provisórias). Em segundo lugar, a norma constitucional estabelece contornos processuais que visam a assegurar o caráter democrático da lei, inclusive no tocante às possibilidades de participação das minorias.

No segundo capítulo discutimos a questão da legitimidade, ou validade, para usar os termos de Habermas, da norma mediante a observância do devido processo legal na sua formação – no caso, o devido processo legislativo. A partir dos critérios mínimos estabelecidos pela Constituição, as casas legislativas – a Câmara dos Deputados, o Senado

Federal e o Congresso Nacional – elaboram os seus regimentos internos. Esses são normas de natureza eminentemente processual e trazem, com um nível maior de detalhe, os procedimentos que devem ser observados na produção dos diferentes tipos de normas. Os regimentos observam, também, a questão da proteção dos direitos das minorias na participação no processo legislativo. Diante da Constituição Federal e da vigência dos respectivos regimentos internos, a validade da lei é assegurada pela sua estrita observância.

Em termos democráticos, tem-se o seguinte ciclo: o povo elege representantes para exercerem o poder em seu nome, conforme decidido pela Constituição, em seu clássico art. 1º. Esses representantes reúnem-se no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para apreciarem as proposições. Para tanto, são obrigados a respeitar as normas constitucionais que tratam do assunto, bem como as normas institucionais – os regimentos internos. Fazendo isso e estando no devido exercício do mandato popular, os representantes produzem a lei. Ou seja, da equação “pessoa competente” (representante devidamente eleito) + “devido exercício da competência” (respeito ao processo legislativo estabelecido), surge a inovação na ordem jurídica.

No terceiro capítulo, seguimos analisando a legitimidade das leis, via observância dos regimentos, e nos aprofundamos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com destaque para as competências do Presidente da Câmara dos Deputados, uma vez que nossa questão de pesquisa tinha como objetivo identificar se houve ou não atuação indevida do ex-deputado Eduardo Cunha, enquanto Presidente da Câmara dos Deputados, no caso específico da apreciação da PEC que ficou conhecida como “reforma eleitoral”.

Finalmente, nos debruçamos sobre o caso específico que nos propusemos a analisar. Contrastando as decisões do ex-Deputado com o devido processo legislativo, em seus termos doutrinários e práticos, explorados nos capítulos anteriores, pudemos chegar à conclusão de que houve ingerência indevida. A tramitação da proposição sofreu uma primeira interferência quando essa foi avocada ao Plenário, deixando de ser tratada na Comissão Especial que a vinha analisando. Conforme demonstrado e registrado pela mídia na ocasião, tal decisão foi movida por questões pessoais do ex-Deputado Eduardo Cunha. Apenas essa decisão, contudo, não tipificaria, necessariamente, a ingerência, uma vez que a decisão do ex-Deputado estava amparada no regimento. Apesar de configurar uma tramitação atípica, essa decisão era legítima e apenas fazia valer uma regra especial

sobre uma regra geral, um pouco similar, por exemplo, a quando as proposições são submetidas ao regime de urgência.

Contudo, colocada a questão em votação, foi derrotada. No dia seguinte, mediante o expediente de elaboração de uma nova Emenda Aglutinativa, a questão foi novamente apresentada e submetida à votação. A questão de se elaborar uma nova Emenda Aglutinativa foi apenas uma máscara para tentar disfarçar o caráter flagrantemente irregular da decisão, que violava a regra da irrepetibilidade. Tendo em vista os poderes formais do Presidente da Câmara dos Deputados, em relação à definição da pauta e à interpretação das Questões de Ordem, bem como os poderes informais do Presidente, que exercia grande influência sobre os demais Deputados, a questão foi votada novamente e prevaleceu a posição anteriormente rejeitada.

