

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**HERALDO PEREIRA DE CARVALHO**

**A SUBTRAÇÃO DO TEMPO DE INTERSTÍCIO ENTRE TURNOS DE  
VOTAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
uma contextualização de interesses segmentados em detrimento  
do direito da cidadania**

**BRASÍLIA  
2010**

**HERALDO PEREIRA DE CARVALHO**

**A SUBTRAÇÃO DO TEMPO DE INTERSTÍCIO ENTRE TURNOS DE  
VOTAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA  
À CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
uma contextualização de interesses segmentados em detrimento  
do direito da cidadania**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Orientador: Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa.

**BRASÍLIA  
2010**

O candidato foi considerado \_\_\_\_\_ pela banca  
examinadora, com média igual a (\_\_\_\_) \_\_\_\_\_

---

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa  
Orientador

---

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto - UnB  
Membro

---

Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco - IDP  
Membro Externo

---

Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa - Unilegis  
Suplente

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.

A meu pai Deraldo, servidor público paulista, que nos deixou recentemente; aos meus avôs Sidinei e Abdon, também servidores já falecidos e que me fazem muita falta na vida. Perdi tantas horas da companhia das minhas filhas Mayara e Isadora e da mãe delas, Cecília, que chego ao fim deste pequeno vôle acadêmico com saldo doméstico negativo e risco de distanciamento irremediável de caros amigos fraternais.

Apraz-me a certeza de ter dado ao estudo do tema o máximo do que eu poderia. Tentei fazer o melhor. O resultado possível é o que segue.

## AGRADECIMENTOS

Àquelas pessoas que integram o serviço público e que se empenham para ser exemplo em matéria de cidadania. Começo pela figura do meu orientador, Alexandre Bernardino Costa, que esteve presente desde a apresentação desta pesquisa em forma de pré-projeto até – mesmo durante as férias dele em Santa Catarina – sua finalização. E chego a todos os diletos educadores com os quais cursei disciplinas ou pelos quais fui avaliado, além do professor ABC: os professores Menelick de Carvalho Netto, Gilmar Ferreira Mendes, Marcos Faro de Castro, José Geraldo Sousa Junior, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, Terrie Ralph Groth, Loussia Penha Musse Felix, Frederico Henrique Viegas de Lima, Argemiro Cardoso Moreira Martins, George Rodrigo Bandeira Galindo, Cristiano Paixão, Carlos Oit (UFG), Alejandra Leonor Pascual e Valcir Gassen.

Tive o privilégio de estudar intensamente com o professor Menelick em diferentes cursos desde sua vinda da UFMG e ter contato com temas de grande complexidade teórica a respeito do Constitucionalismo contemporâneo, para começar a compreender, ao fim, o sentido da missão que é atribuída a um educador de seu porte. O trabalho de pessoas como ele renova em nós a esperança na formação de uma “comunidade de princípios entre pessoas que se reconhecem como iguais”.

A dedicação dos funcionários da Faculdade de Direito – destaque na pós-graduação pessoas abnegadas e gentis como Lia e Helena – foi indispensável à pesquisa. Servidores das bibliotecas da UnB, Câmara dos Deputados e Senado Federal, assessores do Legislativo, Executivo e Judiciário mostraram-me o funcionamento de setores da máquina pública que, anonimamente, têm na eficiência uma de suas marcas. É um tipo de lastro que deveria nortear todas as ações no serviço público, como reclama a cidadania.

Não poderia deixar de lembrar colegas do doutorado e também professores: Paulo Gustavo Gonet Branco, Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, Mamede Said Maia Filho e Paulo Blair. Graças a eles, diretamente e por meio de grupos de pesquisa, tive contato com preciosas experiências acadêmicas somadas, para que eu pudesse absorvê-las, a uma dose de paciência infinita de cada um.

Recordo ainda com carinho cada um dos colegas da turma que ingressou em 2008 comigo: Carolina Ferreira, Eneida Dultra, Fabiano Barbosa, Flávia Carlet, Joelma Sousa, Judith Santos, Marcelo dos Guarany, Mércio Antunes, Noêmia Porto, Paulo Rená Santarém, Pedro Abramovay, Ricardo Zagallo e Rodrigo Canalli. A eles, o meu obrigado pela cumplicidade e parceria no aprendizado.

E agradeço, acima de tudo, a você que me lê. Seja compreensivo para com um, já velho, jornalista que acabou se embrenhando, não sem pesadas advertências, pelo mundo do Direito Constitucional para aprimorar a forma de contar histórias do interesse da esfera pública. Foi pensando em você, leitor, principalmente, que eu fiz este Mestrado Acadêmico e o trabalho final que segue. Não me abandone agora, por favor!

“[...] De fato, o único fator causal inegável de nosso atraso é o caráter das classes dominantes brasileiras, que se escondem atrás desse discurso. Não há como negar que a culpa do atraso nos cabe é a nós, os ricos, os brancos, os educados, que impusemos, desde sempre, ao Brasil, a hegemonia de uma elite retrógrada que só atua em seu próprio benefício [...]”.

(Darcy Ribeiro).

## RESUMO

Ao longo de duas décadas, entre 1988 e 2008, passaram a fazer parte da Constituição da República Federativa do Brasil – que na cerimônia de sua promulgação, em 5 de outubro de 1988, foi chamada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte Deputado Ulysses Guimarães de “[...] Constituição Cidadã [...]” – disposições com claro viés de ilegitimidade. E de legalidade, ao menos, duvidosa. Estes aspectos podem ser percebidos na supressão do tempo de interstício entre turnos de votação de Proposta de Emenda à Constituição, fato que acaba por eliminar a exigência constitucional de dois turnos de votação e que compromete o próprio sentido de democracia, porque subtrai um intervalo que é, em si, parte dos instrumentos vitais de defesa da cidadania. O processo se deu de maneira acobertada por um discurso submetido ao jargão parlamentar, que tratava, pretensamente, de interesses da cidadania, feito por quem tinha o dever de representar o conjunto de cidadãos nas duas Casas do parlamento brasileiro. O primeiro capítulo trata sobre formas de autoritarismo no parlamento: subtração do tempo no processo de reforma constitucional. É a visão do problema a partir de um detalhe – a supressão do interstício para votação de PECs – e a significação que possa ter tido para alterar o sentido do conteúdo constitucional. Um detalhe pouco perceptível na rotina jurídico-legislativa poderá ajudar a explicar a raiz de um passado autoritário nas Casas do parlamento e os indícios que levaram a uma matriz de pensamento inspirada em modelos ditatoriais ainda influentes, imperceptivelmente, na rotina congressual. O segundo capítulo aborda a construção do entendimento e evolução do rito das propostas de emendas constitucionais. Reporta a previsão de reforma das Cartas Brasileiras numa arqueologia sobre a construção do capítulo na Constituição de 1988 sobre o processo legislativo. A construção do entendimento na Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987, o interstício projetado de até 90 dias entre turnos de PEC, o *quorum* mínimo de aprovação de 2/3 em sessão do Congresso Nacional, que foram deixados para trás em busca da rapidez do processo reformador. O terceiro capítulo traz à tona o debate do controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal e do prenúncio da necessidade de mudança no entendimento. Em verdade, a Corte, em seu colegiado ou definitivamente, não enfrentou o tema sob a alegação de que as questões relacionadas ao processo legislativo eram afetas aos Regimentos Internos. Consolidou-se, assim, a abstenção estabelecida nos casos envolvendo “questões políticas”, de interesse interno, mesmo quando a Constituição sofreu alterações estruturantes. Uma realidade que exige urgente reformulação jurisprudencial na linha do debate doutrinário que, em países da Europa, já se mostra consolidado e que, no Brasil, se intensifica cada dia mais.

**Palavras-Chave:** Constituição da República Federativa do Brasil. Supressão. Interstício. Proposta de Emenda à Constituição. Democracia. Cidadania.

## ABSTRACT

Over the two decades between 1988 and 2008, became part of the Constitution of the Federative Republic of Brazil - that the ceremony of its promulgation on October 5, 1988, was called by the president of the Deputy Ulysses Guimarães de "[...] Citizen Constitution [...]" - provisions with a clear bias of illegitimacy. And of legality, at least, questionable. These aspects can be perceived in various situations, such as the suppression of interstitial time between shifts for a vote on Amendment to the Constitution. This fact undermines the very meaning of democracy, because it subtracts a range that is itself part of the vital instruments of defense of citizenship. The process was so covered up by a speech made to the parliamentary jargon, which was allegedly in the interests of citizenship and was done by whoever had the duty to represent all citizens in both houses of the Brazilian Parliament. The first chapter discusses ways of authoritarianism in parliament: subtraction of the time in the process of constitutional reform. It is the vision of the problem from one detail - the removal of interstitial PECs to vote - and meaning it may have had to change the direction of constitutional content. A little detail visible in routine legal and legislative may help explain a root of an authoritarian past the Houses of Parliament and the evidence that led to an array of thought inspired by models dictatorial still influential, imperceptibly, the congressional routine. The second chapter deals with the construction of understanding and development of the rite of the proposed constitutional amendments. Addresses the provision of retirement letters from a Brazilian archeology on the construction of the chapter in the Constitution on the legislative process. The construction of understanding in the National Constituent Assembly of 1986/1987, the interstitial designed up to 90 days between periods of PEC, and a minimum quorum for the approval of 2 / 3 in a session of Congress who were left behind in the speed of the process reformer. The third chapter brings up the discussion of the judicial review by the Supreme Court and the prediction of the need for change in understanding. In fact, the Court in its collegiate or definitely not addressed the issue on the grounds that matters relating to the legislative process were affected by the Bylaws. Consolidated, thus, expected to abstain in cases on "political issues" of interest law, even where the Constitution has undergone structural changes. A reality that was to require reconsideration of the case-line doctrinal debate in European countries, as shown consolidated and intensified in Brazil more each day.

**Keywords:** Constitution of the Federative Republic of Brazil. Abolition. Interstitial. Proposal for Amendment to the Constitution. Democracy. Citizenship.



## LISTA DE SIGLAS

<b>ADCT</b>	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>CCJ</b>	Comissão de Constituição e Justiça
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>DEM</b>	Democratas
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>MS</b>	Mandado de Segurança
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PPB</b>	Partido Progressista Brasileiro
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PRB</b>	Partido Republicano Brasileiro
<b>PSBD</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>RICD</b>	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
<b>RISF</b>	Regimento Interno do Senado Federal
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TJDF</b>	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1. AUTORITARISMO NO PARLAMENTO: SUBTRAÇÃO DO TEMPO NO PROCESSO LEGISLATIVO PARA REFORMA CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>23</b>
1.1. A supressão do tempo no processo de reformas da Constituição de 1988 .....	26
1.2. O detalhe e a tradição jurídica brasileira .....	43
1.3. Passado autoritário no parlamento brasileiro: resquícios de inspiração de regime ditatorial na dinâmica do Congresso pós-Constituição de 1988, com a quebra de interstício de PECs .....	46
1.4. Reforma constitucional via emendas: os primeiros casos de supressão de prazo entre primeiro e segundo turnos .....	56
1.5. Construção do arcabouço regimental para suprimir interstício entre turnos de votações: do "simples" Requerimento de Quebra de Interstício à complexidade do Calendário Especial no Senado. A regra geral que se sobrepõe à regra especial....	65
<b>2. CONSTRUÇÃO DO ENTENDIMENTO E EVOLUÇÃO DO RITO DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO</b> .....	<b>80</b>
2.1. Processo de reforma nas constituições brasileiras .....	80
2.2. A Constituinte de 1986/1987 e o resgate dos debates sobre o artigo 60/CF-88 (Processo Legislativo) .....	83
2.3. A "soberania" do Plenário como forma de autonomização do Parlamento .....	90
2.4. Definição de interstício na Câmara e no Senado .....	93
2.5. Reformas do período de 1996 a 2008 .....	96
2.6. Os casos de PEC com quebra de interstício .....	100
<b>3. CONTROLE JUDICIAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PRENÚNCIO DE MUDANÇA NO ENTENDIMENTO</b> .....	<b>117</b>
3.1. Jurisdição constitucional .....	117
3.2. A natureza jurídica dos regimentos parlamentares no Brasil e exemplos no exterior .....	121
3.3. Controle judicial de constitucionalidade do processo legislativo no Estado Democrático de Direito (STF X TJDTF) .....	127
3.4. Doutrina <i>Interna Corporis</i> .....	145
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>156</b>
<b>GLOSSÁRIO</b> .....	Erro! Indicador não definido.

## INTRODUÇÃO

“[...] – Sr. Presidente apenas quero dizer que não sei o que votei”.  
Senador Pedro Simon, PMDB – RS<sup>1</sup>.

Em duas décadas, entre 1988 e 2008, passaram a fazer parte da Constituição da República Federativa do Brasil – que na cerimônia de sua promulgação, em 5 de outubro de 1988, foi chamada de “[...] a ‘Constituição Cidadã’, porque recuperará como cidadãos, milhões de brasileiros, vítimas da pior discriminação: a miséria [...]” (GUIMARÃES, 1988, p. 06) – disposições com claro viés de ilegitimidade. E de legalidade, ao menos, duvidosa quando, na prática, viola a exigência constitucional de dois turnos de votação.

Foram construídas por meio de um tipo submerso de expediente que ainda teve o potencial de ferir o próprio sentido de democracia, porque subtraiu um espaço de tempo projetado, em si, como parte dos instrumentos de defesa da cidadania. O processo se deu de maneira acobertada por um discurso submetido ao jargão parlamentar, que não se limitou a campos ideológicos e partidários, que tratava, pretensamente, do interesse da cidadania e que era feito por quem tinha a missão de representar o conjunto de cidadãos nas duas Casas do parlamento brasileiro.

O processo para reformar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em diferentes etapas até 2008, levou à aprovação de um total de 24 mudanças de estrutura e conteúdo sem que um requisito expresso tivesse sido obedecido: o intervalo de tempo entre as etapas de votação de Proposta de Emenda à Constituição – PEC entre primeiro e segundo turnos.

Trata-se de um período estabelecido, por imposição textual da própria Carta de 1988, para dar transparência à primeira fase do processo de votação e aumentar a chance de serem reveladas ações de interesses apenas segmentados e se poder chegar, com menos pressa, às formas de maior regularidade indispensáveis às etapas de alteração de uma obra que, por decisão de quem

---

<sup>1</sup>A expressão é do Senador gaúcho Pedro Simon ao final da votação do primeiro Requerimento para Dispensa de Interstício no Senado Federal.

recebeu o poder originário para fazê-lo, requer ritos especiais e condições expressas para sua alteração<sup>2</sup>. E apenas no que puder ser alterado.

Um texto constitucional, para refletir em seu todo as características fundamentais e os valores essenciais de uma comunidade de princípios, constituída por cidadãos que possam se reconhecer como iguais, inclusive em suas diferenças, tem na rigidez para o processo da mudança de suas disposições, justamente, o mais relevante instrumento de autodefesa. Essa característica é marca do constitucionalismo porque incorpora às regras do procedimento para reforma um conjunto exposto de exigências formais e até solenes.

O *quorum* diferenciado, para maior, o intervalo mínimo entre duas fases de votação idênticas, que são os dois turnos previstos originariamente e a promulgação pelas duas Mesas Diretoras, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em sessão conjunta do Congresso Nacional, estão entre os requisitos fundamentais. Com isso, se buscou harmonizar uma obra que pretendeu ser perene e vinculada ao pacto que lhe deu origem, e que teria de conviver com a necessidade de alteração pontual de conteúdo, desde que assegurada a preservação das características essenciais do todo originário.

Neste sentido, seria pré-condição o regular procedimento dado pela movimentação de um devido processo legislativo para reforma constitucional, sob as luzes da esfera pública e no interesse da comunidade de, ao mesmo tempo, partícipes e destinatários de seus mandamentos. Tal movimentação deveria estar baseada num amplo conjunto principiológico, que tem a imprescindível amarra nos direitos fundamentais e demais princípios democráticos. O desapego ao conjunto de regras procedimentais materializa um poder de subverter o sentido de Constituição como balizadora automática e necessária das relações no reduto por ela tracejado e no âmbito do universo a ela compulsoriamente submetido.

---

<sup>2</sup>Além do interstício entre turnos para votação de PEC, há também o interstício para publicação (art. 150 e 202, § 5.º do RICD e art. 280 do RISF). Esta forma de interstício foge ao escopo da presente dissertação.

A eliminação de etapas, a mudança de um espaço de tempo cronológico, a troca imediata do que deveriam ser quinzenas, por dias e, não raramente, por horas ou minutos, poderiam até ter sido vistas como mais um detalhe na rotina de funcionamento de um dos poderes da República brasileira, não fossem indícios em sentido oposto. Há registro de sinais de ações nada pontuais, orientadas justamente por interesses ocultos pela eliminação de um prazo que é patrimônio da esfera pública e, como tal, só ela teria o direito sobre sua disponibilidade.

A relevância das regras procedimentais está no fato de que o direito objetivo legislado pode ter em sua matriz reformadora influência determinante de interesses subliminares e motivados que se formaram na corporação parlamentar cuja representação nem sempre se viu comprometida com valores inerentes à democracia participativa e aos princípios dela decorrentes. Formas de interesse segmentado, ocultas pela eliminação da regular publicidade a que a redução do tempo leva, podem ter criado uma “narrativa” da legalidade formal construída ilegitimamente e, ainda assim, imposta legalmente, ou não, de forma compulsória a todos os que se obrigam a estar vinculados à Constituição.

Identificar a influência de uma dinâmica rumo à indevida autonomização, permeada por discurso integrativo, apenas na aparência da locução, nas duas Casas do Congresso no processo de reformas da Constituição de 1988 e, reflexivamente, até no que teria levado às formas de “mutação constitucional” em dispositivos reformados, foi o desafio deste trabalho. Como pano de fundo esteve a ideia, derivada de formulações teóricas sobre o direito e a democracia<sup>3</sup>, numa variação na linha de uma Teoria Discursiva da Constituição, de se refletir sobre votações que possam ter sido feitas em nome de uma esfera pública que se viu alheia a esse processo.

Por uma convenção política não orientada, necessariamente, pelas mesmas prescrições de independência e harmonia entre os Três Poderes,

---

<sup>3</sup>A propósito do debate a respeito da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas no Brasil, são indispensáveis os prefácios à 2ª edição, por Lúcio Antônio Chamon Júnior e à 1ª edição, por Menelick de Carvalho Netto (CATTONI, 2006).

canonizadas no Texto Constitucional, perdurou no período posterior à Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987 uma pauta congressual em que o Legislativo pareceu estar subjugado à agenda do Executivo e a um Supremo Tribunal Federal por vezes silente. Em duas décadas a Corte não fez o controle de constitucionalidade, em julgamento definitivo pelo colegiado, do descumprimento de interstício entre turnos de votação de Proposta de Emenda à Constituição e da inconstitucionalidade daí decorrente pelo fato de não ter havido votações em turnos duplos.

De sete vezes em que o STF foi acionado e decidiu sobre ações que envolveram descumprimento de normas regimentais do parlamento, duas delas tratando especificamente sobre desrespeito a interstício, prevaleceu a doutrina baseada no “[...] *traditional English concept of legislative supremacy, which views lawmaking as an absolute sovereign prerogative and the legislative process as a sphere of unfettered legislative omnipotence [...]*” (SIMAN-TOV, 2009b, p. 327), entendimento originário do parlamento inglês que chegara ao século XVIII como corporação de perspectivas ilimitadas, origem da “*bill of rights*”, que consolidou a ideia de soberania do parlamento especialmente nas chamadas “questões políticas”.

No Brasil de 1988 e anos posteriores, temas considerados *interna corporis* permaneceriam, em seu amplo conjunto, sob a esfera de influência exclusiva dos próprios signatários – os parlamentares –, ficando, assim, imunes ao controle jurisdicional, independentemente de ser esse um tipo de dilema que, para a doutrina e jurisprudência estrangeiras, parece superado ou em fase de transição em países que inspiraram o modelo adotado pelo sistema judicial brasileiro, o qual padece de uma contradição complementar, de fundo.

Foi a Constituição Federal de 1988 que deu fundamento aos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional, os quais devem ser elaborados e observados pelos parlamentares estritamente na atividade legislativa e mesmo fora dela. Quando a ação de deputado federal ou senador da República esteve flagrantemente incompatibilizada com disposições constitucionais expressas, o STF

– a Corte Constitucional – conheceu do seu direito de intervir no processo legislativo, até preventivamente, para controle da legalidade.

Entretanto, em situações de desrespeito à norma regimental quando foram colocados em risco, reflexivamente, primados constitucionais, a jurisprudência da Corte manteve o entendimento de que esse tipo de controvérsia envolvia questão política. Mesmo quando o resultado da ação política foi em sentido contrário à preservação do Texto Constitucional, restou formatada uma jurisprudência que se absteve no mérito ou considerou tratar-se de matéria *interna corporis*, “imune” ao controle do Judiciário e afeta exclusivamente ao parlamento.

Se o desrespeito ao Regimento Interno levou a uma forma irrelevante de vício no processo legislativo e, por isso, foi convalidado ou se, ao contrário, tratou-se de vício essencial, hipótese que imporia controle por inconstitucionalidade do ato decorrente, a controvérsia não pareceu suficientemente analisada pela Suprema Corte brasileira. O cumprimento de formalidades normativas para reforma constitucional é imposto pela própria Carta de 1988 que, se não trata do interstício, remetendo-o para os Regimentos, vê nas formas regulares procedimentais um dos requisitos dos ramos processuais do direito, entre eles o legislativo.

O procedimento regular é garantia constitutiva de democracia e de direitos fundamentais, resultantes de lutas históricas de segmentos que buscaram formar a tessitura de nação construída pela representação do todo do tecido social numa percepção inclusiva. Trata-se de processo complexo e múltiplo, que precisa ter nas formas de sua movimentação pública o resultado de um debate organizado por e a partir de quem às normas irá se submeter como se as tivesse formulado na condição de integrante das Casas parlamentares.

Naquela espécie de palco, um personagem deixou a impressão de observar todo o cenário de construção legislativa sem ter demonstrado que tenha tido, em vida, a suposição de que, um dia, uma representação de sua figura iria estar destacada justamente no local que bateria um recorde no número de decisões apressadas para reformulação constitucional. E que, de uma forma ou de outra,

mexeram com a vida de uma infinidade de pessoas, sem que elas conhecessem exatamente com que intensidade e dimensão.

Era gente que, em sua maioria, por estar alheia ao funcionamento detalhado da engrenagem parlamentar e do que esteve por trás do cenário político-legislativo, nem sempre pôde parar e avaliar a rotina de um lugar em que a aparência e as formalidades exigidas, do jeito de vestir ao de falar, podem esconder segredos equivalentes aos de um tipo de engrenagem que, vez por outra, chega a lembrar uma encenação em andamento.

Rui Barbosa apareceu como personagem neste enredo e a cena referida se passou na capital da República Federativa do Brasil, Brasília, no Distrito Federal, num dos edifícios da Praça dos Três Poderes que reúne as sedes do Judiciário – Palácio da Justiça, do Executivo – Palácio do Planalto e, destacada, no centro, a do Legislativo – Congresso Nacional, com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. No plenário principal foi colocado um busto do Patrono do Senado, que em 1891 se insurgiu contra o desrespeito às regras elementares de uma constitucionalidade incipiente.

O jurista baiano patrocinou o que é considerado um marco na jurisprudência brasileira, o HC 300<sup>4</sup>, que influenciou disposições constitucionais do conjunto de direitos e garantias fundamentais, como as do artigo 5.º da CF/1988, especialmente o XXXV, que dispõe: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito [...]” (BRASIL. Constituição, 1988). Qual seria a reação de Rui Barbosa se pudesse imaginar que sua imagem seria testemunha de alterações procedimentais em série na rotina legislativa, as quais ele, como advogado, tanto quis ver preservadas?

---

<sup>4</sup>A ementa do HC 300 é a seguinte: “Estado de Sítio. O advogado Rui Barbosa impetra *habeas corpus* em favor do Senador Almirante Eduardo Andenkolk e outros cidadãos, indiciados por crimes de sedição e conspiração, presos ou desterrados em virtude de decretos expedidos pelo Vice-Presidente da República, Marechal Floriano Peixoto, na função de Presidente. Tais atos determinam a suspensão das garantias constitucionais, decretando-se o estado de sítio no Distrito Federal. Fundamenta-se o pedido na inconstitucionalidade do estado de sítio e na ilegalidade das prisões ocorridas, umas antes de decretado o estado de sítio, outras, depois de terminada a sua vigência, quando devem imediatamente ser restabelecidas as garantias constitucionais” (BRASIL, 1892).



Teria sido o caso, fazendo um corte profundo na linha temporal, das 24 Propostas de Emenda à Constituição de 1988, entre 57 promulgadas, com eliminação do tempo previsto para o intervalo de votação no Senado Federal, que é de, no mínimo, cinco dias. Dessas mesmas PECs, três passaram por processo semelhante na Câmara dos Deputados, também com quebra do interstício<sup>5</sup> de, no mínimo, cinco sessões ordinárias.

Na Câmara, as sessões ordinárias são as de “[...] qualquer sessão legislativa, realizadas apenas uma vez ao dia em todos os dias úteis de 2ª a 6ª Feira, ao contrário das extraordinárias, que podem ser realizadas em dias e horários diversos dos pré-fixados para as ordinárias[...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2006, p. 82). No Senado Federal, as sessões deliberativas ordinárias são aquelas realizadas de segunda a quinta-feira às quatorze horas e às sextas-feiras às nove horas, quando houver Ordem do Dia previamente designada. Existem também as sessões extraordinárias, com Ordem do Dia própria, “[...] as quais realizar-se-ão em horário diverso do fixado para sessão ordinária. A regra prevê que a convocação poderá ser feita pelo presidente da Casa, ouvidos os líderes em casos de necessidade de deliberação urgente[...]” (BRASIL. Congresso. Senado, 2007a, p. 103).<sup>6</sup>

A análise sobre o ritmo de funcionamento das duas Casas do parlamento para reformar a Constituição de 1988, também considerou que a busca pela

<sup>5</sup>Segundo o Vocabulário Jurídico, “[...] existem as seguintes espécies de interstício: derivado do latim *interstitium* (intervalo de tempo), entende-se, na linguagem jurídica, por *espaço de tempo* que deve ser anotado antes que se realize determinado fato jurídico. É assim a anotação de um prazo ou o percurso de um tempo, julgado indispensável para a promoção de qualquer ato, que não pode ser feito antes que essa *demora* se tenha verificado.

Na técnica do Direito Administrativo, é o interstício o tempo em que, necessariamente, se deve manter o funcionário ou o empregado numa *classe ou categoria* da hierarquia funcional, até que possa ser promovido a outra classe ou categoria de grau *superior*.

Determinada por lei, essa *demora* ou *permanência obrigatória*, numa classe por certo tempo, a fim de que se possa passar a outra imediatamente superior, diz-se *interstício legal*.

Nesta razão, uma vez estabelecido o *interstício*, nada pode ser feito enquanto não tenha ele transcorrido. Tudo ficará como está em sua vigência, pois seu sentido de *permanência* ou *demora* firma a *parada no mesmo lugar*, até que, cumprido, validamente se promova o ato, que tenha a função de dar nova posição ou novo aspecto às coisas ou às pessoas [...]” (SILVA, 2006, p. 766).

<sup>6</sup>O artigo 85 do Regimento Comum estabelece apenas uma disposição para o procedimento de PEC no Congresso Nacional “[...] aprovada a proposta em segundo turno as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em sessão conjunta, solene promulgarão a emenda à Constituição [...]” (BRASIL. Congresso, 2007, p. 33).

neutralidade num estudo de caso é sempre um desafio. A advertência de que: “[...] *Maps are generally read and used with a less critical eye than any other printed work. How to Lie with Maps demonstrates how they can be manipulated and for what purpose [...]*” (MONMONIER, 1996, p. 207) sempre permeou a presente pesquisa.

O mapa aqui sucintamente traçado buscou reconstruir um conjunto de votações no Congresso Nacional a partir dos pressupostos de que “[...] presente e passado iluminam-se com luz recíproca [...]” (BRAUDEL, 2007, p. 56). E, nestes casos, “[...] a atenção incidirá sobre o que se mexe depressa, brilha com razão ou sem razão, ou acaba de mudar, ou faz barulho, ou se revela sem esforço [...]” (BRAUDEL, 2007, p. 57). Uma noção autoritária de influência no Poder Legislativo pode ter contribuído na busca para abrandar exigências à reforma constitucional.

Exceções na vida político-institucional do País não são incapazes de ter contribuído para formatar um tipo pensamento, como o do apogeu ideológico militar, que iria levar à implantação, no Brasil, de mais um longo período de regime “autoritário burocrático” nos anos 60. A expressão usada por autores, como Fernando Henrique Cardoso, que se refere também ao que chama de Anéis Burocráticos, “[...] as máquinas burocráticas enlaçadas com interesses privados [...]” (CARDOSO, 2004, p. 01), foi originariamente formulada por Guillermo O’Donnell (1976), que a emprega como a:

[...] tentativa, iniciada em 1966, de implantar e consolidar na Argentina o que chamo de Estado ‘burocrático-autoritário’, suas modalidades de aliança com a grande burguesia doméstica e com o capital internacional, seus impactos sociais e, finalmente, seu colapso a partir das grandes explosões sociais de 1969 foram comparados com as experiências do Brasil a partir e 1964, do Chile a partir de 1973 e, na medida em que a escassa informação disponível o tornou viável, com a experiência do Uruguai [...] <sup>7</sup>.

No Brasil da década de 1970, a defesa dos ideais dos períodos de excepcionalidade institucional teve inspiração na ideia de que:

<sup>7</sup>Collier (1982) criticava “[...] a argumentação central defendida por Cardoso e O’Donnell do ‘autoritarismo burocrático’ se opondo ao emprego deste termo como enquadramento global para classificar o que ele chama de ‘O Novo Autoritarismo na América Latina’, embora ache apropriado classificar tais regimes de autoritários, sua crítica consiste na necessidade de estabelecer uma diferença entre as características centrais destes regimes e o tipo de Estado a que estão inseridos [...]” (RAMOS, 2009).

[...] nenhum arranjo institucional, esboçado teoricamente ou realmente praticado, logrou permitir que o povo, a maioria, se governe a si próprio. A razão disso é uma só e muito simples: é impossível que a maioria se governe a si própria e à minoria; é impossível a Democracia entendida como governo pelo povo. O governo é sempre exercido por uma minoria, sempre é uma minoria que governa enquanto a maioria não faz mais que obedecer. Dessa verdade elementar tem de partir qualquer estudo realista, qualquer pesquisa de modelo político que dê ao povo um papel de realce, qualquer busca da democracia possível [...] (FERREIRA FILHO, 1972, p. 23).

O propósito desta pesquisa para a conclusão do Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, Linha de Pesquisa 2: Constituição e Democracia: Teoria, História, Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional, foi buscar as origens de um tipo de apropriação do direito ao devido processo legislativo. A tematização sobre a legitimidade de formas abruptas para emendar um texto que se previa originariamente protegido buscou pressupostos numa teoria discursiva da Constituição para problematizar aquele momento, dividindo o trabalho em três partes e uma conclusão.

O primeiro capítulo abordará formas de autoritarismo no parlamento: subtração do tempo no processo de reforma constitucional. É a visão do problema a partir de um detalhe, que é a supressão do interstício para votação de PECs, e da significação que possa ter tido para alterar o sentido do conteúdo constitucional. Um detalhe pouco perceptível na rotina jurídico-legislativa poderá ajudar a explicar a raiz de um passado autoritário nas Casas do parlamento e os indícios podem levar a uma matriz de pensamento inspirada em regimes de exceção ainda influentes, imperceptivelmente, na rotina congressional.

São hipóteses para explicar a busca por reformas com a quebra de um parâmetro, vedada por uma Constituição rígida, que é marca do necessário entrelaçamento entre procedimento, democracia e direitos fundamentais. O processo reformador via emendas e os exemplos de quebra de interstício podem revelar a construção do discurso jurídico interno e de um arcabouço regimental, usados abusivamente, para justificar processos de supressão do tempo cronológico e facilitar a reforma até com elementos que negaram uma visão principiológica integrativa do próprio direito.

O segundo capítulo tratará da construção do entendimento e evolução do rito das propostas de emendas constitucionais. Abordará a previsão de reforma das Cartas Brasileiras numa arqueologia a respeito da elaboração do capítulo na Constituição sobre o processo legislativo. A construção do entendimento na Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987, o interstício projetado de até 90 dias entre turnos de PEC com *quorum* mínimo para aprovação de 2/3 de votos em sessão do Congresso Nacional.

A não observância das regras regimentais, invocando-se a soberania do plenário como fator de autonomização do parlamento, levou à definição política do que restou compreendido por interstício entre turnos de votação de PEC, segundo cúpulas no parlamento. Esse fato teve consequências no processo de reformas depois de 1988 e na construção de um conjunto de emendas promulgadas graças à dispensa de interstício ou a um calendário especial para votação sumária.

O terceiro capítulo trará à tona o debate do controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal e o prenúncio da necessidade de mudança no entendimento. Em verdade, a Corte, no colegiado e definitivamente, não fez o controle judicial das formas do processo legislativo afetas aos Regimentos Internos. Consolidou-se a abstenção prevista em casos envolvendo “questões políticas”, de interesse interno, mesmo quando a Constituição sofreu alterações estruturais.

Uma síntese da visão sobre Regimentos parlamentares e sua força legal no Brasil fechará o capítulo. A hierarquia baseada na equivalência ou na parametricidade de Regimento à Constituição. Também haverá abordagem quanto a modelos adotados em outros países, o papel da jurisdição constitucional e os argumentos para a falta de repressão expressa em ações contra a quebra do interstício apresentadas ao Supremo Tribunal Federal – STF. Em sentido diferente, a palavra do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – e o controle expresso feito em atos da Câmara Legislativa do Distrito Federal, mesmo com as peculiaridades de um integrante diferenciado da Federação Brasileira.

Um dos objetivos foi resgatar significados de períodos da formação contemporânea da constitucionalidade brasileira. Momentos potencialmente controvertidos de repercussão permanente em que:

[...] o passado é religado ao presente, à operação do sistema do direito, para legitimar um determinado projeto de futuro. [...] É quando se caracteriza uma necessidade da busca da aplicação de significados, presentes ou ocultos, na narrativa da normatividade em que o parâmetro é um conjunto de exemplos da prática legislativa no Brasil, aqui escolhido [...] (BARBOSA, 2009, p. 25).

Deste ponto de partida se pode conceber, mais claramente, o desafio de compreender a dimensão de fatos passados com repercussão abrangente e perene. Realidades calcadas na impressão, nada ingênua, de que não se terá “[...] jamais o direito a um saber total e final sobre o passado, mas a possibilidade de se exigir que a história institucional seja pensada também a partir de informações ocultadas ou propositadamente esquecidas [...]” (BARBOSA; CARVALHO NETTO, 2007, p. 31).

## 1. AUTORITARISMO NO PARLAMENTO: SUBTRAÇÃO DO TEMPO NO PROCESSO LEGISLATIVO PARA REFORMA CONSTITUCIONAL

[...] – Paciência, manos! não! não vou na Europa não. Sou Americano e meu lugar é na América. A civilização européia decerto escolhamba a inteireza do nosso caráter [...].  
(Macunaíma, O Herói Sem Nenhum Caráter)

Não fosse certo desconforto provocado pela figura do herói construído por Mário de Andrade, poderia até ser ele o único ponto de partida de uma abordagem que pretende estar amparada por uma reflexão baseada numa Teoria Discursiva do Direito e da Democracia<sup>8</sup> e que visou identificar, em práticas na rotina de atividades no parlamento brasileiro – como a supressão de tempo no rito de reformas da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 –, um tipo de matriz de fundo autoritário pouco perceptível ou debatida.

A literatura é base inicial de apoio deste relato, que se apropriou de “Tequeteque, Chupinzão e a Injustiça dos Homens”, na passagem em que Macunaíma enfrentava um dilema, depois de passar uma noite inteira com febre alta e sonhando com um navio, quando foi incitado pelo “mano” Maanape a se valer de um jeito “torto” para viajar à Europa. A sequência do diálogo é significativa pela proposta de desprezo à legalidade:

[...] – Macunaíma finge de pianista, arranja uma pensão do Govêrno e vai sozinho.  
– Mas praquê tanta complicação si a gente possui dinheiro à bessa e os manos podem me ajudar na Europa!  
– Você tem cada uma que até parece duas! Poder a gente pode sim porém mano seguindo com arame do Govêrno não é melhor? É. Pois então! [...]  
(ANDRADE, 1979, p.172).

Preso ao universo da fantasia, o herói desistiu da viagem e acabou mesmo varando o Brasil todo “[...] para ver si não achavam uma panela com dinheiro

<sup>8</sup>Habermas diz que a teoria discursiva do direito, “[...] analisa a aceitabilidade racional dos juízos dos juízes sob o ponto de vista da qualidade dos argumentos e da estrutura do processo de argumentação. Ela apoia-se num conceito forte de racionalidade procedimental, segundo o qual as qualidades constitutivas da validade de um juízo devem ser procuradas, não apenas na dimensão lógico-semântica da construção de argumentos e da ligação lógica entre proposições, mas também na dimensão pragmática do próprio processo de fundamentação [...]” (HABERMAS, 2003, p. 281).

enterrado. Não acharam nada. – Paciência, manos! Macunaíma repetiu macambúzio. Jogamos no bicho! [...]” (ANDRADE, 1979, p.145).

O exemplo da resignação do personagem símbolo do clássico literário pode não ser tão comum como aparentaria no cotidiano de construção do direito legislado, ainda mais se for considerada a dimensão atribuída ao conjunto de regras que, dia a dia, vai sendo montado com a pretensão de poder regular relações gerais. Mais duvidoso ainda seria pensar na resignação da totalidade dos destinatários que, em grande parte, se vê alheia a uma rotina artificializada por interesses e pouco afeta à concretude do dia-a-dia.

É Dworkin (2007, p. 11) quem apresenta uma ligação destes dois universos, o concreto do conjunto de cidadãos e o das regras gerais criadas para que todos, pretensamente, possam se relacionar dentro do que é, por ele, chamado de Império do Direito:

Vivemos na lei e segundo o direito. Ele faz de nós o que somos: cidadãos, empregados, médicos, cônjuges e proprietários. É espada, escudo e ameaça: lutamos por nosso salário, recusamo-nos a pagar o aluguel, somos obrigados a pagar nossas multas ou mandados para a cadeia, tudo em nome do que foi estabelecido por nosso soberano abstrato e etéreo, o direito. E discutimos os seus decretos mesmo quando os livros que supostamente registram suas instruções e determinações nada dizem; agimos então, como se a lei houvesse sussurrado sua ordem muito baixinho para ser ouvido com nitidez. Somos súditos do império do direito, vassalos de seus métodos e idéias, subjugados em espírito enquanto discutimos o que devemos fazer [...].

Um observador menos atento teria dificuldade para identificar na síntese do autor, ainda que de tom coloquial, o Processo Legislativo<sup>9</sup> Brasileiro, “[...] conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis [...]” (SILVA, 2007, p. 42), e que “[...] serve para acertar e resolver as contradições dos interesses

<sup>9</sup>Sabe-se que “[...] O processo legislativo tem assento constitucional, a Constituição Federal é que fornece suas bases. Nela se encontram os elementos constitucionais desse processo, tais como: os órgãos incumbidos da legislação (CF, arts. 2.º, 44, 45, 46, 68), a matéria legislativa (CF, arts. 21, 22, 24, 48 e 49), os órgãos cooperadores da legislação (CF, arts. 84, IV e V, 96, II), os titulares de sua iniciativa (CF, arts. 61, 84, III, XXIII, 165), a discussão, revisão, votação, aprovação ou rejeição (CF, arts. 64, 65, 66 e 69), o voto (CF, arts. 66, § 1.º a 6.º e 84, V) e, ainda, o procedimento na feitura das leis (CF, arts. 51, 52, 57 e 58) [...]” (SILVA, 2007).

representados nas Câmaras legislativas numa síntese do que vem a ser a lei jurídica [...]”. Diz ainda o autor sobre as semelhanças entre o processo legislativo e o processo judicial: “[...] chega-se à verdade por oposições e refutações, por teses, antíteses e por síntese [...]” (SILVA, 2007, p. 42).

O modelo traçado a partir dessa ótica, quando submetido à prática do sistema representativo brasileiro, em sua ação constitutiva do direito legislado, pode deixar dúvidas sobre o perfil que de fato tem. A falta de comprometimento com regras de formalidade procedimental – destacadas como vitais em diferentes ramos de aplicação do direito e nem sempre observadas, como era de se supor, nos processos que orientam a gênese do direito parlamentar – leva a duvidosas impressões sobre a prática da atividade legislativa.

[...] A burguesia chegou ao poder desfraldando a bandeira ideológica do direito natural – com fundamento acima das leis – e, tendo conquistado o que pretendia, trocou de doutrina, passando a defender o positivismo jurídico (em substância a ideologia da ordem assente). Pudera! A 'guitarra' legislativa já estava em suas mãos [...] (LYRA FILHO, 1996, p. 23).

Dessa forma, pode-se entender que atalhos para desrespeito às regras do devido processo legislativo não sejam resultantes de um mero acaso. Mais do que necessidade prática, a falta de rigor procedimental pode revelar sinais da efetivação de um tipo de estratégia, não devidamente tematizada, para se construir um direito legislado, calcado em evidências contrárias ao fato de que “[...] a legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido [...]” (LYRA FILHO, 1996, p. 08).

O interesse de quem se estabeleceu em posições de poder, em diferentes períodos da nacionalidade, e as influências às quais estiveram submetidos podem ter deixado pegadas. Registros da atividade legislativa são capazes de ajudar a descortinar um universo de contornos desconhecidos e de influência pouco debatida – pela escassez de tempo, interesse no esquecimento e determinação na busca de



formas de proceder ocultas, dentre outros fatores – para a construção de um ambiente necessariamente democrático aos sujeitos de uma nação<sup>10</sup>.

### **1.1. A supressão do tempo no processo de reformas da Constituição de 1988**

O Princípio da Supremacia Constitucional esteve inserido nas Cartas brasileiras desde a que foi outorgada pelo Império (Constituição de 1824), bem como nas demais republicanas, entre as impostas e as democráticas (1891, 1934, 1937, 1946, 1967/69 e 1988<sup>11</sup>). De acordo com Silva (2005, p. 45), “[...] a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos [...]”.

O Constitucionalismo Brasileiro tem em suas origens, e lhe serviu como modelo de inspiração, mesmo que em escala diferente, um tipo de debate que guarda semelhança ao de colonizadores ingleses do norte da América. Esse movimento, a partir da consolidação das colônias norte-americanas, que iria dar origem à “[...] declaração de independência dos Estados Unidos e seus textos

---

<sup>10</sup>Neste sentido, “[...] O sujeito constitucional deve ser considerado como um hiato ou uma ausência em pelo menos dois sentidos distintos: primeiramente, a ausência do sujeito constitucional não nega o seu caráter indispensável, daí a necessidade de sua reconstrução; e, em segundo lugar, o sujeito constitucional (*constitucionalsubject*) sempre envolve um hiato porque ele é inerentemente incompleto, e então sempre aberto a uma necessária mas impossível busca de completude. Consequentemente, o sujeito constitucional (*constitucionalsubject*) encontra-se constantemente carente de reconstrução, mas essa reconstrução jamais pode se tornar definitiva ou completa. Da mesma forma, de modo consistente com essa tese, a identidade constitucional deve ser construída em oposição às outras identidades, na medida em que ela não pode sobreviver a não ser que permaneça distinta dessas últimas. Por outro lado, a identidade constitucional não pode simplesmente dispor dessas outras identidades, devendo então lutar para incorporar e transformar alguns elementos tomados de empréstimo. Em suma, a identidade do sujeito constitucional (*constitucionalsubject*) só é suscetível de determinação parcial mediante um processo de reconstrução orientado no sentido de alcançar um equilíbrio entre a assimilação e a rejeição das demais identidades relevantes acima discutidas [...]” (ROSENFELD, 2003, p. 24).

<sup>11</sup>CF 1988, no Título I – Dos Princípios Fundamentais, no Art. 1.º, Parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

constitutivos, foi a base do que iria ser materializado na Constituição Norte Americana e também inspirou a formação de outros sistemas jurídicos [...]”<sup>12</sup>.

O modelo brasileiro de submissão a um texto formal constitutivo e fundante de uma nova ordem e, ao mesmo tempo, balizador das relações no âmbito da comunidade à qual ele se propõe a regular a partir de um conjunto de mandamentos formalizados nas Casas legislativas passou por transformações ao longo dos séculos. E, por isso mesmo, o próprio sentido adquirido pela constitucionalidade como referência acabou tão ampliado que não se conseguiu mais partir da conceituação de que:

[...] Constituição é o conjunto de normas que fixa a estrutura do Estado Brasileiro, determinando qual a sua forma de Estado, a forma de Governo, discriminando as competências da União, Estados e Municípios no plano político, econômico, administrativo e tributário, declarando quais são os Poderes do Estado, seus órgãos e funções, arrolando os direitos e garantias individuais e dizendo em que consiste sua ordem econômica e social, além de estabelecer outras normas gerais a outros ramos do Direito [...] (CANTIZANO, 1985, p.27).

Há uma infinidade de outros significados embasados por uma visão que tem como referência adicional características de textos baseados em disciplinas paralelas ao direito, nos quais se argumenta que a Constituição “[...] é a promessa que a nação faz a si própria [...]” (OST, 2005, p.17) e representa, antes de tudo, um elemento imprescindível à vivência cidadã ampla, transformada na base fundamental e de validade de todo um sistema artificial e que requer aceitação tácita.

O direito positivo, legislado formalmente pelas Casas Parlamentares, tem sua validade determinada pela razão de que “[...] só vale como direito aquilo que

---

<sup>12</sup>A propósito, “[...] a noção moderna de constituição, tal como surgida nos Estados Unidos da América, não tem precedente na história. Não é incorreto – ou nem sequer exagerado – afirmar que a formalidade constitucional é uma inovação fundamental introduzida no léxico político-jurídico da modernidade no fim do século XVIII. A consagração de direitos fundamentais, a divisão de poderes e a limitação do governo são elementos importantes para a compreensão de todo o processo e para a afirmação do constitucionalismo moderno – mas não são determinantes do momento constitucional norte-americano, tampouco seu principal fruto. Na verdade, a própria idéia de que a constituição seja interpretada e vivida como uma norma supralegal, da qual dependa a validade de todos os outros atos normativos numa dada comunidade política, ‘é a invocação mais significativa do constitucionalismo na América’[...] (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008, p. 92-93).

obtem força de direito através de procedimentos juridicamente válidos – e que provisoriamente mantém força de direito, apesar da possibilidade de derrogação, dada pelo direito [...]” (HABERMAS, 2003b, v.1, p. 50).

Entre poder para reforma ou construção existe algo mais do que uma simples mudança de conceitos dada pela diferença do substantivo, empregado aqui como elemento aditivo de argumentação. Trata-se de duas palavras, reforma e construção, diferenciadas dentro de um ordenamento em que os destinatários não poderiam ter ficado sujeitos a diferentes formas interpretativas e de aplicação daquele conteúdo normativo a que se requer, idealmente, ter o sentido de ser por eles próprios construído de maneira solene.

Talvez tenham sido estas algumas das razões para, entre 1988 e 2008, nos primeiros 20 anos de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>13</sup>, terem sido promulgadas, ao todo, 57 Propostas de Emenda à Constituição<sup>14</sup>. Desse total, 24 não observaram nas formas especiais de procedimento legislativo o interstício<sup>15</sup> entre os turnos de votação.

O desrespeito ao interstício poderia parecer até um detalhe isolado de pouca significação. Afinal, trata-se de um tempo pequeno, uma semana no Senado e cinco sessões ordinárias na Câmara, na opinião de parlamentares, reservado a uma mera formalidade de consequências práticas quase nulas. Porém, a supressão deste período aparentemente “insignificante” poderá ser reveladora.

---

<sup>13</sup>No testemunho de Boaventura de Sousa Santos: “[...] A Constituição de 1988, símbolo da redemocratização brasileira, foi responsável pela ampliação do rol de direitos, não só civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, como também dos chamados direitos de terceira geração: meio ambiente, qualidade de vida e direitos do consumidor [...]” (SANTOS; 2007, p. 17).

<sup>14</sup>A expressão “[...] Emenda à constituição é a locução adotada na constituição dos Estados Unidos de 1787, em seu art. V, para identificar o poder de mudança constitucional conferido ao Congresso, através de suas duas Casas, para propor *amendments too this Constitution*, ou, se a iniciativa emanar das legislaturas de dois terços dos estados, o poder de propor emendas se deslocará para uma convenção: [...] *or, on the applicattion of the legislatures of too thirds of the several States, shall call a convention for proposing amendments*’[...]” (HORTA, 1999, p.109).

<sup>15</sup>Para o termo interstício encontram-se também definições, além das citadas anteriormente (SILVA, 2006, p. 766); tem-se, segundo o Dicionário Michaelis: sm (lat *interstitiu*) 1 Espaço ou intervalo entre moléculas, células etc. 2 Anat Espaço que separa dois órgãos contíguos. 3 Intervalo. 4 Fenda. 5 Odont Qualificativo do espaço que separa um dente do outro (MICHAELIS, 2010).

Relatos como o de Ginzburg (1989, p. 143) no capítulo ‘Sinais – Raízes de um Paradigma Indiciário’ podem funcionar como ponto de partida. Descrevem histórias de artigos jornalísticos sobre pintura italiana assinados por um desconhecido Ivan Lermolieff, identificado depois como Giovanni Morelli, “[...] sobrenome do qual Schwarze é uma cópia e Lermolieff, o anagrama, ou quase [...]”.

Ele é o autor de um método para a distinção de obras de arte falsas das verdadeiras, a partir dos detalhes deixados pelos artistas, como se fossem a impressão digital de cada um deles (GINZBURG, 1989, p. 144):

[...] Para tanto, porém, (dizia Morelli) é preciso não se basear, como normalmente se faz, em características mais vistosas, portanto mais facilmente imitáveis, dos quadros. É necessário examinar os pormenores mais negligenciáveis, e menos influenciados pelas características da escola a que o pintor pertencia: os lóbulos das orelhas, as unhas, as formas dos dedos das mãos e dos pés. Dessa maneira, Morelli descobriu, e escrupulosamente catalogou a forma de orelha própria de Botticelli, a de Cosmè Tura e assim por diante: traços presentes nos originais, mas não nas cópias [...].

Um tipo de método interpretativo focado em resíduos e dados marginais mostrou, no caso de Morelli, que “[...] pormenores normalmente considerados sem importância ou até triviais, ‘baixos’, forneciam a chave para aceder aos produtos mais elevados do espírito humano [...]” (GINZBURG, 1989, p. 149). Daí o indício de que a eliminação de tempo para etapas na criação do direito constitucional possa não se resumir a um detalhe banal, um acaso inútil.

A variedade de temas e de interesses envolvidos pode ser tanto mais reveladora quanto maior o empenho para organizar o conjunto do que foi alterado por Emendas à Constituição Federal de 1988 sem respeito ao interstício. O todo aqui formado nasceu de detalhes, em épocas diferentes, que realmente tiveram um início pouco perceptível e que chegariam a um período de destacada significação.

Começou isoladamente por uma proposta para reforma do ensino (EC 14) e outra para disciplinar a criação de municípios (EC 15)<sup>16</sup>. Três anos mais tarde, passou para o âmbito do Poder Judiciário, quando tratou da criação de Juizados Especiais Federais (EC 22) e, num posterior “zigzague”, passou a abocanhar de tudo um pouco mais: limites de despesas com o poder legislativo municipal (EC 25), pagamento de precatórios judiciais (EC 30), criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (EC 31) (BRASIL. Constituição, 1988).

Outra reforma cuidou da criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; criação e extinção de ministérios e órgãos de administração pública, funcionamento do Congresso Nacional em sessão legislativa extraordinária e regras para deliberação sobre medidas provisórias (EC 32). Tal proposta foi seguida das que tratavam de incidência de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico (EC 33) e de redução de imunidade parlamentar para o Poder Judiciário não depender de licença prévia do Poder Legislativo para processar parlamentares (EC 35) (BRASIL. Constituição, 1988).

Houve, também, alteração de regra constitucional quanto a formas de participação de pessoas jurídicas estrangeiras no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (EC 36), regras para expedição de ordem de pagamento de precatórios judiciais complementares ou suplementares (EC 37), incorporação de policiais militares do extinto território federal de Rondônia aos quadros da União Federal (EC 38) e instituição da Contribuição

---

<sup>16</sup>O histórico da tramitação legislativa de todas as Emendas Constitucionais citadas nesse trabalho poderá ser acessado da seguinte forma:

- No *site* da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)):

1. *Menu* Atividade Legislativa >> Legislação.
2. Clique em “Pesquisa avançada”.
3. No campo “Tipo de Norma”, selecione a opção “Emenda Constitucional”.
4. Digite o número da Emenda, o ano e clique em “Pesquisar”.

- No *site* do Senado Federal ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)):

1. *Menu* Legislação >> SICON
2. Selecione a aba “Portal Legislação”.
2. Em “Pesquisa Rápida” no canto superior à direita do *site*, digite o número da Emenda Constitucional, o ano e clique em “Pesquisar”.

- No *site* do Planalto, acesse o *link*:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Quadros/principal2003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Quadros/principal2003.htm)

para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública nos municípios e no Distrito Federal – TIP (EC 39) (BRASIL. Constituição, 1988).

Uma alteração no Sistema Tributário Nacional (EC 42) teve até uma outra etapa só para corrigir um erro material de consequências financeiras para os cofres públicos. Um entendimento político-administrativo possibilitou que parte da Emenda Constitucional 42, já promulgada com quebra de interstício, fosse alterada no art. 159, III, aumentando de 25% para 29% a alíquota da arrecadação dos estados e do Distrito Federal com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico prevista no art. 177, § 4.º. Para isso votou-se uma segunda emenda com o mesmo recurso anterior à supressão de tempo (EC 44) (BRASIL. Constituição, 1988).

Neste ritmo foi processada até a reforma do Poder Judiciário (EC 45), quando integrantes de tribunais atuaram para influenciar no conteúdo material da proposta, sem apontar os desvios no procedimento legislativo. Ainda de forma acelerada, foi restabelecida a classificação, também como bens da União, de ilhas fluviais e lacustres em áreas de fronteira e praias marítimas – com exceção das que contenham sede de municípios (EC 46), bem como votada uma reforma “paralela” da Previdência Social (EC 47) (BRASIL. Constituição, 1988).

Passaram igualmente por alterações o período de funcionamento do Congresso e as hipóteses de convocação extraordinária, vedado o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação (EC 50), além da definição de regras para a contratação por meio de processo seletivo público de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (EC 51). Foi instituída assistência gratuita às crianças de até cinco anos de idade em creches e pré-escolas e destinados recursos para manutenção e desenvolvimento da educação básica, bem como a remuneração condigna dos trabalhadores da educação (EC 53) (BRASIL. Constituição, 1988).

O conjunto de votações apressadas foi concluído, no intervalo de duas décadas após 1988, pelas aprovações do aumento da entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios (EC 55), da desvinculação de órgão,

fundo ou despesa de 20% de tudo o que a União arrecada de impostos e contribuições (EC 56), e da criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios (EC 57). Como se viu, um leque de temas (BRASIL. Constituição, 1988).

A organização desse grupo de emendas pode mostrar um descompasso com a opção brasileira pelo modelo de Constituição “[...] formal, escrita, legal, dogmática, promulgada (democrática, popular), rígida e analítica [...]” (AZEVEDO, 2001, p. 337). Sabe-se que o poder “[...] tende ao abuso, e que este só é evitado, ou, ao menos, dificultado, quando o próprio Estado obedece à lei e está enquadrado num estatuto jurídico a ele superior [...]” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 34).

Houve um certo comprometimento da ideia de que, por si só, “[...] a aderência da rigidez ao conceito de Constituição formal acentua e robustece a distinção entre lei ordinária e lei constitucional, mediante disposição hierárquica, sob égide suprema da lei magna [...]” (HORTA, 1999, p. 124), mesmo considerando que a própria Constituição:

[...] reconhece que ela não pode ter-se como eterna. Se ela há de ser um instrumento de realização de valores fundamentais de um povo e, se esses valores dada a sua natureza histórica são mutáveis, intuitiva e compreensível será que a obra do constituinte originário, que retira do povo cambiante a seiva legitimadora do seu produto, seja suscetível também de mudanças (SILVA, 2007, p. 310).

A rigidez constitucional que impõe requisitos especiais para reforma, entre eles *quorum* maior para aprovação de emendas e etapas idênticas de votações em turnos com intervalos definidos, é parte indispensável ao constitucionalismo, decorrente natural da elevação do processo legislativo a uma esfera superior, de hierarquia equivalente, no plano constitucional. É resultado de conquistas decorrentes do esforço de grupos sociais organizados e que não se confunde com uma busca pelo procedimentalismo em si mesmo.

Sem um tipo democrático de procedimento há risco de supressão do próprio direito, que revelaria autoritarismo com a morte do próprio fenômeno jurídico e da normatividade que ele pretendeu estabelecer para disciplinar relações entre

peças. A política é regida pelo direito sendo os dois, política e direito, por mais antagônicos que possam parecer em momentos críticos e pontuais, são, verdadeiramente, complementares. O mecanismo de acoplamento entre direito e política é a Constituição e o significado que ela guarda<sup>17</sup> (CARVALHO NETTO, 2001).

Os direitos subjetivos são efetivados a partir da política e a garantia dos ritos na atividade política, como o devido processo legislativo, é assegurada pelo direito. Sem o recurso a essa equação e ao seu posterior conteúdo, pode-se chegar a um tipo de aporia. “[...] O direito não consegue o seu sentido normativo pleno *per se* através de sua forma, ou através de um conteúdo moral dado *a priori*, mas através de um procedimento, que instaura o direito, gerando legitimidade [...]” (HABERMAS, 2003, p. 50).

Desde 1.º de janeiro de 1988 até 31 de dezembro de 2008, deu-se entrada, no total, nas duas Casas do Congresso, a 2.344 Propostas de Emenda à Constituição. A maior parte, de autoria dos próprios parlamentares, ficou esquecida no mundo burocrático do Legislativo sem ter tido o destino dado a 57 delas, dentre as quais 24 serão apresentadas ao longo do estudo, e que, mesmo sem ter partido de premissas inerentes ao devido processo legislativo, passaram a integrar o ordenamento constitucional brasileiro.

A falta de requisitos formais não chegou a ser efetivamente repreendida pela mais alta corte de justiça do País. Nos dois únicos casos em que foi acionado para fazer o controle da alegada inconstitucionalidade pela falta de interstício, não houve pronunciamento definitivo – MS 24154/DF Min. Nelson Jobim (BRASIL.

---

<sup>17</sup>A propósito de uma Teoria Discursiva da Constituição, Carvalho Netto (2001, p. 11) propõe que a elaboração normativa leve em conta “[...] o problema da dissonância em termos de uma Teoria Discursiva da Constituição. Podemos compreender agora como apreender a tensão sempre constitutiva do empreendimento democrático não-populista ao examinarmos a questão do tratamento do denominado poder constituinte derivado ou de reforma na Constituição de 1988. É necessário provocar, internamente à ordem constitucional, um momento de intensa reflexão coletiva que possa nos alertar para a necessidade de resgatarmos a unidade do texto constitucional e de mudarmos nossas posturas e expectativas, no sentido de fortalecermos democraticamente as instituições constitucionais imprescindíveis para a efetiva implementação da ordem democrática e plural prefigurada na Constituição [...]”.



Supremo Tribunal Federal, 2002) e MS 24949 Min. Joaquim Barbosa (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b). Nas cinco demais ações que envolveram desrespeito a dispositivos regimentais, prevaleceu o fundamento da doutrina que considerou não permitido ao Poder Judiciário intervir no processo legislativo quando estiveram envolvidas normas internas, por mais que integrantes da Corte Constitucional tivessem posição contrária ao que pode ter motivado, na origem, o desvio:

[...] Estes doze anos de reformas constitucionais intensivas – que politicamente, é verdade, mudaram a cara da Constituição social-democrata de 88, para uma constituição, senão neoliberal – para que o Presidente da República não fique ofendido – mas, no mínimo, para-neoliberal [...] (PERTENCE, 2001, p. 42).

O rótulo de neoliberal era uma expressão das que mais irritavam Fernando Henrique Cardoso e, até mesmo depois de terminar seu período na Presidência da República, ele dizia que “[...] por ironia, o cantochão contra mim e contra o governo quase sempre repisava que éramos ‘neoliberais’, que iríamos privatizar tudo, minimizar o Estado e servir ao capital [...]” (CARDOSO, 2006, p. 13). Ele referiu-se a uma necessidade de reformas constitucionais que julgou ter o País e defendeu a estratégia de quando assumiu a presidência da República:

[...] Pretendia promover uma reestruturação do Estado para permitir os avanços sociais e econômicos desejados, não no sentido de se chegar ao ‘estado mínimo’ dos neoliberais, mas tampouco para manter o estado ingurgitado – e havia tanto à esquerda quanto à direita quem assim quisesse [...] (CARDOSO, 2006, p. 448).

Recorrer às reformas constitucionais para viabilizar ações de governo não é um dado de um momento específico transformado em prioridade da pauta política. Foi usado em épocas distintas da vida legislativa republicana, ressaltado até no interesse de quem defendia projetos incompatíveis com o funcionamento pleno do parlamento, sem o qual o País entrou em mais um período de exceção institucional

com o golpe de grupos militares<sup>18</sup>, em 1964, chamado de “Revolução” de 31 de março e feito também em defesa de interesses reformistas sob o argumento de que

[...] é impossível governar, muito menos reger a vida econômica, sem contar com o poder de legislar a tempo e hora. [...] em função de sua estrutura, o Legislativo é incapaz de atender às necessidades legislativas do Estado moderno. [...] As emendas e as *marchandages* desfiguram qualquer plano. A obstrução e a tagarelice retardam e protelam deliberações urgentes [...] (FERREIRA FILHO, 1972, p. 99).

Num período de recrudescimento ainda maior do regime ditatorial, até num discurso em que supostamente o General Emílio Garrastazu Médici iria “[...] aceitar a indicação à Presidência, em 7 de outubro de 1969[...]”], havia elementos de pressão ao Congresso no interesse do Poder Executivo. Tudo em nome da necessidade de “[...] reforma das instituições econômicas, sociais e políticas [...]” que, num período autoritário, seria justificativa para uma “revolução”, apontada até como democrática, desenvolvimentista e “[...] em consonância com as mais lúdimas aspirações nacionais [...]” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 125).

Em grau e valores diferentes, até porque fundadas em períodos de processo ou de democracia restabelecida, também os presidentes da República que se seguiram à fase de redemocratização do Brasil tiveram divergências com aspectos do sistema representativo. As críticas se referiam ao desenvolvimento da atividade parlamentar, especialmente, para reformas constitucionais, mesmo tendo sido, cada um deles, a seu tempo, integrantes do corpo da representação no Congresso Nacional.

José Sarney, que governou o Brasil entre 1985 e 1990, tinha sido deputado federal e senador tanto pelo Maranhão como, depois do período na presidência da República, pelo Amapá, chegou a defender – numa mensagem de 24 páginas ao Congresso Nacional para a abertura do ano legislativo de 1986 – o que chamou de “processo de mudanças”. Priorizou “[...] a reforma da Legislação Fiscal,

---

<sup>18</sup> “[...] Há estudos sobre não-exclusividade de inspiração militar neste período e que identificam a presença de uma ‘elite orgânica’ formada por empresários interessados na desestabilização do regime democrático no período do governo João Goulart (1961 a 1964) para criar uma ‘ordem empresarial’, que o autor chamou de um ‘golpe de classe’ [...]” (DREIFUSS, 1981).

no sentido de torná-la mais justa; a regulamentação da Emenda Constitucional que ampliou significativamente os recursos públicos [...] que estavam direcionados à educação; “[...] a expressa solidariedade dos partidos para a reforma agrária que estamos empreendendo são testemunhos eloquentes e definitivos de que o Congresso retomou seu Poder de liderança [...]” (BRASIL. Congresso, 1986, p. 02).

Fernando Collor de Melo, 1990/1992, na primeira mensagem submetida ao Congresso Nacional, de oito páginas, por ocasião do início da sessão legislativa de 1991, fez uma homenagem às Casas Parlamentares “[...] a que servíamos meu avô, meu pai e eu próprio na construção do destino de grandeza da nação [...]”. Afirmou que, ao parlamento, “[...] abro as portas do meu gabinete e estendo minha mão [...]” e se referiu a um projeto de reconstrução nacional que estaria centrado num plano ambicioso que prometia “[...] redefinir o papel do Estado na economia e na vida institucional da sociedade [...]” (BRASIL. Congresso, 1991, p. 783).

Itamar Franco, 1992/1994, que sucedeu a Fernando Collor após o processo de *impeachment*, já tendo ocupado cadeira no Senado, em sua mensagem de 64 páginas ao Congresso Nacional, fez referências à governabilidade do País e disse que a primeira medida de seu governo depois de efetivado no cargo foi para rever o que classificou como processo de abrupta reforma do Estado, iniciado por seu antecessor, que teria estimulado “[...] distorções através de programas superpostos e mal definidos e da pulverização dos recursos humanos e financeiros [...]”. Lembrou que não havia “[...] mecanismos eficazes de articulação com os Poderes Legislativo e Judiciário [...]” (BRASIL. Congresso, 1993b, p. 24).

Fernando Henrique Cardoso, 1995/2002, um ex-senador por São Paulo, em mensagem para a abertura dos trabalhos do Congresso Nacional em 1995, que tinha o senador José Sarney na presidência da Casa, reafirmou em 216 páginas sua confiança naqueles a quem a nação escolheu para representá-la. Disse aos parlamentares que não “[...] faltarão patriotismo e discernimento para adotar as medidas necessárias à transformação do País coerentemente com os compromissos que assumimos com nossos eleitores [...]”, e relacionou um conjunto de diretrizes gerais de ação para o Governo “[...] e a indicação das providências que julgo

necessárias da parte do Congresso Nacional com ênfase nas propostas de Emenda Constitucional que estarei submetendo a esta Casa até amanhã [...]” (BRASIL. Congresso, 1995, p. 654).

Luiz Inácio Lula da Silva, 2003/2010, quando estava há 48 dias na chefia do Poder Executivo, foi ao Congresso Nacional para ler parte de sua própria mensagem, com 226 páginas no total, na sessão de instalação da legislatura do ano de 2003. Assinalou que também tinha ocupado uma cadeira como Deputado Federal por São Paulo e havia sido integrante da Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987. Prometeu à Casa, ao Poder Judiciário e ao povo brasileiro “[...] exercitar a democracia para enfrentar os principais problemas do Brasil [...]” (BRASIL. Congresso, 2003a, p. 16-18).

Num outro trecho da mensagem, ele disse que seu governo tinha “[...] entre os principais compromissos o de realizar, juntamente com este Congresso e a sociedade, reformas que promovam soluções estruturais e duradouras para o nosso país [...]”. Propôs que fosse firmado um compromisso “[...] com esta Casa no sentido de que todos nós trabalhemos incansavelmente para aprovar as reformas que são indispensáveis para o País, em especial a previdenciária e a tributária. Precisamos ter o sentido de urgência que o momento histórico cobra de todos nós [...]” (BRASIL. Congresso, 2003a, p. 16-18).

A rapidez foi um traço que marcou todo o processamento das 24 propostas de Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 promulgadas até 2008 com quebra de interstício. O resultado do desvio afetou o interesse difuso da coletividade, podendo, como não dizer, ter suprimido um direito da cidadania, não dos integrantes das corporações parlamentares, como alguns deles chegaram a reclamar.

A atividade do constituinte derivado<sup>19</sup> e sua obra daí decorrente deveriam estar submetidas expressamente a princípios constitucionais, ainda mais em se tratando de formalidades para emendamento que eram disciplinadas na própria Constituição Federal de 1988<sup>20</sup> no § 2.º, art. 60, segundo o qual “[...] a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros [...]” (BRASIL. Constituição, 1988).

A clareza do comando, na prática, se viu turvada e as expressões referentes a reforma e construção parecem mesmo ter adquirido significados diferentes; afinal, “[...] poder de reforma ou de emenda é poder limitado na sua atividade de constituinte de segundo grau. A emenda é incompatível com a ruptura da constituição [...]” (HORTA, 1999, p. 111). Não é difícil compreender a diferença: “[...] vamos diretamente ao dicionário e lá confirmamos que reforma significa ‘dar melhor forma’; ou seja, reformar é conferir melhor forma às coisas. Reformar é tão-somente retocar, rever, repassar [...]” (BRITTO 2001, p. 51).

<sup>19</sup>Sobre poder constituinte derivado: “[...] a reforma da Constituição é processo técnico de mudança constitucional. Trata-se de criação do poder constituinte originário, do qual o poder de reforma recebeu a incumbência de introduzir alterações na Constituição, para afeiçoá-la às exigências do tempo. A reforma da Constituição decorre do poder constituinte derivado ou instituído, ocupando posição diversa do poder legislativo ordinário. Não dispõe da plenitude criadora do poder constituinte originário e se sobrepõe ao legislativo ordinário. Poder constituinte originário: Ao tratar das formas da mudança constitucional na perspectiva histórica, a mudança da Constituição e que se encarrega do processo mais radical de mudança, seja mediante a substituição de uma constituição por outra, a destruição da constituição ou a supressão da constituição, abrindo caminho ao Poder Constituinte originário [...]” (HORTA, 1999, p.105).

<sup>20</sup>Art. 60, CF: A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;

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

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

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

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

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

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

§ 5.º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (BRASIL, 1988).

O processo de reforma constitucional é caracterizado por procedimentos formais previstos, portanto, na própria Constituição de 1988 e materializado via emendas ou por intermédio de revisão constitucional. Se, ao contrário, a alteração de texto e, conseqüentemente, de conteúdo é feita com desrespeito aos procedimentos constitucionalmente institucionalizados, tem-se a ocorrência de flagrantes inconstitucionalidades que se sobrepõe até às formas de mutação constitucional em que se “[...] promove a mudança da normatividade constitucional à margem dos procedimentos de alteração constitucional legislativa institucionalizadas [...]” (PINTO, 2002, p. 290).

O constituinte de 1986/1987 disciplinou originariamente as hipóteses de alteração do Texto de 1988. Estabeleceu num mesmo artigo as proibições<sup>21</sup>, hipóteses e regras imprescindíveis para a reforma de uma constituição rígida<sup>22</sup>. A rigidez constitucional se materializou com o cumprimento das regras do procedimento baseadas no fato de que a política é regida pelo direito e recebe dele seus conteúdos, tornando os dois pólos, direito e política, complementares, num mecanismo de acoplamento feito pela Constituição. Efetivam-se direitos a partir da política e a garantia do rito da política é dada pelo direito.

Essa materialização se dá pelo devido processo legislativo que “[...] pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado [...]” (SILVA, 2007, p. 41). A própria Constituição de 1988<sup>23</sup> deu poderes discricionários aos integrantes das Casas do Congresso para elaborarem as normas internas que regem essa atividade. A delegação constitucional aberta pode ter favorecido ações no interesse de segmentos

---

<sup>21</sup> Art. 60, § 4º, CF/88 (BRASIL, 1988).

<sup>22</sup> Nas palavras de Horta (1999, p. 124) “[...] a distinção formal confere maior permanência ao todo constitucional, que só pode vir a ser modificado dentro de processo pré-estabelecido. A constituição ganha rigidez. A aderência da rigidez ao conceito de Constituição formal acentua e robustece a distinção entre lei ordinária e lei constitucional, mediante disposição hierárquica, sob a égide suprema da Lei Magna. Para manter inalterável essa hierarquia, a Constituição rígida e formal reclama, doutrinária e praticamente, instrumento eficaz que a defenda [...]”.

<sup>23</sup> Arts. 51, III e 52, XII, ambos da CF (BRASIL, Constituição, 1988).

autonomizados no jogo parlamentar que não, necessariamente, teriam visto como referência obrigatória o elenco de direitos fundamentais<sup>24</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL. Constituição, 1998) buscou uma harmonia metodológica em seu conjunto a partir dos Princípios Fundamentais<sup>25</sup>, em que se destacam a cidadania, os Direitos e Garantias Fundamentais<sup>26</sup> e, aí sim, a Organização do Estado<sup>27</sup>, para chegar à Organização dos Poderes<sup>28</sup>, que tem o Título IV a discipliná-la, começando pelo Poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal formam o Poder Legislativo, cuja função é de competência da União, sendo exercida pelo Congresso Nacional – composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, integrados respectivamente por deputados federais e senadores<sup>29</sup> submetidos ao direito parlamentar:

[...] el Derecho Parlamentario sería aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al Parlamento. Si ello es así, resulta evidente que el Derecho Parlamentario es una parte importante del Derecho Constitucional, sobre todo si tenemos en cuenta que las Asambleas Legislativas constituyen representación natural de la soberanía popular [...] (MARÍN, 2005, p. 13).

---

<sup>24</sup> Conforme CF, art. 60, § 2.º (BRASIL. Constituição, 1988).

<sup>25</sup> Título I, arts. 1.º a 4.º, da CF (BRASIL. Constituição, 1988).

<sup>26</sup> Título II, arts. 5.º ao 17, da CF (BRASIL. Constituição, 1988).

<sup>27</sup> Título III, arts. 18 a 43, da CF (BRASIL. Constituição, 1988).

<sup>28</sup> Título IV, arts. 44 a 135, da CF (BRASIL. Constituição, 1988).

<sup>29</sup> São 513 Deputados Federais eleitos pelo sistema proporcional para um mandato de quatro anos (CF/1988, Art. 45, § 1º e § 2º) e 81 senadores eleitos pelo sistema majoritário para um mandato de oito anos, sendo essa composição renovada a cada quatro anos na seguinte proporção: 1/3 e 2/3 (CF/1988, Art. 46, § 1º e § 2º). A Câmara dos Deputados e o Senado Federal em sessão conjunta formam o Congresso Nacional (CF/1988, Art. 48). O Congresso Nacional só tem uma atribuição quanto à PEC, sendo ela: “[...] art. 85. Aprovada a proposta em segundo turno, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta solene, promulgarão a emenda à Constituição com o respectivo número de ordem [...]”. Cf. Regimento Comum, art. 85 (BRASIL. Congresso, 2003b).

No Brasil, o bicameralismo<sup>30</sup> fez parte da tradição legislativa. Segundo Octaciano Nogueira (1981, p. 44), foram “[...] esses preceitos mantidos em todas as Constituições brasileiras [...]”, com exceções que são destacadas também por Cantizano (1985, p. 46):

[...] na Constituição do Império, de 1824, conforme se infere de seus artigos 13 e 14, esse Poder era delegado à Assembleia Geral que já consagrava a bipartição do Poder Legislativo, não obstante se tratasse, então, de um Estado unitário. A Constituição brasileira de 1937, por sua vez, declarava que ele seria exercido pelo Parlamento Geral (art. 38) [...].

As votações nas sessões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou das duas Casas em conjunto nas matérias de competência privativa do Congresso Nacional obedecem a um conjunto de disciplinas próprias para serem processadas. São os Regimentos, e o conjunto de suas normas internas, que vinculam seus usuários diretos, no caso, os parlamentares, ou facultam a eles optarem por caminhos subordinados aos próprios princípios constitucionais e até administrativos aos quais agentes públicos se acham subordinados.

[...] Seu fundamento constitucional consta dos artigos 51, III, 52, XII, e 57, § 3.º, II, da Constituição Federal. Os dois primeiros dão competência privativa à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal para a elaboração dos respectivos regimentos internos, enquanto o último confere competência ao Congresso Nacional, para, em sessão conjunta de suas Casas, elaborar o regimento comum. Essa competência é exercida mediante resolução legislativa de cada uma daquelas Casas em relação aos respectivos regimentos e do Congresso Nacional em relação ao regimento comum [...] (SILVA, 2007, p. 343).

Esse modelo resultou de uma opção política do constituinte originário. As regras regimentais das Casas do Congresso poderiam ter sido inseridas formalmente no Texto Constitucional e não o foram, ao contrário de outras constituições contemporâneas, que “[...] constitucionalizaram numerosas normas regimentais, mas este fenômeno de absorção de normas regimentais na constituição

---

<sup>30</sup>No Brasil: “[...] o que caracteriza o bicameralismo não é tanto o fato de haver duas Câmaras, mas o de as duas exercerem funções idênticas. Isso se dá mesmo quando se reconhecem algumas competências privativas a cada uma delas como tem sido no Brasil (arts. 51 e 52). O fato é que funções básicas são idênticas, daí advindo o que se chama bicameralismo partidário [...]”. Na mesma linha, com Jose Afonso, “[...] unicameralismo é o sistema de organização do Poder Legislativo com uma única Câmara [...]” (SILVA, 2007, p. 74).



não diminuiu, como se observou, a importância dos Regimentos<sup>31</sup> dos órgãos legislativos [...]” (HORTA, 1999, p. 533).

O procedimento tem sua fonte formal nos Regimentos das Câmaras. O do Senado, no título XV, dispõe sobre “[...] os princípios gerais do procedimento legislativo, e, embora conste do Regimento do Senado, a verdade é que, pela sua generalidade, se pode dizer que o mesmo se dá em relação ao procedimento legislativo perante a Câmara dos Deputados [...]” (SILVA, 2007, p. 261).

Ainda numa visão principiológica, Silva (2007, p. 261) diz que:

[...] toda elaboração normativa deve ser assegurada pela observância rigorosa de princípios básicos. Dentre eles é indispensável assinalar: a modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais, a impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão do Plenário, ainda que unânimes, tomados ou não mediante voto, a nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental e a prevalência de norma especial sobre geral; é o que está disposto no art. 412, II, III, IV e V. Quando houver omissão deve-se adotar a analogia e os princípios gerais de direito [...].

Em períodos diferentes da atividade legislativa para reforma da Constituição de 1988, estes princípios, no todo ou em parte, foram ignorados por ação deliberada de parlamentares ou por descuido com o devido processo legislativo constitucional. Um dos casos flagrantes foi o desrespeito à possibilidade de a cidadania saber o que se passou em votações, para assegurar a prevalência, dentre outros, do Princípio da Publicidade segundo o qual na lição de Di Pietro (2003, p. 75): “[...] as deliberações das Câmaras se realizam perante o público. Esta publicidade tem uma tríplice transcendência: pode referir-se à assistência efetiva do público às deliberações das Câmaras [...]”.

---

<sup>31</sup>Na doutrina espanhola se diz que: “[...] el reglamento parlamentario sea norma indisponible por el legislador, que integra el parámetro de constitucionalidad de las leyes. [...] no significa que toda infracción del reglamento produzca necesariamente la inconstitucionalidad de la ley [...]” (CAMPOS, 1991, p. 226). E, de outra parte, os regimentos internos são tidos como “[...] fuente fundamental del Derecho Parlamentario, ya que con los mismos se procede a regular la ‘vida’ de los Parlamentos. Fuente fundamental pero no jerárquicamente superior habida cuenta de que no podemos pasar por alto que la Constitución constituye la norma primaria sobre la producción jurídica [...]” (MARÍN, 2005, p. 181).

Resquícios da falta de publicidade pela redução de tempo para a votação de PECs fizeram parte, mesmo que marginalmente, do teor dos registros das sessões deliberativas. Em notas taquigráficas de discussões parlamentares, foram identificados sinais reveladores sobre as motivações para reforma constitucional, em nome de uma determinada posição de grupo político ou em prol de determinado segmento. Conforme entendimento de Ginzburg (1989, p. 154), seria como:

[...] uma atitude orientada para a análise de casos individuais reconstruíveis somente através de pistas, sintomas, indícios. Os próprios textos de jurisprudência mesopotâmicos não consistem em coletâneas de leis ou ordenações, mas na discussão de uma casuística concreta. Pode-se falar de paradigma indiciário ou divinatório, dirigido, segundo as formas de saber, para o passado, o presente ou futuro. O gesto talvez mais antigo da história intelectual do gênero humano: o do caçador agachado na lama, que escruta as pistas da presa [...].

Uma modalidade de paradigma indiciário pode guardar semelhança com relatos de experiências jurídicas e jurisprudenciais brasileiras. Um ponto de partida para essa identificação teria tido como referência o desafio de unir disciplinas que vão do direito a parte da historiografia do País, como apresentado no tópico a seguir.

## **1.2. O detalhe e a tradição jurídica brasileira**

A observação de um detalhe é um expediente necessário para a análise de fatos judiciais esquecidos da tradição brasileira, os quais, se aclarados, podem revelar o significado até de silêncios que estiveram por trás de uma tradição de narrativas jurídicas que teriam influenciado, em sua origem, o modelo adotado no País a partir da República. Grinberg (1994) estudou um personagem da vida do Brasil Colonial cujo nome seria Liberata: “[...] Escrava, depois liberta, mãe enquanto escrava e mãe já liberada, enfim defunta, tudo na metade do século XIX [...]” (SANTOS, 1994, Prefácio).

A pesquisa focalizou um instituto chamado Ações de Liberdade: “[...] curioso recurso jurídico pelo qual alguém que se considerasse em cativeiro ilegítimo podia processar seu senhor e arguir pela liberdade [...]”. Uma conclusão a que a

autora chegou quanto à narração jurídica foi que: “[...] Um caminho possível para destrinchar o texto é o de reportá-lo às polêmicas próprias de época (o estranho, se contextualizado, pode deixar de sê-lo) [...]” (GRINGBERG, 1994, p. 52).

Um olhar sobre algum detalhe a partir do período imperial brasileiro pode contribuir para a tematização das formas de direito que o País teve também nos 20 anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988. Uma referência é encontrada naquele período crítico da construção da base de ideias embrionárias do que viria a ser o constitucionalismo brasileiro, experiência que, segundo Bonavides (2002, p. 18):

[...] levantou-se sobre as ruínas sociais do colonialismo, herdando-lhe os vícios e as taras, e, ao mesmo passo, em promiscuidade com a escravização trazida dos sertões da África e com o absolutismo europeu, que tinha a hibridez dos Braganças e das Cortes de Lisboa, as quais deveriam ser o braço da liberdade e todavia foram para nós contraditoriamente o órgão que conjurava a nossa recaída no domínio colonial.

Sem embargo desses pressupostos negativos, que significaram desníveis qualitativos de iniciação constitucional, tanto de portugueses quanto de brasileiros, houve um processo até certo ponto comum de introdução de instituições representativas e constitucionais no que toca à velha metrópole e à nascente nacionalidade, quando esta estreou os primeiros passos da caminhada para a independência imperial e a criação do Estado.

Com efeito, a fonte doutrinária fora a mesma: o constitucionalismo francês, vazado nas garantias fundamentais do número 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789. Esse documento continha a essência e a forma inviolável do Estado de Direito.

A primeira época constitucional do Brasil, já nos seus primórdios, já na sua trajetória ao longo do Primeiro Reinado, guarda estreitos vínculos com Portugal, redundando numa singular conexão de textos constitucionais, produto da mesma outorga imperial nos dois países: no Brasil, a Constituição de 1824; e em Portugal, a Carta de 1826, cópia daquela que D. Pedro nos concedera e que ele fez chegar à Regência de Lisboa pelas mãos do embaixador inglês [...].