Ainda que o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar, não tenha arquivado a proposição, há que se registrar que houve um vício de origem, tendo em vista a manobra regimental adotada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados. Vale ressaltar, ainda, que o ex-deputado Eduardo Cunha, enquanto Presidente da Câmara dos Deputados, buscou uma atuação enérgica e protagonizou uma série de embates, inclusive com a então chefe do Poder Executivo, Dilma Rousseff, o que foi amplamente noticiado também durante o período. Essa combinação de personalismo do ex-Deputado, amplitude dos poderes do Presidente da Câmara dos Deputados e ambiguidade na interpretação de algumas normas regimentais foi que resultou na possibilidade da aprovação da norma em questão.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Acadêmico de Direito**. 2ª ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2001.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. p. 292, 1988.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. 40. ed. São Paulo: Revistas do Tribunais, 2010.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, consolidado até a Resolução nº 20, de 2016. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2017. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em 12 jun. 2017.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**, texto compilado até 31 de março de 2017. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br>>. Acesso em 03 jun. 2017.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Curso de Regimento Interno**. 3 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 478, 2014.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, p. 448, 2014.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Volume I. 8 ed. São Paulo: Malheiros, p. 912, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Novo Processo**. São Paulo: Malheiros, p. 264, 2016.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

GUIMARÃES, André Sathler. **Caráter Imperativo Dos Estatutos de Universidades Privadas: A Questão Da Homologação de Decisões Pela Reitoria**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 255, p. 59–79, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, p. 354, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, p. 351, 2011.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Trad. de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: UnB, p. 210, 1980.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

REALE, Miguel. **Problemática da Justiça**. Revista CEJ, Brasília, n. 14, p. 121-126 mai/ago. 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **O Compromisso do Projeto de Novo Código de Processo Civil com o Processo Justo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 48, n. 190, p. 237-263, 2011.

OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Paridade de armas é necessária para bom combate processual**. ConJur. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-mai-15/vallisney-oliveira-paridade-armas-necessaria-bom-combate> Acesso em 7/6/2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2009.

ANEXO I

Proposição: PEC Nº 182/2007 - EMENDA AGLUTINATIVA Nº 22 - Nominal Eletrônica³¹

Início da votação: 26/05/2015 23:53

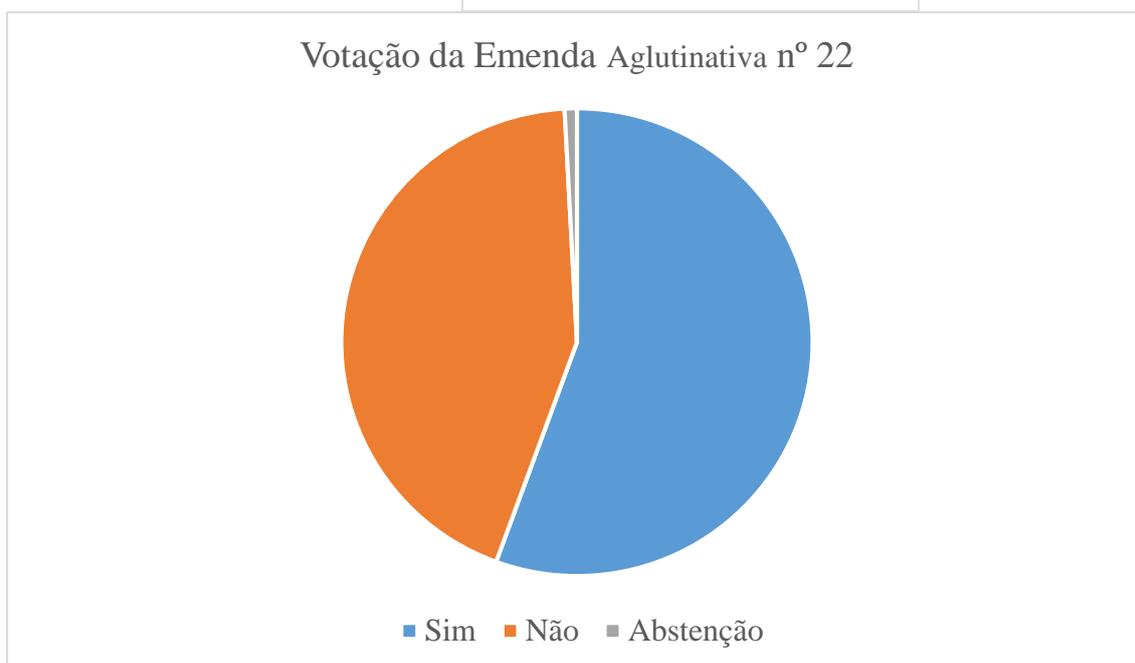
Encerramento da votação: 27/05/2015 00:41