Um outro estudo que também chamou a atenção se refere à influência do modelo jurídico inglês do século XVIII, que deu origem a um precedente norte americano de 1892, *Marshall Field & Co. v. Clarck*. Serviu de referência para um artigo científico que questionou a ideia de supremacia do Poder Legislativo construída na Inglaterra, que ganhou terreno em outros sistemas jurisprudenciais, se consolidou nos Estados Unidos e deu origem à *enrolled Bill doctrine (EBD)*: “[...] *this doctrine requires courts to accept the signatures of the Speaker of the House and*

*President of the Senate on the 'enrolled bill' as 'complete and unimpeachable' evidence that a bill has been properly and constitutionally enacted [...]*" (SIMAN-TOV, 2009b, p. 325).

O autor ressalta a necessidade de que essa construção jurisprudencial invocada por mais de um século com pouca atenção, seja reconsiderada, advertindo que a *"[...] reconsideration of this doctrine is particularly timely[...]"* (SIMAN-TOV, 2009b, p. 326). E fez uma espécie de arqueologia doutrinária:

[...] EBD was adopted in the federal system in the 1892 decision of *Marshall Field & Co. v. Clark*. Marshall Field and other importers challenged the validity of the Tariff Act of October 1, 1890. They argued that the enrolled version of the Act differed from the bill actually passed by Congress. Based on the *Congressional Record*, committee reports, and other documents printed by the authority of Congress, they argued that a section of the bill, as it finally passed, was omitted from the "enrolled bill [...]" (SIMAN-TOV, 2009b, p. 328).

Com a *Enrolled Bill Doctrine*, o parlamento dos Estados Unidos teve mudanças no procedimento de votações, também com redução do tempo para discussões, passando a vivenciar processos denominados *"omnibus legislation"*, elevando o risco de abusos ou erros *"[...] in the legislative process and in the process of enrollment. It argues, moreover, that the ability of members of Congress to notice such errors and mishandlings, and to check the work of legislative officers and their clerks, has significantly diminished [...]"* (SIMAN-TOV, 2009b, p. 340), mesmo tendo presente aquele ambiente de marcante estabilidade institucional, ao contrário da experiência no Legislativo brasileiro.

### **1.3. Passado autoritário no parlamento brasileiro: resquícios de inspiração de regime ditatorial na dinâmica do Congresso pós-Constituição de 1988, com a quebra de interstício de PECs**

O Congresso Nacional ainda guarda registros de uma sucessão de crises político-institucionais, especialmente, a partir dos anos 1960, depois de os Três Poderes já terem passado a funcionar nas sedes de Brasília, e que culminariam com a:

[...] segunda ditadura do século, a mais longa e perniciosa, por haver mantido aberto um congresso fantoche, debaixo de uma Constituição de fachada outorgada pelo sistema autoritário que ao mesmo tempo censurava a imprensa e reprimia a formação, pelo debate livre, de novas lideranças, sacrificando assim toda uma geração. Tal aconteceu em 1964 quando o país atravessou durante duas décadas a mais sombria ditadura militar de sua história [...] (BONAVIDES, 2002, p.38).

Testemunha do período, pela função que ocupou de 1946 a 1997, Paulo Affonso Martins de Oliveira, secretário-geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e, também, da Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987, fez de seu gabinete de trabalho parada obrigatória de quem queria compreender o Congresso. E tinha se disponibilizado a participar da busca de respostas ao problema da presente pesquisa, sabendo da hipótese baseada na premissa de que a influência autoritária no parlamento pode ter contribuído para o modelo de votações rápidas de emendas constitucionais. Ele faleceu em 21 de junho de 2005, deixando um minucioso depoimento da vida nos bastidores do parlamento ao jornalista Tarcísio Holanda, que está descrito na obra intitulada como 'O Congresso em Meio Século' (OLIVEIRA, 2005).

Paulo Affonso Martins de Oliveira lembrou o dia 25 de março de 1964, depois de o presidente João Goulart, 1961/1963 e 1963/1964, ter viajado do Rio de Janeiro para Brasília. Verificando que não contava com o apoio do Congresso Nacional e tendo perdido sua base militar, decidira viajar para Porto Alegre, “[...] onde pretendia instalar o governo [...]”. Na noite de 1.º de abril, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, convocou o Congresso Nacional para sessão extraordinária, comunicou a ausência de João Goulart da Capital Federal e “[...]”

determinou que fossem colocados obstáculos na pista do aeroporto a fim de impedir a saída e a chegada dos aviões [...]”. E, ainda, “[...] em decisão pessoal, [...] declarou vaga a presidência da República, alegando que o presidente se achava em lugar incerto e não sabido [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 89).

O presidente do Congresso alegou que o presidente da República tinha abandonado o governo e deixado a nação acéfala, e que o Poder Legislativo, como o poder civil, deveria tomar uma atitude com base na Constituição. Declarou ter a Mesa Diretora da sessão a responsabilidade pela sorte da população do Brasil, comunicou que estava vaga a presidência da República e, nos termos do art. 79 da Constituição Federal, investiu no cargo o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, 02-04-1964/15-04-1964, encerrando a sessão em meio a um tumulto.

Dessa forma, surgia a inspiração do regime de origem militar, sendo que a maioria do Congresso foi solidária com o movimento, “[...] embora nutrisse a esperança de que a intervenção fosse transitória, como tantas outras que se verificaram ao longo de nossa história. Estavam todos enganados, como os fatos posteriores vieram a demonstrar [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 93). Uma consulta ao banco de dados da Presidência da República mostra que entre a formalização do fim do governo Goulart – 31/03/1964 e a investidura de Mazzilli 02/04/1964 houve um vácuo institucional<sup>32</sup>.

Exemplos de truculência política e de agressão à legalidade ainda mais acentuados estariam por vir naquela primeira quinzena do mês de março. Com o Chefe do Estado efetivo desapossado e o substituto “legal” subjugado por comandantes militares que se autointitularam integrantes de um Comando Supremo da Revolução, apossando-se da condução do País, foi redigido um primeiro ato por uma figura que também teve papel em outros períodos de construção da excepcionalidade institucional brasileira, idealizador da Constituição outorgada de 1937, a “polaca”: o jurista Francisco Campos, “[...] homem do Estado fechado, como

---

<sup>32</sup>BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Galeria dos Presidentes**. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/info\\_historicas/](http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/)> Acesso em: 25 abr. 2010.

o definira, certa vez, seu contemporâneo, o saudoso político mineiro Gustavo Capanema [...]”. O Ato Institucional (sem número, de 09 de abril de 1964) estabelecia que a Revolução vitoriosa legitimava o Congresso e não este à lei. O que sublinhava ainda mais a truculência projetada: foram os chefes militares que, “[...] reunidos no Ministério da Guerra, convidaram o presidente em exercício da República, Ranieri Mazzilli, a comunicar que resolveram baixar um ato institucional [...]”<sup>33</sup>.

Numa análise sobre esse mesmo período feita já em 1972, Manoel Gonçalves Filho (1972) afirma que os valores fundamentais, liberdade e igualdade, “[...] ao mesmo tempo em que se atraem, se repelem [...]”. E que a “[...] democracia que é possível varia com as circunstâncias, as condições e o momento [...]”. O autor apresenta considerações sobre o sistema representativo e diz que a “[...] principal razão do insucesso desse modelo decorre da estrutura da própria sociedade [...]”. E que “[...] por vezes se vê às voltas com uma crença religiosa [...] e em decorrência grande a influência sacerdotal [...] ora avulta a necessidade de defesa armada contra o inimigo, e via de consequência a importância da elite militar [...]” (GONÇALVES FILHO, 1972).

Apesar do golpe dado por militares em 1964, a “[...] instauração da democracia entre nós foi e continua sendo o objetivo primacial da Revolução de

---

<sup>33</sup>(AI-1) O ato não dissolveu o Congresso, mas dele retirou competências e prerrogativas, transferindo-as ao Poder Executivo, que ao mesmo tempo proclamava que a Revolução se legitimava a si própria “[...] Prevê a eleição indireta do presidente da República, em sessão do Congresso Nacional, mediante votação pública e nominal. Também atribuiu aos detentores do poder discricionário a decretação do recesso do Congresso Nacional, quando fosse julgado conveniente. Nessa hipótese, concedia ao presidente da República todas as competências, privativas ou não do Congresso, inclusive a de legislar, além de autorizar a cassação de mandatos de parlamentares e a suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos [...] do Ato Institucional outorgado no dia 9 de abril, os ministros militares afirmavam que ‘a Revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Esse se manifesta pela eleição popular ou pela Revolução’. E mais adiante: ‘Assim a Revolução vitoriosa, como Poder Constituinte se legitima por si mesma.’ Ela destituiu o governo anterior e tem a capacidade de construir o novo governo [...] O Comando Supremo da Revolução governou o país até a eleição indireta e posse do presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, no dia 15 de abril de 1964 [...]” (OLIVEIRA, p. 94, 2005). No mesmo sentido, ainda sobre o AI1 “[...] Uma das primeiras preocupações do governo *revolucionário* foi a alteração das regras de *reforma* constitucional. O Ato Institucional, em seu artigo 3.º, atribuiu ao Presidente da República a prerrogativa de propor emendas à Constituição (algo que, na tradição constitucional brasileira, fora previsto uma única vez, na Carta autoritária de 1937). O mesmo dispositivo facilitava a aprovação das emendas [...]” (BARBOSA, p. 45, 2009).

Março e dos Governos inspirados em seus propósitos [...]” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 123). Tudo o que decorreu do movimento – apenas na fase inicial foram cassados 4.700 mandatos eletivos, suspensos os direitos políticos de seus detentores por dez anos e aplicadas punições como confisco de bens, cassações de aposentadorias, demissões do serviço público, intervenções em sindicatos, entidades de classe, sem direito a defesa – teria sido uma “[...] breve intervenção cirúrgica que eliminasse as causas de perversão e corrupção das instituições [...]” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 124).

O tempo e a realidade iriam solapar os argumentos propagandísticos do período de exceção. Conforme Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, em ‘Mudança Constitucional, Autoritarismo e Democracia no Brasil Pós-1964’, este foi um período em que se lançou mão de alternativas formais e excepcionais para alterar a Constituição e a interpretação dada a ela. Alterações das Cartas de 1946 e de 1967 foram feitas por atos institucionais ou por emendas “[...] e chegaram a ser usadas para transpor comandos normativos veiculados em atos institucionais para o texto constitucional, em um jogo ambíguo entre normalidade constitucional e medidas excepcionais [...]” (BARBOSA, 2009, p. 8).

Com um quadro de excepcionalidade e de um Congresso subjugado, a “[...] Emenda Constitucional nº 9 marca o início efetivo do trabalho de reforma viabilizado pelo Ato Institucional com a redução de *quorum* e interstícios previstos na Constituição de 1946 para a aprovação de modificações no texto constitucional [...]” (BARBOSA, 2009, p. 49). E foi justamente uma Emenda Constitucional, a de número 9, de 22 de julho de 1965, que prorrogou o mandato atribuído ao Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, 15-04-1964/15-03-1967, depois de ele ter assegurado em seu discurso de posse no Congresso: “[...] meu procedimento será o de um Chefe do Estado sem tergiversações no processo para a eleição de um brasileiro a quem entregarei o cargo a 31 de janeiro de 1966 [...]”, conforme o testemunho de Oliveira (2005, p. 97).

Vencida essa etapa, Castelo ganhou um ano a mais de mandato, concluído a 15 de março de 1967, quando “[...] transmitiu o poder ao Marechal Costa



e Silva [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 98). No governo dele entre, 1967/1969, as relações do Executivo com o Legislativo se mantiveram num nível equivalente ao que se pode imaginar para um período de exceção institucional.

O Secretário geral da Mesa da Câmara relembra a votação da emenda de prorrogação do mandato do General Castelo Branco, 1964/1967, quando atuou no processo de votação nominal e aberto, em que faltava um voto para a indispensável maioria absoluta. Depois de a sessão ter sido suspensa e, pelas normas do Regimento Comum, dever ter sido arquivada a Emenda, o que “[...] naquelas circunstâncias era impossível [...]” e de consequências imprevisíveis, o Deputado Luís Bronzeado (Arena – PB) foi trazido ao Plenário e, precisando atender a uma chamada telefônica, pediu a ele, Paulo Afonso, que anunciasse o voto pela prorrogação do mandato de Castelo, quando seu nome fosse chamado. “[...] Na hora indicada, alguém que não identifiquei quem era sussurrou ao meu ouvido: ‘confirma Paulo, sob pena de fecharem o Congresso Nacional’. A expectativa era grande à minha volta. Não tive alternativa [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 98).

Um segundo ato institucional, ainda mais restritivo às atividades do Congresso, viria no segundo semestre de 1965<sup>34</sup>. A partir de outubro de 1965, houve uma série de cassações de mandatos. A tentativa de fazer o Plenário da Câmara examinar o teor dos comunicados de cassação “[...] obrigou o Presidente Castelo Branco a decretar por trinta dias o recesso do Poder Legislativo, através do Ato Complementar nº. 23, de 22 de outubro até 22 de novembro de 1966, ou seja, sete dias depois das eleições legislativas[...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 103). Naquelas eleições, a Arena conquistaria “[...] 277 cadeiras na Câmara dos Deputados, 23 a

---

<sup>34</sup> “[...] (AI-2) No dia 27 de outubro, o Presidente Castelo Branco baixou o AI-2, que alterou profundamente a Constituição de 1946 – que o AI-1 mantivera, fortalecendo os poderes do presidente da República. Também modificou a composição do Supremo Tribunal Federal, ampliando-a de 11 para 16 ministros, além de extinguir os partidos políticos e estabelecer a eleição indireta do presidente da República (Congresso), dos governadores (Assembléias) e prefeitos (Câmaras Municipais) [...], bem como dispôs que a Justiça Militar teria competência para julgar civis acusados de praticar atos contra a segurança nacional. Já no dia 20 de novembro de 1965, o Ato Complementar n.º 4 impunha o bipartidarismo, prevendo a criação de apenas dois partidos políticos: a Arena (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O AI-2 também aboliu as eleições diretas para presidente da República.[...]” (OLIVEIRA, 2005).

mais do que as 254 de antes, enquanto a bancada do MDB se reduzia de 139 para 132. Foi um verdadeiro rolo compressor [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 105).

Opinião diversa teve quem encarou aquele período como uma experiência de poder que “[...] levou a Revolução a evoluir [...]”. E percebeu apenas ter visto “[...] o governo revolucionário que a continuidade de sua obra impunha a realização de reformas para uma ‘recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil’, conforme sublinhava o preâmbulo do Ato Institucional número 2 de 27 de outubro de 1965 [...]” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 124).

Não era apenas isso. O mesmo preâmbulo foi a certidão de nascimento da doutrina do poder constituinte permanente da revolução: “[...] Não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará [...]” (BARBOSA, 2009, p. 65). Foi sugestão de um dos auxiliares dos mentores do regime, à época, major Heitor Ferreira de Aquino. O segundo Ato Institucional assegurou ao Presidente da República “[...] a iniciativa em matéria de emenda constitucional e tornando definitivas tanto a redução do *quorum* de aprovação de dois terços para maioria absoluta, quanto a supressão da necessidade de interstício entre primeiro e segundo turno [...]” (BARBOSA, 2009, p. 65). Conferiu ao Presidente da República competência Legislativa plena quando se utilizava da prerrogativa de decretar o recesso do Congresso Nacional.

Um dos ideólogos daquele modelo de regime foi o general Golbery do Couto e Silva, que mesclava funções de cunho executivo no governo federal com a formulação doutrinária que se tentava emprestar ao sistema. A esse propósito, considerava-se fundamental a doutrina de segurança nacional definida por ele como a ideia de que o Estado deveria proporcionar garantias “[...] à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis [...]” (COUTO E SILVA, 1981, p. 154). Era com este e outros propósitos menos reveláveis que o modelo de 1964 atuava.

O regime passou a ter como projeto, dadas as dificuldades com o Congresso<sup>35</sup> – que, mesmo sob censura e ameaças de mais cassações, teve núcleos de rebeldia –, aprovar uma nova Constituição, que seria outorgada em 1967<sup>36</sup> para substituir a de 1946. “[...] Em 7 de novembro de 1966, baixou o Ato Institucional n.º 4<sup>37</sup>, convocando extraordinariamente o Congresso Nacional para, no período de 2 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, votar o projeto de Constituição que estava enviando [...]”. No dia em que a Constituição outorgada entrava em vigor, tomava posse na Presidência da República o Marechal Costa e Silva (OLIVEIRA, 2005, p. 105).

Como o 4.º Ato Institucional estabeleceu que a votação do novo texto constitucional fosse concluída até o dia 24 de janeiro de 1967 e como a discussão se prolongou, com o risco de o projeto não ser aprovado a tempo, “[...] houve um fato inusitado em que o Presidente da sessão, senador Auro de Moura Andrade (PSD – SP), chamou-me para determinar que os relógios existentes no Plenário à época fossem paralisados. Estranhei seu procedimento, mas ele insistiu na determinação [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 106). Com os relógios paralisados, passaram-se mais de duas horas depois de meia-noite, e assim a emenda pôde ser aprovada.

A morte do estudante Edson Luís numa passeata estudantil no Rio de Janeiro, em março de 1968, provocou uma série de protestos na Universidade Federal de Brasília – UnB. Em 11 de julho de 1968, o Campus da Universidade foi invadido por tropas militares com o objetivo de dissolver a manifestação estudantil

---

<sup>35</sup> “[...] (AI-3) O Ato Institucional n.º 3 reduziu pela metade os prazos previstos na Emenda Constitucional n.º 14, de 1965, e na Lei 4.738, de 1965 [...]” (BARBOSA, 2009, p. 80).

<sup>36</sup> “[...] Enquanto todas as constituições promulgadas da história do País (1891, 1934 e 1946) haviam recebido a firma dos constituintes ao final de seus textos, a Constituição de 1967 levava tão-somente a assinatura da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tal qual uma emenda à Constituição [...]” (BARBOSA, 2009, p. 100).

<sup>37</sup> O Ato Institucional “[...] n.º 4, de 7 de dezembro de 1966, optou por recorrer ao Congresso, que teria entre 12 de dezembro de 1966 e 21 de janeiro de 1967 para concluir sua tarefa. O preâmbulo do Ato Institucional n.º 4 foi o mais econômico entre seus predecessores. Diferentemente do Ato Institucional n.º 2, em cujo preâmbulo lia-se que ‘a Revolução está viva e não retrocede’, o Ato n.º 4 declarava que ‘somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária’ [...]” (BARBOSA, 2009, p. 90).

proibida pela Reitoria e a pretexto de resgatar um militar que seria refém dos estudantes. A repressão foi extremamente severa.

No dia 3 de setembro de 1968, o Deputado Márcio Moreira Alves (MDB – Guanabara) proferira o discurso que levaria os militares a moverem, perante o Supremo Tribunal Federal, um processo contra o parlamentar “[...] por iniciativa do presidente da República, e do qual resultou a eclosão da mais grave crise político-institucional, desde o advento do regime militar, cujo desfecho foi a edição do Ato Institucional n.º 5<sup>38</sup>, a 13 de dezembro de 1968 [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 108).

No discurso, o parlamentar conclamava todos a resistirem ao golpe militar e propunha um boicote ao desfile de 7 de setembro. Sugeriu esse boicote “[...] às moças, àquelas que dançam com cadetes e namoram os jovens oficiais [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 109), que estariam compactuando com os desmandos e arbitrariedades dos oficiais superiores.

A Câmara não deu licença para que o deputado fosse processado por abuso de prerrogativa, nos termos da Constituição “[...] cujo objetivo era criar, de forma deliberada, conflito insuperável entre o Congresso e o Poder Executivo, em prejuízo do poder desarmado, como sempre ocorreu ao longo da história republicana [...]” (OLIVEIRA, 2005). O Ato Institucional n.º 5 foi anunciado na Voz do Brasil.

Paralelamente à divulgação, o Comandante Militar do Planalto, general Antônio Bandeira, chamou em seu gabinete o secretário Paulo Afonso e o diretor-

---

<sup>38</sup>“O Ato Institucional n.º 5, “[...]além de decretar o recesso do Congresso, por prazo indeterminado, suspendera as franquias e garantias constitucionais. Determinava, ainda, que deputados e senadores só receberiam a parte fixa do subsídio, com o que se reduziria substancialmente a remuneração de todos. O Ato não admitia, também, que os parlamentares pudessem exercer qualquer outra atividade... tratava-se de represália contra a Câmara, que derrotara o governo e o regime [...]” (OLIVEIRA, 2005, p.120).

“O Ato Institucional n.º 5 iniciava sua parte dispositiva declarando em vigor a Constituição de 1967; [...] Além de não prever prazo de vigência, o Ato permitia a decretação de recesso do Legislativo de qualquer unidade da federação [...]. O ato reabria – dessa vez sem prazo para terminar – [...] liberdade vigiada, a proibição de freqüentar determinados lugares e o domicílio determinado. [...]. [...] Foi suspensa a garantia do *habeas corpus* em crimes políticos, contra a segurança nacional, contra a ordem econômica e social e a economia popular. O ato permitia, enfim, o confisco de bens resultantes de enriquecimento ilícito após investigação administrativa [...]” (BARBOSA, 2009, p. 112).

geral da Câmara dos Deputados, Luciano Brandão, “[...] às três horas da madrugada do dia 14 de dezembro de 1968, quando nos recebeu em seu gabinete, envergando farda de campanha, com a pistola 45 no coldre e acompanhado de seu estado-maior. Cumprimentou-nos formalmente [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 120). Determinou que os dois servidores fossem responsáveis pelo prédio da Câmara e que estaria proibida qualquer manifestação política nas dependências, caso contrário haveria invasão e ocupação militar do prédio.

A decretação do AI-5, por mais evidências que tenha deixado desde o início, chegou a ser apontada como decorrente de uma Constituição, a de 1967, que não teria alcançado o objetivo de “[...] atender às necessidades de um Governo forte para uma época conturbada [...]” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 125). E o 5.º Ato Institucional, de 13 de dezembro de 1968, representaria a reabertura do processo revolucionário, reiterando “[...] o compromisso democrático da Revolução, afirmando que esta visava dar ao país um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo [...]” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 125).

Nessa mesma análise, uma contradição foi identificada no AI-5 e na Constituição promulgada em decorrência dele:

[...] a sobrevivência da Revolução tem sido garantida, segundo muitos pretendem, pelo Ato Institucional nº. 5 que, na verdade, a suspende. Suspende-a porque habilita o Presidente da República a fazer tudo o que for julgado necessário à preservação da obra revolucionária [...] (FERREIRA FILHO, 1972, p. 126).

Em sentido contrário, pode-se dizer que, em momentos autoritários, “[...] o formalismo jurídico busca romper com o tempo, construir um saber neutro e, por isso mesmo, a-histórico. Pretende isolá-lo da moral e da política enquanto, sub-repticiamente, serve a propósitos políticos claros, contudo, silentes [...]” (BARBOSA,

2006, p. 192). Um exemplo esteve na arquitetura e na utilização do AI-5<sup>39</sup>.

Ainda com base no AI-5, mantido no governo do General Emílio Garrastazu Médici, 1969/1974, e depois no governo do General Ernesto Geisel, 1974/1979, duas emendas constitucionais foram outorgadas, uma delas a EC 7, de 13 de abril de 1977, instituía a reforma do Poder Judiciário, que havia sido rejeitada pelo Congresso. A outra de natureza política, criou “[...] um terço, no Senado, de senadores eleitos indiretamente (apelidados de senadores ‘biônicos’), pelas assembleias legislativas dos estados [...]”, ou seja, a Emenda Constitucional n.º 8, de 14 de abril de 1977 (OLIVEIRA, 2005, p. 129).

Ainda segundo Oliveira (2005, p. 130),

[...] por proposta do presidente Ernesto Geisel, foi revogado o Ato Institucional n.º 5, em dezembro de 1968, através da Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978 (art. 3), entrando essa revogação em vigor a partir de 1º de janeiro de 1979, dois meses e meio antes de 15 de março, quando tomaram posse na Presidência e Vice-Presidência da República o general João Baptista de Figueiredo e o Dr. Aureliano Chaves de Mendonça [...].

No governo do General João Baptista de Oliveira Figueiredo, 1979/1985, o projeto de concessão de anistia política apresentado pela Mensagem n.º 59 ao Congresso Nacional, em 27 junho de 1979, permitiu a retomada de relações menos autoritárias para com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Nesse contexto, a EC n.º 1 de 1969, outorgada durante o governo da Junta Militar, entre

---

<sup>39</sup>Com o impedimento, em decorrência do acidente vascular do presidente da República Costa e Silva, foi constituída, “[...] tendo por base o AI-5, a Junta Militar integrada pelos três ministros militares (almirante Augusto Radmacker, da Marinha, general Aurélio de Lira Tavares, do Exército e brigadeiro Márcio de Souza Melo, da Aeronáutica). Para responder pelo governo, a Junta Militar baixou o Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto de 1969, segundo o qual, enquanto durasse o impedimento, as suas funções seriam ‘exercidas’ pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Caracterizado o impedimento definitivo do presidente da República, no dia 14 de outubro de 1969, foi baixado o Ato Institucional n.º 16, com quatro decisões relevantes: 1) é declarada a vacância do cargo de presidente da República; 2) é também declarado vago o cargo de vice-presidente da República; 3) é convocado o Congresso Nacional para se reunir no dia 25 de outubro, a fim de eleger presidente e vice-presidente da República; 4) embora convocado o Congresso, os ministros militares poderiam legislar em caso de urgência e de interesse público relevante, mediante decreto-lei, até 30 de outubro do mesmo ano[...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 123).

31-08-1969/30-10-69 – segundo a qual os “[...] parlamentares não podiam fazer críticas ao regime, às Forças Armadas e em particular, aos militares [...]” (OLIVEIRA, 2005, p.125) –, ficava apenas como mais uma das referências institucionais de um período de justificativa impossível.

Seria inconcebível dizer que o ambiente democrático “[...] não se resume num quadro institucional rígido, universalmente válido, para todas as épocas e para todos os povos [...]”. E que a democracia poderia até sofrer ajustes necessários para “[...] cada caso, para cada nação, para cada tempo. É preciso cuidar cada povo de encontrar sua democracia possível, que concilie a ordem com o progresso. Essa é a tarefa política magna: A democracia possível para o Progresso na Ordem [...]” (FERREIRA FILHO, 2009, p. 133). Deve-se assinalar que “[...] o tempo do tirano esgota-se em um presente estéril, sem memória nem projeto [...]” (OST, 2005, p. 10).

Ost (2005, p. 16) lembra, ainda, ser necessário ter em mente que uma sociedade:

[...] não é uma caserna, ‘marche no mesmo passo’, é essencial, em contrapartida, que seja assegurada uma certa coordenação de seus ritmos temporais. Sem mecanismo de embreagem de suas diversas velocidades, sem instrumentos de solidariedade temporal, são a ‘discronia’ e a designação social que ameaçam. [...] É neste contexto de destemporalização, sempre ameaçador que a questão a instituição jurídica de um tempo social portador de sentido assume toda sua acuidade... o tempo criador nequentrópico é marcado por esse ritmo feito de ligação e desligamento, de continuidade e de ruptura [...].

#### **1.4. Reforma constitucional via emendas: os primeiros casos de supressão de prazo entre primeiro e segundo turnos**

As votações no Congresso passaram a ser ditadas por um ritmo acelerado. Até procedimentos elementares começaram a obedecer a um “toque de caixa” para deixar as estruturas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal estivessem mais disponíveis para o processamento de Propostas de Emenda à Constituição – PECs. A dinâmica do trabalho de Deputados Federais e Senadores

da República chegou a obedecer o que se chamou de um “novo paradigma”<sup>40</sup> do Poder Legislativo, numa classificação nada rigorosa do processo de reformas constitucionais de 1988 em diante.

Uma sessão esvaziada serviu para a apresentação e leitura do primeiro Requerimento de Dispensa de Interstício destinado à votação de uma Proposta de Emenda à Constituição, que resultaria na Emenda 15/96, sobre criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. Senadores só desconfiaram da dimensão do que estava em pauta já no processo de votação. Na ausência do presidente do Senado Federal, senador José Sarney (PMDB – MA), a sessão foi presidida pelo senador Ney Suassuna (PMDB – PB). Segundo o que ficou registrado nas notas taquigráficas daquela sessão, este não escondia que tinha pressa de votar (BRASIL. Congresso. Senado, 1996a, p. 11894).

[...] O Sr. Presidente (Ney Suassuna, PMDB – PB) – em votação o requerimento.

Os Srs. senadores que aprovam queiram permanecer sentados. (Pausa)

Aprovado. A matéria constará da ordem do dia da sessão deliberativa ordinária da próxima terça-feira.

O Sr. Epitácio Cafeteira – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O Sr. Presidente (Ney Suassuna) – Tem V. Ex<sup>a</sup> a palavra.

O Sr. Epitácio Cafeteira – (PPB-MA). Pela ordem. Sem revisão do orador. Sr. Presidente gostaria que vossa excelência notasse que não perguntou quem concordava com o requerimento ou não, colocou em votação e, logo em seguida, declarou aprovado. Nem pude votar contrariamente, e quero fazê-lo.

O Sr. Presidente (Ney Suassuna) – Já está registrada a manifestação de Vossa Excelência.

O Sr. Epitácio Cafeteira – talvez outros senadores tenham o mesmo pensamento e não queiram proceder da mesma forma que eu.

O Sr. José Eduardo Dutra – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

<sup>40</sup>De acordo com Kuhn (2007, p. 38;43): “[...] Para ser aceita como paradigma, uma teoria deve parecer melhor que suas competidoras, mas não precisa (e de fato isso nunca acontece) explicar todos os fatos com os quais pode ser confrontada[...]”, e ainda “[...] paradigma é um modelo ou padrão aceito [...]”.

E, para Ginzburg (1989, p.143): “[...] por volta do final do século XIX, emergiu silenciosamente no âmbito das ciências humanas um modelo epistemológico (caso se prefira, um paradigma) ao qual até agora não se prestou suficiente atenção. A análise desse paradigma, amplamente operante de fato, ainda que não teorizado explicitamente, talvez possa ajudar a sair dos incômodos da contraposição entre ‘racionalismo’ e ‘irracionalismo’[...]”.



O Sr. Presidente – Tem Vossa Excelência a palavra.

O Sr. Jose Eduardo Dutra (PT – SE. Pela ordem. Sem revisão do orador). Sr. Presidente, gostaria que a Mesa informasse novamente o que foi votado nesse momento, em relação a que o senador Epitácio Cafeteria votou contrariamente.

O Sr. Presidente (Ney Suassuna) – a matéria e o parecer foram distribuídos e estão sob a bancada, aos quais vossa excelência tem acesso. Trata-se de um requerimento do senador Bello Parga.

O Sr. Jose Eduardo Dutra – solicito a vossa excelência que registre o meu voto contrário ao requerimento.

O Sr. Presidente (Ney Suassuna) – pois não excelência. Está registrado.

O Sr. Pedro Simon (PMDB – RS) – Sr. Presidente apenas quero dizer que não sei o que votei [...]”(BRASIL. Congresso. Senado, 1996a, p. 11.894).<sup>41</sup>

A seguir estão dispostos dois documentos<sup>42</sup> – Requerimento n.º 673, de 1996, e Requerimento n.º 700, de 1996 – os quais estão disponíveis somente em meio físico (papel) e ainda não reproduzidos em meio eletrônico por se tratar de Emendas processadas antes da informatização do sistema de arquivo do parlamento brasileiro.

---

<sup>41</sup>Transcrevo, na íntegra, as notas taquigráficas dessa parte da sessão, dado o significado da votação. Realizada em 11/07/1996 (BRASIL, 1996a).

<sup>42</sup>Reproduções feitas a partir dos originais que se encontram anexados aos processos das respectivas Emendas nos arquivos do Senado Federal.

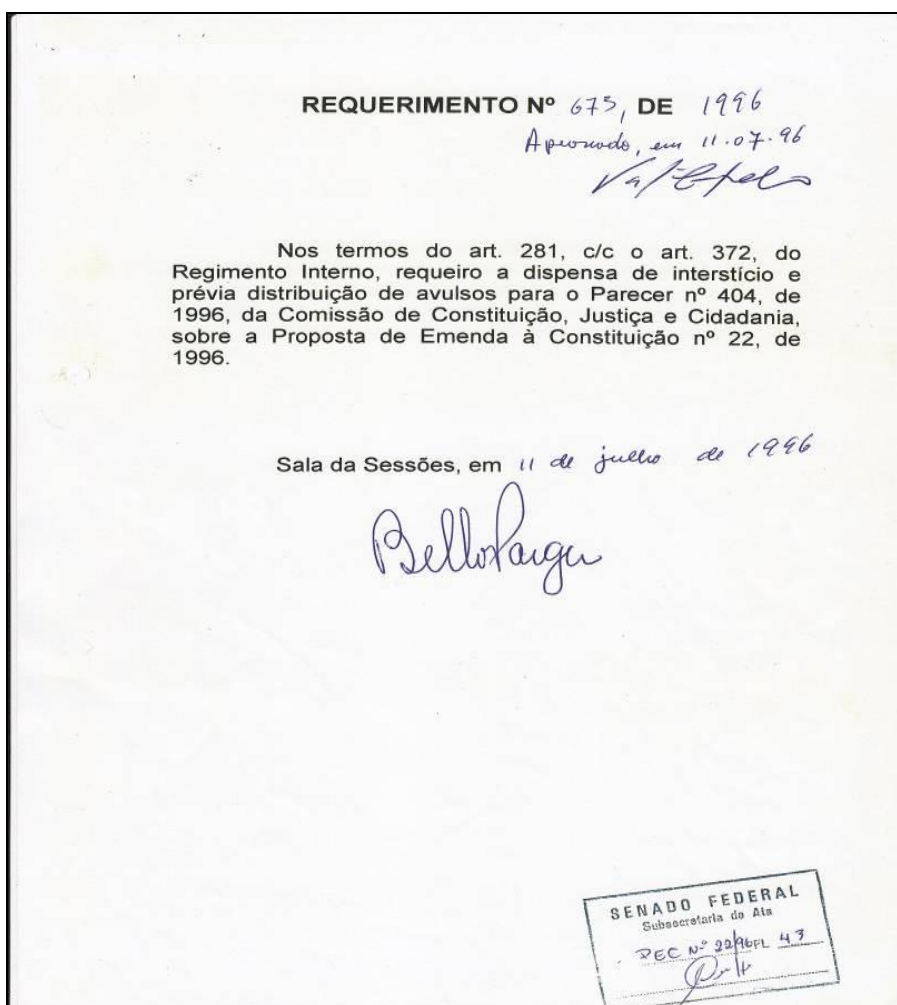


Figura 1 – Requerimento n.º 673, de 1996  
 Fonte: (BRASIL. Congresso. Senado, 1996b, p.11894).

Depois de uma semana do primeiro Requerimento de Dispensa de Interstício, foi apresentado o segundo, abrindo caminho para o plenário do Senado Federal fazer, nos mesmos dias, em primeiro e segundo turnos, as duas votações emblemáticas: da PEC que introduziu a reforma no Sistema de Educação Brasileiro (Emenda 14/1996<sup>43</sup> – PEC 30)<sup>44</sup>, e a PEC dos Municípios (Emenda 15/1996<sup>45</sup> – PEC 22/1996<sup>46</sup>) (BRASIL. Congresso. Senado, 1996c, p. 12396).

<sup>43</sup>Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 700/1996, lido e aprovado em 18/07/1996 (BRASIL, 1996c, p. 12396-12397).

<sup>44</sup>Emenda n.º 14/1996 (PEC 30/1996). Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 23, 24, 25/07/1996, 6 e 7/08/1996. Votação: 28/08/1996. Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 10, 11, 12/09/1996. Votação: 12/09/1996 (BRASIL, 1988b).

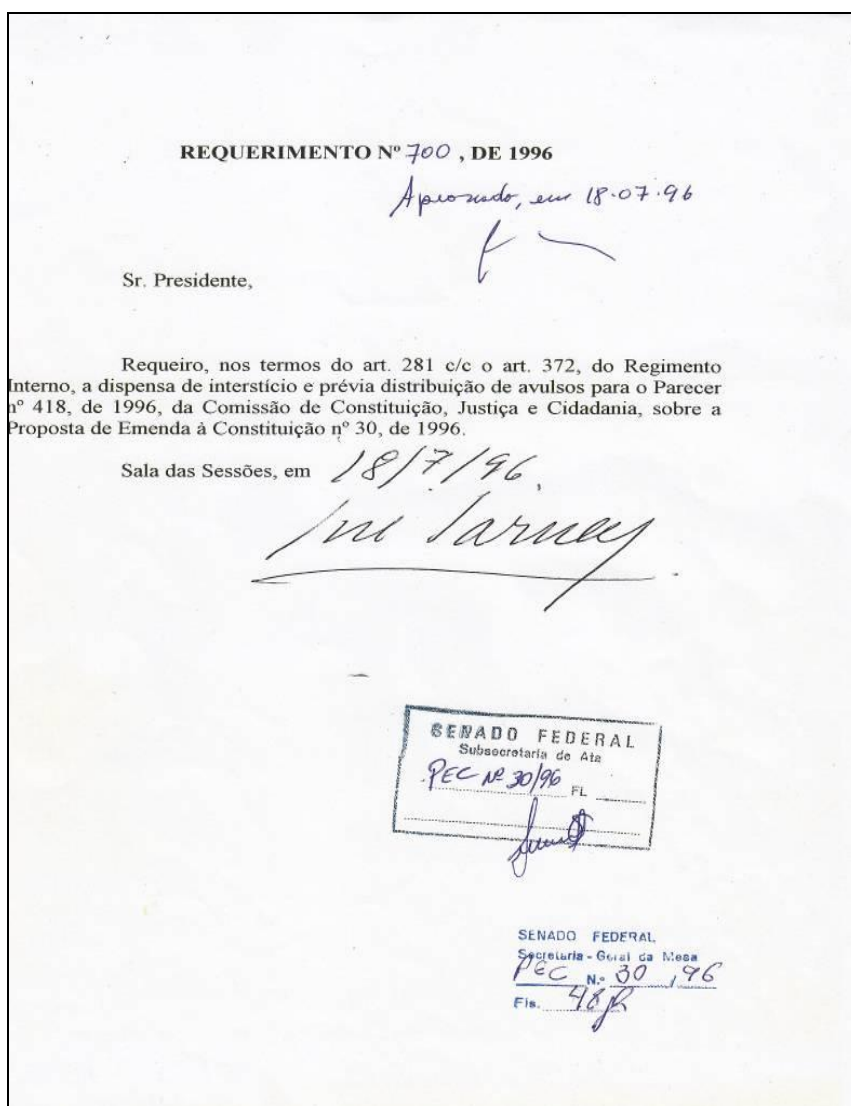


Figura 2 – Requerimento n.º 700, de 1996  
Fonte: (BRASIL. Congresso. Senado, 1996c, p. 12396-12397).

A Câmara dos Deputados também passou por mudanças para alterar a dinâmica do funcionamento parlamentar. Durante o trâmite de duas Propostas de

<sup>45</sup>Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 673/1996, lido e aprovado em 11/07/1996. (BRASIL, 1996b, p.11894).

<sup>46</sup>Emenda n.º 15/1996 (PEC 22/1996). Votação em Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 16, 17, 23, 24 e 25/07/1996. Votação: 28/08/1996. Votação em Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 10, 11, 12/09/1996. Votação: 12/09/1996 (BRASIL, 1988b).

Emenda à Constituição, sobre a prorrogação da CPMF<sup>47</sup> e sobre o funcionamento de partidos políticos<sup>48</sup>, surgiram protestos por causa de dúvidas a respeito da possibilidade de ter havido, naqueles momentos, quebra de interstício. Esse fato não se confirmou, porque, na avaliação da Secretaria Geral da Mesa Diretora, foi respeitado o intervalo de cinco sessões ordinárias para votações, como prevê o Regimento Interno da Casa. O entendimento técnico de assessoramento legislativo não iria evitar que a orientação política diversa se impusesse.

Em decisão conjunta, representantes dos partidos com assento na Câmara dos Deputados e, também, da maioria e minoria, integrantes do Colégio de Líderes apresentaram um requerimento para eliminar o interstício na votação da Proposta de Emenda à Constituição que criava uma contribuição permitindo aos Municípios e ao Distrito Federal arrecadar o tributo e financiar a iluminação pública, a PEC 559/2002 – Taxa de Iluminação Pública (TIP). O requerimento foi aceito pela presidência da sessão deliberativa porque havia consenso político pela aprovação. Entretanto, para o segundo turno, imediatamente em seguida ao primeiro, surgiu um desentendimento, que contrapôs inicialmente dois parlamentares, Luiza Erundina (Bloco/PSB – SP) e Jair Bolsonaro (PPB – RJ); juntos, eles enfrentaram a maioria do plenário.

A sequência de debates é de ser destacada: a deputada Luiza Erundina (Bloco/PSB – SP) quis saber do presidente da sessão, deputado Barbosa Neto

---

<sup>47</sup>PEC 637/1999 (EC 21/1999). Votações: 10/03/1999 – votação em primeiro turno. 18/03/1999 – votação em segundo turno. Observações: Houve questão de ordem do Deputado Arnaldo Faria de Sá (n.º 54/1999) a respeito de uma possível quebra de interstício, que não se confirmou. O Deputado desconsiderou a sessão ordinária de quinta-feira, 11/03/99, em seus cálculos. No entanto, a PEC foi apreciada em sessão que se encerrou às 23h43 do dia 10/03/99 (BRASIL, 1988b).

<sup>48</sup>PEC 308/1996 (EC 34/2001). Votações: 22/08/2001 – aprovação em primeiro turno, volta à CESP para elaboração da redação do vencido. 25/09/2001 – Discussão e aprovação da redação do vencido em primeiro turno, aprovação em segundo turno, e dispensada a redação final (BRASIL, 1988b).

Observações: Embora seja mencionado com frequência, neste caso não se aplica a hipótese da quebra do interstício, já que, em decisão anterior, o Presidente Michel Temer estabeleceu que o cômputo do interstício se dá entre a votação de mérito do primeiro turno e a votação de mérito do segundo turno.

Ademais, trata-se de proposição que autoriza a cumulatividade de empregos de profissionais da saúde na administração pública, que contava com o consenso do plenário, tendo sido aprovada por 391 s, 0 n e 2 abst. em primeiro turno, e 356 s, 1 n e 0 abst. em segundo turno.

(PMDB – GO), se o Requerimento de Dispensa de Interstício que iria levar à votação imediata em segundo turno tinha o apoio, inclusive, do líder do bloco parlamentar a que ela pertencia, formado pelo PSB e PCdoB, deputado Haroldo Lima (PCdoB – BA). A assinatura dele estava no pedido.

O deputado Jair Bolsonaro (PPB – RJ) fez a seguinte Questão de Ordem: “[...] Sr. Presidente, de acordo com o § 6.º do art. 202 do Regimento Interno, ‘a proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões’. Sr. Presidente, não existe voto de liderança. Ele foi abolido há muito tempo na Casa [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684). Não teve jeito. A reclamação foi recusada sob o argumento de que o requerimento tinha sido apoiado pelos líderes. O deputado quis saber qual seria o fundamento legal para a decisão que, de fato, não tinha base legal, ao contrário. O presidente respondeu:

[...] As lideranças, por unanimidade, assinaram o requerimento. Mas para que ele possa ser convalidado, é fundamental que haja a unanimidade da Casa. O líder do PPB, Deputado Odélmo Leão, foi o sétimo a assinar o requerimento. Então, V. Exa., por intermédio do seu líder, teve manifestação de apoio à quebra do interstício [...] (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684).

O deputado Jair Bolsonaro insistiu, ainda, no direito que alegava ter de exigir cinco sessões de interstício, ou que lhe fosse apontada disposição legal contrária, como se o direito ao cumprimento das formalidades do procedimento legislativo pertencesse exclusivamente aos parlamentares, não à coletividade, em seu interesse difuso. O deputado José Genoíno (PT – SP) saiu em socorro à Mesa Diretora, àquela altura, atrás de uma justificativa formal, que não existia, e denunciou uma contradição no Regimento Interno: “[...] permite o interstício de cinco sessões para qualquer parlamentar reivindicar; mas também possibilita, no art. 150, parágrafo único, acordo de lideranças para proporcionar a supressão do interstício [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684). Não era bem esse o sentido das disposições regimentais.

A troca da regra especial impeditiva por outra excepcional e permissiva serviria como forma de abrandar justamente a exigência do intervalo regimental em votações de PEC, como assinalou o deputado Robson Tuma (PFL – SP):

[...] O Deputado José Genoíno, muito sábio a respeito do Regimento Interno da Casa, formulou Questão de Ordem com base no Capítulo V, que trata do interstício, art. 150, parágrafo único. Só que esse dispositivo não é aplicável a essa matéria, porque se trata do prazo comum de duas sessões, interstício de duas sessões. A matéria que está em pauta está sujeita a disposições especiais, com interstício de cinco sessões [...] (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684).

Por esse artifício, chegou-se à consolidação do desvio regimental. Durante a sessão, ainda inconformado, o deputado Jair Bolsonaro, militar da reserva do Exército Brasileiro, protestou: “[...] Mas não é porque os líderes assinaram que temos de assinar também. Isso aqui não é um quartel, em que o coronel manda e todos obedecem [...]”. A deputada Luiza voltou a advertir, baseada na seguinte razão: “[...] Não podemos concordar com a eliminação desse rito processual, pois se trata de matéria que altera o texto constitucional. Portanto, é matéria especial [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684).

Ela foi ao que parecia ser a questão central: “[...] Não dá para, simplesmente, a partir de interesse conjuntural, estabelecer precedentes, sobretudo em se tratando de matéria cujos efeitos vão recair sobre o conjunto da sociedade [...]”. E insistiu a um plenário, àquela altura, lotado: “[...] Abrir um precedente em relação ao § 6.º do art. 202 é grave, deixando-se de dar ao texto constitucional sua importância devida. Em outros países, inclusive, não se altera o texto da Constituição de forma tão simples, irresponsável e pouco debatida com a sociedade [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684).

O presidente da sessão, deputado Barbosa Neto, insistiu na validade do acordo de lideranças e fez um apelo para que os dois colegas enfim se convencessem. Ele parecia desconfiar que estivesse contribuindo para um ato passível de contestação legal interna ou judicial. Foi quando o deputado Cabo Júlio (PST/MG) admitiu que os parlamentares rebelados tinham razão: “[...] se V. Exas.

não se dobrarem, a votação poderá ocorrer, mas ser questionada. O que se faz agora é um apelo político ao coração de V. Exas [...]”. A deputada Erundina respondeu: “[...] Não posso atender ao apelo emocionante do Deputado Cabo Júlio, uma vez que a lei é para ser cumprida. Se estivermos a depender da interpretação de texto legal, regimental ou constitucional ou das circunstâncias, que garantia teremos do respeito à lei, do respeito ao direito? [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684).

O deputado Ronaldo Caiado (PFL – GO) revelou que a quebra de interstício era uma ação comum de necessidade na rotina parlamentar que estaria justificada porque “[...] não é nem será a primeira. Há precedentes [...]”. O deputado Robson Tuma respondeu usando o exemplo de outro deputado: “[...] Várias vezes, meu colega de São Paulo, o Deputado Arnaldo Faria de Sá, não aceitou o acordo e, por isso, não foram realizadas as votações. Quando havia unanimidade, tudo bem; mas quando algum Parlamentar não concordava não se faziam as votações [...]”. Veremos mais adiante que, o deputado Arnaldo Faria de Sá ainda adotaria outro entendimento quanto ao interstício (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54.684).

O deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) fechou a discussão quando definiu o papel dos parlamentares: “[...] todos somos guardiões da Constituição. Aqui, a respeitamos. Não existe inconstitucionalidade no procedimento ora adotado [...]”. Naquele momento da sessão, já sob a presidência do deputado Efraim Morais (PFL – PB), o resultado da votação foi por ele proclamado:

[...] A Presidência anuncia o resultado: votaram ‘sim’, 329; ‘não’, 18; abstenção, 4. Total: 351, Srs. Deputados. A proposta foi aprovada. Fica dispensada a votação da redação final. Nos termos do inciso I do § 2.º do art. 195 do Regimento Interno, a matéria vai à promulgação[...].

O texto do que era a PEC passou a integrar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e não por mero acaso, como se verá na análise conjunta dos casos em estudo (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2002, p. 54684).

### 1.5. Construção do arcabouço regimental para suprimir interstício entre turnos de votações: do "simples" Requerimento de Quebra de Interstício à complexidade do Calendário Especial no Senado. A regra geral que se sobrepõe à regra especial

Este tópico buscará apresentar de maneira geral exemplos, na rotina da atividade parlamentar, de caminhos para reduzir o tempo destinado ao procedimento de reformas constitucionais, numa ação que parece ter sido minuciosamente construída. Nos exemplos que serão aqui expostos, ficará evidente que a supressão temporal se deu conforme conveniência dos atores no processo, independentemente de convicção ideológica, programa partidário e período de governo. Interpretações da formalidade indispensável ao ordenamento foram sendo consolidadas a partir de um entendimento político que envolveu uma gama de representantes de partidos políticos. Ora liderados pressionavam os líderes, ora líderes determinavam a dinâmica de votações, num interesse não claramente tematizado.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>49</sup> disciplina o caminho para o processamento das PECs<sup>50</sup>. No Artigo 202 há uma referência especial:

[...] Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer [...].

§ 6.º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de **cinco sessões** [...] (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2006, grifo meu).

O expediente, para suprimir o tempo das cinco sessões ordinárias<sup>51</sup> previstas, lançou mão do próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que

<sup>49</sup> Artigo 201, do RICD. Resolução n.º 17, de 1989 (BRASIL, 2005).

<sup>50</sup> Em resposta à Questão de Ordem n.º 10118 sobre a inobservância de interstício de votação da PEC 33 – M/1995 (Reforma da Presidência), na sessão de 03/06/1998, ficou pacificado o entendimento do então presidente da Câmara, Michel Temer, de que “[...] o próprio vocábulo está revelando que interstício é espaço entre uma coisa e outra. Não é decorrência simplesmente de prazo. Portanto, quando se fala em interstício de cinco sessões, significa o transcurso entre a sessão inaugural e a sessão em que se vota [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2010).



estabelece no art. 202, § 8.º: “[...] aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que **não colidir** com o instituído nesse artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2006, grifo meu). Com o uso desse dispositivo, do interstício de publicação, foi criado o artifício, apesar da colisão ao combiná-lo com a regra do artigo 150 – prevista para outras etapas dos procedimentos legislativos, menos o de Proposta de Emenda à Constituição, que tem regramento expresso –, que foi capaz justamente de excepcionar o interstício porque prevê:

[...] Parágrafo único. A dispensa do interstício para a inclusão de Ordem do Dia de matéria constante da agenda mensal do que se refere o art. 17, I, s, poderá ser concedida pelo Plenário, a requerimento de um décimo da composição da Câmara ou mediante acordo de liderança desde que distribuída os avulsos com antecedência mínima de 4 horas [...] (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2006, p. 125).

Entre os senadores não foi diferente. O Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2007a) disciplina especificamente o processamento das PECs:

“[...] Art. 354. A proposta de emenda à Constituição apresentada ao Senado será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa (Const., art. 60, § 2.º);  
Art. 362. O interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, **no mínimo**, cinco dias úteis [...]” (BRASIL, Congresso. Senado Federal, 2007a, grifo meu).

Para fugir à disciplina, numa burla ao tempo cronológico, e suprimir o intervalo estabelecido, foi inaugurada entre os senadores uma excepcionalidade para o Regimento Interno, baseada na redação do artigo 372, que previu: “[...] Aplicam-se à tramitação da proposta, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições [...]”. Daí se partiu diretamente para uma das partes finais do Regimento, a que trata dos Princípios Gerais do Processo Legislativo, cuja redação foi alterada em 2006 pela Resolução do Senado Federal

---

<sup>51</sup>As sessões ordinárias conforme já assinalado estão previstas no RICD, 2006, Art. 65, II, e são as de “[...] qualquer sessão legislativa, realizadas apenas uma vez por dia em todos os dias úteis, de segunda a sexta-feira; [...]” (BRASIL, 2006, p. 82).

número 35, num movimento que acaba excepcionando a proibição do desvio. Dispõe o art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal:

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

III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, **exceto** quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa [...] (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2007a, p. 205, grifo meu).

Estava traçado o caminho para se chegar à efetiva redução dos prazos em votação de Emenda à Constituição no Senado Federal, recorrendo-se ao que dispõe a parte do Regimento, como no exemplo da Câmara, que fala do interstício de publicação, que não é o mesmo de PEC, objeto desta pesquisa, cuja disciplina taxativa não poderia ser excepcionada pela aplicação dos artigos que seguem:

[...] Art. 280. É de **três** dias o interstício entre distribuição de avulsos dos pareceres das comissões e o início da discussão ou votação correspondente.

Art. 281. A dispensa de interstício e prévia distribuição de avulsos, para inclusão de matéria em Ordem do Dia, poderá ser concedida por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer senador, desde que a proposição esteja a mais de cinco dias em tramitação no Senado [...] (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2007a, grifo meu).<sup>52</sup>

Esses argumentos foram usados para instituir o Calendário Especial no Senado<sup>53</sup> e votar a Emenda 35 – PEC 2 A/1995. Numa sessão destinada a votar uma proposta para alterar a parte da Constituição sobre as imunidades parlamentares, sob a promessa de se permitir, entre outras coisas, ao Poder Judiciário julgar com menos barreiras processuais deputados e senadores, desde a

<sup>52</sup>O Regimento Comum aprovado pela Resolução n.º 1 de 1970-CN trata do Processo Legislativo de PEC no art. 85 para disciplinar a sessão conjunta e solene das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal destinada à promulgação de Emenda.

<sup>53</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 758/2001 lido e aprovado em 12/12/2001 (BRASIL, 2001b, p. 30813-30814).

-Requerimento de Calendário Especial: RQS 76812001, lido e aprovado em 12/2/2001.

Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 13, 14 e 17/12/2001. Votação: 18/12/2001. Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 18 e 19/12/2001. Votação: 19/12/2001 (BRASIL, 2001a, p. 30853-30854).

expedição dos Diplomas Eleitorais, foi apresentado um caminho que legalizou a subversão total do procedimento quanto à cronologia para votações.

Criava-se o Requerimento de Calendário Especial, em que ficavam pré-definidas as etapas das diferentes votações: tudo começava com um Requerimento de Dispensa do Interstício e eram adicionados os dias e horários para as sessões em que a matéria seria votada, no primeiro e segundo turnos. Quando a proposta foi colocada em votação, o senador Bernardo Cabral (PFL – AM), que tinha sido o relator da Assembleia Nacional Constituinte, fez uma ponderação contra a artificialidade regimental:

“[...] Estamos diante de um dilema. Como quero ser em toda a minha vida um homem que lida com o Direito, trago à reflexão do Senado o seguinte [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854), e alertou para o fato de o artigo 412 do Regimento Interno, em seu Inciso III, estabelecer a impossibilidade de acordos de lideranças ou mesmo de decisão do plenário prevalecer sobre o próprio Regimento, que prevê, em seu art. 362, o interstício entre turnos de votação de PEC. Ele concluiu contra o desrespeito àquela previsão: “[...] Quero chamar a atenção da Casa para o fato de que este é um assunto gravíssimo [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O discurso foi apoiado pelo senador Jefferson Péres (Bloco/PDT – AM), para quem a Constituição estabeleceu a votação de emenda em dois turnos:

[...] É este o espírito da Constituição – para amadurecer a questão, para evitar que acordos de liderança do dia para a noite, ou de um dia para o outro, modifiquem a Constituição que todos juramos respeitar, defender e cumprir [...] se não respeitamos o Regimento, não teremos autoridade para pedir à sociedade brasileira que respeite as leis do País [...] (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O líder do PMDB, senador Renan Calheiros, reagiu contra a insatisfação dos colegas: “[...] O único precedente é o próprio requerimento. Nos últimos anos a dispensa do interstício, entre outras coisas, foi prática comum, usual. O requerimento dos líderes, não; é um precedente [...]” (BRASIL. Congresso. Senado

Federal, 2001a, p. 30853-30854). Líder da maior bancada, do PMDB, que àquela altura era governo, ele deixou escapar a confissão de que “[...] nos últimos anos a dispensa de interstício, entre outras coisas, foi prática comum, usual [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Não esclareceu nem foi questionado sobre a que “coisas” teria se referido.

O líder da oposição, senador José Eduardo Dutra (Bloco/PT – SE), lembrou que o Regimento do Senado “[...] é um instrumento que possibilita a condução dos trabalhos da Casa com respeito à minoria e que a vontade da maioria seja expressa no momento em que é convocada [...]” e foi ao ponto de dizer que “[...] nunca ocorreu de nós modificarmos a tramitação da forma como está sendo proposta, de uma proposta de emenda à Constituição – mas essa é a diferença [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Insistiu ainda, adicionalmente, o senador petista que o processo especial de emenda com *quorum* para votação diferenciado, em dois turnos, nas duas Casas, não estabelece regras individualizadas, daí terem a Câmara e o Senado leis internas diferentes para esse processo.

Questão de fundo, para ele, era que a emenda em discussão melhorava a imagem do Senado e, se fosse “[...] constar o interstício, se formos contar os prazos estabelecidos no Regimento não haverá tempo hábil [...]” para a votação da proposta. De mais a mais, na opinião do senador Dutra, o acordo não desrespeitava a minoria, porque não impedia a manifestação de qualquer parlamentar, votando a favor ou contra a PEC. Ele fez um apelo aos colegas para reverem suas posições tendo em vista os precedentes de consenso que ocorreram sobre questão semelhante nos “[...] sete anos em que estou nesta Casa [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Recebeu do colega Jefferson Péres uma resposta cortante de que se ele, como liderado, tivesse sido consultado pelo líder, “[...] teria ouvido de mim um retumbante ‘não’. Não concordei com esse estúpido requerimento. Não posso. A matéria será aprovada contra o meu voto e com o meu protesto [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O senador Romero Jucá (Bloco/PSDB), governo na ocasião, alinhou-se ao líder oposicionista e disse que estava sendo procurado um caminho para fortalecer o Senado. O requerimento seria votado sem mudar o Regimento Interno, que foi aprovado por uma maioria. Se “[...] agora a maioria quisesse mudá-lo, poderia fazê-lo. Essa é a forma de procedimento desta Casa [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Se era assim, como atestou o senador Jucá, não deveria ter sido por clara ilegalidade. O Regimento Interno não pode ter suas disposições alteradas ao sabor das necessidades que surgem e por entendimento entre parlamentares, ainda que, eventualmente, pela unanimidade deles. Há uma autonormatização regimental sobre a matéria, de conhecimento indispensável.

Talvez por isso o senador Tião Viana (Bloco/PT – AC) tenha se insurgido contra a posição da bancada do governo a quem divergia e do líder do bloco oposicionista, a quem deveria seguir em vez de assinalar ter compreensão pela atitude, “[...] mas defendo o Regimento Interno do Senado Federal quanto a este assunto [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Ele leu as disposições regimentais para deixar clara a “[...] minha posição. Diz o artigo 412: A legitimidade na elaboração da norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais mediante os seguintes princípios básicos [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). E prosseguiu, para concluir, com a leitura do inciso “[...] III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de liderança ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Também petista à época, a senadora Heloísa Helena (Bloco/PT – AL) disse entender que não estava sendo desrespeitada a ordem jurídica ou princípio constitucional e que a importância dos regimentos poderia ser compatível com “[...] a da Constituição Federal ou até com a da Bíblia, que nem discutimos, mas ele existe justamente para preservar os interesses coletivos estabelecidos na Casa [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Invalidando o

sentido das regras procedimentais, ela assegurou que, “[...] a partir do momento em que o entendimento dos líderes é unânime, é evidente que existe a possibilidade de uma alteração [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Argumentou que “[...] zelar pelo interesse público é de fundamental importância, mesmo que estejamos passando por cima de uma norma regimental [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). E reagiu contra o risco de a opinião pública entender que “[...] estamos passando por cima do Regimento para fazer algum acordo espúrio, o que, com certeza, não é o sentimento nem o pensamento nem mesmo daqueles que estão levantando questionamentos sobre as regras do Regimento [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O senador Geraldo Melo (Bloco/PSDB-RN) lembrou que, na interpretação dele, o conjunto de senadores tem o poder de alterar o Regimento Interno no seu próprio interesse procedimental. “[...] É como se o Plenário do Senado alterasse por um momento o texto do Regimento que poderia modificar em caráter permanente e, em seguida, decidisse que o Regimento deveria continuar com a redação existente antes dessa mudança momentânea [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). E, mesmo apesar dessa espécie de magia, “[...] estamos, portanto, obedecendo rigorosamente à norma constitucional. As propostas de emenda constitucional serão apreciadas e votadas em dois turnos. A única coisa que não faremos é obedecer ao interstício [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O senador Melo ainda tinha como argumentação derradeira que, “[...] se for somente para pensar melhor, não precisaríamos nem mesmo do segundo turno. Portanto, nem penso que estejamos fazendo uma ofensa tão grave [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Disse que tinha assinado o Requerimento de Calendário Especial “[...] servindo ao melhor interesse público, ao melhor interesse da sociedade brasileira [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Preferindo, segundo ele, “[...] não se ater à questão regimental porque o Regimento Interno se tornou mais flexível por acordo de lideranças e até por anúncio de Presidência [...]”, o senador Paulo Hartung (PSB-ES) disse que havia “[...] uma unanimidade, algo difícil, é sinal de que há, nesta Casa, um sentimento transbordante de tentativa de reencontro da Instituição com a opinião pública [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). E criticou quem insistia no interstício: “[...] esse formalismo exagerado não faz parte da tradição da história da tramitação dos projetos nesta Casa – nem aqui neste plenário [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Foi contestado pelo senador Waldeck Ornelas (PFL – BA), para quem “[...] a existência de prazos para discussão é exatamente para que o Congresso não decida sob pressão, para que reflita sobre as emendas, sobre o seu conteúdo e não decida sob forte emoção nem sob pressão de qualquer natureza [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Ainda teve tempo de disparar contra a oficialização da mudança no procedimento, quando disse que “[...] não acredito que entidades da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo, concordem com um acordo espúrio como esse, que se pretende aqui fazer, na tramitação de uma emenda constitucional [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Cassildo Maldaner, senador pelo PMDB – SC, revelou ao plenário que “[...] a par do Direito Positivo, tenho a sensação, nos ares, na epiderme, de que não estamos infringindo e pecando. Mas estamos indo ao encontro daquilo que é uma ansiedade generalizada [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Não disse de quem era a ansiedade e minimizou o protesto contrário, “[...] embora não seja a unanimidade dos liderados –, mas que estamos buscando aquilo que é uma ansiedade também da sociedade [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Seguiu-se o debate com a senadora Marina Silva (PT – AC), justificando o fato de que “[...] não estamos aqui fazendo uma manobra regimental ou dispensando a observância do Regimento para estabelecermos privilégios [...]”, e reagiu: “[...] não

há prejuízo pelo qual venhamos a nos sentir como se fizéssemos algo ‘espúrio’[...]”. Ao concluir, disse: “[...] não compreendo que estamos praticando aqui nenhum tipo de maracutaia ou de acordo espúrio [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

A senadora Heloísa Helena (Bloco/PT – AL) preferiu “[...] deixar registrado nos anais da Casa o meu protesto veemente à afirmação, aqui feita pelo senador Waldeck Ornelas, de que era espúria a atitude que tinha sido aqui colocada [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). E foi além: “[...] a imunidade parlamentar, é o que existe de mais espúrio neste País. Não vou dizer isto em respeito aos senadores Bernardo Cabral e Jefferson Péres [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O senador Ornelas retrucou na mesma medida, declarando que “[...] o rito processual de tramitação da emenda constitucional é o que há de mais nobre nesta Casa, no Congresso Nacional. A senadora pode rejeitar o termo ‘espúrio’; eu o mantenho [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). O senador Sebastião Rocha (PDT – AP) ainda filosofou “[...] estamos diante da máxima maquiavélica de que os fins justificam os meios, mas com uma profunda diferença do que é ensinado em ‘O Príncipe’[...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Ele disse que se, na obra, Maquiavel teria mostrado “[...] à nobreza como manobrar para conquistar e manter privilégios; o Senado, se aprovar a matéria, estará defendendo uma causa nobre, que tem por objetivo derrubar privilégios [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O senador Antero Paes de Barros (PSDB – MT) quis explicar que “[...] espúrio é algo que se faz às escondidas, algo que não se justifica, algo de que não se consegue fazer a defesa diante da sociedade; esse acordo não é isso [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Seria, na visão dele, para que os parlamentares pudessem dizer “[...] à sociedade que todos, efetivamente, são iguais diante da lei, inclusive nós, Parlamentares [...]”. E arrematou: “[...] líderes desta Casa não merecem a acusação de terem celebrado



um acordo espúrio, que foi o acordo de apressar ou abrir mão da imunidade parlamentar [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Na opinião do senador Roberto Requião (PMDB – PR), a única diferença para a alteração procedimental teria sido a apresentação do requerimento dos líderes, já que em todas as oportunidades anteriores “[...] o Presidente do Senado Federal consultava o Plenário e suprimia o interstício desde que o Plenário assim concordasse [...]”. E falou sobre o que considerava ser a “[...] jurisprudência firmada, mas é uma jurisprudência extremamente polêmica e perigosa, porque ela pode ser usada para o bem ou para o mal, dependendo do momento e da interpretação [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Na sequência, o senador Artur da Távola (PSDB – RJ) deu razão aos dois lados da polêmica, com uma ressalva: “[...] o que ilumina a possibilidade de aprovação desse acordo, primeiro, é que é um acordo público [...]”. Uma publicidade, teve de admitir, relativizada, pois dizia respeito à “[...] tramitação da matéria, menos um, justamente o mais frágil, o do interstício de cinco dias que se pretende obviar na passagem do primeiro para o segundo turno. Apenas esse, e é tênue [...]”. E esse fato não evidenciava para ele “[...] nenhuma má-fé, tendo em vista que a matéria está extremamente discutida [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Foi contestado pelo senador Bernardo Cabral (PFL – AM): “[...] não me venham dizer que estamos prestando contas à sociedade, que a sociedade está exigindo. O que queremos é abreviar a ida para casa neste mês de dezembro [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Era mesmo uma questão de calendário de fim de ano. O senador José Eduardo Dutra (Bloco/PT – SE) disse que se o Regimento do Senado fosse cumprido integralmente para a tramitação de PEC “[...] a data em que essas PECs poderiam ser votadas é o dia 24 de janeiro. Então, o que está em discussão é se se pode, ou não, trabalhar entre o Natal e o Ano Novo [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854). Como não houve contestação, o senador Lauro Campos (PT – DF) pediu a palavra no encerramento da discussão da matéria e disse que, com toda aquela polêmica, o que se estava por decidir no plenário do

Senado era se havia ou não a possibilidade “[...] de que um acordo feito entre lideranças, líderes, senadores da República, pessoas conscientes, pode prevalecer sobre a legislação[...]”. Era uma questão “[...] de saber se acordos podem prevalecer, ou não, em relação ao ordenamento jurídico anteriormente estabelecido [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

O presidente do Senado Federal, senador Ramez Tebet (PMDB – MS), que presidia a sessão, declarou encerrada a fase de discussão e iniciada a de votação do requerimento que previa um Calendário Especial, com quebra de interstício, para votação de Proposta de Emenda à Constituição. Ainda foi interrompido pelo senador Jefferson Péres, que pediu verificação nominal de votos, antes mesmo de anunciar o resultado, e esclareceu ao colega: “[...] primeiro, tenho de proclamar o resultado, senador Jefferson Péres. O requerimento foi aprovado contra o voto dos senadores Lauro Campos, Bernardo Cabral, Waldeck Ornelas, Jefferson Péres e Tião Viana [...]”. O senador Péres pediu que “[...] registre-se em ata que decisão tomada contra o Regimento é nula de pleno direito [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2001a, p. 30853-30854).

Os senadores Bernardo Cabral, Waldeck Ornelas e Tião Viana apresentaram requerimento para a verificação nominal de votos. Os líderes, um a um, tiveram de encaminhar publicamente a votação e posicionar seus partidos sobre a possibilidade de, daí por diante, haver um novo modelo para a supressão de prazo no procedimento de reforma da Constituição de 1988. Disse sim à proposta a unanimidade dos partidos com assento no Senado: PSB, PSDB, PPB, PMDB, PT, lembrando que o Bloco do PT era formado por PDT e PV.

A dúvida sobre qual o número suficiente de senadores para aprovar o requerimento, diga-se, de quebra de interstício com o requintado nome de Calendário Especial com previsão das etapas suprimidas de votação de PECs a partir daí, fez ressurgir na cena do plenário o senador Pedro Simon (PMDB – RS). Diferentemente daquela sessão, quando foi aprovado pela primeira vez um Requerimento de Dispensa de Interstício, em que ele protestou contra a forma de procedimento dizendo “[...] senhor presidente, apenas desejo dizer que não sei o

que votei [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 1996a, p. 11.895), desta vez o senador Simon disse que “[...] a assessoria da Mesa poderia telefonar para a residência de alguns senadores que já foram embora, pensando que não seria necessário permanecer; acho que seria interessante [...]”.

Não foi necessário, embora se soubesse que a preocupação com a falta de *quorum* fazia sentido. No Plenário do Senado, menor do que o da Câmara dos Deputados, este destinado às reuniões conjuntas do Congresso Nacional, era possível avaliar melhor o número de presentes para uma votação. No caso daquela sessão – não se sabe se, pela controvérsia embutida no tema ou pela demora no desenrolar da sessão –, do total de 81 senadores da República, 42 participaram do processo. Nenhum dos presentes se absteve. Houve 37 votos a favor e 5 votos contra o Requerimento de criação de Calendário Especial para votação de Proposta de Emenda à Constituição, que, assim, passaria a ser uma “[...] deliberação do plenário [...]”, como proclamou o presidente do Senado Federal, Ramez Tebet, ao fim.

O novo desenho regimental, entre Requerimentos de Calendário Especial, de Dispensa de Interstício ou, por vezes, as duas fórmulas ou alternativas ainda mais engenhosas, passou a ser intensamente utilizado no Senado Federal. Foi o caminho para processar 24 das PECs, que, promulgadas rapidamente, se tornaram norma constitucional. Os dispositivos para uma leitura dessa forma de procedimento, que permite o desvio, foram encontrados no Regimento Interno do Senado Federal Consolidado e Normas Conexas justamente na parte que trata dos Princípios Gerais.

A Secretária Geral da Mesa Diretora do Senado Federal, Cláudia Lyra Nascimento<sup>54</sup>, em entrevista, afirmou tratar-se não de um artifício para um abuso da regra, mas de:

---

<sup>54</sup>NASCIMENTO, Cláudia Lyra. **Processo legislativo de emendas à Constituição**. Entrevistador: Heraldo Pereira de Carvalho. [Nov. 2009]. Entrevista gravada em Brasília. A propósito, é recomendável a obra da autora: Nascimento (2000).

[...] uma excepcionalidade. Então: artigo 412, inciso III, impossibilita a prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de plenário, essa é a regra geral. Agora ele faz a excepcionalidade: exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardada com um mínimo de 3/5 de votos dos membros da cada [...] (NASCIMENTO, 2009).

É justamente esse o ponto que leva ao risco de abuso.

A regra que estabelece o interstício é específica. Se ela não existisse – e somente assim, é necessário frisar –, poderia ser usada a alternativa excepcional que, no caso do Senado, parece ter sido deixada de lado, prevê que, quando há “[...] 49 votos sim, se pode quebrar essa norma genérica, ou seja, acordo de liderança pode prevalecer [...]” (NASCIMENTO, 2009).

O argumento de que, com o Calendário Especial, “[...] de toda forma, tudo o que está no regimento é cumprido [...]”. E que, “[...] na verdade, o que se quebra é o intervalo entre esses fatos é escudado pela premissa de que [...] nada impede que, se eventualmente, mesmo tendo esse calendário especial, mais curto, encurtado, algum senador, são 27 senadores, quiserem apresentar emendas, pode [...]” (NASCIMENTO, 2009).

Por mais que se tenha, no segundo turno de votação de uma PEC, a impossibilidade de haver emenda de mérito, somente de redação, parece uma visão técnico-legislativa segmentada dizer que trata-se de uma etapa “[...] para, vamos dizer, o pente fino da redação para que seja o mais correta possível[...]”, e, ainda, que a possibilidade de emendamento ficaria encurtada e não impedida. A secretária geral da Mesa do Senado Federal, deixando de lado o fato de o interstício ser previsto em dias úteis, advertiu que “[...] precisa ficar claro isso, não se eliminam, não são eliminadas as sessões, é eliminado o intervalo entre elas [...]” (NASCIMENTO, 2009).

Na Câmara dos Deputados não houve a alternativa do Calendário Especial, por intermédio do qual, no Senado Federal, foram feitas sessões deliberativas em série para votar, às vezes em horas, propostas de emenda à

Constituição. Entre os deputados federais, três emendas acabaram promulgadas depois de terem sido, de maneiras diversas, aprovados Requerimentos de Dispensa de Interstício: a da criação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública nos municípios e no Distrito Federal – TIP – PEC 559/2002 – EC 39/2002 (BRASIL. Constituição, 1988), anteriormente apresentada; e as que serão abordadas no capítulo seguinte, a da reforma paralela da Previdência Social – PEC 227/2004 – EC 47/2005 (BRASIL. Constituição, 1988) e aquela para formação de novos municípios até o ano de 2000 –PEC 495/2006 – EC 57/2008 (BRASIL. Constituição, 1988)<sup>55</sup>.

O Secretário Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Mozart Vianna de Paiva<sup>56</sup>, durante uma entrevista (PAIVA, 2009), considerou o interstício como um espaço mais que necessário aos parlamentares e assessores para que “[...] possam ler, examinar, pensar, refletir, e saber se aquela mudança é boa, se é ruim, se merece alteração [...]”. Lembrou que o interstício entre turnos de votação de PEC “[...] já foi muito maior, em outras constituições só se submetiam um turno no outro semestre, no outro ano ou por sessão legislativa [...]” e foi criado justamente “[...] para que não se altere de afogadilho, sem refletir, sem conhecer exatamente o que está sendo mudado [...]” (PAIVA, 2009). Afinal, com a alteração da Constituição “[...] no mesmo dia, no dia seguinte, sem que observasse o interstício, você pode promover uma alteração que afeta os direitos do cidadão, afeta a democracia, afeta o funcionamento dos poderes, afeta o funcionamento do país como um todo [...]” (PAIVA, 2009).

Pior ainda mais na opinião dele é a possibilidade de “[...] uma alteração mal feita ou mal refletida, ou mal pensada, ela pode refletir e depois de aprovada e promulgada; alterar só com outra emenda [...]” (PAIVA, 2009). Para a assessoria da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, “[...] reduzir ainda mais esse prazo sem amparo legal, inclusive eu acho que qualquer emenda constitucional promulgada

---

<sup>55</sup>03/12/2008 Votação em primeiro e em segundo turnos. Foi aprovada por unanimidade a quebra do interstício, encerrou-se a sessão e convocou-se outra imediatamente após, quando foi votado o segundo turno.

<sup>56</sup>PAIVA, Mozart Vianna de. **Processo legislativo de emendas à Constituição**. Entrevistador: Heraldo Pereira de Carvalho. [Nov. 2009]. Entrevista gravada em Brasília.

sem observância desse interstício, há risco de, se questionada perante o Supremo, ela cair [...]” (PAIVA, 2009). E concluiu dizendo “[...] que vai ser um belo debate no Supremo [...]” (PAIVA, 2009). O Supremo Tribunal Federal não julgou em caráter definitivo a inobservância do interstício regimental entre turnos de votação de PEC nas Casas do Congresso Nacional, tema que será tratado no terceiro capítulo deste estudo.

Ao longo deste capítulo, que debateu a repercussão de formas de autoritarismo no parlamento como meio para a quebra do interstício no processo de reforma da Constituição, ficou evidenciado que a inobservância de um aparente detalhe do procedimento pode ter consequências relevantes. Levando-se em conta a necessidade de atender a um formalismo que a rigidez constitucional prescreve para o processo de sua reforma, o que esteve em jogo nesses primeiros casos de quebra da ordem regimental foi o próprio sentido de democracia que é dado pela Constituição.

No capítulo seguinte serão apresentados outros indícios que podem ter levado à construção de um modelo para tornar flexíveis dispositivos constitucionais via supressão de tempo no procedimento legislativo, para alterar a Carta que foi considerada como uma das mais democráticas do País, decorrente de momentos singulares da “[...] passagem de regimes autoritários para os regimes democráticos [...]” (SANTOS, 2007, p. 20), que é quando “[...] as sociedades periféricas e semi-periféricas passaram pelo que designo por curto-circuito histórico [...]” (SANTOS, 2007, p. 20), que vem a ser na definição do autor um fenômeno marcado “[...] pela consagração no mesmo ato constitucional de direitos que nos países centrais foram conquistados num longo processo histórico (daí, falar-se de várias gerações de direitos) [...]” (SANTOS, 2007, p. 20).

## **2. CONSTRUÇÃO DO ENTENDIMENTO E EVOLUÇÃO DO RITO DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

O rito para votar emendas à Constituição aceleradamente foi resultado de uma construção política que teve diferentes fases, a maioria projetada por uma agenda no interesse do Poder Executivo após a Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987. Durante os trabalhos da Constituinte, o capítulo sobre o Processo Legislativo, na parte relativa às Emendas Constitucionais, sofreu intensas investidas exatamente nas formas que tornariam mais flexível o procedimento.

Apenas esse fato já seria suficiente para ter imposto um debate sobre a noção de supremacia constitucional e sua consequente violação por ações interpostas, todas elas com uma intensa carga de comprometimento da ideia de Constituição como “[...] *permettant de garantir la suprématie de la norme supérieure – la constitution – vis-à-vis des normes inférieures [...]*” (GOMES, 1994, p. 172).

As exigências de um interstício alargado foram sendo abandonadas gradativamente até que se chegasse ao dispositivo de um *quorum* ainda mais reduzido do que o previsto inicialmente e de uma abertura adicional que facultaria ao legislador derivado a possibilidade de não estar vinculado ao texto da Constituição em matéria de intervalo para a reforma, obedecendo ao que dispõem os regimentos internos das duas Casas. Tais regimentos ficam, assim, mais disponibilizados à ação das maiorias parlamentares e de grupos de interesses, como será apresentado no capítulo que segue, mostrando também os indícios de certa organicidade que levou a uma dinâmica singular para a reforma do texto constitucional de 1988.

### **2.1. Processo de reforma nas constituições brasileiras**

Fazendo mais um corte temporal sobre um amplo período de reformas constitucionais, uma análise detida mostra que na Constituição de 1824 havia o processo mais rígido que o País já teve. A proposta de emenda tinha de “[...] ser

aprovada numa legislatura e completada na legislatura seguinte [...]”. Depois dessa etapa, ainda era preciso observar uma próxima fase, “[...] na eleição dos Deputados à Assembleia do Império para a legislatura seguinte, se havia de consignar um mandato expresso do eleitor para que se procedesse à reforma constitucional proposta [...]” – é de se imaginar que, com uma exigência desse nível, “[...] as poucas emendas à Constituição do Império atingiram todas, o núcleo político essencial da Carta, mas foram feitas por leis ordinárias [...]” (PERTENCE, 2001, p. 27).

Proclamada a República e instituída a Federação brasileira, teve-se com o novo Texto outra forma de “[...] rigidez constitucional – aí limitada à exigência de 2/3 dos votos da Câmara e do Senado e aos dois turnos de votação, à qual a Constituição de 1891 somaria as primeiras limitações materiais ao poder de reforma [...]”. A Constituição de 1934 deixou dúvidas “[...] sobre se 2/3 dos votos de cada uma das Casas, exigidos para a aprovação da emenda, deveriam ser calculados sobre o número de congressistas presentes ou sobre o número total de uma e outra Câmara [...]” (PERTENCE, 2001, p. 28).

A sequência de acontecimentos daquele período revelou que “[...] nem as emendas que constituíram uma verdadeira ruptura da Constituição de 34 e serviram de preparação para o golpe de Estado de 1937 e a implantação do Estado Novo tiveram sua constitucionalidade questionada perante o Tribunal [...]”. Os fatos da época mostram, ainda, que a Constituição de 1946 sofrera um número reduzido de emendas “[...] e nenhuma delas também teve a sua constitucionalidade questionada. Do mesmo modo, já aí por falta de condições políticas, as numerosas emendas que se seguiram ao golpe militar de 64, até a substituição da Constituição de 46 pela Carta de 1967 [...]” (PERTENCE, 2001, p. 28).

O estudo sobre o processo legislativo nas constituições brasileiras<sup>57</sup> leva também ao Texto de 1988, “[...] que traria, particularmente no nosso campo específico do controle das emendas constitucionais, duas grandes inovações[...]”.

---

<sup>57</sup>A propósito deste tema, recomenda-se o artigo de Horta (1992) “O Processo Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras”.



Entre elas, destaca o autor “[...] a ampliação extremamente significativa nas limitações materiais do poder de reforma constitucional. A Constituição de 88 [...] amplia significativamente o rol dessas limitações materiais ao poder de emenda constitucional, ao dispor, no art. 60, § 4.º [...]” (PERTENCE, 2001, p. 31), as cláusulas *pétreas* das quais o constituinte derivado não pode dispor num processo de emenda<sup>58</sup>.

Pelas razões apontadas, pode-se dizer que:

[...] a Constituição de 1988 tinha sobradas razões para gostar muito mais de si própria do que das suas emendas. E se a Constituição não podia deixar de normar sobre as suas próprias emendas, que tais emendas se submetessem a um regime normativo de sobre dificuldades gestacionais! [...] (BRITTO, 2001. p. 50).

Poderia ter sido o constituinte de 1986/1987 mais rigoroso com sua obra se tivesse disciplinado o processo de reforma em todas as fases no próprio texto constitucional e não nos regimentos internos, o que, aí sim, o tornaria “[...] particularmente dificultoso, no sentido de que a Lei Maior tudo faz para conter a proliferação do seu uso (delas, emendas) e limitar ao mínimo possível o poder de conformação normativa do legislador de reforma [...]” (BRITTO, 2001, p. 50).

Um resgate do que ocorreu em debates no período da Constituinte poderá ajudar, complementarmente, a identificar e a compreender a gênese da elaboração do capítulo referente ao processo legislativo, com foco no procedimento de emenda e na identificação de como se construiu o modelo adotado na Carta de 1988. Esse será o tema do próximo tópico, cuja abordagem abrangerá um período de participação ativa de um dos parlamentares de maior influência, o deputado Ulysses Guimarães (PMDB – SP) que à época presidiu a Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987 e a Câmara dos Deputados.

---

<sup>58</sup>CF/1988, art. 60, § 4.º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Como o terceiro na linha sucessória no eventual impedimento do presidente da República e com o falecimento, antes da posse, do presidente eleito Tancredo Neves, o “doutor Ulysses” abriu mão do direito à sucessão e defendeu a posse do vice-presidente José Sarney, eleito pelo Colégio Eleitoral, e não a sua, como chegou a ser cogitado. Mais tarde se soube que este fato, aliado à perda de prestígio decorrente da renovação no parlamento, teria causado ao deputado frustração e amargura, “[...] porque no fundo Ulysses achava que ele é quem deveria ter sido o presidente da República, com a morte de Tancredo Neves, e não Sarney [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 160).

Figura central nos trabalhos do que seria a nova Constituição Brasileira, Ulysses Guimarães tinha uma história de resistência ao governo dos generais. Presidente do único partido de oposição – o Movimento Democrático Brasileiro, MDB, o partido governista era a Aliança Nacional Renovadora, Arena – ele dizia ter “[...] ódio à ditadura. Ódio e nojo [...]” (GUIMARÃES, 1988). E era complacente com certas adversidades da vida política. Talvez por conta deste fato dissesse que não contava para a esposa, dona Mora – com quem viria a falecer num acidente aéreo em 1992 –, sobre os inimigos que fazia no parlamento, porque “[...] depois eu sempre faço as pazes com eles e ela, a Mora, continua brigada com os meus adversários [...]” (GUIMARÃES 1988). Quando falava sobre isso em conversas com jornalistas, soltava uma risada contida, o máximo de informalidade a que se permitia.