Presidiu a Votação:

Eduardo Cunha

Resultado da votação

| | |
|--------------------------|-----|
| Sim: | 264 |
| Não: | 207 |
| Abstenção: | 4 |
| Total da Votação: | 475 |
| Art. 17: | 1 |
| Total Quórum: | 476 |



³¹ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6354&tipo=partido>. Acesso em 26/06/2017.

ANEXO II

Proposição: PEC Nº 182/2007 - EMENDA AGLUTINATIVA Nº 28 - Nominal Eletrônica³²

Início da votação: 27/05/2015 21:08

Encerramento da votação: 27/05/2015 21:50

Presidiu a Votação:

Eduardo Cunha

Resultado da votação

Sim:

330

Não:

141

Abstenção:

1

Total da Votação:

472

Art. 17:

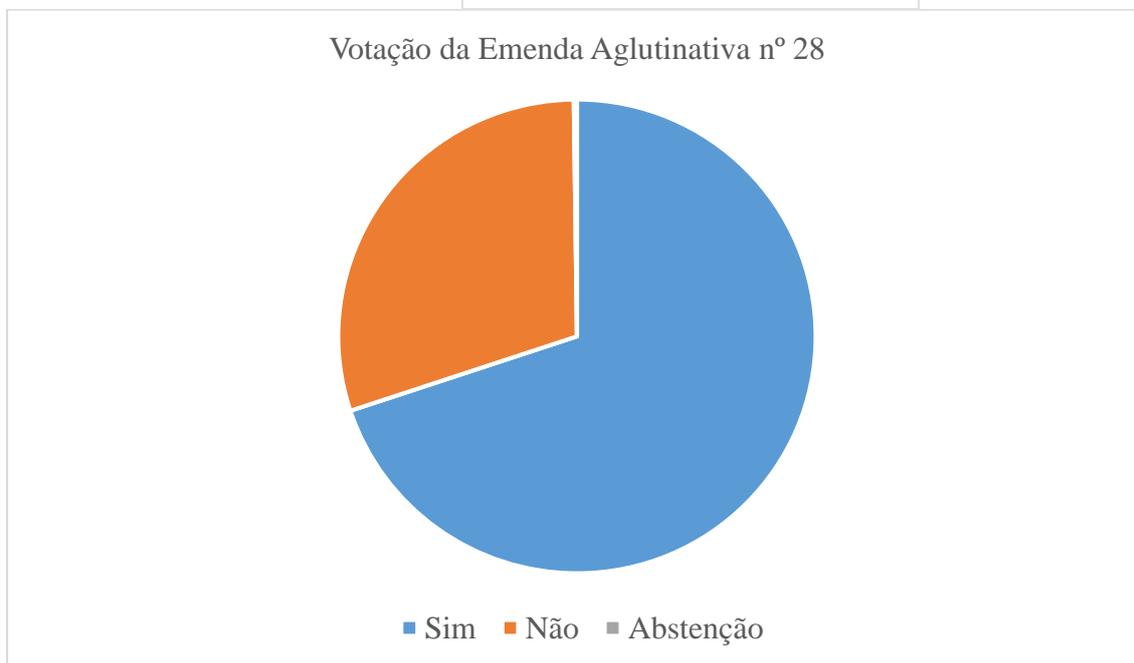
1

Total Quórum:

473

Obstrução:

4



³²