## **2.2. A Constituinte de 1986/1987 e o resgate dos debates sobre o artigo 60/CF-88 (Processo Legislativo)**

A ideia de uma Assembleia Nacional Constituinte para fundar um novo sistema político-institucional brasileiro era bandeira da oposição ao regime de 1964, tanto dos que haviam permanecido no País no período de exceção quanto dos que voltaram após terem sido acusados de crimes políticos ou conexos, eleitorais. Aqueles que tiveram suspensos direitos políticos ou de servir à administração

pública, com base em atos institucionais e complementares, agora retomavam a atividade política.<sup>59</sup>

O fundamento jurídico-constitucional da convocação da Constituinte<sup>60</sup> e o estabelecimento de premissas para dimensão do processo da nova ordem<sup>61</sup> foi questionado pela doutrina que defendia a ordem estabelecida. Neste contexto, Ferreira Filho (2008, p. 32) declarava que: “[...] tivemos na convocação da Assembleia Nacional Constituinte manifestação do Poder Constituinte derivado, apenas, repita-se, libertado das manifestações materiais e circunstâncias que lhe eram impostas [...]”. O autor apontou uma contradição desse entendimento com a doutrina do poder constituinte, embora admita que haja “[...] muitos autores que sustentam haver-se manifestado em 1988 o poder originário. Trata-se de uma posição política, sem base científica [...]”, que, ainda assim, daria ao Texto de 1988 fundamentos mais além de uma “[...] mera revisão da Carta anterior [...]” (FERREIRA FILHO, 2008, p. 32).

A crítica não encontrou respaldo na doutrina, que via a legitimidade da nova Constituição não como decorrência “[...] de sua problemática convocatória, a Emenda Constitucional à Carta autoritária de 1969, nem tampouco do processo eleitoral marcado pelo clima da não-exclusividade [...]”, aliado ao fato de ter sido adotado também “[...] um plano econômico que nos possibilitou viver no melhor dos mundos até o dia da eleição [...]” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 5).

A legitimidade da Constituição de 1988 “[...] decorreu de uma via inesperada [...]”, que se deu com a frustração pela morte do presidente eleito pelo

---

<sup>59</sup>A Lei de anistia “[...] Em 27 de junho de 1979, foi lida perante o Congresso Nacional a mensagem de n.º 59, do presidente João Baptista de Figueiredo, encaminhando o projeto de concessão de anistia política [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 131).

<sup>60</sup>Segundo Ferreira Filho (2008) “[...] a ‘Constituinte’ de 1987 foi convocada por meio de Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, à Constituição então vigente (de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, e as posteriores alterações que lhe integravam o texto)[...]”. Ainda segundo o autor, “[...] esta Emenda Constitucional n. 26 estabeleceu no art. 1º que ‘os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1.º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional [...]’ (FERREIRA FILHO, 2008, p. 31).

<sup>61</sup>A Assembleia Nacional Constituinte, “[...] prevista na Emenda Constitucional n.º. 26, de 1985, foi instalada, em sessão solene, sob a Presidência do ministro Moreira Alves, presidente do Supremo Tribunal Federal, no dia 1.º de fevereiro de 1987[...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 163).

Colégio Eleitoral do Congresso, Tancredo Neves, e a posse do vice-presidente, José Sarney, oportunidade em que “[...] as forças populares mobilizadas pela campanha das ‘diretas-já’ voltaram sua atenção e interesse de maneira decisiva para os trabalhos constituintes [...]” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 6).

Durante a Constituinte, o relacionamento entre os presidentes da República, José Sarney, e da Assembleia Nacional Constituinte e da Câmara dos Deputados – que, relembre-se, passou a ser o primeiro na linha sucessória do Poder Executivo Federal – se tornou extremamente formal. Na cerimônia de instalação dos trabalhos, o deputado Ulysses Guimarães, atento aos ritos, exigiu que os congressistas prestassem “[...] compromisso não à Emenda Constitucional nº. 1, outorgada pela Junta Militar e ainda em vigor, juraram cumprir a futura Constituição [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 146).

No dia 26 de julho de 1988, o presidente José Sarney ocupou cadeia nacional de rádio e televisão para criticar o trabalho da Constituinte: “[...] Os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável [...]”, advertiu ele, para completar ao final que “[...] a Constituição não é de um partido, não pode ser de uma facção. Nem pode representar a vitória de uns sobre os outros [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 146).

A resposta do presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, veio num discurso no dia seguinte, em que ele afirmava que “[...] essa Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo [...]”, enfrentando o que tinha dito o presidente José Sarney, àquela altura preocupado com a proposta que prevaleceu de redução do mandato presidencial dos seis anos previstos para cinco anos. Ulysses disse que a “[...] governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação e a condenação do governo [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 147).

Em meio aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, de 1986/1987, o Capítulo dos Projetos que trataram do processo legislativo sofreu repetidas alterações que foram exaustivamente discutidas, não só pelos

constituintes originários, mas também em audiências públicas na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, Subcomissão do Poder Legislativo. Uma dessas audiências reuniu integrantes dos quadros especializados de assessoramento legislativo (BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte, 1987a) e outra reuniu jornalistas políticos em atividade no Congresso Nacional (BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte, 1987b).

O Secretário Geral da Mesa do Senado, Nerione Nunes Cardoso, deu o tom da preocupação que dominava os debates sobre a relação entre o futuro texto constitucional e o conteúdo do regimento interno das Casas do Congresso. Ele fez uma crítica às propostas do que poderia ter reduzido a margem das artimanhas políticas para eliminar o espaço de tempo entre turnos de votação de PEC, ou seja, a constitucionalização das regras regimentais, sobretudo para Emendas: “[...] Entendo que a Constituição deve traçar normas conceituais. Esta parte de natureza processual, processo legislativo, de natureza regimental [...] entendo que tudo isso deve ficar para o Regimento. A Constituição não deve descer a esse detalhe [...]” (BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte, 1987a, p. 26). Pensamentos como este balizaram a elaboração do texto constitucional.

O capítulo em que o processo de reforma da Constituição era disciplinado teve diferentes versões. Na Subcomissão do Poder Legislativo, o texto previa no art. 20, § 3.º, que: “[...] a proposta será discutida e votada em sessão conjunta do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver em ambas as votações dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas [...]” (FERREIRA, 1988, p. 130).

Na comissão seguinte, da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo, o texto não mudou. Uma alteração significativa aconteceu na Comissão de Sistematização. O primeiro Projeto Substitutivo deixou de prever a reforma no Congresso Nacional, onde até as sessões para votações eram mais difíceis do que, separadamente, na Câmara e no Senado, passando a ter o seguinte comando: “[...] Art. 92, § 2.º A proposta será discutida e votada em cada Casa, em dois turnos, com intervalo mínimo de noventa dias, considerando-se aprovada quando obtiver, nas

votações, dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas [...]” (FERREIRA, 1988, p. 130). Ressalte-se que, nesse modelo, o interstício de três meses só era menor do que o da Constituição do Império de 1824.

No segundo Projeto Substitutivo da Comissão de Sistematização, a matéria era disciplinada no art. 70, § 2.º. O interstício mínimo de noventa dias, como matéria constitucional, foi suprimido e assim permaneceu no Projeto Final da Sistematização, que foi votado em primeiro turno. A diferença de conteúdo entre esse texto e o que foi para a votação final em plenário está encoberta por um detalhe que só uma análise nos acervos da Assembleia Nacional Constituinte foi capaz de revelar. O processo de reforma da Constituição ficou mais fácil, nos termos do art. 60, § 2.º, que diz: “[...] A proposta será discutida e votada em cada Casa, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas [...]” (BRASIL. Constituição, 1988).

A diferença de votos necessária para aprovar uma PEC mudou de dois terços para três quintos, isto é, a reforma constitucional passou a exigir um *quorum* de aprovação de menos 34 deputados e 5 senadores. Isso foi possível depois de alterado o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte, 1988b)<sup>62</sup>, que facultou à maioria absoluta a apresentação de substitutivos a Títulos, Capítulos, Seções e Subseções, e de emendas a dispositivos do projeto da Constituição.

A formação do bloco parlamentar denominado Centrão, considerado o “[...] grupo mais conservador e até reacionário da Assembleia Nacional Constituinte [...]” (BRITTO, 2001, p. 49), favoreceu a votação de um Destaque de Emenda, n.º 1.939, parado há meses. Teve preferência para ser votado em plenário por meio de um requerimento do vice-líder Gonzaga Patriota (PMDB – PE) referente à Emenda n.º 1.998, de autoria do Deputado João Carlos Bacelar (PMDB – BA), que tinha por objetivo facilitar a reforma do futuro texto constitucional, alterando o que havia sido estabelecido anteriormente, como revela a figura 3:

---

<sup>62</sup>Assembleia Nacional Constituinte. Resolução n.º 3, janeiro de 1988.

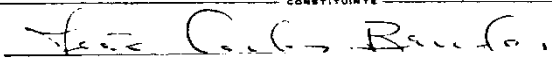
ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE		ETIQUETA	
<small>EMENDA À APRESENTAÇÃO DE EMENDA QUE SUBSTITUA INTEGRAMENTE O PROJETO OU QUE SEJA REFEITO A MANEIRA DE UM DISPOSITIVO, NÃO SE TRATANDO DE MODIFICAÇÃO COMPLETA, ATAS, DE MANEIRA QUE A ALTERAÇÃO REALMENTE A UM DISPOSITIVO ENVOLVA A NECESSIDADE DE SE ALTERAREM OUTROS (ART. 23 § 2º DO REG. INT. DA ANC); EMENDA E A PROPOSTA APRESENTADA COMO ADIÇÃO A OUTRA, PODENDO SER SUBSTITUTIVA, ADITIVA OU MODIFICATIVA (ART. 23 § 4º DO REG. INT. DA ANC); FORMULÁRIO PRELIMINAR Nº 23 § 1º DO REG. INT. DA ANC</small>		2P01998-6	
<b>APRESENTAÇÃO DE EMENDAS</b>			
1	DEP. JOAO CARLOS BACELAR	2	PÁGINA 01/01
3	PLENARIO	4	PARTIDO PMDB
	PLENARIO/COMISSÃO/SUBCOMISSÃO	5	DATA 13/01/88
TEXTO/JUSTIFICATIVA			
<p>EMENDA MODIFICATIVA</p> <p>Dê-se ao § 2º, do art. 74, a seguinte redação:</p> <p>"Art. 74 - .....</p> <p>.....</p> <p>§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, <u>três quintos dos votos</u> dos membros de cada uma das Casas."</p> <p style="text-align: center;">JUSTIFICATIVA</p> <p>Modernas Constituições como a da Alemanha, da França e da Espanha exigem para emenda constitucional quorum qualificado, fixando, no entanto, não dois terços dos votos mas três quintos. É modo de tornar mais viável uma alteração necessária, sem facilitar mudanças, reduzindo-se, destarte, um pouco a rigidez que não é compatível com o texto analítico.</p> <p style="text-align: right;">221</p>			
CONSTITUINTE			
			

Figura 3 – Emenda Modificativa

Fonte: Reprodução feita pela Coordenação de Arquivo, Seção de Documentos Históricos do Centro de Informação da Câmara dos Deputados

As discussões que levaram à aprovação da Emenda Modificativa destacada não deixaram demonstrada a relação entre a proposta de Constituição que se estabelecia para o Brasil e as “[...] modernas Constituições como a da Alemanha, da França e da Espanha [...]” apresentadas ao plenário. A razão real para a mudança foi revelada na segunda frase, como um vestígio que tivesse escapado à atenção de quem o elaborou. O próprio texto da justificativa disse que o objetivo era “[...] tornar mais viável uma alteração necessária [...]”.

Na sessão de votação de 23 de setembro de 1988, a Comissão de Redação da Assembleia Nacional Constituinte ainda tratava sobre os termos finais do capítulo referente ao Processo Legislativo na parte sobre emenda à Constituição. O presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, e um grupo de parlamentares envolvidos se detiveram numa discussão sobre forma e não enfrentaram a essência do conteúdo do problema que facilitaria o processo futuro de reforma da Carta.

[...] O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães)

Art. 60, inciso II – Propõe-se a seguinte redação: “A emenda será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando aprovada, se obtiver, em ambos” – ambos, como? Se são duas Casas, há que ser ambas – “3/5 quintos dos... dos respectivos membros.” No que difere a redação?

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral) – Aqui, Sr. Presidente, “em ambas as Casas”.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – Em cada Casa.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral) – Afinal, não se sabe quais são as Casas: as Casas são do Congresso Nacional.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM – Depois, substitui-se as duas Casas por respectivos membros.

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE – Sr. Presidente, é melhor. Está muito boa.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – A proposta será discutida e votada...

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA – Desculpem-me. A expressão é ‘em ambos’ mesmo, por que se refere aos dois turnos. Tem que obter três quintos nos dois turnos. Esta é a ideia.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – Nos dois turnos. Está certo. A redação está boa. (pausa) Aprovada (BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte, 1988a) [...] <sup>63</sup>

Dilsson Emílio Brusco<sup>64</sup>, assessor legislativo na Constituinte, acompanhou a definição do capítulo do Processo Legislativo. Em entrevista (BRUSCO, 2009), ele lembrou que havia um clima de enfrentamento entre adeptos do sistema

<sup>63</sup>Aqui também transcrevo, na íntegra, as notas taquigráficas da sessão, devido à relevância de todo o teor para a pesquisa.

<sup>64</sup>BRUSCO, Dilsson Emílio. **Processo legislativo de emendas à Constituição**. Entrevistador: Heraldo Pereira de Carvalho. [Nov. 2009]. Entrevista gravada em Brasília. Dilson Emílio Brusco foi um dos organizadores da seguinte obra: BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados (1993).



parlamentarista de governo e os defensores do sistema presidencialista. A preocupação com a disputa teria sido um dos motivos para não ser incluída no texto constitucional a disposição sobre o processo de emendas e de ser disciplinada pelos Regimentos Internos. Dessa forma, Brusco (2009) esclareceu que: “[...] aí você sabe como é que é [...] regra regimental aqui é um acordo político [...] aí que surgiu o colégio de líderes, que hoje existe, só vem fechado para o plenário [...]”.

Os acordos políticos no Congresso são costurados, muitas vezes, longe dos olhos da opinião pública, numa pauta influenciada pelo Colégio de Líderes partidários que seguem a um interesse não exatamente sintonizado com o ambiente externo à corporação. O resultado disso pode ter levado a uma construção normativa antagônica ao que é de interesse difuso, ao qual o sistema representativo – em nome da maioria e dentro de um conjunto de regras procedimentais na defesa também da minoria num ambiente democrático – deveria estar devotado.

Tais arranjos baseados nos interesses formados em momentos específicos da vida congressual se revelaram insaciáveis, na medida em que acabaram postos em prática sempre que a conveniência política assim o indicou. A alteração do interstício efetivada na Constituinte não tardou a ser suplantada por novas mudanças baseadas em interpretações sucessivas dos regimentos internos do parlamento.

### **2.3. A “soberania” do Plenário como forma de autonomização do Parlamento**

A construção do entendimento para acelerar o processo das reformas da CF/88 tem como origem remota uma discussão no Plenário da Câmara em dia de “casa cheia”, como são as sessões mais concorridas que ocorrem no meio da semana. Era momento de intensa articulação partidária por causa da eleição do presidente da Câmara. O então presidente, deputado Ibsen Pinheiro, PMDB – RS, tinha decidido separar as sessões de escolha para cargos da Mesa Diretora, ficando a primeira sessão destinada a eleger novo presidente. Para justificar a soberania

das decisões do plenário, oportunidade em que firmou-se o costume *contra legem* e passou-se a admitir candidaturas avulsas oriundas de qualquer bancada, ele afirmou:

[...] Como é notório, estabeleceu-se uma disputa em torno da presidência da Câmara. Entendi que o regimento consagra – nem poderia ser de modo diverso, a soberania do plenário. Não se trata de uma formulação estéril a soberania do plenário [...] Ele é soberano para deliberar do modo que entender conveniente [...] convoquei a sessão para eleger primeiro, o presidente da Câmara. Fiz isso com apoio não apenas no Regimento, mas também na tradição [...] <sup>65</sup> (BRASIL. Congresso, 1993b, p. 2690-2691).

A soberania do plenário se tornou referência da normatividade interna. Passou a prevalecer o entendimento de que o colegiado de parlamentares teria poder absoluto na formação de uma das etapas do direito legislado. Por força do entendimento, até o poder de autocontrole estaria afeto às disposições formalizadas pela própria corporação legislativa, com a possibilidade de uma interferência apenas relativa e circunscrita a situações específicas por parte do Poder Judiciário.

Em que medida, no interesse difuso da cidadania, devem as Casas parlamentares fazer exclusivamente o autocontrole de suas atividades? “*Can Congress Police Itself?*” é uma pergunta feita para o sistema de representação nos Estados Unidos. “[...] *The question of whether courts should enforce the procedural rules governing lawmaking and other principles of ‘due process of lawmaking’ is ‘currently the subject of vigorous debate [...]’*”, e monopoliza defensores e oponentes do que os norte-americanos chamam de “*judicial review*” (SIMAN-TOV, 2009a, p. 3).

Sob o ponto de vista de uma necessária diferenciação a respeito do grau de desvio nas regras procedimentais, “[...] *the regular rules of procedure, which guarantee adequate time for discussion, debate, and votes – has caused an alarming decline in legislative deliberation, in the minority party’s opportunity to participate in the legislative process [...]’*” (SIMAN-TOV, 2009a, p. 8). Deve-se destacar também “[...] *however, most rule violations in the legislative process are likely to escape voters’ attention [...]’*” (SIMAN-TOV, 2009a, p. 20).

<sup>65</sup>Quarta-feira, 3 de fevereiro de 1993. Havia 449 dos 513 deputados na sessão presidida pelo Deputado Ibsen Pinheiro (BRASIL. Congresso, 1993a, p. 2690-2691).

O papel dos líderes partidários e o poder que eles passaram a deter também no sistema Norte Americano mostrou:

*[...] thus, the majority party leaders in Congress (especially in the House) are arguably the most influential figures in determining Congress's compliance with procedural rules. The question, however, is how parties and their leaders use this power [...] ethical and non-instrumental motivations to follow rules surely play some part in the legislative process, especially with regard to constitutional rules. However, it is unlikely that such motivations will prevail whenever strong instrumental or non-instrumental incentives to violate rules exist [...]* (SIMAN-TOV, 2009a, p. 47).

Antes de chegar à conclusão a respeito do que chamou de “[...] *the starting point for any such examination, however, is the recognition that Congress cannot police itself [...]*”, o autor (SIMAN-TOV, 2009a, p. 47) lembrou a observação de Hans-Linde, para quem outros participantes do processo de formação do direito têm, além das cortes de justiça, a oportunidade e obrigação de insistir na legalidade da elaboração das leis<sup>66</sup>. Fatos da atividade legislativa constitucional do Brasil mostraram que a advertência não deveria ter ficado restrita aos Estados Unidos.

No Congresso Nacional brasileiro, no período dos 20 anos pesquisados, não foram poucos os exemplos de mudança na posição de parlamentares a respeito do tema aqui estudado. A supressão de prazo para votar emenda constitucional teve de início a oposição declarada do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB – SP), que chegou a propor uma série de questões de ordem<sup>67</sup> para ver respeitado o interstício. Já nos debates para a votação da proposta paralela de reforma da previdência social, EC 47/2005 – PEC 227/2004 (BRASIL, 1988b), do interesse de sua base eleitoral, ele até sugeriu que “[...] deveriam insistir com os líderes para que permitam

<sup>66</sup>Sobre o tema da obra ‘Due Process of Lawmaking’, “[...] *The formula that laws are invalid unless they are rational means toward permissible legislative ends, however, has long been recited as a genuine standard of constitutional. Without this formula some recent decision would have posed much more difficult and searching questions for the Supreme Court, and its revival by the Court poses very practical questions for advocates and lower courts throughout the country [...]*” (LINDE, 1976, p. 199).

<sup>67</sup>Q.O.(s) n.º(s): 227, 12/11/1996; 1101, 20/05/1998; 10102, 20/05/1998; 24, 18/03/1999; 677, 19/03/2002; 747, 18/06/2002; 181, 18/09/2007. (BRASIL, 2010).

Cf. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Questões de Ordem**. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/plenario/qordem>>. Acesso em: 02 mar. 2010.

a supressão do interstício [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2005, p. 7059).

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

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

#### **2.4. Definição de interstício na Câmara e no Senado**

As interpretações regimentais no Senado Federal e na Câmara dos Deputados acabaram se comunicando e ganhando certa uniformidade,

principalmente quando se tratava do interesse de maiorias parlamentares conduzidas por líderes de partidos políticos. Foi o caso da definição do interstício para votação de PEC.

Numa sessão ordinária da Câmara dos Deputados, o deputado Humberto Costa (PT – PE) requereu em forma da Questão de Ordem n.º 10.118 <sup>68</sup> (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2010) a retirada da pauta de votação da Ordem do Dia do Substitutivo do Senado à PEC 33, de 1995, por entender que o interstício regimental entre os turnos não havia sido respeitado. Em resposta, o presidente da Câmara, Michel Temer, rejeitou o requerimento,

[...] baseado em dois fundamentos claríssimos: o primeiro deles é que a sessão inicial, na verdade, é aquela da data da votação da redação final. No dia em que se votou a redação final é que se deu o fato da sessão inicial, e daí contou-se o interstício a partir da quinta-feira, de modo que nesta data cumprimos o interstício de cinco sessões. Além do mais, o dispositivo mencionado por Vossa Excelência fala nos prazos de sessões. No que diz respeito às emendas constitucionais, falar em interstício não é decorrência simplesmente de prazo. Portanto, quando se fala em interstício de cinco sessões significa o transcurso entre a sessão inaugural e a sessão em que se vota. Portanto, cumprido o interstício, nego provimento à questão de ordem [...] (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2010)<sup>69</sup>.

Quando tratou do tema numa análise doutrinária, o professor Michel Temer (2006) – em sua obra citada na nota de rodapé <sup>70</sup>– foi mais econômico do que na resposta à Questão de Ordem. Referiu-se ao intervalo entre turnos de votação de Emendas Constitucionais na ordem jurídica do Brasil com a reprodução das três linhas do § 2.º do art. 60 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>68</sup> Segundo Isabel Martins Flecha de Lima: “[...] durante os trabalhos no Plenário da Câmara dos Deputados, muitas vezes a Presidência é chamada por solicitação oral de um parlamentar, a interpretar o regimento interno, para esclarecer algum ponto obscuro ou preencher lacuna regimental. A essa interpretação do Regimento é dado o nome de Questão de Ordem [...]” (LIMA, 2008, p. 14).

Art. 95, RICD (BRASIL, 2006).

<sup>69</sup> Questão de Ordem n.º 10.118, 03/06/1998 (BRASIL, 2010).

Cf. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Questões de Ordem**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/plenario/qordem>>. Acesso em: 02 mar. 2010.

<sup>70</sup> TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Um recurso contra a definição de interstício dada pela interpretação da presidência da Câmara dos Deputados na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) revelou-se inócuo. Não alterou o novo entendimento, no interesse da supressão de prazo, que também tem raízes adicionais numa outra interpretação mais remota, que surgiu da dificuldade de trâmite das reformas originariamente enviadas ao Congresso no ano de 1995, do Sistema Nacional de Previdência Social e da Administração Pública, respectivamente, na Câmara dos Deputados – PECs 33/1995 (EC 20/1998) e 173/1995 (EC 19/1998) (BRASIL, 1988b).

No exemplo da Reforma Administrativa, especialmente, como somente parte da proposta teve votação regular nas duas Casas do Congresso, decidiu-se por uma outra inovação: a promulgação apenas dos artigos que tinham sido aprovados conforme prescrito para o processo de reforma da Constituição de 1988; criava-se o chamado de “fatiamento”. Em resposta a uma Questão de Ordem n.º 10130, de 27 de janeiro de 1998 (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2010), formulada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá (PPB – SP), sobre o risco de não se seguir o trâmite completo para, só então, a proposta ser enviada à outra Casa e, se aprovada regularmente, ir daí à promulgação, o presidente da Câmara, Michel Temer, fez uma longa exposição e concluiu:

[...] No caso de emenda à Constituição, a interpretação, por analogia, determina que parte aprovada, nos termos constitucionais, seja promulgada pelas duas Mesas do Congresso Nacional; aquela pendente de aprovação continuará a ser discutida enquanto subsistir o reenvio à outra Casa. Quando aprovada pela vontade política qualificada tantas vezes aludida, será essa proposta remetida à promulgação. Essa é a interpretação que não leva ao absurdo. ‘O absurdo é incompatível com o Direito’, é a frase mencionada repetidamente pelos exegetas da lei. A interpretação que acima se faz é a que evita o absurdo de o ‘pingue-pongue’ paralisar por completo a aprovação de uma emenda à Constituição [...] (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2010).

Estava consagrado o “fatiamento” e, para driblar ainda o efeito “pingue-pongue” – a remessa e devolução indefinidamente de uma PEC entre a Câmara e o Senado –, outra construção regimental passou a se valer do Regimento Interno da Câmara, em seu art.161, III, que permite “[...] tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados,

2006, p. 132). Sendo assim, o que ainda restou após a promulgação de parte do que era uma Proposta de Emenda à Constituição pôde deixar uma espécie de “limbo legislativo” e retornar à tramitação como matéria nova, expediente vital justamente para a retomada do trâmite da Reforma paralela da Previdência Social cinco anos mais tarde, quando a EC 47/2005 (BRASIL. Constituição, 1988) – (PEC 227/2005 na Câmara e PEC 77A/2003 no Senado) foi votada com quebra de interstício nas duas Casas.

Quando se tem presente, como no caso brasileiro, uma sociedade complexa, “[...] direito e política necessariamente se relacionam e se requerem [...]”. A concretude dessas duas partes na formação de um todo de legitimidade irá depender “[...] essencialmente do labor da política, do aparato estatal, a tomar as decisões coletivamente vinculantes requeridas para que as expectativas de comportamento juridicamente aceitas se assentem, se difundam e se generalizem [...]”. Ao Estado se requer “[...] produzir os insumos de racionalidade comunicativa que possam emprestar-lhe a legitimidade que necessita. Daí a razão da exigência de qualquer norma desse ordenamento deva ser compatível procedimental e substantivamente com a Constituição [...]” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 03).

## **2.5. Reformas do período de 1996 a 2008**

O processamento de Propostas de Emendas à Constituição de 1988<sup>71</sup> com supressão de tempo teve fases distintas. A inicial, na segunda metade dos anos 90, foi provavelmente por causa de uma consequência prática do interstício. Mesmo sendo calculada em cinco dias no Senado e em cinco sessões na Câmara, a regra praticamente impossibilitava que o processamento ocorresse em prazo inferior a duas semanas, o que era considerado demais para os interesses reformadores.

---

<sup>71</sup>Sobre aspectos de se propor emenda há: “[...] iniciativa parlamentar, iniciativa presidencial e iniciativa de assembleias legislativas estaduais. O poder Judiciário não tem esse poder, nem qualquer congressista isoladamente, nem qualquer comissão parlamentar nem mesmo a Comissão Diretora. A iniciativa popular seria possível se a lei que regulamentou os inc. I, II e III do art. 14 da CF tivesse disposto nesse sentido [...]” (SILVA, 2007, p. 310).

A própria Constituição de 1988 estabeleceu que o procedimento das matérias de iniciativa do Executivo começava pela análise dos deputados federais (BRASIL. Constituição, 1988)<sup>72</sup>. Dado que na Câmara, até em consequência de seu espaço físico, da proporcionalidade e das exigências para um rito especial – como no caso de emendas, envolvendo 513 integrantes –, a tramitação era mais demorada, houve congestionamento da pauta de votações.

O ritmo do Senado Federal ficava ainda mais comprometido quando prevalecia o entendimento de que uma proposta de reforma teria de ser votada inteiramente nos dois turnos numa Casa e só depois, na outra. Com a promulgação das partes de uma emenda que tinham atendido às exigências procedimentais, o “fatiamento”<sup>73</sup>, o processo de reformas se acelerou mais.

Numa das etapas da reforma da previdência social, parte da PEC 40/2003 foi promulgada e se tornou a Emenda Constitucional 41, que atribuiu competência ao STF para propor lei que estabeleça o subsídio de seus membros como referência para o teto de remuneração no serviço público. Tratou ainda de critérios da contribuição previdenciária para o servidor público ativo e inativo, medida aprovada depois da transformação do que havia restado do texto originário em projeto autônomo; este sim tramitaria obedecendo a um procedimento acelerado.

Com este expediente foi materializada a chamada “PEC Paralela da Previdência”, que, por causa dessas características, teve um caminho inverso. Em vez de começar pela Câmara, como uma proposição originária do Poder Executivo, saiu do Senado com o que sobrara do texto promulgado. Um acordo de lideranças possibilitou um procedimento com supressão do tempo em diferentes etapas para viabilizar o que se tornaria a Emenda Constitucional 47/2005, PEC 227/2004 na Câmara e PEC 77/2003 no Senado.

---

<sup>72</sup>Arts. 61, § 2.º, e 64.

<sup>73</sup>O fatiamento se deu com a promulgação da parte de uma emenda constitucional votada por meio do procedimento especial (CF/1988, art. 60, I, § 2º), desprezadas as partes da emenda que não passaram pelo regular procedimento legislativo constitucional.



A partir do ano 2000, uma ampla aliança partidária inaugurou o que foi chamado de período das “Reformas Constitucionais”. Havia propostas de emenda que “[...] tratavam da quebra de monopólios estatais nas áreas de comunicação e petróleo, eliminando restrições ao capital estrangeiro e alterando a estrutura e funcionamento do Estado brasileiro também nas áreas tributária, fiscal, previdenciária e de direitos trabalhistas [...]” (CANCIAN, 2009).

Em 2008, Fernando Henrique Cardoso, referindo-se àquele, disse que teve de “[...] mover uma agenda legislativa abrindo espaço para a realização de programas que encarnasse as aspirações do povo expressas nas eleições [...]” (CARDOSO, 2006, p. 445). Ele assegurou que “[...] eleito em 1994, pus-me a refletir sobre as estratégias para aprovar no Congresso leis e emendas constitucionais que dariam corpo a minha visão, referendada nas urnas, de um país remodelado [...]”. O plano de abertura para o Estado tinha como justificativa o fato de que “[...] se o Brasil não corresse perderia a oportunidade de se inserir no processo de globalização [...]” (CARDOSO, 2006, p. 447).

Quanto à prioridade das reformas, ele revelou que não começou pela reforma política, como gostaria, porque teria pouca visibilidade e “[...] o Congresso é contrário a mudar regras eleitorais que prejudiquem ou pareçam prejudicar justamente os que devam decidir sobre as mudanças ainda que as novas regras sejam melhores para o país [...]” (CARDOSO, 2006, p. 450). Pensando nisso, ele disse que deu largada à série de mudanças começando pela redefinição do conceito de empresa nacional. Vale destacar a íntegra do seu pensamento:

[...] Junto com essa modificação, enviamos ao Congresso em meados de fevereiro de 1995, portanto, menos de dois meses do início do governo, uma série de propostas de emenda constitucional que viriam a ser básicas para a transformação da economia brasileira nos anos seguintes. Abria-se a exploração do gás natural aos capitais privados, mediante concessão; quebrava-se o monopólio estatal das telecomunicações, o que propiciaria, com a privatização bem sucedida, a modernização e dramática ampliação dos sistemas de telefonia fixa e celular e transmissão de dados; permitia-se a navegação de cabotagem por navios de qualquer bandeira, nas condições definidas em lei; e – o que enfrentou maior resistência – propunha-se o que eu chamei de ‘flexibilização’ do monopólio do petróleo, ou seja, sem privatizar a Petrobras, promover a concorrência da estatal com outras empresas nacionais e estrangeiras, nas atividades de exploração,

importação e refino. Votou-se todo esse conjunto de mudanças com rapidez basta dizer que a 15 de agosto de 1995, 6 meses depois de termos mandado as reformas ao Congresso, deputados e senadores já haviam aprovado todas, com exceção da emenda do petróleo [...] No dia 18 de outubro de 1995, oito meses depois do envio da mensagem presidencial, o Senado aprovou em primeiro turno a flexibilização do monopólio do petróleo por 58 votos contra 17, decisão que foi confirmada em segundo turno, em 08 de novembro, por 60 votos a 15 do total de 81 senadores [...] O certo é que àquela altura o país desejava andar com rapidez na formatação de um quadro institucional mais apto a nos dar chance de participar ativamente da nova quadra da economia local e mundial [...] (CARDOSO, 2006, p. 452).

Sobre a Reforma Tributária, FHC ainda lamentou: “[...] ganhamos, mas não levamos [...]” (CARDOSO, 2006, p. 471). Definiu o Sistema de Previdência Social no Brasil como uma “[...] bomba-relógio [...]” (CARDOSO, 2006, p. 460) e classificou a Emenda da Previdência como um “[...] calvário [...]” (CARDOSO, 2006, p. 463). Fez também um *mea culpa* sobre o ataque a quem se aposentava com rendimentos integrais com menos de cinquenta anos de idade: “[...] eu ia dizer marajás, mas disse vagabundos [...]” (CARDOSO, 2006, p. 475), num “ato falho”, para não repetir o *slogan* da campanha eleitoral de Fernando Collor de Mello, que se autointitulava “o caçador de marajás”<sup>74</sup> e que teve o mandato de Presidente da República cassado por crime de responsabilidade no processo de *impeachment*<sup>75</sup>.

A aliança de partidos políticos que assegurou até a aprovação no Congresso Nacional de uma Emenda à Constituição para permitir a disputa de um segundo mandato a quem ocupava a Chefia do Poder Executivo, nos diferentes níveis, levou à continuidade da política de reformas no “interesse do povo”. Não, necessariamente, dentro da noção “[...] de povo que não pode ser visto como consciência coletiva ou algo desse tipo, mas, a rigor, requer ser focado como fluxos comunicativos com possibilidade de participação [...]” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 18).

<sup>74</sup>“Marajás” era como o governador do estado de Alagoas, Fernando Collor de Mello (1986-1989), denominava alguns servidores públicos que recebiam altos salários, considerados por ele como desproporcionais em relação ao conjunto de servidores. Esta foi uma das bandeiras eleitorais que ele apresentou ao País em 1989.

<sup>75</sup>Sobre o impedimento de Fernando Collor de Melo para ocupar a presidência da República, pode-se consultar: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>

Dentro dessa perspectiva de inclusão, parece não ter restado ao sujeito da constitucionalidade originária de 1988 sequer tempo para que soubesse o que, de fato, estaria sendo praticado em matéria de reforma. O certo é que esse processo iria ter uma grande e diversificada dimensão em diferentes setores do Estado Brasileiro ou da iniciativa privada, como se verá no tópico seguinte.

## 2.6. Os casos de PEC com quebra de interstício

O dia-a-dia da prática legislativa, a diversidade de interesses e temas tratados, aliados à complexidade do jogo parlamentar, dificultavam as votações. Exigências de contornos nem sempre confessáveis e a costura de acordos procedimentais para votações num rito especial eram apontadas como motivo de o processo de reformas à Constituição ter sofrido uma certa estagnação na fase inicial.

Passada a promulgação das duas primeiras Emendas, com quebra de interstício (ECs 14/1996<sup>76</sup> e 15/1996<sup>77</sup>), somente três anos mais tarde o projeto das reformas foi retomado. Teve maior intensidade no Senado Federal, que recebia grande parte das matérias, geralmente, depois de um longo processo de votação na Câmara dos Deputados e ainda mais sujeitas à força de articulação dos líderes de partidos políticos aglutinados em torno da base governista.

A Emenda n.º 22/1999 (PEC 1/1999)<sup>78</sup> marcou a nova fase em que os senadores voltaram a aceitar Requerimento de Dispensa de Interstício. Construiu-se

---

<sup>76</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 700/1996, lido e aprovado em 18/07/1996. (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 1996c, p. 12396-12397).

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 23, 24, 25/07/1996, 6 e 7/08/1996. Votação: 28/08/1996.

-Segundo Turno:

Data(s) das Sessões de discussão: 10, 11, 12/09/1996. Votação: 12/09/1996.

<sup>77</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 673/1996, lido e aprovado em 11/07/1996. (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 1996b, p. 11894).

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 16, 17, 23, 24 e 25/07/1996. Votação: 28/08/1996.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 10, 11, 12/09/1996. Votação: 12/09/1996.

<sup>78</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 37/1999, lido e aprovado em 23/02/1999 (BRASIL, 1999, p. 2985-1986).

um consenso de lideranças para regulamentar a criação dos Juizados Especiais Federais. Quase um ano depois, foi a vez da Emenda n.º 25/2000 (PEC 15A/1998)<sup>79</sup>, que tinha a promessa moralizadora de limitar as despesas com o Poder Legislativo Municipal no País. Por isso, teve seu Requerimento de Dispensa de Interstício apresentado e aprovado.

Também por dispensa de interstício, com aprovação de Requerimento, se pôde votar a Emenda n.º 30/2000 (PEC 90/1999)<sup>80</sup>, que alterou o Ato das Disposições Transitórias na parte que se propunha a disciplinar o pagamento de precatórios judiciais. A questão foi decidida em fevereiro de 2000 para votação entre os dois meses posteriores. Na sequência, a Emenda n.º 31/2000<sup>81</sup> (PEC 67/1999), com a qual se criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza graças à dispensa de interstício.

Apenas no ano posterior seria votada a Emenda n.º 32/2001 (PEC 1B/1995)<sup>82</sup>, que alterou dispositivos da Constituição relativos à administração dos três poderes da União: Judiciário, Executivo e Legislativo, e que mudou regras para a iniciativa das leis ordinárias e complementares, vedou a criação de medida

---

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 24 e 25/02/1999, 02, 03 e 04/03/1999. Votação: 04/03/1999.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 16, 17 e 18/03/1999. Votação: 18/03/1999.

<sup>79</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 5/2000, lido e aprovado em 11/01/2000 (BRASIL, 2000, p. 105).

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 12, 13, 17, 18 e 19/01/2000. Votação: 19/01/2000.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 27/01/2000, 01 e 02/02/2000. Votação: 02/02/2000.

<sup>80</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 46/2000, lido e aprovado em 02/02/2000.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 02, 08, 09, 10 e 11/02/2000. Votação: 29/03/2000.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 06, 11 e 12/04/2000. Votação: 12/04/2000 (BRASIL. Congresso. Senado, 2000b, p. 1611).

<sup>81</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 63/2000, lido e aprovado em 10/02/2000.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 11, 14, 22, 23 e 24/02/2000. Votação: 10/05/2000.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 18, 23 e 24/05/2000. Votação: 24/05/2000 (BRASIL. Congresso. Senado, 2000C, p. 2193).

<sup>82</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 424/2001, lido e aprovado em 08/08/2001.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 09, 10, 13, 14 e 15/08/2001. Votação: 15/08/2001.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 28 e 29/08/2001, 05/09/2001. Votação: 05/09/2001 (BRASIL. Congresso. Senado, 2001c, p. 15957).

provisória para reforma constitucional, estabeleceu condições para medidas provisórias, projetos de lei. Além disso, fez uma ampla reforma administrativa no âmbito do Poder Executivo, tratando da competência do Presidente da República, inclusive para criar e extinguir cargos e ministérios. Até reuniões do Congresso Nacional foram reguladas por essa Emenda.

A Emenda n.º 33/2001 (PEC 42/2001)<sup>83</sup> alterou pontos do Sistema Tributário Nacional que tratavam do monopólio da União para pesquisa e lavra de petróleo, gás e hidrocarbonetos, bem como os que tratavam da competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios sobre tributos daí decorrentes. No mês de novembro, o Requerimento de Dispensa de interstício foi aprovado no Senado.

Os casos focados até aqui, mesmo levando à quebra da regra regimental, não pareciam ser suficientes para reduzir o tempo das reformas. Talvez por isso tenha sido criado, no fim de dezembro, o Requerimento de Calendário Especial e votada, "a toque de caixa", a Emenda n.º 35/2001 (PEC 2A-1995)<sup>84</sup>, que gerou fortes reações, conforme já abordado no primeiro capítulo, no Plenário do Senado Federal, porque, para reduzir o grau de imunidades dos parlamentares, possibilitava votações instantâneas de PECs.

Para a Emenda n.º 36/2002 (PEC 5/2002)<sup>85</sup>, sobre mudanças na permissão para participação de pessoas jurídicas no capital de empresas jornalísticas e de radiodifusão, quando se abrandou restrições ao capital estrangeiro,

---

<sup>83</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 681/2001, lido e aprovado em 20/11/2001.  
-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 21, 22, 26, 27 e 28/11/2001. Votação: 28/11/2001.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 07, 10 e 11/12/2001. Votação: 11/12/2001 (BRASIL. Congresso. Senado, 2001d, p. 28910).

<sup>84</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 758/2001, lido e aprovado em 12/12/2001 (BRASIL. Congresso. Senado, 2001e, p. 30813-30814).

-Requerimento de **Calendário Especial**: RQS 768/2001, lido e aprovado em 12/12/2001.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 13, 14 e 17/12/2001. Votação: 18/12/2001.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 18 e 19/12/2001. Votação: 19/12/2001 (BRASIL. Congresso. Senado, 2001a, p. 30853 e 30854).

<sup>85</sup>-Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 178/2002, lido e aprovado em 17/04/2002.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 18, 24, 25, 26 e 29/04/2002. Votação: 08/05/2002.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 16, 21 e 22/05/2002. Votação: 22/05/2002 (BRASIL. Congresso. Senado, 2002d, p. 4890-4891).

também foi aprovada a dispensa de interstício. Um mês mais tarde, a Emenda n.º 37/2002 (PEC 18/2002)<sup>86</sup> foi aprovada, impulsionada por outro Requerimento de Calendário Especial. A matéria tratava sobre complementação ou suplementação de valores pagos em precatórios judiciais e alterações e foi instituído um tributo sobre produtos supérfluos.

A Emenda n.º 38/2002 (PEC 19/2002)<sup>87</sup> incorporou aos quadros da União Policiais Militares do extinto território de Rondônia e foi votada por causa de um detalhe que chamou a atenção: o Requerimento de Calendário Especial foi aprovado no mesmo dia da sessão de primeiro turno. A votação, programada, do segundo turno ficou para uma data oito dias posterior.

Graças ao Calendário Especial para os senadores e o rito posterior, também acelerado para os deputados, no fim do ano de 2002 foi aprovada a Emenda n.º 39/2002 (PEC 3/2002)<sup>88</sup> no Senado, conforme abordado no capítulo anterior. Na Câmara, a mesma proposta foi classificada como PEC 559/2002<sup>89</sup>, que instituiu a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação dos Municípios e do Distrito Federal – TIP.

---

<sup>86</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**: RQS 278/2002, lido e aprovado em 21/05/2002.  
-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 31/05/2002, 03 e 04/06/2002. Votação: 04/06/2002.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 12/06/2002. Votação: 12/06/2002 (BRASIL. Congresso. Senado, 2002b, p. 8785-8787).

<sup>87</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**: RQS 326/2002, lido e aprovado em 04/06/2002.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 14, 15, 16, 21 e 29/05/2002. Votação: 04/06/2002.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 12/06/2002. Votação: 12/06/2002 (BRASIL. Congresso. Senado, 2002c, p. 10384-10390).

<sup>88</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**: Acordo de lideranças feito em 04/06/2002

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 29 e 31/05/2002, 03, 04/06/2002. Votação: 05/06/2002.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 12/06/2002. Votação: 12/06/2002 (BRASIL. Congresso. Senado, 2002a, p. 10402).

<sup>89</sup>18/12/2002, votação em primeiro e em segundo turnos. Foi acolhido pela Presidência requerimento assinado pelos líderes de todos os partidos com assento nesta casa, solicitando a quebra do interstício desta proposta. O deputado Jair Bolsonaro levantou questão de ordem (nº. 790/2002) indeferida pela Mesa, já que o líder do PPB, partido do deputado, tinha assinado o requerimento. Foi impetrado Recurso (257/2002) contra a quebra do interstício, mas o parecer do deputado José Eduardo Cardoso, pelo não provimento em razão de perda de objeto, não chegou a ser apreciado na CCJC.

A Emenda n.º 42/2004 (PEC 17/2004)<sup>90</sup> trouxe outra inovação sem qualquer tipo de formalização, seja para quebra de interstício, calendário especial, acordo de líderes ou em plenário, o Sistema Tributário Nacional foi alterado. Tal medida, que instituiu uma ampla reforma, envolveu a União, Estados, Municípios, o Distrito Federal e os contribuintes de todo o País.

A elevação em mais quatro pontos percentuais, de 25% para 29%, da arrecadação dos estados e do Distrito Federal com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico prevista no art. 177, § 4.º foi feita por intermédio de uma segunda Emenda Constitucional, Emenda n.º 44/2004 (PEC 17/2004)<sup>91</sup>, com o mesmo recurso à supressão de tempo da Emenda anteriormente descrita. E nesse caso não houve nem Requerimento de dispensa de interstício ou de Calendário Especial.

A Reforma do Poder Judiciário, Emenda n.º 45/2004 (PEC 29/2000)<sup>92</sup>, apesar da amplitude, também foi feita com supressão de tempo. Na década anterior à instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987, no governo do general Ernesto Geisel, o mesmo tema tinha sido pretexto para fechar o Congresso. Num dos recuos no processo de redemocratização do País, foi decretado o “[...] recesso do Congresso, no dia 30 de abril de 1977, porque a oposição se recusou a apoiar a aprovação da reforma do Poder Judiciário, elaborada pelos ministros do

<sup>90</sup>-Não houve Requerimento, nem acordo de lideranças, mas a segunda e a terceira sessões de discussão em segundo turno ocorreram no mesmo dia.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 27, 28/11/2003, 01, 02 e 04/12/2003. Votação: 11/12/2003.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 16 e 17/12/2003. Votação: 17/12/2003.

<sup>91</sup>-Requerimento de inclusão da PEC nas sessões extraordinárias subseqüentes. RQS 712/2004, lido e aprovado em 08/06/2004.

- Primeiro turno:

Data(s) das Sessões de discussão: 08/06/2004. Votação: 08/06/2004.

-Segundo Turno:

Data(s) das Sessões de discussão: 17 e 23/06/2004. Votação: 29/06/2004 (BRASIL. Congresso. Senado, 2004b, p. 17750).

<sup>92</sup>-Requerimento de dispensa de interstício. RQS 1430/2004, lido e aprovado em 17/11/2004.

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 19, 20, 25, 26 e 27/06/2002. Votação: 17/11/2004.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 17/11/2004. Votação: 17/11/2004 (BRASIL. Congresso. Senado, 2004b, p. 36777).

Supremo Tribunal Federal, a pedido do presidente da República [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 126).

No Senado Federal de 2004, a sessão que decidiu abreviar o tempo do procedimento para a votação da Proposta de Emenda à Constituição da reforma do Judiciário teve apenas uma voz contrária e, assim mesmo, relativizada, qual seja a da senadora Heloísa Helena, que havia saído do Partido dos Trabalhadores para fundar o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, sendo sua única integrante no Senado, com direito às prerrogativas de líder da bancada.

Ela não chancelou o procedimento de votação, disse que respeitava “[...] o acordo dos líderes, mas registro o meu veemente protesto contra essa decisão [...]”. E atacou: “[...] Por mais que se diga que o objetivo é agilizar, porque vem medida provisória da Câmara, trata-se de exceções ao Regimento [...]” (BRASIL. Congresso. Senado, 2004b, p. 36777). Era um argumento em sentido oposto ao dela mesma na sessão em que tinha sido instituído o Calendário Especial para supressão de prazos, anteriormente.

Dessa vez a senadora via na quebra de interstício o mesmo exemplo de banalizações regimentais “[...] que já ocorreram outras vezes, mas é evidente que, pelo menos, o *jus sperniandi* e o meu protesto deixarei registrados [...]” (BRASIL. Congresso. Senado, 2004b, p. 36777). O presidente da sessão, senador José Sarney (PMDB – AP), argumentou tratar-se de “[...] um pedido, pela unanimidade dos líderes, para dispensarmos o interstício e votarmos o segundo turno ainda hoje [...]” (BRASIL. Congresso. Senado, 2004b, p. 36777).

O Requerimento, aprovado com voto contrário da senadora Heloísa Helena, tinha no enunciado a justificativa de que seria “[...] em caráter excepcional, a dispensa de interstícios [...]”, devendo ser obedecido o seguinte:

[...] calendário para a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2000, que introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário:

Quarta-feira, 17 de novembro de 2004:

- 18 horas e 30 minutos: 1.ª sessão de discussão, em 2.º turno;
- 19 horas: 2.ª sessão de discussão, em 2.º turno;
- 19 horas e 30 minutos: 3.ª e última sessão de discussão e votação, em 2.º turno [...] (BRASIL. Congresso. Senado, 2004b, p. 36777).



Também com calendário especial de votação foi aprovada a EC 46/2005 – PEC 15/2004<sup>93</sup>, que restabeleceu a classificação como bens da União de ilhas fluviais e lacustres em áreas de fronteira e praias marítimas – fora as que contenham sede de municípios.

Senadores e deputados fecharam acordo para uma das votações mais polêmicas: a da PEC Paralela da Previdência Social. Quando a Emenda n.º 47/2005<sup>94</sup> (PEC 227/2004) foi submetida ao plenário da Câmara dos Deputados, um dos críticos da quebra de interstício, o deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB – SP) sugeriu logo na abertura da sessão que “[...] se os líderes estiverem de acordo, sugiro suprimirmos o interstício de cinco sessões e votarmos hoje mesmo o segundo turno da PEC da Previdência [...]”. E argumentou que, depois da decisão em primeiro turno, “[...] deveriam insistir com os líderes para que permitam a supressão do interstício [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2005, p. 7059).

A razão estaria no fato de a matéria ser do interesse da base eleitoral de aposentados e pensionistas a quem o deputado representava. Advertido sobre o acordo com senadores para a rápida votação na sequência, o deputado Fernando Coruja (PPS – SC) alertou quanto à necessidade de ser cumprido o “[...] acordo feito com o Senado. Se não for aprovado aqui, evidentemente isso se deverá a alguma malandragem [...]”. Foi censurado pelo presidente da Câmara dos Deputados e da sessão, Severino Cavalcanti (PP – PE) nos seguintes termos: “[...] - V. Exa. pode ficar certo de que não haverá malandragem nesta Casa enquanto o deputado Severino Cavalcanti<sup>95</sup> estiver na Presidência” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2005, p. 7059).

---

<sup>93</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**. RQS 350/2005, lido e aprovado em 26/04/2005

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 16/09/2004, 05, 19 e 20/10/2004 e 01/03/2005.  
Votação: 01/03/2005.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 19 e 26/04/2005. Votação: 26/04/2005 (BRASIL. Congresso. Senado, 2005a, p. 10293).

<sup>94</sup>16/03/2005, votação em primeiro e em segundo turnos.

A presidência submeteu a votação simbólica da dispensa de interstício para votação do segundo turno, que foi aprovada por unanimidade.

<sup>95</sup>Severino Cavalcanti renunciou ao cargo de Presidente da Câmara dos Deputados e ao mandato em setembro de 2005, acusado de cobrar um ‘mensalinho’ do proprietário de um restaurante na Câmara. De acordo com o Ministério Público, a cobrança começou quando Severino era 1.º

Durante o processo de votação, o deputado Professor Luizinho (PT – SP) informou que “[...] o acordo está fechado. Nesta noite, mais uma vez, esta Casa se consagra [...]”. A mesma expectativa do petista foi acompanhada pelo deputado opositor Onyx Lorenzoni (PFL – RS), para quem “[...] o interstício será superado por um acordo de todos os líderes, e teremos na noite de hoje a votação em segundo turno da PEC Paralela, de forma a fechar o acordo construído no Senado [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2005, p. 7059).

Para ele, “[...] essa questão não é acordo de líderes, mas da Casa [...]”. Ao assumir a presidência da sessão naquele momento, o deputado José Thomaz Nonô (PFL – AL) decidiu apresentar de “[...] forma bem explícita, os termos do acordo, até porque todos queremos ganhar tempo [...] Convocaremos sessão extraordinária, na qual votaremos, com dispensa do interstício, o segundo turno [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2005, p. 7059).

Atento às regras regimentais, o deputado Arnaldo Faria de Sá ainda lembrou a necessidade de se “[...] votar a supressão do interstício ao final da primeira sessão [...]”. O resultado: 369 votos a favor, uma abstenção e nenhum voto contra. A redução do prazo entre turnos foi obtida depois de a presidência “[...] pôr em votação simbólica a dispensa de interstício para votação do segundo turno ainda hoje [...]”. E assim foi feito: “[...] os Srs. Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovada por unanimidade” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2005, p. 7059). A sessão extraordinária seguinte aprovou em segundo turno o texto que três meses depois iria passar por um rito ainda mais reduzido no Senado Federal, onde também foi aprovado. A Emenda n.º 47/2005 (PEC 77A/2003)<sup>96</sup> teve um processamento fulminante quando foi submetida ao Senado Federal.

---

secretário da Câmara. Ele negou as acusações. Em 2007, foi denunciado pelo crime de concussão, ou seja, uso da função de servidor público para exigência de vantagem ilícita. O processo tramitou na 10.<sup>a</sup> Vara Federal do Distrito Federal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2005, p. 65).

<sup>96</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**. RQS 659/2005, lido e aprovado em 28/06/2005.

- Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 29 e 30/06/2005. Votação: 30/06/2005.

- Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 30/06/2005. Votação: 30/06/2005 (BRASIL. Congresso. Senado, 2005b, p. 21247).

Uma forma de “aperfeiçoamento” com a Emenda n.º 50/2006 – PEC 8/2006 começou a ser discutida depois do recesso parlamentar, em 2006. E parece ter-se chegado à realização plena do que pode ter sido o objetivo primeiro do modelo de Calendário Especial. Na proposta para disciplinar os períodos de funcionamento do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tudo foi feito de uma só vez.

Um Requerimento de Dispensa de Interstício, de n.º 143/2006, de autoria de líderes, foi submetido ao plenário em “caráter excepcional” para a votação da EC n.º 50/2006 – PEC 08/2006<sup>97</sup>, com dispensa de interstício para o cumprimento de um cronograma “[...] com a convocação das sessões deliberativas extraordinárias que se fizerem necessárias – para a tramitação, em primeiro e segundo turnos [...]” da Proposta que modificou o art. 57 da Constituição Federal (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673).

[...] 4ª feira, dia 2–2–2006. Leitura e encaminhamento à CCJ, 4ª feira, dia 8–2–2006. Reunião da CCJ para instrução. Leitura do Parecer nº. 105/2006-CCJ

- 1.ª sessão de discussão, em 1.º turno;
  - 2.ª sessão de discussão, em 1.º turno;
  - 3.ª sessão de discussão, em 1.º turno;
  - 4.ª sessão de discussão, em 1.º turno;
  - 5.ª e última sessão de discussão e votação, em 1.º turno;
  - 1.ª sessão de discussão, em 2.º turno;
  - 2.ª sessão de discussão, em 2.º turno;
  - 3.ª e última sessão de discussão e votação, em 2.º turno[...]
- (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673).

Não houve quem discordasse em público. O cronograma foi aprovado e o procedimento teve início imediato. Na sessão deliberativa, o presidente da Mesa Diretora dos trabalhos e do Senado Federal, senador Renan Calheiros (PBDB – AL), seguiu a praxe legislativa como se não houvesse um tempo cronológico. Esclareceu ao plenário que, “[...] nos termos do disposto no art. 358 do Regimento Interno, a matéria constará da Ordem do Dia durante cinco sessões deliberativas, em fase de discussão em primeiro turno, quando poderão ser oferecidas emendas [...]”

<sup>97</sup>-Requerimento de dispensa de interstício. RQS 143/2006, lido e aprovado em 08/02/2006

-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 08/02/2006. Votação: 08/02/2006.

-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 08/02/2006. Votação: 08/02/2006 (BRASIL. Congresso. Senado, 2006b, p. 03673).

(BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673). Partiu imediatamente para a “[...] segunda sessão de discussão, em primeiro turno. Em discussão a proposta. (Pausa.) Não havendo quem peça a palavra, a matéria constará da Ordem do Dia da próxima sessão deliberativa extraordinária para o prosseguimento da discussão [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673).

Sucessivamente, foi feita uma convocação atrás da outra de “[...] sessão extraordinária para hoje, às 19 horas e 54 minutos [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673). Na sequência, “[...] nada mais havendo a tratar, a Presidência vai encerrar os trabalhos, convocando sessão extraordinária para hoje, às 19 horas e 55 minutos [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673). Seguindo o mesmo rito, ele declarou “[...] nada mais havendo a tratar, a Presidência vai encerrar os trabalhos, convocando sessão extraordinária para hoje, às 19 horas e 56 minutos [...]” e, finalmente, abriu a “[...] quinta e última sessão de discussão em primeiro turno [...]”; cumprindo assim a formalidade exigida para a votação (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673).

Ninguém contestou o rito. No debate de conteúdo da matéria a ser votada, o senador Jefferson Péres (PDT – AM), que havia discordado quando da instituição do Calendário Especial, chegando até a ajuizar um mandado de segurança (MS n.º 24154/DF) no STF, não falou sobre o desvio no procedimento que ele estava testemunhando. Quando foi chamado a orientar sua bancada, disse com ênfase que “[...] o PDT vota ‘sim’ maciçamente, Senhor Presidente [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673).

A senadora Heloísa Helena (PSOL – AL) desta vez pediu a palavra para dizer que ela e o partido eram “[...] completamente favoráveis à votação, o mais rápido possível, de um projeto que, infelizmente, é de autoria do chatíssimo deputado Maurício Rands [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673). O deputado era do PT de Pernambuco, partido a que a senadora havia pertencido.

O senador Sibá Machado (Bloco/PT – AC) pediu um esforço para se obter a unanimidade de votos, “[...] a fim de que esta votação fique registrada na história [...]”, ao que o senador Marcelo Crivella (PRB – RJ) respondeu, em nome do partido, “[...] O voto é ‘sim’ [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673). O senador José Jorge (PFL – PE) também pediu o voto favorável “[...] em nome da Liderança da Minoria [...]”. O presidente da sessão, senador Renan Calheiros, PMDB – AL, lembrou que não havia sido ainda formalizada a apresentação de “requerimento de dispensa de interstício” para que outras matérias da pauta pudessem ser votadas dentro do acordo feito. Sanado o problema, ele levou à votação a PEC e proclamou: “[...] votaram SIM 57 Srs. senadores; e NÃO, um. Não houve abstenções. Total: 58 votos. Aprovada a proposta, em primeiro turno. A matéria constará da próxima sessão extraordinária, para discussão em segundo turno [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673).

O presidente do Senado Federal fez a convocação imediata da sessão extraordinária para “[...] realizar-se hoje, às 20 horas e 12 minutos, a discussão em segundo turno da PEC nº. 8, de 2006 [...]”. Ele abriu e declarou “[...] encerrada a sessão [...]” às 20 horas e 13 minutos e depois, de novo, às 20 horas e 14 minutos, quando afirmou que “[...] transcorre hoje a terceira e última sessão de discussão [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673). Assim, a matéria pôde ser votada e aprovada, com 55 votos a favor, um voto contra e nenhuma abstenção.

Terminado o segundo turno, o senador Renan Calheiros comunicou ao plenário a disposição de “[...] se entender com o Presidente da Câmara, Deputado Aldo Rebelo, para marcarmos imediatamente a data da promulgação [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673). E, como quem estava se esquecendo de um detalhe da formalidade exigida, fez um apelo, lembrando a todos que estava aguardando a entrega do que tinha possibilitado a votação, ou seja, “[...] o requerimento dos Srs. líderes de dispensa de interstício [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2006b, p. 03673).

Com a Emenda n.º 51/2006 (PEC 7/2006)<sup>98</sup>, as práticas procedimentais foram sendo mescladas. Nesse exemplo voltou o Requerimento de Calendário Especial, aprovado por acordo de lideranças para votação da proposta para a definição de regras de contratação por meio de processo seletivo público e de combate às endemias.

A Emenda n.º 53/2006 (PEC 9/2006)<sup>99</sup> instituiu assistência gratuita às crianças de até cinco anos e destinava recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores em educação. Houve ainda acordo de lideranças para aceitar o Requerimento de Calendário Especial, para que todas as discussões e votações fossem feitas no mesmo dia.

Na votação da Emenda n.º 55/2007 (PEC 75/2007)<sup>100</sup>, o Calendário Especial parece ter atingido o ápice, e o aumento da entrega de recursos da União para os municípios via Fundo de Participação pôde ser aprovado.

Por meio da Emenda n.º 56/2007 (PEC 89/2007)<sup>101</sup>, também com Calendário Especial, foi permitida a desvinculação de 20% (vinte por cento) das receitas que a União arrecada com impostos e contribuições.

---

<sup>98</sup>-Requerimento de dispensa de interstício: RQS 144/2006, lido e aprovado em 08/02/2006.  
-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 08/02/2006. Votação: 08/02/2006.  
-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 08/02/2006. Votação: 08/02/2006 (BRASIL. Congresso. Senado, 2006c, p. 03710-03711).

<sup>99</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**: Acordo de lideranças feito em 04/07/2006 (BRASIL.Congresso. Senado,2006a, p. 22427).  
-Dispensa de interstício: RQS 144/2006, lido e aprovado em 08/02/2006.  
-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 04/07/2006. Votação: 04/07/2006.  
-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 04/07/2006. Votação: 04/07/2006 (BRASIL. Congresso. Senado, 2006c, p. 03710 e 03711).

<sup>100</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**: RQS 991/2007, lido e aprovado em 29/08/2007.  
-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 29/08/2007. Votação: 29/08/2007.  
-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 29/08/2007. Votação: 29/08/2007 (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2007b, p. 29140).

<sup>101</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**: RQS 1.489/2007, lido e aprovado em 19/12/2007  
-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 27, 28, 29 e 30/11/2007 e 03/12/2007. Votação: 12/12/2007.  
-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 19/12/2007. Votação: 19/12/2007 (BRASIL. Congresso. Senado, 2007c, p. 46049).

Para a votação da EC 57/2008 (PEC 12 A/2004)<sup>102</sup>, os líderes apresentaram no dia 8 de fevereiro de 2006 um Requerimento de Calendário Especial, que previa a dispensa de interstício e o cumprimento de um cronograma “[...] com a convocação das sessões deliberativas extraordinárias que se fizerem necessárias – para a tramitação, em primeiro e segundo turnos [...]” da proposta (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049).

Aprovado o requerimento, passou-se às etapas de votação da proposta numa sessão em que se discutiram questões da pauta política daquele momento e não a redução do tempo para o processamento da proposta que buscava regularizar a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios.

Um dos críticos anteriores da quebra de interstício, o senador Jefferson Péres (PDT – AM), naquela sessão elogiou o mérito da redução das imunidades parlamentares, do período de recesso parlamentar, e não se referiu ao procedimento apressado da votação quando definiu aquele como “[...] um dia realmente de brilho incomum para este Senado [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049). Saudou o presidente do Senado e da sessão, senador Renan Calheiros (PMDB – AL), com o qual já tivera uma desavença quando da aprovação do rito do Calendário Especial aplicado sem contestação naquele momento, como o “[...] responsável pela mudança de imagem da Casa perante a sociedade, depois das críticas feitas pela ausência de parlamentares que receberam subsídios pela convocação extraordinária para trabalhar, efetivamente, no dia 15 de janeiro deste ano [...]”. Atribuiu a necessidade de atuar em

[...] conselhos e comissões técnicas à aparente ausência de senadores [...], no entanto, fotografavam o plenário vazio e informavam que nós estávamos recebendo duas ajudas de custo para não trabalhar, isto é, éramos gazeteiros [...] hoje, estamos quebrando outra tradição centenária, reduzindo o recesso parlamentar, um dos menores recessos da América Latina [...] (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049).

---

<sup>102</sup>-Requerimento de **Calendário Especial**: RQS 1.678/2008, lido e aprovado em 17/12/2008  
-Primeiro turno: Data(s) das Sessões de discussão: 17 e 18/12/2008. Votação: 18/12/2008.  
-Segundo Turno: Data(s) das Sessões de discussão: 18/12/2008. Votação: 18/12/2008 (BRASIL. Congresso. Senado, 2008, p. 46049).

O senador Wellington Salgado (PMDB – MG) dizia que deputados e senadores tinham de “[...] ter descanso ou um período parlamentar. Agora o Executivo vai poder convocar o Poder Legislativo quando quiser, sem nenhuma remuneração [...]”. E colocou em dúvida se, com a aprovação da proposta, o Legislativo não teria ficado “[...] um pouco refém do Executivo, ao abrir mão dessa pequena despesa que seria o preço para convocar o Legislativo [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049).

Da mesma forma, sem se referir à quebra de interstício, o senador Gerson Camata (PMDB – ES) defendeu que a proposta em discussão de “[...] encurtamento do recesso e o não pagamento das gratificações do recesso [...]” fosse aprovada. O relator, senador João Batista Motta (PSDB – ES), que tinha recebido a tarefa na noite anterior, falou da “[...] satisfação que tive em relatar esse projeto de emenda Constitucional [...]” e do esforço que fez para cumprir o prazo estabelecido pelos líderes para emitir um relatório que exigiu que ele trabalhasse a “[...] noite toda sobre ele e conseguimos hoje, por unanimidade, aprová-lo na Comissão de Justiça [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049). Não foram levados em consideração, no entanto, os requisitos da formalidade constitucional para a emenda.

Seguiram-se os discursos sobre o conteúdo proposto para a emenda como justificativa do rito. O senador Eduardo Suplicy (Bloco/PT – SP) afirmou que todos os senadores estavam optando conjuntamente pelo fim do pagamento extra pela convocação extraordinária levando em conta a “[...] remuneração que é paga às pessoas em geral em nosso País e também diminuir o tempo de recesso parlamentar. Isso demonstra a vontade de todos os Congressistas de que o Congresso Nacional venha mais e mais servir aos interesses da população [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049).

Outro adversário da quebra procedimental, que, na aprovação do primeiro Requerimento de Dispensa de Interstício aqui já relatada, havia feito um protesto quando pediu a palavra e afirmou “[...] desejo dizer que não sei o que votei [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 1996a, p. 11895), desta vez limitou-se a



elogiar o presidente da sessão considerando-o firme por ter transformado “[...] um período que foi apresentado à Nação como talvez um dos mais negros e difíceis num período em que o Senado soma mais pontos [...]” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049). Numa linha ainda menos comedida, o senador Mão Santa (PMDB – PI) classificou o colega Renan Calheiros como “[...] ungido por Deus” (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049).

A senadora Heloísa Helena (PSOL – AL) também não se referiu à pressa para a votação. Lembrou aos líderes que, anteriormente, propostas como aquela não tinham sido aprovadas “[...] porque maiorias aqui não estiveram para votá-las. Todas estavam em pauta. Por que não foram votadas? [...]”, questionou ela. Seguiu-se o senador Aloísio Mercadante (Bloco/PT – SP), para ressaltar o entendimento a que o Senado chegara. A proposta foi rapidamente votada em primeiro turno, aprovada e convocada sessão extraordinária para o segundo turno, numa sequência de sessões (BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2008, p. 46049).

A votação da Proposta de Emenda à Constituição, PEC 495/2006 (EC 57/2008)<sup>103</sup>, na Câmara dos Deputados também foi rápida. Em vez de advertências sobre a dispensa dos prazos, houve pedidos em defesa do procedimento. O deputado Lira Maia (DEM – PA) pediu “[...] aos líderes que quebrems os interstícios e votemos também essa matéria hoje, em segundo turno [...]”. O presidente da Câmara e daquela sessão, deputado Arlindo Chinaglia, PT – SP, propôs “[...] economizar nos discursos, se houver unanimidade em plenário, nós poderíamos votar o segundo turno hoje, sem, obviamente, abrir o precedente [...]”, e perguntou ao plenário se era “[...] da vontade coletiva e individual que votemos o segundo turno, sem quebra do interstício? [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2008, p. 55945).

Aqui há um outro detalhe importante no significado da narrativa parlamentar. Ao discorrer sobre a possibilidade de votar “sem quebra do interstício”,

---

<sup>103</sup> 03/12/2008 Votação em primeiro e em segundo turnos. Foi aprovada por unanimidade a quebra do interstício, encerrou-se a sessão e convocou-se outra imediatamente após, quando foi votado o segundo turno.

o presidente da Mesa não se enganou – como a transcrição das notas taquigráficas pode estar sugerindo –, ao contrário. Parece que a intenção foi a de reafirmar um conceito que fora instituído, anos atrás, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, PMDB – RS, tinha dito que o plenário era “[...] soberano para deliberar do modo que entender conveniente [...]” (BRASIL. Congresso, 1993, p.2690).

Dado o precedente, o conjunto do plenário pôde praticar um ato – a redução do intervalo de votação entre turnos – e, ainda assim, dizer que formalmente não se tratava daquilo.

O deputado Arnaldo Faria de Sá aquiesceu: “[...] pode-se votar na mesma sessão. Se houver a concordância geral, não precisa ser uma nova sessão [...]”. O presidente da sessão entendeu que “[...] se ninguém se manifestar no microfone, eu vou concluir que é unânime que votemos o segundo turno hoje, em outra sessão, sem abrir o precedente [...]”. Recebeu apoios seguidos (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2008, p. 55945).

O deputado Dagoberto (Bloco/PDT – MS) entendeu que, “[...] como houve acordo para essa emenda, acho que todos nós podemos concordar em quebrar o interstício e já votar hoje [...]”. O deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) ainda se pronunciou “[...] apenas para lembrar que, em outras oportunidades, já houve quebra de interstício, sem abertura de precedente [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2008, p. 55945). A quebra da regra regimental é justamente a abertura do precedente, que pode ter ainda, como quiserem, o rótulo de quebra, dispensa de interstício ou, como foi feito no Senado, de calendário especial. A intenção de abreviar prazo é a mesma e isso ficou demonstrado no prosseguimento da sessão.

O deputado Cláudio Cajado (DEM – BA) perguntou ao presidente Arlindo Chinaglia se ele tinha dito que iria “[...] quebrar o interstício na noite de hoje ainda, convocando extraordinária[...]”. A confirmação veio logo: “[...] é, na noite de hoje [...]”. Chinaglia ainda foi alertado pelo colega Arnaldo Faria de Sá, que disse: “[...]”

Presidente, em razão do acordo, é bom que se faça um aviso geral [...]”, sendo que as respostas foram “[...] Já está feito [...]”, e, em seguida, “[...] está encerrada a votação. Resultado de votação: votaram ‘sim’ 368 Sras. e Srs. Deputados; votaram ‘não’ dois. Total: 370 [...]” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2008, p. 55945).

O plenário aplaudiu a aprovação e passou-se ao turno seguinte; numa outra sessão, segundo o presidente da Câmara dos Deputados, “[...] conforme o combinado [...]”, ele esclareceu ao plenário que a sessão do segundo turno estava “[...] convocando para hoje, quarta-feira, dia 3, às 20h57min, sessão extraordinária da Câmara dos Deputados[...].” (Encerrou-se a sessão às 20 horas e 56 minutos) (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2008, p. 55945).

Este capítulo buscou apresentar a construção do entendimento e evolução no rito de propostas de emendas constitucionais, abordando a previsão de reforma nas Cartas Brasileiras e na elaboração do capítulo na Constituição de 1988 sobre o processo legislativo. A construção do entendimento na Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987, o interstício inicialmente previsto de até 90 dias entre turnos de PEC, e o *quorum* mínimo de aprovação de 2/3 em sessão do Congresso Nacional que passou para 3/5 em votações nas duas Casas.

A flexibilização das regras regimentais, invocando-se a soberania do plenário como fator de autonomização do parlamento, parece ter levado à definição política do que restou compreendido, a partir da prática parlamentar, por interstício entre turnos de votação de PEC, segundo cúpulas no Congresso. Esse fato teve consequências no processo de reformas depois de 1988 e na construção de um conjunto de emendas promulgadas graças à dispensa de interstício ou a formas de calendário especial para votação que acabaram por violar a exigência constitucional de dois turnos para o processamento de Emenda à Constituição.

### **3. CONTROLE JUDICIAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PRENÚNCIO DE MUDANÇA NO ENTENDIMENTO**

No período de 1988 a 2008, das sete vezes em que foi acionado por causa de alegadas irregularidades no processo legislativo, o Supremo Tribunal Federal tratou sobre interstício duas vezes, em decisões individuais de ministros, e não chegou a julgar ações perante o colegiado para censurar a prática de se ignorar a exigência de dois turnos de votação. Um único mandado de segurança permitiu que o Tribunal, em sessão do Pleno, julgasse não especificamente a falta do intervalo entre votações de PEC entre turnos, mas a autonomia do parlamento para estabelecer as disposições dos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

Prevaleceu o entendimento que fundamentou a jurisprudência no período e que considerava as questões regimentais afetas exclusivamente ao interesse interno do parlamento, sem possibilidade de censura pelo Poder Judiciário. A previsão de controle só passava a existir em casos de afronta à Constituição, o que, na prática não reprimida em nome do Princípio de Separação dos Poderes, pode ter-se dado com o uso abusivo das próprias normas regimentais dentro da hierarquia que elas ocupam em um sistema jurisprudencial marcado por sinais de erosão. E que deveria ter considerado a “[...] regularidade do processo de produção da lei, ou seja, dos atos jurídicos que, ao densificarem um modo jurídico de interconexão pré-figurada, constitui-se em uma cadeia procedimental [...]” (CATTONI, 2006, p. 39).

#### **3.1. Jurisdição constitucional**

A Constituição de 1988 estabeleceu que cabe ao Poder Judiciário fazer o controle da legalidade, inclusive, dos atos normativos, podendo declará-los nulos ou passíveis de correção. Componente delicado é incorporar à discussão aspectos sobre a extensão ideal dada a esta possibilidade diante do risco de judicialização da atividade político-parlamentar. Sabe-se que para a convivência entre o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, independente e harmônica, “[...] a autoridade do Parlamento é transcendente e insuscetível de controle, tanto em relação à

Constituição como as decisões ordinárias da legislatura[...]” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008, p.166), sendo importante avaliar sobre o grau de uma intervenção quando essa se torna compulsória por imposição da própria normatividade.<sup>104</sup>

A jurisprudência da Corte Suprema brasileira esteve marcada por um precedente (MS 22.503) que se baseou no voto do Ministro José Carlos Moreira Alves e fez uma distinção entre disposições “[...] regimentais ‘meramente ordinatórias’ – destinadas a regulamentar o funcionamento do processo legislativo, organizar a estrutura interna, distribuir competências etc. – e as que entendem com direitos individuais – [...]” (CARVALHO, 2002, p.122). A interpretação, como se vê, excepcionou o controle de violações aos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional, mesmo quando esteve em questão conteúdo do próprio texto constitucional reformado à exceção das normas que dissessem respeito ao Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (BRASIL. Constituição, 1988).

O direito do parlamentar ao devido processo legislativo foi sendo assegurado a partir desse entendimento, em que não se tematizou sobre o que teria sido direito da própria cidadania em ver respeitado um conjunto mais amplo de regras previamente estabelecido, de todo o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais que engloba do art. 5.º ao art. 17 e todo o seu poder de influência para a elaboração da normatividade a todos imposta. Tais regras, numa visão ampliada, colocam a jurisdição constitucional diante do dever de “[...] atuar para resguardar a efetividade da participação política na formação da vontade das Casas Legislativas [...]” (MACEDO, 2007, p. 161).

Levando-se em conta o modelo de controle constitucionalidade em termos sugeridos pela teoria discursiva do direito e da democracia, de proteção das minorias ou garantia geral da cidadania, chega-se à seguinte reflexão: “[...] A crítica

---

<sup>104</sup>A propósito da origem do controle de constitucionalidade, “[...] William Marbury havia sido nomeado para o cargo de juiz de paz do distrito de Columbia nos últimos dias do mandato do presidente John Adams, mas não chegou a receber o ato de nomeação. Quando o sucessor de Adams, Thomas Jefferson, assumiu o cargo, ordenou ao secretário de Justiça, James Madison, que não concluísse a nomeação. Marbury requereu um writ à Suprema Corte, que era presidida por John Marshall, para ver concretizada sua investidura no cargo. A decisão proferida nessa questão provincial, localizada e politicamente situada na rivalidade entre Adams e Jefferson acabou por inaugurar a jurisdição constitucional [...]” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008, p.167.)

à jurisdição constitucional é conduzida quase sempre em relação à distribuição de competências entre legislador democrático e justiça; e, nesta medida, ela é sempre uma disputa pelo princípio da divisão dos poderes [...]” (HABERMAS, 2003b, v.1, p. 298).

Num sentido estrito, “[...] a função da jurisdição constitucional é garantir o processo comunicativo por meio do qual se forma a opinião pública, isto é, assegurar a observância dos direitos fundamentais sem os quais não é possível qualquer democracia [...]” (BARBOSA, 2007, p. 182), e as formas de assegurar o cumprimento dessa função, não resumida aos Direitos Individuais e Coletivos, teriam ainda uma outra condição igualmente relevante para o autor, que o define como sendo de sentido “[...] mais restrito, o controle judicial do processo legislativo representa a possibilidade de impor à atividade institucional do Poder Legislativo as regras que ele próprio consagrou para seu funcionamento [...]” (BARBOSA, 2007, p. 182).

A necessidade de regras para a atividade do legislador não poderia ter sido requisito apenas do interesse dos parlamentares. Aqui o sentido de Constituição como norteadora do ordenamento ganhou o seu significado dado que “[...] a imposição de tais regras, mais que uma garantia dos deputados e senadores ou das minorias parlamentares, é condição indispensável para a conexão entre o debate público e a discussão parlamentar [...]” (BARBOSA, 2007, p. 182).

Por isso, a regularidade do direito imposta pela vigilância da jurisdição constitucional é condição da “[...] formação e operação da esfera pública e, ainda, da garantia que se possa dar à institucionalização desse debate no processo legislativo democrático. Aí foi situado o papel da jurisdição constitucional [...]” (BARBOSA, 2007). Nesse aspecto, o limitador ao poder autonomizado e amplo das corporações ganhou relevo e “[...] a regularidade regimental do processo legislativo não pode ser relegada a um problema interno das corporações parlamentares [...]” (BARBOSA, 2007, p. 183). Tarefa do judiciário seria garantir a possibilidade, na linha da Teoria Discursiva do Direito, da “[...] ideia de que a garantia da formação livre da opinião

pública e de uma gênese democrática da lei são as principais tarefas da jurisdição constitucional [...]” (BARBOSA, 2007, p. 221).

A análise sobre o nexo funcional entre “[...] código do direito e código do poder [...]”, feita por Habermas (2003b, v.1, p. 182), teve como referência a compreensão de que a “[...] função própria do direito é a de estabilizar expectativas de comportamento [...]” (HABERMAS, 2003b, v.1, p. 182). Esse prisma fez com que as normas jurídicas tivessem

[...] que assumir a figura de determinações compreensíveis, precisas e não-contraditórias, geralmente formuladas por escrito; elas têm que ser públicas, conhecidas por todos os destinatários; elas não podem pretender validade retroativa; e elas têm que ligar os respectivos fatos a consequências jurídicas e regulá-los em geral de tal modo que possam ser aplicados da mesma maneira a todas as pessoas e a todos os casos semelhantes. A isso corresponde uma codificação que confere às regras do direito um elevado grau de consistência e explicação conceitual. Esta é a tarefa de uma jurisdição que elabora cientificamente o *corpus* jurídico, submetendo-o a uma sistematização e a uma configuração dogmática [...] (HABERMAS, 2003b, v.1, p.182-183).

Quanto à justiça e legislação em que estão inseridos temas sobre o papel e a legitimidade da jurisdição constitucional, o autor considera que a prática decisória tem um vínculo direto com o direito e a lei, “[...] e a racionalidade da jurisdição depende da legitimidade do direito vigente [...]” (HABERMAS, 2003b, v. 1, p. 297). A legitimidade neste processo de formação normativa “[...] depende, por sua vez, da racionalidade de um processo de legislação, o qual, sob condições da divisão de poderes no Estado de direito, não se encontra à disposição dos órgãos da aplicação do direito [...]” (HABERMAS, 2003b, v. 1, p. 297).

Ainda no modelo europeu, a Espanha também optou por um tipo de controle de constitucionalidade acentuado quando se tratou da impugnação de normas jurídicas derivadas, inclusive constitucionais, independentemente da fase em que estivessem. No sistema espanhol, de acordo com Marín (2005, p. 102),

[...] *los Reglamentos de las Asambleas Legislativas constituyen auténticas normas jurídicas pertenecientes al ordenamiento jurídico general del Estado. Se trata de verdaderas fuentes de Derecho objetivo y consecuentemente, a pesar de estar destinadas a disciplinar la organización*

*y funcionamiento interno de aquéllas, su eficacia no se agota en el interior de las mismas, sino que en numerosas ocasiones trasciende hacia el exterior, adquiriendo, por tanto, relevancia externa. Normas jurídicas éstas que aparecen caracterizadas por la nota de primariedad, habida cuenta de su vinculación directa y su inmediata subordinación, a la Constitución y por ser normas de elaboración y aprobación necesaria, puesto que sin las mismas sería harto improbable que el Parlamento llevase a cabo las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas[...].*

Entende-se, nesse contexto, que os regimentos internos, por serem normas que levam à elaboração de outras normas, inclusive da própria constitucionalidade derivada, não poderiam ter ficado afetos apenas ao interesse de parlamentares. A esfera pública formada pela cidadania precisaria ter tido no cumprimento das regras procedimentais legislativas uma de suas mais relevantes garantias.

### **3.2. A natureza jurídica dos regimentos parlamentares no Brasil e exemplos no exterior**

Como se viu, a doutrina em países europeus se dividiu - sendo que as experiências dos Estados Unidos e da Alemanha não endossam um modelo de controle nos termos que a teoria discursiva do direito e da democracia sugere - dependendo do modelo adotado, sobre o alcance e o papel da jurisdição constitucional. Também não houve consenso quanto à natureza jurídica dos regimentos internos de Casas Legislativas. Já no Brasil, “[...] a doutrina e a jurisprudência pátrias convergem com tal entendimento, tratando os regimentos internos das assembleias parlamentares como norma equivalente à lei [...]” (CARVALHO, 2002, p. 120); portanto, regimento interno no Brasil foi comparado à lei ordinária.

O entendimento era consequência de uma evolução das teorias sobre a natureza jurídica do direito parlamentar, fundamentado nas disciplinas regimentais, sobre as quais as Constituições de 1937 e 1934 vedavam o controle judicial. Contemporaneamente, “[...] as principais fontes do direito parlamentar de tipo continental são, então, a Constituição e o regimento interno. Nesse sistema se



incluem França, Estados Unidos, Espanha, Itália, e Brasil [...]” (MACEDO, 2007, p. 88).

O direito parlamentar brasileiro abrange “[...] um conjunto normativo dinâmico e que tem no regimento parlamentar sua dimensão normativa mais importante, como fonte direta e autônoma [...]” (MACEDO, 2007, p. 222). Este ponto de vista admite limites para a atividade do Poder Judiciário, que deve estar baseada no princípio da separação dos poderes e na autonomia do parlamento.

[...] O que resulta insuficiente diante das exigências de justificação pública das normas e decisões políticas no Estado democrático de direito é afastar preliminarmente, abster-se de examinar toda e qualquer matéria atinente à aplicação e interpretação das regras do direito parlamentar, por considerar que tais matérias seriam por definição, *interna corporis* inapelavelmente imunes ao escrutínio judicial, ou quando muito, restringir o controle judicial apenas às normas do direito parlamentar contidas na Constituição [...] (MACEDO, 2007, p. 98).

Uma pesquisa sobre a natureza jurídica dos regimentos internos mostrou teorias divergentes, que não se resumiram ao campo doutrinário e que influenciaram um conjunto de decisões judiciais, independentemente da disposição geográfica dos afetados. Há teorias na Europa “[...] *que consideran a los Reglamentos Parlamentarios supuestos de normación autónoma [...]*” (MARÍN, 2005, p. 58). As teorias sobre a natureza jurídica dos regimentos internos das Casas parlamentares “[...] *en tanto que supuestos de normación autónoma tuvieron su origen en Alemania, pronto las mismas fueron acogidas por la doctrina de otros países europeos, tales como Francia y España[...]*” (MARÍN, 2005, p. 58).

Existem modelos que tratam as normas dos regimentos internos como lei material, “[...] *una definición formal de Ley, conforme a la cual ésta sería aquella norma elaborada por el Parlamento por el procedimiento constitucionalmente prescrito para ello [...]*” (MARÍN, 2005, p. 67). Nesse caso, os regimentos internos “[...] *se incluyen entre las normas objeto de fiscalización por parte del Tribunal Constitucional [...]*” (MARÍN, 2005, p. 72). E pode-se dizer, por isso, que:

*[...] circunscribir la eficacia de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas al ámbito interno de las mismas constituye [...] en la actualidad es muy difícil, por no decir imposible, negar la eficacia ad extra de las normas que constituyen la precitada figura jurídica [...]* (MARÍN, 2005, p. 75).

À parte o debate, a jurisprudência espanhola, em sua maioria, caracteriza as normas regimentais que regem o processo legislativo como *“[...] auténticas normas generadoras de derechos y obligaciones, esto es, definidoras de facultades y deberes que se imponen a sus destinatarios [...]”* (MARÍN, 2005, p. 91). O próprio texto constitucional (147.1 CE) expressamente disse que *“[...] el Estado reconocerá y amparará los Estatutos de Autonomía como parte integrante de su ordenamiento jurídico, etc [...]”* (MARÍN, 2005, p. 91), o que levou a crer que *“[...] los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y, por ende, el Reglamento de las Cortes Generales están directamente vinculados o conectados a la Constitución, constituyendo normas de desarrollo directo e inmediato de la misma [...]”* (MARÍN, 2005, p. 93).

Outro conceito a respeito da natureza jurídica dos regimentos internos, ainda no modelo espanhol, os classificou como normas acima das leis ordinárias; seriam como *“[...] normas interpuestas entre la Constitución y la Ley [...]”* (MARÍN, 2005, p. 143). A razão esteve no fato de que *“[...] las normas de los Reglamentos Parlamentarios constituyen normas integradoras de la propia Constitución [...]”* (MARÍN, 2005, p. 143). Ainda sobre o tema, Marín (2005, p. 144) declarou que o Tribunal Constitucional Espanhol afirmou *“[...] el carácter de parámetro de la constitucionalidad formal de las Leyes, de las normas de los Reglamentos Parlamentarios atinentes al procedimiento de formación de las mismas [...]”*, e citou estudo realizado por Paloma Biglino Campos, onde ela analisou *“[...] Los Vicios en el Procedimiento Legislativo: La Postura del Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/87 [...]”*.

Segundo a autora, à qual Marín (2005) se referiu, pode-se observar a seguinte análise de *“[...] la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley 30/1984, de medidas para la Reforma de la Función Pública [...]”*, oportunidade em que a Corte enfrentou pela primeira vez o questionamento sobre a possibilidade de

*“[...] en nuestro ordenamiento puede producirse la inconstitucionalidad de las leyes no sólo por vicios sustanciales, sino también formales, y entre ellos, por los que afecten al procedimiento legislativo [...]”* (CAMPOS, 1988, p. 211). Discutiu-se a possibilidade de o procedimento provocar ilegitimidade de lei, em decorrência de *“[...] el procedimiento seguido en su elaboración infrinja las disposiciones contenidas en el reglamento de la Asamblea legislativa, o limitarse tan sólo a los casos de incumplimiento de las disposiciones constitucionales [...]”* (CAMPOS, 1988, p. 211).

O debate tratou do grau de controle *“[...] específicamente cuando son susceptibles de violar derechos fundamentales [...]”* (CAMPOS, 1988, p. 212), sempre tendo a Constituição como balizadora do processo legislativo. A obrigatoriedade de submissão do sistema representativo ao regimento dele mesmo derivado, e daí à sua parametricidade constitucional, teria tido como base o fato de que *“[...] la Constitución realiza una remisión global al mismo en el tema del procedimiento legislativo, por lo que éste es una norma interpuesta cuya observancia, prescrita por la Constitución, constituye una condición de validez de las leyes [...]”* (CAMPOS, 1988, p. 213).

A rigidez constitucional, com regras especiais para reforma da Constituição, foi também apontada como um modelo, no caso das regras internas, em que, para a garantia da observância, *“[...] se exige una mayoría cualificada para aprobar y modificar el reglamento, lo que le dota de una rigidez que lo defiende de la decisión de la Cámara de sustraerse a su cumplimiento con una mayoría simple [...]”* (CAMPOS, 1988, p. 213). O desrespeito às regras dos regimentos das Casas Legislativas espanholas pode levar à ilegitimidade da lei, via Recurso de Amparo ao Tribunal Constitucional, na interpretação majoritária da doutrina.

O Recurso de Amparo deixou de ser um instrumento adequado quando se atacaram *“[...] disposiciones generales de las Cámaras con fuerza de ley [...]”* (CAMPOS, 1988, p. 216); nesse caso, o caminho é o Recurso de

Inconstitucionalidade<sup>105</sup>, dado que “[...] las disposiciones generales con fuerza de ley pueden ser impugnadas por cualquier infracción constitucional y no sólo por violación de derechos fundamentales [...]” (CAMPOS, 1988, p. 216).

A relevância da sentença 99/87, do Tribunal Constitucional espanhol, esteve centrada no fato, segundo a autora, de que a Corte

*[...] por primera vez explica su criterio acerca de la disponibilidad de la Cámara sobre el propio Reglamento. Así afirma que: Aunque el artículo 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley [...] el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (artículo 1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (Sentencia cit., p. 26) [...] (CAMPOS, 1988, p. 29).*

Esse julgado introduziu o conceito de que as normas regimentais, em sua natureza jurídica, estão entre aquelas que têm parametricidade constitucional, “[...] en la medida en que la Constitución se remite al mismo para que regule el procedimiento legislativo, es norma integradora de la propia Constitución[...]” (CAMPOS, 1988, p. 220). Os regimentos parlamentares seriam “[...] fuente normativa específica, que se relaciona con el resto del ordenamiento en base al principio de competencia[...]” (CAMPOS, 1988, p. 220). Isso fez com que “[...] la regulación del procedimiento legislativo (entre otras materias) habría sido remitida directamente por la Constitución al reglamento parlamentario, por lo que éste, en principio, es invulnerable frente a la acción del legislador[...]” (CAMPOS, 1988, p. 220).

No caso da Sentença 99/87, ficou configurado pela Corte espanhola a diferenciação hierárquica, amparada na instrumentalidade lógica, entre “[...] las normas sobre producción jurídica y las normas producidas, ya que las primeras

<sup>105</sup> Ambos os recursos, segundo a autora (CAMPOS, 1988, p. 217), estão previstos na Lei de Organização do Tribunal Constitucional: “[...]recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC y del control de la constitucionalidad de los reglamentos dispuesto en el artículo 27.2, d) y f), de la misma ley[...]”.

*pueden determinar la vigencia de las segundas[...]*” (CAMPOS, 1988, p. 221). A tarefa da norma regimental e do procedimento decorrente, de garantir o pluralismo político, caracterizou-se como

*[...] elemento esencial del principio democrático. Así, la libertad en la creación y expresión de la propia opinión contribuye a la formación de la minoría, cuya participación en la creación del orden jurídico es esencial en el sistema democrático* (CAMPOS, 1988, 224).

E, mesmo sendo “*[...] expresión de la mayoría parlamentaria, está cualificada por la circunstancia de haber sido adoptada a través de una constante confrontación con la oposición y mediante un procedimiento dotado de altas garantías de publicidad [...]*” (CAMPOS, 1988, p. 224).

As infrações às regras que regeram a atividade legislativa tanto na Espanha quanto no Brasil, as quais, dadas as características dos Regimentos Internos, poderiam levar à censura judicial, em diferentes gradações, coincidiram num aspecto: “*[...] prácticamente existe unanimidad a la hora de reconocer que tiene fuerza de ley, goza de una reserva competencial y, por tanto, debería estar sujeto a control constitucional [...]*” (CAMPOS, 1991, p. 26). Esse entendimento jurisprudencial foi consolidado não só no modelo brasileiro:

*[...] las soluciones dadas por la doctrina y la jurisprudencia de otros países a los vicios de procedimiento se mueven entre considerar que dichos vicios se producen sólo cuando hay una infracción de las normas constitucionales o también cuando pueda existir una infracción de las normas reglamentarias. En definitiva, las cuestiones ligadas a los vicios de procedimiento deben plantearse y resolverse no de forma teórica y abstracta o asumiendo soluciones de otros ordenamientos, sino según el propio derecho positivo [...]* (CAMPOS, 1991, p. 31).

Norma jurídica positivada sem obediência aos regimentos que disciplinam a movimentação do processo legislativo para a formação do direito legislado leva a “*[...] un vicio invalidante cuando la infracción de reglamento altere de forma sustancial la formación de la voluntad de la Cámara [...]*” (CAMPOS, 1991, p.41). Indispensável, ainda segundo a autora espanhola, uma advertência de que, “*[...] con notables excepciones, la tendencia más generalizada consiste en distinguir los vicios*

*esenciales de los que no tienen esta característica, para atribuir sólo a los primeros naturaleza invalidante [...]'* (CAMPOS, 1991, p. 48).

Vê-se que a natureza jurídica dos regimentos internos no Brasil, que, quando muito, foram considerados como leis ordinárias, e mesmo assim afetas às corporações parlamentares, encontra-se ultrapassada. A necessidade de modificação desse pensamento, comparando-se com exemplos de outros países que caracterizaram os regimentos até como parâmetro de constitucionalidade, terá o desafio de influenciar a mudança da jurisprudência brasileira, cuja imperiosidade se espera reforçar mais a seguir.

### **3.3. Controle judicial de constitucionalidade do processo legislativo no Estado Democrático de Direito (STF X TJDTF)**

O colegiado do Supremo Tribunal Federal não julgou, em definitivo, a constitucionalidade da supressão de interstício entre turnos de votação de PEC nos primeiros 20 anos de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Na jurisprudência da Corte há sete decisões em que prevaleceu o entendimento de que, quando estiveram em julgamento ações relacionadas à interpretação dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, tratou-se de questões políticas, atos *interna corporis* afetos apenas ao próprio parlamento. Essa é uma visão que

[...]o tema do controle judicial de constitucionalidade das leis, num país como o Brasil, também está a requerer urgentemente um tratamento adequado pelos reconstrutivos, sobretudo quando se tem em vista os recorrentes momentos de inércia e de déficit de integração social que, da perspectiva do participante em discursos jurídicos de justificação e de aplicação, são tradicionalmente percebidos e interpretados, pelas teorias jurídicas especializadas em questões normativas, como um contraste ou hiato entre o Direito Constitucional que se pretende legítimo e realidades político-sociais e econômicas recalcitrantes, um contraste entre o ideal a ser buscado e sua crua realidade[...]. (CATTONI, 2006, p. 42).

O Poder Judiciário consolidou a interpretação de que o controle dos atos legislativos existe para reparar agressão aos mandamentos constitucionais. O STF admitiu fazer o controle nos casos em que julgou ter havido inconstitucionalidade no

processo legislativo por afronta ao Capítulo Dos Direitos e Garantias Individuais e Coletivas, art. 5.º, CF/88, tenha sido de reforma constitucional ou não. Quando a ofensa à letra do regimento, que tem fundamento na mesma Carta, colocou em risco dispositivos mais amplos e, por isso, estruturas da Constituição, a Suprema Corte se absteve.

O STF deparou-se com o problema do desrespeito às regras regimentais do Congresso no julgamento – MS 21.754, relator Ministro Marco Aurélio, Plenário 07.10.1993 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1997) – em que foram paralisados, liminarmente, os trabalhos da revisão constitucional previstos na ADCT (art. 3.º, CF/1988) por infração ao devido processo legislativo. A sessão que instalou o processo teria tido início sem o número mínimo de parlamentares previsto no Regimento Comum, reclamação aceita com a suspensão do processo de revisão, porque, para o relator, os parlamentares possuíam “[...] inegável interesse na estrita obediência da ordem jurídica em vigor, no que regula o processo legislativo [...]”.

No voto, o ministro Marco Aurélio defendeu

[...] a crença nas premissas indispensáveis à manutenção do Estado Democrático de Direito de que cuida o art. 1.º da Constituição Federal e, portanto, a necessidade de preservar-se o respeito à ordem jurídica constitucional. Enquanto ciência, no campo do Direito, o meio justifica o fim, mas não este àquele [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1997, p.294).

Na conclusão, no Agr. MS 21754-DF, o relator buscou demonstrar que

[...] é a transgressão ao Regimento, que é diploma legal que encerra normas. Portanto, havendo a inobservância com repercussão no processo legislativo de reforma da Constituição, como na espécie dos autos – esta é a minha primeira óptica – cabe o acesso ao Judiciário [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1997, p. 299).

No Pleno do Tribunal, no julgamento do agravo regimental em mandado de segurança, a liminar foi cassada sob o argumento de que a interpretação de

normas regimentais deve ser imune à apreciação judicial. Prevaleceu o entendimento do ministro Francisco Rezek,<sup>106</sup> de que

[...] não seria coerente com o sistema de governo que praticamos desde a fundação da República – e que importa basicamente a independência e harmonia dos três poderes – que algo confinado no âmbito do funcionamento da Casa Legislativa, à luz de suas regras regimentais, pudesse merecer, no caso de descompasso entre opiniões parlamentares, um arbitramento judiciário [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1997).

Quando relatou o entendimento vencedor, o ministro Rezek afirmou saber “[...] de alguma doutrina que, em bases muito ambíguas, insinua que, quando regras regimentais estão em jogo, não há *interna corporis*, mas terreno permeável à incursão judiciária [...]”, e destacou o perigo de se chegar a uma opção de “[...] inventividade de poucos autores, sem nenhuma base em jurisprudência ou em direito comparado [...]”. E que não havia “[...] cabimento estendermos, além dos seus já largos limites tradicionais, o domínio do *judicial review*, interferindo, sob provocação da minoria, em procedimentos de estrita índole congressional [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1997).<sup>107</sup>

O ministro Celso de Mello, referindo-se aos atos *interna corporis*, advertiu que as decisões legislativas não poderiam afetar o conjunto de direitos públicos subjetivos aos quais “[...] congressistas titularizam e que lhes conferem a prerrogativa institucional de estrita observância, por parte do órgão a que pertencem, das normas constitucionais pertinentes ao processo de formação das espécies legislativas [...]”. Sustentou adicionalmente que “[...] os membros do Congresso Nacional têm, neste contexto, inquestionável direito público subjetivo à observância do devido processo legislativo [...]”. Ainda assim, concordou com a maioria, por entender tratar-se de deliberação de caráter *interna corporis*, sem afetar quaisquer normas ou postulados inscritos na Constituição (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1997).

---

<sup>106</sup>O voto dissidente que formou maioria foi baseado no conjunto de precedentes (MS 20.247, rel. min. Moreira Alves, j. 18.09.1980; MS 20.464, rel. min. Soares Muñoz, j. 31.10.1984; MS 20.509, rel. min. Octávio Gallotti, j. 16.10.1985; MS 20.471, rel. min. Francisco Rezek, RTJ 112/1023).

<sup>107</sup>Art. 2.º, CF. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL. Constituição, 1988).



O ministro Sepúlveda Pertence fez outra ressalva: “[...] não me sinto, neste momento, autorizado à afirmação apodítica de que da violação da norma regimental não possa surgir jamais uma questão suscetível de solução jurisdicional [...]”. O que lhe parecia essencial era saber, independentemente da norma jurídica invocada, “[...] se há, em tese, direito a proteger. Se existe, pode a norma de referência ser regimental [...]”. Isso, para ele, não teria sido demonstrado (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1997).

A decisão do Supremo Tribunal Federal não influenciou, à época, o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF/DF sobre tema semelhante. Apesar das peculiaridades dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, dada as características do Distrito Federal como membro da Federação Brasileira, o Tribunal fez o controle estrito do processo legislativo na votação do Projeto de Lei Complementar n.º 105/95, quando “[...] o Presidente daquela Casa votou sem que tenha ocorrido empate [...]”.

A aprovação do projeto de lei, segundo o julgado do TJDF/DF, violou o art. 75, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal de 8 de junho de 1993, quando foi afastado o entendimento de que se tratou de matéria do âmbito *interna corporis* do Legislativo. O Tribunal declarou que o ato padeceu de “[...] vício de inconstitucionalidade, por haver desatendido ao disposto no artigo. 69 da Lei Fundamental da República, que consagra princípio de observância obrigatória no que tange ao processo de elaboração das leis [...]”. O ato legislativo restou anulado por infringir, de uma só vez, “[...] a norma regimental, legal e constitucional do processo legislativo [...]” – MSG631295, Relator Jeronimo de Souza, Conselho Especial, Julgado em 12/11/1996 (BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 1997).

Passados cinco anos, o Supremo Tribunal Federal foi acionado para decidir, pela primeira vez, a respeito do entendimento regimental que acabara de ser construído no Senado Federal e que permitiria a realização de sessões plenárias seguidas para a deliberação sobre emendas à Constituição. A criação do Requerimento de Calendário Especial para a aprovação de Requerimento de

Dispensa de Interstício na EC n.º 35/2001 (PEC 2A/1995) e o estabelecimento prévio de sessões extraordinárias num mesmo período, motivo de protestos na sessão do Senado de 12 de dezembro de 2001, levou o senador Jefferson Péres (PDT – AM) a apresentar o mandado de segurança MS 24154/DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2002) ao Supremo Tribunal Federal.

Alegava que a instituição do Requerimento de Calendário Especial no procedimento da Emenda n.º 35/2001 (PEC 2A/1995), permitindo que fosse “[...] dispensado interstício regimental para a votação da proposta de redução das imunidades dos parlamentares [...] fere o devido processo legislativo previsto na [CF] e positivado no Regimento Interno do Senado Federal – RISF, cuja observância é direito líquido e certo do senador ora impetrante e dos demais senadores [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2002).

O mandado de segurança apontou ainda a intenção de se “[...] iniciar e encerrar o processo de tramitação de três propostas de emenda à [CF] no prazo de sete dias corridos, o que além de ferir o bom senso agride as normas procedimentais pertinentes [...]”. E reclamou também que “[...] nenhum acordo de líderes partidários tem o condão de afastar a aplicação das normas que norteiam o devido processo legislativo e que têm a sua fonte na [CF, art. 5.º, LIV] [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2002).

Complementarmente, asseverava que “[...] além de defluir do princípio da legalidade [CF, art. 5.º, II], tal constatação encontra [...], concretização expressa no art. 412, inciso III e XIII do RISF [...]”. E justificava que “[...] o art. 362 do RISF [...]” estabeleceu o interstício de, no mínimo, cinco dias úteis entre os turnos de votação. Insistia que seria “[...] burlar a norma constitucional pretender que a proposta de emenda à Constituição seja votada em primeiro turno num dia e apenas vinte e quatro horas depois seja votada em segundo turno, conforme consta das regras [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2002).

Na decisão, o ministro Nelson Jobim reproduziu o disposto no art. 60 do Texto Constitucional de 1988, sobre o processo legislativo, alegou que a aprovação

de requerimento para calendário de discussão e votação não era matéria de natureza constitucional, tema que “[...] ficou reservado para os Regimentos das Casas Legislativas [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2002). Como a proposta tinha sido aprovada, segundo o ministro, por

[...] Lideranças Partidárias, que firmaram o Requerimento, foi aprovada pelo plenário do Senado Federal. Destaco trecho em que o líder do PT – Senador José Eduardo Dutra – sustenta a legitimidade do acordo de líderes ‘... nós não estamos fazendo nada de original. Há sete anos que, em final de Sessão Legislativa, em nome do bom senso, e quando já consenso entre as lideranças e o Plenário, nós, por diversas vezes, passamos por cima do Regimento seja no que diz respeito ao número de requerimentos de urgência para serem votados por sessão plenária, seja no que diz respeito a interstício de votação, seja no que diz respeito à votação da urgência em uma sessão e votar a matéria na mesma sessão. Nós já fizemos isso. Lembremo-nos daqueles momentos em que havia matéria de interesse dos Estados, acordos e dívidas empréstimos [...] nós fizemos isso nos últimos sete anos. Qual a diferença? Nesse ponto há uma diferença sobre a qual desejo me debruçar: neste momento, nós estamos tratando de uma emenda à Constituição. Ora, a Constituição fala que ela pode ser emendada por meio de votação em dois turnos, mas a Constituição não estabelece as regras em cada Casa, tanto que as regras do Senado são diferentes da Câmara [...]. Agora estamos diante de um fato concreto, de algumas emendas que, para a boa imagem da Casa, são importantes que o Senado as vote ou a favor ou contra. Uma delas é a proposta de emenda constitucional que trata da imunidade [...]. O acordo diz respeito, única e exclusivamente, a procedimentos, porque, concretamente, Sr, Presidente, mesmo que haja votação entre o Natal e o Ano Novo, se não houver um acordo nesse sentido, será impossível votar esta matéria neste ano [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2002).

Entendeu o ministro Nelson Jobim que se tratava de matéria *interna corporis*, sobre a qual “[...] temos precedente: AGRSS 327, Sydney Sanches, plenário. [...] A tramitação de Emenda Constitucional, no âmbito do Poder Legislativo, é matéria ‘*interna corporis*’, insuscetível de controle judicial, salvo em caso de ofensa à Constituição ou à lei [...]”. Disse que “[...] o calendário fixado pelo Requerimento não atenta a nenhuma das regras constitucionais. É decisão da competência interna da Casa Legislativa [...]”. Ela se “[...] resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo judiciário [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2002). O pedido também foi negado com base num já conhecido precedente – MS 20.247, Relator: Moreira Alves (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1980).

No ano seguinte à decisão do STF, o TJDFT era, uma vez mais, acionado para decidir sobre um mandado de segurança (2003/0002/0000387MSG, Relator: Vaz de Mello, Conselho Especial, julgado em 09/09/2003) contra ato do Poder Legislativo do Distrito Federal na admissão de candidatura à eleição da Mesa Diretora por “[...] violação do princípio da proporcionalidade de representação [...]”. O pedido foi negado, apesar de o Tribunal ter debatido a controvérsia das questões *interna corporis*. Ficou explicitada a liberdade para o legislador deliberar dentro do que estabelece a Constituição, “[...] porém, uma vez criada uma norma, sua observação passa a ser obrigatória e elemento sujeito à análise por parte do julgador [...]” (BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2006b.)

No mesmo período, no Supremo Tribunal Federal, um outro precedente iria consolidar a doutrina *interna corporis*. No julgamento de um mandado de segurança – MS 24.356, relatado pelo ministro Carlos Velloso – atacava-se a decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados de arquivar a denúncia contra a deputada federal Ana Catarina Lyra Alves. A rejeição do requerimento para instaurar processo administrativo perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados teria violado o devido processo legal, segundo o pedido na ação, por ter possibilitado, “[...] antes do momento certo, de modo privilegiado, o exercício do direito de defesa por parte da referida deputada [...]”. Tratava-se, por isso, de um fato que deixou comprovada a “[...] inexistência de ato administrativo *interna corporis* da Câmara dos Deputados, sendo lícito ao Judiciário verificar a ocorrência de inconstitucionalidade, ilegalidades e infringências regimentais [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003).

Segundo o relator, o pedido “[...] implica controle judicial sobre ato do Legislativo, tema sobre o qual o STF tem construído ‘rica jurisprudência’[...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003) (O *Leading Case* é o acórdão do MS 20.257-DF<sup>108</sup>, rel.min. Moreira Alves, DJ 27.02.1981, RTJ 99/1.031).<sup>109</sup> No caso em

---

<sup>108</sup>(BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003, p. 325).

questão, teria sido verificado que “[...] a controvérsia é puramente regimental, resulta da interpretação de normas regimentais, pelo que se trata de ato *interna corporis*, que não violou direito, por isso mesmo imune ao controle judicial [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003, p. 320 e seguintes).

A maioria do Tribunal não admitiu o prosseguimento da ação. Ficou registrado nos votos, como no do ministro Gilmar Mendes, que mandado de segurança é um peculiar instrumento de defesa dos direitos subjetivos públicos na solução de eventual conflito de atribuições ou conflito de órgão. Na mesma linha, o ministro Sepúlveda Pertence destacou suas manifestações de “[...] certa restrição ao chamado critério dos atos *interna corporis* como excludente da jurisdição dos tribunais no sistema brasileiro [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003). E disse, sobre a indagação que lhe pareceu fundamental:

[...] se, com base, pouco importa, em norma legal ou em norma regimental, há em tese lesão ou ameaça a um direito do autor [...] se existir esse direito, pouco se me dá que ele se funde em norma regimental: provocado, o Tribunal terá que decidir a respeito [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003).

Entre os dois votos perdedores que aceitavam a ação estava o do ministro Sydney Sanches, para quem mandado de segurança, “[...] em tese, é cabível [...]”; quanto ao alegado direito líquido e certo, teria sido questão de mérito a ser examinada posteriormente. Além desse, o voto do ministro Marco Aurélio, que, mesmo presidindo a sessão de julgamento, votou a matéria para sustentar o direito de o parlamentar “[...] ver observadas as balizas do processo tal como definidas no Regimento Interno [...]”. E lembrou o alcance “[...] amplo da cláusula constitucional de acesso ao Judiciário [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003).

---

<sup>109</sup>Outros precedentes elencados pelo relator: “[...] (MS 20.452-DF, rel.min. Aldir Passarinho, RTJ 116/47; MS 21.642-DF, rel.min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.642-DF, rel.min. Celso de Mello; MS21.474-DF, rel. min. Celso de Mello, RDA 193/268; MS 21.303, AgR-DF, rel. min. Octávio Gallotti, DJ 02.08.1991, RTJ 139/783; MS 21.131-DF, rel.min. Néri da Silveira; MS 21. 754-AgR-RJ, rel. p/ o acórdão min. Francisco Rezek, DJ 21.02.1997; MS 22.503-DF, rel. p/ o acórdão min. Mauricio Corrêa; MS 20.464, rel.min. Soarez Muñoz; MS 20.471, rel.min. Francisco Rezek; MS 20.252, rel.min. Rafael Mayer; MS 21.374, rel.min. Moreira Alves; MS 21.754-AgR-DF, rel. p/ o acórdão min. Francisco Rezek) [...]”.

Ainda para decidir especificamente sobre quebra de interstício entre turnos de votação de Proposta de Emenda à Constituição, o Supremo Tribunal Federal foi acionado pela segunda vez por um parlamentar – MS 24.949, relator Ministro Joaquim Barbosa (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004). O senador José Eduardo de Siqueira Campos (PSDB – TO) insurgiu-se contra o procedimento de votação da PEC que tratava do limite de despesas e da composição das Câmaras de Vereadores, e alegou que, “[...] aprovada a matéria em primeiro turno, foi esta incluída na pauta para discussão em segundo turno, no dia seguinte, nove de junho, violando assim o disposto no art. 362 do Regimento Interno do Senado (art. 362 – O interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis) [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b).

Sustentou, ainda, o parlamentar que “[...] seriam inafastáveis estas normas regimentais, até mesmo por acordo de lideranças ou decisão do plenário (art. 412, III, do Regimento Interno do Senado) [...]”, e que teria direito líquido e certo em ver o “[...] Regimento Interno Consolidado do Senado Federal, Resolução nº. 93 de 1970, devidamente cumprido [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b).

O pedido de liminar foi rejeitado pelo ministro Joaquim Barbosa, para quem o entendimento da Corte de que, “[...] a rigor, não cabe transformar-se o Poder Judiciário em ‘instância de revisão de decisões rotineiras do procedimento legislativo e da vida interna dos parlamentos’ (trecho de voto do eminente Ministro Sepúlveda Pertence no MS 22.183) [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b). O ministro destacou o entendimento da Corte para os casos nos quais atos das Mesas do parlamento não estiveram em sintonia com:

[...] o texto constitucional, com fundamento no regimento ou em sua interpretação, tem entendido o Supremo Tribunal Federal pelo amplo controle do ato atacado (a exemplo do que foi decidido no MS 24.041), até mesmo para cumprir determinações constitucionais sobre o processo legislativo (MS 22.503) [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b).

Entretanto, sustentou o ministro Joaquim Barbosa que “[...] a presente impetração não se inclui nas exceções à impossibilidade de revisão judicial de

questão *interna corporis* das Casas Legislativas [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b). E, quanto ao pedido de medida liminar,

[...] observo que há notícia nos autos (fls. 108) de que o Senado deliberou sobre requerimento das lideranças partidárias de fixação de calendário para a apreciação da Proposta de Emenda à Constituição nº. 55-A/2001, de modo que a apreciação do pedido implicaria fixar a interpretação dos dispositivos do Regimento Interno do Senado Federal, a que se refere a impetração (arts. 357 e 412 do Regimento Interno do Senado) [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b).

A liminar acabou indeferida, sob o argumento de que “[...] não houve ainda votação em segundo turno, mas inclusão para discussão da matéria [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b).

O julgamento do mandado de segurança, depois das informações das partes e da manifestação do Procurador-geral da República, que apontou “[...] a perda do objeto do writ, em decorrência da votação realizada em segundo turno, no dia 29.06.2004, ocasião em que o Plenário do Senado Federal rejeitou a PEC nº. 55-A.9 [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b). O parecer do Procurador-geral foi acolhido e o pedido prejudicado por “[...] perda de seu objeto, nos termos do art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Publique-se e archive-se [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b).

No Mandado de Segurança 26.074, também relatado pelo Ministro Joaquim Barbosa (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2006), pedia-se a reforma da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de não submeter à apreciação do Plenário recurso contra o arquivamento de pedido de *impeachment* do Presidente da República feito por um cidadão. Mesmo não tratando de tempo para reforma da Constituição, estava baseado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que no seu art. 218 permite esse tipo de denúncia, gerando, assim, uma discussão sobre a possibilidade de o Judiciário intervir no procedimento do Legislativo.

A decisão foi fundamentada em precedentes do Supremo Tribunal Federal que formaram uma jurisprudência no sentido de que, somente em determinadas circunstâncias, é cabível o mandado de segurança para o controle da

legalidade de atos desta natureza<sup>110</sup>. Como não havia previsão legal para cidadão recorrer do ato do presidente da Câmara dos Deputados que negou seguimento ao pedido de *impeachment* formulado, o mandado de segurança e o pedido de medida liminar foram rejeitados, por se tratar de “[...] questão jurídica consistente em determinar a interpretação e o alcance de normas do regimento interno da Câmara dos Deputados [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2006). Argumentos semelhantes aos de quando a questão do interstício deixou de ser julgada foram repetidos a par da base jurisprudencial que iria sendo consolidada:

[...] questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria *interna corporis*, da alçada exclusiva da respectiva Casa. Tal é o entendimento que se extrai do julgamento do MS 21.754-AgR. Naquela assentada, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a interpretação de normas do regimento interno do Congresso Nacional é matéria *interna corporis*, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. Do mesmo modo, o ministro Carlos Velloso, no voto proferido no MS 24.356, depois de efetuar análise da jurisprudência da Corte, afirmou: Da exposição resulta: a controvérsia puramente regimental, resultante de interpretação do regimento interno, é imune ao controle judicial, por tratar-se de ato *interna corporis* [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2006).

Um ano mais tarde, o TJDFT foi acionado pela Ordem dos Advogados do Brasil, para fazer prevalecer a garantia constitucional que assegurava ao advogado acesso “[...] à cópia integral dos depoimentos prestados por seus constituintes na condição de testemunhas, bem como vista dos autos [...]” de comissões parlamentares de inquérito. A OAB recordou o fato de que mesmo as matérias sobre questões *interna corporis* das Casas Legislativas estão sujeitas à apreciação do Judiciário, por não se revestirem de caráter absoluto capaz de “[...] obstar que o órgão judicial analise se os atos daquela natureza foram praticados em obediência aos comandos constitucionais, legais e regimentais [...]”. A ordem no mandado de segurança foi concedida – MS 205/002/20039/220MSG, Relator Dácio Vieira, julgado em 17/01/2006 (BRASIL. Tribunal do Distrito Federal e Territórios, 2006a).

---

<sup>110</sup>Precedentes: (MS 20.257, rel. min. Moreira Alves, DJ, MS 20.452, rel. min. Aldir Passarinho, MS 21.642, rel. min. Celso de Mello, MS 21.131, rel. min. Néri da Silveira).



Uma segunda tentativa de fazer o STF determinar ao presidente da Câmara dos Deputados que submetesse ao Plenário um recurso de cidadão contra o ato que negou seguimento a um pedido de *impeachment* contra o presidente da República foi julgada no MS 25.588, relator Ministro Menezes Direito (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2009). O argumento era de que:

[...] seria possível recorrer da decisão que indeferiu o recebimento da denúncia, mesmo que o recurso não estivesse previsto explicitamente no § 3.º, do art. 218, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por força do artigo 5.º, LV, da Constituição Federal [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2009).

O alegado direito ao contraditório e à ampla defesa não foi suficiente para a concessão da liminar e, quanto ao mérito, foi negado seguimento ao mandado de segurança, tendo como base a mesma jurisprudência *interna corporis* invocada em casos anteriores.

A argumentação na ação rejeitada, em que, pela primeira vez, o desrespeito ao interstício regimental entre turnos de votação de Proposta de emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi julgado – MS 24.949, relator Ministro Joaquim Barbosa (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b) –, serviu também de fundamento para outro pedido.

No MS 26.915, relatado pelo ministro Gilmar Mendes (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2007), deputados federais reivindicaram o direito deles ao devido processo legislativo e ao cumprimento das normas regimentais da Câmara dos Deputados. Em jogo estava a escolha de um deputado para presidir comissão especial para análise de Proposta de Emenda à Constituição da qual fora ele o signatário. Na ação, foi citada “[...] a inobservância do devido processo legislativo na tramitação da PEC nº. 558/06, visto que, no art. 43 do RICD (“Nenhum Deputado poderá presidir reunião de Comissão quando se debater ou votar matéria da qual

seja autor ou Relator”) [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2007). Pedia-se medida liminar para a escolha de um novo presidente.

A liminar não foi concedida e o mérito do mandado deixou de ser analisado até o ano de 2008, período final da presente investigação. Na decisão interlocutória, o ministro Gilmar Mendes lembrou que, se era possível ao Judiciário fazer o controle de constitucionalidade da administração e organização interna das Casas do Congresso, “[...] também é verdade que isso somente tem sido admitido em situações excepcionais, em que há flagrante desrespeito ao devido processo legislativo ou aos direitos e garantias fundamentais [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2007). Ele baseou-se no princípio da supremacia da Constituição e disse que a esse controle não escapava “[...] nenhum assunto quando suscitado à luz da Constituição [...]” (art. 5.º, XXV, da Constituição de 1988) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2007). Fez uma reflexão complementar para falar do que pode ter fortalecido um entendimento por uma forma de autonomização do parlamento: “[...] o art. 94 da Constituição de 1937 repetia o teor do art. 68 da Constituição de 1934: é vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2007).

Sob o fundamento do Texto de 1988, disse que o STF “[...] tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial das questões políticas, nas quais observa violação à Constituição. E que a jurisprudência mais recente do Tribunal [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2007) vem colecionando decisões em que se afasta o argumento da insindicabilidade dos atos internos das Casas Legislativas, reconhecendo o direito dos parlamentares ao devido processo legislativo.

Essa última decisão teve como pilar outro pronunciamento do conjunto de ministros do STF em sessão do Pleno. Tratou-se do julgamento de mandado de segurança 24.831-DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004a) em que o ministro Celso de Mello, seguido da maioria, determinou que o presidente do Senado Federal, por causa da obstrução de líderes de partidos da base do governo, indicasse os integrantes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, proposta pela minoria, para investigar denúncias sobre irregularidades no funcionamento de casas

de jogos, a CPI dos Bingos. A corte em sua jurisprudência se mostrou menos incisiva em relação ao controle do processo legislativo do quando esteve em questões processos disciplinares do parlamento ou afetas a comissões de inquérito.

O ministro Celso de Mello disse da possibilidade de haver controle jurisdicional dos atos parlamentares diante da “[...] alegação de desrespeito a direitos e/ou garantias de índole constitucional [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004a), e fez referências à necessidade de intervenção do Poder Judiciário para assegurar direitos e garantir “[...] a integridade e a supremacia da Constituição [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004a). Argumentou que essa era uma tarefa decorrente de atribuição dada pela:

[...] própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. – Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004a).

A propósito do controle que o Poder Judiciário<sup>111</sup> está legitimado a fazer em relação ao Executivo e ao Legislativo, podem ser identificadas:

[...] três espécies: (a) a supervisão e controle das atividades administrativas do Executivo; (b) o controle de constitucionalidade das leis; e (c) em alguns ordenamentos constitucionais, a decisão arbitral sobre conflitos de competência envolvendo outros órgãos [...] (CARVALHO, 2002, p. 89).

Uma série de alternativas foi estabelecida como forma de delimitar a possibilidade de a judicialização dominar o processo político de feitura dos textos normativos. A alternativa sempre disponível ao parlamentar são as questões de ordem, que levam a uma “[...] oportunidade de autocontrole, uma vez que facultam

---

<sup>111</sup>Com base no modelo dos Estados Unidos “[...] a partir da aprovação da décima-terceira, da décima-quarta e de décima-quinta emendas, resultado da reconstrução norte-americana após a guerra civil, a atividade jurisdicional da Suprema Corte passou a afetar, com frequência, a constitucionalidade de leis aprovadas pelo Congresso Nacional [...]” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008, p.170).

ao diretor dos trabalhos legislativos rever a orientação do procedimento questionado, ao acatar a questão de ordem levantada [...]” (CARVALHO, 2002, p. 99).

Há órgãos colegiados que funcionam como instância recursal de uma questão que, “[...] se foi suscitada ante presidente de comissão, decide o presidente da Câmara; se ante o Presidente da Câmara, recorre-se ao Plenário, ouvida a CCJR [...]” (CARVALHO, 2002, p. 99). A legitimidade permite ao parlamentar ainda recorrer judicialmente, sabendo, de antemão, que no Supremo Tribunal Federal a jurisprudência baseou-se nos “[...] riscos de que a atuação do Judiciário no controle do processo legislativo venha a transformá-lo em uma espécie de segunda instância legislativa[...]” (CARVALHO, 2002, p. 127). E isto levou a outro extremo, dado “[...] que não tem sido aceito pelo STF o controle formal de constitucionalidade com base em regras de escalão meramente regimental [...]” (CARVALHO, 2002, p. 128).

Nos julgados da Corte, não apareceu assinalado o potencial destrutivo que o descumprimento de uma regra, mesmo que regimental, pode ter no conteúdo do texto constitucional reformado. Não seria surpresa se as consequências tivessem comprometido a formação da vontade, em prejuízo de direitos fundamentais inseridos na própria Constituição de 1988, ao ter o STF se afastado de um controle mais efetivo que “[...] se não realizado de forma adequada, pode acabar por se transformar em meio de sujeição do Legislativo ao órgão controlador, substituindo os critérios de deliberação daquele pelos deste [...]” (CARVALHO, 2002, p.137).

O estabelecimento de critérios para o controle jurisdicional da atividade parlamentar não poderia ter sido mais um fator para que a Suprema Corte se abstivesse de sua competência para manter o sentido que deve ser dado à “[...] supremacia da Constituição e a de sua defesa mediante o controle de constitucionalidade [...]” (MACEDO, 2007, p. 42). Afinal, a opção do constituinte originário brasileiro foi pelo modelo em que “[...] a supremacia do Parlamento cedeu lugar à supremacia da Constituição [...]” (MACEDO, 2007, p. 42). Há indícios apontando para a “[...] necessidade de revisão conceitual da doutrina, que se revela incompatível com a adequada proteção dos direitos fundamentais e o controle dos

atos do governo exigidos pelo Estado democrático de direito[...]” (MACEDO, 2007, p. 42).

Desta perspectiva é que a possibilidade de censura judicial deveria ter tido o poder de impugnar também “[...] os regimentos e as resoluções da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional; bem como os atos de suas Mesas e Comissões, independentemente do processo de sua aprovação [...]” (MACEDO, 2007, p. 125). Seria forma de garantia devida contra os “[...] atos administrativos que afrontem o texto constitucional, ou a lei, ou exorbitem as esferas de competências, ou, a lesão ou ameaça a direito [...]” (MACEDO, 2007, p. 125).

A obediência aos ritos procedimentais depende do reconhecimento de que “[...] a garantia da observância do devido processo legislativo não constitui apenas direito exclusivo do parlamentar, mas é instrumento de garantia da liberdade e do pluralismo político nas sociedades democráticas [...]” (SILVA FILHO, 2003, p. 129-131). Dado que o regimento interno é complementar à Constituição de 1988, que lhe dá fundamento, “[...] não pode ser excluído como parâmetro de controle judicial” (SILVA FILHO, 2003, p. 129-131). Por essa razão, também, “[...] a corporação legislativa não goza de disponibilidade sobre as regras regimentais auto-impostas que são, portanto, obrigatórias [...]” (SILVA FILHO, 2003, p. 129-131).

A mudança da orientação jurisprudencial que começou a ser esboçada parece ter partido da compreensão de que, eventualmente, “[...] uma manobra arbitrária no processo de formação da lei estava a permitir que dispositivos aprovados com evidente violação ao devido processo legislativo adquirissem eficácia [...]” (BARBOSA, 2007, p. 215). São exemplos de legitimidade no mínimo questionável, por ser o “[...] devido processo legislativo como direito de titularidade difusa [...]” (BARBOSA, 2007, p. 215).

Neste contexto, e tendo apoio numa teoria do direito e da democracia, parece indispensável discutir que “[...] a concretização do direito constitucional através de um controle judicial da constitucionalidade serve, em última instância,

para a clareza do direito e para a manutenção de uma ordem jurídica coerente [...]” (HABERMAS, 2003b, v.1, p. 302). Assim, a atitude do julgador

[...] é entendida como agir orientado pelo passado, fixado nas decisões do legislador político, diluídas no direito vigente; ao passo que o legislador toma decisões voltadas para o futuro, que ligam o agir futuro, e a administração controla problemas que surgem na atualidade [...] (HABERMAS, 2003b, v.1, p. 305).

Na Espanha, “[...] *es imposible sostener hoy día en nuestro ordenamiento positivo la consideración de los Reglamentos Parlamentarios como mero interna corporis acta, esto es, como un conjunto de normas cuya eficacia se agota en el seno de las Cámaras Legislativas [...]*” (MARÍN, 2005, p. 131) não se aceita dizer que os regimentos internos tenham “[...] *excluida su fiscalización por órganos extraños y ajenos al Parlamento [...]*” (MARÍN, 2005, p. 131). Entretanto, o que acontecerá no caso de o parlamento da Espanha aprovar uma norma contrária ao procedimento previsto em “[...] *sus propios Reglamentos? Es ésta, probablemente, una de las cuestiones más delicadas del Derecho Parlamentario, habida cuenta de su incidencia sobre el principio de autonomía parlamentaria [...]*” (MARÍN, 2005, p. 131).

O princípio da autonomia parlamentar, apesar de integrar a Constituição da Espanha em seu artigo 72, diante da hipótese de elaboração da lei de infringência regimental, previsto para “[...] *su elaboración supone, en definitiva, admitir la injerencia de un poder externo en la vida interna desarrollada por aquél[...]*” (MARÍN, 2005, p. 131). Em relação ao controle judicial dos regimentos parlamentares e a possibilidade de eles estarem sujeitos à declaração de inconstitucionalidade, “[...] *susceptibles de ser objeto de declaración de inconstitucionalidad dependerá de cómo se hayan categorizado jurídicamente aquéllos [...]*” (MARÍN, 2005, p. 161).

No modelo italiano, para se ter a referência ilustrativa a cargo do mesmo autor espanhol, “[...] *la Corte Costituzionale ha negado expresamente que los Reglamentos Parlamentarios tengan fuerza de Ley y, consecuentemente, ha excluido la posibilidad de que los mismos sean objeto de control directo de*

*constitucionalidad [...]*” (MARÍN, 2005, p. 164). Numa comparação entre modelos de controle de constitucionalidade, sabe-se que o legislador espanhol

*[...] ha optado por someter los Reglamentos de las Asambleas Legislativas a un control de constitucionalidad a posteriori, es decir, tras su entrada en vigor, a diferencia, por tanto, del ordenamiento jurídico francés, en el cual, y según lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución de 1958, los Reglamentos Parlamentarios deberán ser sometidos a control de conformidad con la Constitución por parte del Consejo Constitucional antes de su aplicación, esto es, antes de su aplicación, esto es, antes de su entrada en vigor (Dispone el artículo 61 de la Constitución francesa: “Las Leyes orgánicas antes de su promulgación y los Reglamentos de las Asambleas Parlamentarias antes de ser puestos en vigor deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre la conformidad de unas y otros con la Constitución [...]” (MARÍN, 2005, p. 171).*

A autonomia que as Casas Legislativas têm para elaborar as leis internas que irão reger suas atividades servem ao *“[...] ejercicio libre e independiente de las funciones que la Constitución les atribuye, principalmente, la elaboración de las Leyes y el control político del Gobierno [...]”* (MARÍN, 2005, p. 171). No entanto, devem ser consideradas sob a perspectiva de que a autonomia do parlamento não pode ser tida por *“[...] absoluta, al modo en que se concibió en el Estado constitucional decimonónico (exclusión de toda injerencia por parte de otros poderes en el seno de los Parlamentos) [...]”* (MARÍN, 2005, p. 180).

As regras de procedimento de fundamentação constitucional que vinculam as Casas Legislativas são consequência do fato de que os parlamentos *“[...] pierden su tradicional independencia para pasar a disfrutar de autonomía, lo que supone estar sometidas al ordenamiento constitucional y al control jurisdiccional [...]”* (CAMPOS, 1991, p. 22). Diante desses fatos, *“[...] la negativa a asumir el Reglamento parlamentario como parámetro puede concebirse conectada, entre otros factores, con el carácter difuso del control [...]”* (CAMPOS, 1991, p. 23). Como exemplo destes princípios, há também a República Federal da Alemanha, em que *“[...] Reglamento parlamentario tampoco es una norma permanente, y en ambas Cámaras [...]”* (CAMPOS, 1991, p. 24).

Ao longo deste tópico foi possível identificar exemplos de variações no controle judicial de constitucionalidade do processo legislativo de emenda no exterior. Ao mesmo tempo em que, no Brasil, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal “[...] vem colacionando decisões em que se afasta o argumento da insindicabilidade dos atos internos das Casas Legislativas, reconhecendo o direito dos parlamentares ao devido processo legislativo [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2007).

### 3.4. Doutrina *Interna Corporis*

A doutrina *interna corporis*<sup>112</sup>, que considera como insuscetíveis de controle ações do parlamento que dizem respeito à aplicação de normas “[...] meramente ordinatórias, ou seja, que não dizem respeito a direitos subjetivos individuais, evidencia pelo seu próprio conteúdo semântico sinais claros de erosão [...]” (CARVALHO, 2002, p. 105). Tornou-se urgente a necessidade de uma mudança jurisprudencial na mesma intensidade de quando a Corte Constitucional brasileira deixou de considerar, na integralidade, os atos legislativos como questões políticas afetas às próprias corporações.

Talvez não bastasse mais fazer apenas uma singela separação em duas espécies do gênero de atos parlamentares: “[...] a primeira, a matéria *interna corporis* – os assuntos da economia interna do Parlamento –, e uma outra, a que se poderia chamar ‘questões políticas *stricto sensu*’ – as que tenham repercussão externa à casa legislativa, como a orientação das políticas públicas [...]” (CARVALHO, 2002, p. 105).

Até em função dos exemplos de desvios no processamento para reforma constitucional, seria um reducionismo pensar que as regras do devido processo

---

<sup>112</sup>Sobre o tema, “[...] § I: LA THESE DES ‘QUESTIONS POLITIQUES’

*Dans le sillage de la doctrine des ‘political questions’ du droit nord-américain et sans doute par l’effet de l’immense influence de la pensée juridique française du dix-neuvième siècle sur l’élite juridique brésilienne de la période d’implantation et de consolidation du régime républicain, on a interdit à la Cour la connaissance d’un certain nombre de matières sous prétexte qu’elles relevaient du domaine politique, réservé aux pouvoirs législatif et exécutif [...]” (GOMES, 1994, p. 64).*



legislativo, ou dos regimentos internos das Casas do Congresso “[...] não precisassem conformar-se a princípios gerais como, por exemplo, o da moralidade, o da proporcionalidade ou razoabilidade que, de resto, adstringem todos os poderes do Estado [...]” (CARVALHO, 2002, p. 105). Uma visão em que o Poder Legislativo, na produção normativa imposta a todos, esteja afeto ao controle restrito da própria corporação parece não encontrar o mesmo sentido de quando surgiu na Europa do século XVIII e ganhou contornos dogmáticos.

[...] A teoria é tributária, mais uma vez, do direito parlamentar inglês, no qual primeiro se desenvolveu o conceito de *internal proceedings*, em consonância com a prerrogativa expressa no art. 9.º da Bill of Rights que deu às Casas Legislativas exclusividade para conhecer questões relacionadas à liberdade dos discursos, debates e procedimentos no Parlamento (*exclusive cognizance of internal proceedings*) [...] (MACEDO, 2007, p. 47).

Ao longo dos séculos de desenvolvimento, a “doutrina dos *interna corporis acta*” incorporou outras dimensões, consolidando-se em diferentes roupagens também no Brasil, onde passou a influenciar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a dinâmica de negociações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No caso do poder para reforma constitucional, especialmente “[...] a manutenção de zonas de exercício do poder político indenes ao controle judicial contrasta com os postulados do constitucionalismo democrático [...]” (MACEDO, 2007, p. 52). É uma construção que atribui significado ao próprio direito como um fenômeno “[...] que não pode prescindir da justificação pública e controle dos atos e decisões dos poderes do Estado [...]” (MACEDO, 2007, p. 52).

O constitucionalismo impõe ao próprio legislador “[...] limites nas regras constitucionais, formal e materialmente. Apenas a conformidade com a Constituição confere validade ao direito [...]” (MACEDO, 2007, p. 64). O debate doutrinário clarifica a necessidade de mudança da Corte Suprema brasileira para que o controle da constitucionalidade possa censurar também o risco de normas regimentais do parlamento produzirem algo mais do que ilegitimidade, o que já é grave, na formação do Direito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entre 1988 e 2008 reconheceu como de natureza política as normas dos regimentos internos do Congresso, solidificado a tese, no mínimo questionável, de que “[...] a interpretação das normas regimentais é considerada prerrogativa exclusiva das Casas Legislativas [...]” (MACEDO, 2007, p. 138). Nesse sentido, nas diferentes formações que a Corte teve nas duas décadas pesquisadas, pode-se perceber que:

[...] pelo menos três teses, então, dividiram os Ministros do Supremo Tribunal Federal: do conhecimento do mandado de segurança por se tratar de tramitação de emenda constitucional; do conhecimento, fundado no direito do parlamentar à observância do devido processo legislativo, tendo como parâmetro apenas as regras constitucionais ou também as regimentais; e não conhecimento por se tratar de matéria *interna corporis* [...] (PERTENCE, 2001, p. 23-44).

A doutrina *interna corporis* de raízes europeias, especialmente na Inglaterra, teve em sua origem, adicionalmente, um problema de um tempo em que “[...] se debatía en alemania era si los juices podian controlar la validez formal de las Leyes [...]” (MARÍN, 2005, p. 132). Dentro do ordenamento jurídico da Espanha não se admitiam – no período de 1988 a 2008 – os regimentos como “[...] exentos de todo control externo y, por consiguiente, viene a confirmar una idea ya apuntada: que la autonomía de las Cámaras en nuestro Derecho no se configura en términos absolutos [...]” (MARÍN, 2005, p. 170).

Há certo consenso de que a autonomia do parlamento requer que “[...] los justiciables no puedan obtener un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución, al Reglamento o a la Ley [...]” (CAMPOS, 1988, p. 216). A autora adverte, entretanto, que “[...] esta afirmación sólo es válida cuando no exista lesión de derechos fundamentales, ya que, en caso contrario el acto trasciende la esfera de los *interna corporis* para estar sujeto al control constitucional [...]” (CAMPOS, 1988, p. 216).

No decorrer deste capítulo buscou-se trazer à tona o debate sobre formas de controle do processo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal e o prenúncio da

necessidade de mudança no entendimento à luz da rigidez constitucional. A Corte não julgou definitivamente as formas procedimentais que, ao desrespeitarem os regimentos internos, acabaram violando o própria exigência de dois turnos. Consolidou-se a abstenção prevista em casos envolvendo “questões políticas”, de interesse interno, mesmo quando a Constituição sofreu alterações significativas baseadas nesta forma de inconstitucionalidade, o que revelou uma doutrina a ser superada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Congresso Nacional, em Brasília, esteve para o País como uma cidade por onde passou uma infinidade de pessoas<sup>113</sup> de diferentes ramos de atividades, interesses e compromissos, entre o período de elaboração e os primeiros 20 anos de vigência da Constituição de 1988. Um olhar detalhado sobre esse todo teria possibilidade mais relativizada de perceber o que se pretendeu neste trabalho.

Desta opção surgiu a alternativa de seguir apoiado por um mapa que buscasse, para se chegar à síntese das derradeiras considerações a serem agora apresentadas, como ponto de partida um detalhe: o intervalo entre as etapas de uma das mais relevantes atividades parlamentares, o poder para reformar o Texto que baliza um sistema interligado e que pretende ter a tudo e a todos subordinados. Um indício perdido nas votações, uma marca deixada nos diálogos da época a respeito de prazo entre turnos de processamento de PEC, uma digital esquecida nos registros foram fatores que ajudaram a elucidar um pouco do significado desse instituto para o constitucionalismo brasileiro.

O interstício entre os dois turnos de votação de Proposta de Emenda à Constituição não monopolizou muitos debates, não mobilizou grande atenção na opinião pública, nem chegou a ser visto como a alternativa necessária de uma das etapas do devido processo legislativo para reforma constitucional, dada a simplicidade que embutiu na aparência. Por deliberação na Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987, a disciplina acabou sendo alocada nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e não como matéria constitucional, o que lhe teria emprestado mais relevância, estatura e o indispensável respeito.

---

<sup>113</sup>Segundo o deputado Ulysses Guimarães, entre o começo de 1987 e meados de 1988, “[...] foi uma longa travessia de dezoito meses. Cerca de 5.400.000 pessoas livremente ingressaram no Edifício do Congresso Nacional. Quem leva, sem discriminação, contribuição ou crítica a fazer, pode ou pôde, tempestivamente fazê-lo. As portas estavam e continuam abertas. É só transpô-las [...]” (GUIMARÃES, 1988, p. 06).

O relato sobre o período pesquisado mostrou 24 emendas constitucionais em que o intervalo de tempo, formalmente, de cinco dias no Senado Federal e de cinco sessões na Câmara dos Deputados – e na prática dificilmente inferior a duas semanas –, foi suprimido por conveniência autônoma de grupos de parlamentares, independentemente de matizes políticos ou ideológicos. As raras vezes que se insurgiram contra a supressão não conseguiram fazer valer a regra, revelando-se a repetição de uma dinâmica, de fundo autoritário, que pode ter sido consolidada em períodos de exceção institucional, quando o parlamento brasileiro chegou a conviver até com a outorga de norma, pretensamente constitucional, que proibia seus integrantes de criticarem o governo e militares.

A possibilidade de subtração de tempo derivou do entendimento equivocado de que aos plenários das duas Casas, à maioria, tudo era permitido. Para dispor sobre o que a ela, representação, não pertencia – o direito às formas procedimentais especiais de reforma –, a maioria parlamentar, geralmente aglutinada pelo Poder Executivo, artificializou alternativas engenhosamente perversas de uso dos Regimentos Internos, interpretados dentro de uma visão própria e abusiva em que se recorreu à regra para negar o sentido que a própria regra tinha e apressar votações sem que o destinatário pudesse ter chance de ver respeitado um intervalo que é “[...] exigência de maior publicidade e certeza e do melhor aperfeiçoamento técnico de que se devem revestir as normas constitucionais sem qualquer exceção [...]” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 15).

Por mais que a distorção regimental tenha levado a dispositivos ilegítimos, ou ilegais, no conteúdo constitucional, as reformas apressadas conseguiram atingir os mais amplos setores do País. Tudo foi permeado por discussões parlamentares que passariam ao largo de questões de fundo. Afinal, não houve registro de que o constituinte originário tenha dado ao legislador ordinário o poder de eliminar um tempo cronológico que chegou a ser projetado para ter três meses em projeto da Assembleia Nacional Constituinte e que, do Texto definitivo, foi eliminado, para ser incorporado como norma de hierarquia inferior.

Numa linha semelhantemente traçada, Ost dividiu em quatro medidas as categorias temporais e normativas para tratar do tempo como fator de memória, perdão, promessa e questionamento, no que classificou como individualidades que traduzem cada uma “[...] a seu modo, uma dimensão da temporalização normativa que buscamos, cada uma exprime uma faceta da instituição jurídica de um tempo portador de sentido [...]” (OST, 2005, p. 21), sendo possível realocar o instituto do interstício. Assim, passou a significar algo além do que pareceu à primeira vista. E, de fato, o autor definiu como um dos

[...] quatro tempos da medida que queremos atribuir à instituição do social. Representam as condições de um ‘tempo público’ que é para o tempo o que o ‘espaço público’ é para o espaço: um meio ao mesmo tempo concreto e abstrato de participação e de integração cidadãs. Assim como o ‘espaço público’ não pode se privar de uma ancoragem territorial (ele tem lugar ‘em alguma parte’) mas a ele não se limita de maneira nenhuma (é um campo virtual de comunicação), do mesmo modo, ‘o tempo público’ se é medido através de horas e datas, procede antes de tudo de representações mentais e de projeções de valor – ele é fruto de uma construção deliberada, o que denominamos ‘temporalização’ [...] (OST, 2005, p. 24).

A disponibilidade do tempo público não esteve afeta aos interesses diretos da cidadania no procedimento legislativo do conjunto das 24 Propostas de Emenda à Constituição promulgadas com supressão de interstício. O argumento de que a urgência do projeto dava-se em nome de interesse difuso revela-se ainda mais ambíguo quando se tem um modelo formal em que a publicidade é fator preponderante e condição de validade da ordem contida no conteúdo da normatividade revisada.

Impor ao poder de reforma constitucional formas rígidas de implementação é da essência do constitucionalismo, como adotado pelo Brasil por intermédio de um texto superior – inaugurado depois de ruptura episódica –, que embasa o ordenamento decorrente de um novo pacto, e razão de ser do próprio modelo. Sem a rigidez, qualquer ação reformista pode ser capaz de afetar, quando e como queira, até o sentido de democracia, sem o qual se dá a morte do próprio direito.

Até 2008, retrocedendo a duas décadas, alguns sistemas estrangeiros debateram vigorosamente aspectos da flexibilização de seus modelos de constitucionalidade e a força dos regimentos parlamentares até como norma de parâmetro constitucional. Tais discussões se repetiram mais modestamente no Brasil e não tiveram o poder de influir para uma alteração do posicionamento do Poder Judiciário. Acionado sete vezes, duas delas para impugnar especificamente a falta de interstício, o Supremo Tribunal Federal não censurou nenhum dos atos que, na prática, terminaram por burlar a exigência de dois turnos de votação. Na maioria, considerou tratar-se de questões afetas exclusivamente ao interesse do parlamento.

A doutrina *interna corporis* é originária do direito inglês do século XVIII, momento em que a explicação para compreender a defesa da soberania absoluta das casas parlamentares diante do poder real tinha componentes outros que não os da contemporaneidade. No Brasil, a Carta de 1988 foi oxigenada por momentos de grande mobilização na esfera pública brasileira e sua reforma sem o tempo de maturação, mesmo que legal, ao não ter sido tematizada, poderá revelar assim a erosão da doutrina dos atos internos, *a priori*, e das questões políticas afetas aos parlamentos apenas.

O Princípio de Separação dos Poderes parece ter prevalecido na Corte Constitucional à interpretação, igualmente necessária, fundada numa visão amplificada e sem o risco de disputa principiológica, instituída no mesmo período por outras esferas do Poder Judiciário. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios consolidou uma jurisprudência pelo controle judicial de atos da Câmara Legislativa do Distrito Federal no processo de elaboração normativa, mantidos os postulados necessários de harmonia e independência entre os poderes e afastados os riscos de judicialização da política.

Ao final da coleta de dados para a elaboração dessas últimas considerações sobre a supressão de prazo para reforma constitucional, que enfocou 20 anos de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, integrantes do Congresso Nacional se depararam com uma série de acusações.

Tratavam sobre denúncias de supostas práticas irregulares com desvios de recursos públicos da União Federal e da estrutura do Poder Legislativo.

Na esteira desses episódios, foi feita uma pesquisa de opinião pública no mês de dezembro de 2009, que, mesmo fora do período de análise do relato que ora se encerra, ajuda a exemplificar a influência que certos tipos de dinâmica no parlamento – e o desrespeito ao devido processo legislativo consagrado pela quebra de interstício é caso emblemático – podem acarretar perante a opinião pública. A consulta foi feita em votação *online*, que teve a participação de 1.200 internautas, cuja vencedora, com 46% dos votos, foi a seguinte frase:

“Há tempos que as câmaras de deputados, vereadores e o Senado não representam nada a não ser seus próprios interesses” (FURTADO, 2009).

Origens da crise por que passou o sistema representativo podem estar na formulação de um modelo de funcionamento das Casas parlamentares em que o representado se viu excluído de debates que diziam respeito diretamente a ele. Ou, não terá sido o caso de reformas constitucionais com a eliminação de etapas de debate? O cidadão não teve escolha e o que era de sua propriedade, num local em que “[...] as portas estavam e continuam abertas. É só transpô-las [...]” (GUIMARÃES, 1988), em que há “[...] uma exigência de maior publicidade e clareza [...]” (CARVALHO-NETTO, 2001b, p. 15), em que deveria ter prevalecido “[...] um ‘tempo público’ que é para o tempo o que o ‘espaço público’ é para o espaço [...]” (OST, 2005), lhe foi subtraído, consolidando um desenho de índole pouco democrática ou inédita.

A República Federativa do Brasil, que consagra em sua composição unidade e valores fundamentados na democracia e no direito como um dos Princípios Fundamentais inseridos no Texto de 1988 em seu artigo primeiro, teve em sua proclamação relatos de um expediente também torto aqui enfocado lateralmente. Há notícias atribuídas ao jornalista Aristides Lobo, tido como um dos chefes civis do Movimento Republicano, ao jornal Diário Popular de São Paulo de que “[...] o povo assistiu bestializado à Proclamação da República. Já os diplomatas



estrangeiros não esconderam o espanto [...]” (DEL PRIORI, 2007, p. 218). A parte seguinte do relato seguirá na íntegra:

[...] O conde de Weisercheimb, ministro da Áustria na Corte, escreveu aos superiores dizendo que: ‘A grande massa da população, tudo quanto não pertencia aos quadros do Partido Republicano, relativamente fraco, ou a gente ávida de novidades, ficou completamente indiferente a essa comédia encenada por uma minoria decidida.’ Três dias depois, o cônsul francês foi mais crítico ainda: ‘Dois mil homens comandados por um soldado revoltado bastaram pra fazer uma revolução que não estava preparada, ao menos para já’. Informações particulares permitiram afirmar que os próprios vencedores não previam, no começo do movimento, as condições radicais que ele deveria ter [...] (DEL PRIORI, 2007, p. 218).

As formas de subtração de direitos subjetivos da cidadania ganharam corpo no debate, adicionado ilustrativamente, de precursores da antropologia que ajudaram a formatar o projeto da própria Universidade de Brasília e da relação de seus institutos e faculdades com o ambiente para além da academia. No discurso de estreia como senador da República pelo PDT do Rio de Janeiro, Darcy Ribeiro falou sobre o que classificou como “As causas do Atraso” do Brasil e, no tópico sobre as raízes do atraso, destacou:

[...] Ao longo dos séculos, viemos atribuindo o atraso do Brasil e a penúria dos brasileiros a falsas causas naturais e históricas, umas e outras imutáveis. Entre elas, fala-se dos inconvenientes do clima tropical, ignorando-se as evidentes vantagens.  
Acusa-se, também, a mestiçagem, desconhecendo que somos um povo feito do caldeamento de índios com negros e brancos, e que nos mestiços constituímos o cerne melhor de nosso povo.  
Também se fala da religião Católica como um defeito, sem olhos para ver a França e a Itália, magnificamente realizadas dentro dessa fé. Há quem se refira à colonização luzitana, com nostalgia, por uma mirífica colonização holandesa. É tolice de gente que visivelmente nunca foi ao Suriname.  
Existe até quem queira atribuir nosso atraso a uma suposta juvenilidade do povo brasileiro, que ainda estaria na menoridade – esses idiotas ignoram que somos cento e tantos anos mais velhos que os Estados Unidos. Dizem também que o nosso território é pobre – uma balela. Repetem incansáveis que nossa sociedade tradicional era muito atrasada – outra balela. Produzimos, no período colonial, muito mais riqueza de exportação que a América do Norte e edificamos cidades majestosas como o Rio, a Bahia, Recife, Olinda, Outro Preto, que eles jamais conheceram.  
Trata-se obviamente do discurso ideológico de nossas elites. Muita gente boa, porém, em sua inocência, o interioriza e repete. De fato, o único fator causal inegável de nosso atraso é caráter das classes dominantes brasileiras que se escondem atrás desse discurso. Não há como negar que a culpa do atraso nos cabe é a nós, os ricos, os brancos, os educados, que

impusemos, desde sempre, ao Brasil, a hegemonia de uma elite retrógrada que só atua em seu próprio benefício [...] (RIBEIRO, 2003, p. 44).

Ao fim desse relato, pode-se observar que, no período de 20 anos, houve empecilhos que dificultaram um razoável exercício da cidadania, como a falta de transparência quanto à disposição das decisões, por não viabilizar meios suficientes para que a opinião pública tivesse pleno conhecimento de seus direitos e, inclusive, dos deveres de seus representantes, consequência até mesmo do acobertamento do processo para tais tomadas de decisão.

O debate exposto buscou exemplificar como um “detalhe” – no caso, a subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de Proposta de Emenda à Constituição de 1988 – pouco perceptível serviu para atingir interesses difusos em prejuízo do indispensável exercício democrático exigido pela cidadania. Parte não mensurável de destinatários se viu, assim, à margem de decisões que passaram a balizar muito mais do que a letra fria do direito insculpido a partir da Constituição de 1988. A dinâmica do processo legislativo Constitucional em 20 anos, aqui focalizada, parece revelar o potencial de deterioração que ingredientes com os quais se constitui uma nação podem ter sem o imprescindível foco das luzes da publicidade.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mário de. **Macunaíma, o herói sem nenhum caráter**. 17. ed. São Paulo: Martins, 1979.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. **Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e ideias no congresso: exemplos e momentos comentados**. São Paulo: Atlas, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção Constituições Brasileiras).

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade; CARVALHO NETTO, Menelick de. Processo legislativo democrático e direito à memória: a questão da anistia e do acesso a documentos sigilosos. **Constituição & Democracia**, Brasília, n. 17, p. 18, out./nov. 2007.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo como discurso de justificação do Direito**: uma investigação sobre a circulação social do poder político na teoria discursiva do direito e da democracia. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Notícia do Direito**, Brasília, n. 9, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Tradução: Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1977.

BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, ano 2, sup. B, n. 307, 23 de setembro de 1988a. p. 39-40.

BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. **Resolução n. 3**, de janeiro de 1988b.

BRASIL. Congresso. Ata da 6.<sup>a</sup> Reunião Ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 14 de maio de 1987a.

BRASIL. Congresso. Ata da 7.<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Subcomissão do Poder Legislativo. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 21 de maio de 1987b.

BRASIL. Congresso. **Diário do Congresso Nacional**, 18 de fevereiro de 2003a. p. 16-18.

BRASIL. Congresso. **Diário do Congresso Nacional**, 02 de março de 1986. p. 02.

BRASIL. Congresso. **Diário do Congresso Nacional**, 03 de fevereiro de 1993. Sessão 1; p. 2690-2691.

BRASIL. Congresso. **Diário do Congresso Nacional**, 16 de fevereiro de 1991. p. 783.

BRASIL. Congresso. **Diário do Congresso Nacional**, 16 de fevereiro de 1993b. p. 24.

BRASIL. Congresso. **Diário do Congresso Nacional**, 16 de fevereiro de 1995. p. 654.

BRASIL. Congresso. **Regimento Comum**: Resolução n. 1 de 1970, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

BRASIL. Congresso. **Regimento Comum**: Resolução n. 1 de 1970, com alterações posteriores até 2002. Brasília, Congresso Nacional, 2003b. 226p.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, 19 de dezembro de 2002 p. 54684. Coluna 02.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, 17 de março de 2005. p. 7059. Coluna 01.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, 04 de dezembro de 2008. p. 55945. Coluna 02.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**: Assembleia Nacional Constituinte. Trabalho elaborado por Dílson Emílio Brusco e Ernani Valter Ribeiro. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Questões de Ordem**. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/plenario/qordem>>. Acesso em: 02 mar. 2010.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, 12 de julho de 1996a. p. 11894-11895.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2007a.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: Acordo de lideranças feito em 04/06/2002. **Diário do Senado Federal**, 05 de junho de 2002a. p. 10402.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: Acordo de lideranças feito em 04/07/2006. **Diário do Senado Federal**, 05 de julho de 2006a. p. 22427.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 278/2002. **Diário do Senado Federal**, 22 de maio de 2002b. p. 8785-8787.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 326/2002. **Diário do Senado Federal**, 05 de junho de 2002c. p. 10384-10390.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 350/2005. **Diário do Senado Federal**, 27 de abril de 2005a. p. 10293.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 659/2005. **Diário do Senado Federal**, 29 de junho de 2005b. p. 21247.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 768/2001. **Diário do Senado Federal**, 13 de dezembro de 2001a. p. 30853-30854.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 991/2007. **Diário do Senado Federal**, 30 de agosto de 2007b. p. 29140.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 1.489/2007. **Diário do Senado Federal**, 20 de dezembro de 2007c. p. 46049.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 1.678/2008. **Diário do Senado Federal**, 17 de dezembro de 2008. p. 46049.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Calendário Especial: RQS 7681/2001. **Diário do Senado Federal**, 13 de dezembro de 2001b. p. 30853-30854.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 5/2000. **Diário do Senado Federal**, 12 de janeiro de 2000a. p. 2985-1986.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 37/1999. **Diário do Senado Federal**, 24 de fevereiro de 1999. p. 2985-1986.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 46/2000. **Diário do Senado Federal**, 03 de fevereiro de 2000b. p. 1611.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 63/2000. **Diário do Senado Federal**, 11 de fevereiro de 2000c. p. 2193.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício. RQS 143/2006. **Diário do Senado Federal**, 09 de fevereiro de 2006b. p. 03673

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 144/2006. **Diário do Senado Federal**, 2006c. p. 03710-03711.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 178/2002. **Diário do Senado Federal**, 18 de abril de 2002d. p. 4890-489.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 424/2001. **Diário do Senado Federal**, 09 de agosto de 2001c. p. 15957.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 673/1996. **Diário do Senado Federal**, 12 de julho de 1996b. p. 11894.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 681/2001. **Diário do Senado Federal**, 21 de novembro de 2001d. p. 28910.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 700/1996. **Diário do Senado Federal**, 19 de julho de 1996c. p. 12396-12397.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 758/2001. **Diário do Senado Federal**, 13 de dezembro de 2001e. p. 30813-30814.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício. RQS 1430/2004. **Diário do Senado Federal**, 18 de novembro de 2004a. p. 36777.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de inclusão da PEC nas sessões extraordinárias subseqüentes: RQS 712/2004. **Diário do Senado Federal**, 09 de junho de 2004b. p. 17750.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Galeria dos Presidentes**. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/info\\_historicas/](http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/)> Acesso em: 25 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 300. **Revista O Direito**, v. 58, p. 302-307, 1892.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**: atualizado até dezembro de 2008: consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília: STF, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.247. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 18 de setembro de 1980. **Diário da Justiça**, 21 de novembro de 1980. p. 9805.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.754. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de outubro de 1993. **Diário da Justiça**, 21 de fevereiro de 1997. p. 2829.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.154. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, 18 de dezembro de 2001. **Diário da Justiça**, 04 de fevereiro de 2002. p. 141.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.356. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 09 de outubro de 2003. **Diário da Justiça**, 14 de novembro de 2003. p. 12.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.831. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de junho de 2004. **Diário da Justiça**, 02 de agosto de 2004a. p.80.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.949. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 21 de junho de 2004. **Diário da Justiça**, 12 de agosto de 2004b. p. 10.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 25.588. Relator: Ministro Menezes Direito. **Diário da Justiça**, 07 de maio de 2009. p. 350.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.074. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 06 de agosto de 2006. **Diário da Justiça**, 13 de agosto de 2006. p. 46.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.915. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Diário da Justiça**, 16 de outubro de 2007. p. 39.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 3527/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Diário da Justiça**, 30 de setembro de 2005. p. 65.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Mandado de Segurança n. 631.295. Relator: Jeronymo de Souza. Brasília, 12 de novembro de 1996. **Diário da Justiça**, 11 de junho de 1997. p. 12.360.



BRASIL. Tribunal do Distrito Federal e Territórios. Mandado de Segurança n. 205/002/20039/220MSG. Relator: Dácio Vieira. Brasília, 17 de janeiro de 2006a. **Diário da Justiça**, 14 de setembro de 2006. p. 101.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Mandado de Segurança n. 2003/0002/0000387. Relator: Vaz de Mello. Brasília, 09 de setembro de 2003. **Diário da Justiça**, 14 de novembro de 2006b. p.87.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**: Portaria GPR nº. 1107, de 15 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/trib/publ/docPubl/normas/regimentoInternoSET2009.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2010.

BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre a história**. Tradução: J. Guinburg e Tereza Cristina Silveira da Mota. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRITTO, Carlos Ayres. A Constituição e o monitoramento de suas emendas. In: MODESTO, Paulo; MENDONÇA, Oscar (Coord.). **Direito do Estado**: novos rumos. São Paulo: Max Limonad, 2001. (Direito Constitucional, tomo 1).

BRUSCO, Dilsson Emílio. **Processo legislativo de emendas à Constituição**. Entrevistador: Heraldo Pereira de Carvalho. [Nov. 2009]. Entrevista gravada em Brasília.

CAIO, Tácito. **Constituições brasileiras**: 1988. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2003.

CAMPOS, Paloma Biglino. **Los vicios en el procedimiento legislativo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

CAMPOS, Paloma Biglino. Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87. **Revista Española de Derecho Constitucional**, año 8, n. 24, Sep./Dic. 1988.

CANCIAN, Renato. **Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**: recessão e reeleição. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/ult1689u75.jhtm>> Acesso em: 12 dez. 2009.

CANTIZANO, Dagoberto Liberato. **O Processo legislativo nas constituições brasileiras e no direito comparado.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1985.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.** 2 ed. Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Fabris, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. De marcha à ré. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1.º ago. 2004.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrador para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar. 2001a.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem a Constituição da República Federativa de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela previsto. **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, set. 2001b.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A Sanção no procedimento legislativo.** Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CASTILHO NETO, Arthur de. **O processo legislativo.** 2 ed. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1983.

CASTRO, Hebe Maria Mattos de. IN: GRINBERG, Keila Liberata. **A lei da ambiguidade: as ações de liberdade da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, século XIX.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo.** 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras**: 1967. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção, Constituições Brasileiras; v.6).

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed.; 3 reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

COLLIER, David (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. Tradução: Eduardo Brandão. Edição, introdução e notas: Célia N. Galvão Quirino. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Justiça e Direito).

CONSTITUIÇÕES Brasileiras: 1969. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2003.

COSTA, Alexandre Bernardino. **Desafios da teoria do poder constituinte no Estado Democrático de Direito**. 2005. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

COSTA PORTO, Walter. **Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Conjuntura política nacional o poder legislativo & geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1981. (Coleção Documentos Brasileiros).

DEL PRIORE, Mary. **O príncipe maldito: traição e loucura na família imperial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe.** Petrópolis: Vozes, 1981.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito.** 2 ed. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. Revisão técnica: Gildo Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, José Inácio. **Projetos de constituição: quadro comparativo.** Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível.** São Paulo: Saraiva, 1972.

FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. **Processo legislativo.** 4.ed. atual. e ampl. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1985.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución: de la Antigüedad a nuestros días.** Traducción de Manuel Martínez. Madri: Trotta, 2001.

FURTADO, Alcindo. A melhor frase do leitor. **O Globo**, 31 de dezembro de 2009.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I.** Tradução: Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes; Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2007.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método II: complemento e índice.** 2.ed. Tradução: de Enio Paulo Giachini. Petrópolis, RJ: Vozes; Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2002.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história.** Tradução: Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **La Cour Suprême Dans le Système Politique Brésilien**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994.

GRINBERG, Keila. **Liberata**: a lei da ambigüidade: as ações de liberdade da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, século XIX. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GUIMARÃES, Ulysses. **A constituição cidadã**. 1988. Discurso pronunciado pelo Presidente Ulysses Guimarães na Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 27 de julho de 1988.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. 2.ed. Tradução: Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2002. (Biblioteca Tempo Universitário: Séries Estudos alemães).

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destrancendentalizada**. Tradução: Lucia Aragão; Revisão: Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. (Colégio Brasil; 4).

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. 2 ed. Tradução: Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (Biblioteca Tempo Universitário, 84: Estudos Alemães).

HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Tradução e introdução: Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

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

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

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la accion comunicativa**: crítica de la razón funcionalista. Madrid: Taurus Humanidades, 2003. Tomo II.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa**: racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus Humanidades, 1999. Tomo I.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. (Biblioteca Tempo Universitário; 90; Série Estudos Alemães).

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HORTA, Raul Machado. O Processo legislativo nas constituições federais brasileiras. In: VILLELA, Anna Maria (Org.). **Processo legislativo**: normas constitucionais e regimentais. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1992.

JAY, John; HAMILTON, Alexander; JAMES, Madison. **The Federalist Papers**. New York: Penguin Classics, 2003.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. (Justiça e Direito).

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6.ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeria e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2007. (Debates, 115).

LIMA, Isabel Martins Flecha de. **As decisões em sede de questão de ordem e sua utilização na disciplina do rito de tramitação de medidas provisórias na Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 14.

LINDE, Hanz A. Due process of lawmaking. **Nebraska Law Review**, v. 55, n. 2, 1976.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 17. ed. 1. reimp. São Paulo: Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos, v. 62).

MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MARÍN, Tomás Vidal. **Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas**. [S.l.]: Congreso de Los Diputados, 2005. (Colección Monografías).

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 18.ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil**. São Paulo: C. Bastos; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2010. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>> . Acesso em: 26 Jan. 2010.

MILL, John Stuart. **Considerations on representantive government**. Amherst, NY: Prometheus Books, 1991.

MONMONIER, Mark. **How to lie with maps**. 2nd. ed. Chicago: Chicago University, 1996.

NASCIMENTO, Cláudia Lyra. **Processo legislativo de emendas à Constituição**. Entrevistador: Heraldo Pereira de Carvalho. [Nov. 2009]. Entrevista gravada em Brasília.

NASCIMENTO, Cláudia Lyra. Proposições legislativas: tramitação: Senado Federal. In: BRASIL. Congresso. Senado. **Manual de processo legislativo**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2000.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal ; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

NOGUEIRA, Octaciano. **O poder legislativo no Brasil: 1821-1930**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1981.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção Constituições Brasileiras, 1).

O'DONNELL, Guillermo. **Estado e alianças na Argentina, 1956-1976**. Inglaterra: Universidade de Cambridge, 1976. Trabalho apresentado no Simpósio sobre estado e desenvolvimento na América Latina.

OLIVEIRA, Paulo Affonso Martins de. **O Congresso em meio século: depoimento a Tarcísio Holanda**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Processo legislativo: contribuição ao debate**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996. (Ação Cultural. Temas de interesse do Legislativo, 3).

OST, François. **O tempo do Direito**. Tradução: Élcio Fernandes; revisão técnica: Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru: Edusc, 2005.

PAIVA, Mozart Vianna de. **Processo legislativo de emendas à Constituição**. Entrevistador: Heraldo Pereira de Carvalho. [Nov. 2009]. Entrevista gravada em Brasília.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional**. Brasília: Universidade de Brasília; Finatec, 2008.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. O controle de constitucionalidade das emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. In: MODESTO, Paulo; MENDONÇA, Oscar (Coord.). **Direito do Estado: novos rumos**. São Paulo: Max Limonad, 2001. (Direito Constitucional, tomo 1).

PINTO, Cristiano Paixão Araujo. **Modernidade, tempo e direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934**. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.



POLETTI, Ronaldo Rebelo de Britto. **Notícia do Direito Brasileiro**. Nova Série n.9. Brasília: UnB, Faculdade de Direito, 2002.

POLETTI, Ronaldo Rebelo de Britto. **Notícia do Direito Brasileiro**. Nova Série n. 6 (jul./dez. de 1998). Brasília: UnB, Faculdade de Direito. 2000.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos de natureza política praticados pelo poder legislativo federal: os limites da matéria "interna corporis"**. 1997. Dissertação (Mestrado em Direito)- Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

RAMOS, Luiz Fernando Figueiredo. **Resenha: o novo autoritarismo na América Latina**. Disponível em: <[http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4969&Itemid=146](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4969&Itemid=146)>. Acesso em: 25 Fev. 2010.

RELEMBRE casos que ficaram conhecidos como 'mensalões' ou 'mensalinhos'. **Globo.com**, 12 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1411860-5601,00-RELEMBRE+CASOS+QUE+FICARAM+CONHECIDOS+COMO+MENSALOES+OU+MENSALINHOS.html>> Acesso em: 30 mar. 2010.

RIBEIRO, Darcy. **Grandes vultos que honraram o Senado**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a evolução e o sentido do Brasil** / Darcy Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época, v. 134).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Prefácio. IN: GRINBERG, Keila. **Liberata: a lei da ambiguidade: as ações de liberdade da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, século XIX**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

SILVA, Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Atualizadores: Nagib, Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. e atual. até os termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional nº 48, de 10.8.2005). São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed.; 2. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Na fronteira**: conhecimentos e práticas jurídicas para a solidariedade emancipatória. Porto Alegre: Síntese, 2003.

SIMAN-TOV, Ittai Bar. Can congress police itself? **Columbia Public Law Research Paper**, n. 09-210, 2009a.

SIMAN-TOV, Ittai Bar. Legislative supremacy in the United States?: rethinking the "Enrolled Bill" doctrine. **The Georgetown Law Journal**, v. 97, p. 323, 2009b.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VILLELA, Ana Maria. **Processo legislativo**: normas constitucionais e regimentais. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1992.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003. (Coleção Justiça e Direito).