



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

JOÃO MARCOS DE CASTRO DIAS MAGALHÃES

**CALENDÁRIO ESPECIAL DE TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO NO SENADO FEDERAL: uma análise de sua constitucionalidade à luz  
da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Brasília  
2016

JOÃO MARCOS DE CASTRO DIAS MAGALHÃES

CALENDÁRIO ESPECIAL DE TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NO  
SENADO FEDERAL: uma análise de sua constitucionalidade à luz da jurisprudência do  
Supremo Tribunal Federal

Monografia apresentada ao Programa de  
Graduação, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Mamede Said Maia Filho

Brasília

2016

João Marcos de Castro Dias Magalhães

CALENDÁRIO ESPECIAL DE TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NO  
SENADO FEDERAL: uma análise de sua constitucionalidade à luz da jurisprudência do  
Supremo Tribunal Federal

Trabalho aprovado.

---

Prof. Mamede Said Maia Filho Orientador

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Menelick de Carvalho Netto

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

---

Prof. Argemiro Cardoso Moreira Martins

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Brasília, 04 de julho de 2016

*Aos meus avós, Ribeiro Magalhães  
e Raimundo Dias, por exemplos e  
conselhos que me levaram a seguir  
em frente.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Magalhães e Eulália, por toda a compreensão e carinho, que me permitiram chegar até aqui. A dedicação e apoio de vocês tornaram minhas escolhas uma realidade e meus sonhos possíveis. Ao meu irmão, Diogo, que seja como amigo ou como protetor sempre ajudou a me erguer depois das quedas. À minha irmã, Isa, por ser minha melhor amiga e maior incentivadora dos meus projetos.

Agradeço ao meu avô Ribeiro Magalhães, pelo exemplo de personalidade, ao meu avô Raimundo Dias, cujos conselhos foram determinantes para a conclusão deste Curso, e às minhas avós Soledade e Isa, pelo amor sem medidas.

Aos meus tios, especialmente, Lúcio, Nestor e Thâmar, que seja por livros emprestados ou por palavras de perseverança, acreditaram que eu era melhor e que sempre posso crescer, e Graziela, por sentir a felicidade das minhas conquistas como se dela fossem.

Agradeço, ainda, a todos meus amigos, em especial à Galera que levarei sempre comigo, da infância em Teresina para onde eu estiver futuramente, a um grupo sem julgamentos, e aos amigos que me acolheram em Brasília e tornaram feliz e mais fácil o caminho universitário longe de casa, sejam da Turma 101 ou de um grupo sem fronteiras. Aonde eu for, vocês vão crescer e permanecer em meu coração.

Por fim, agradeço aos professores e servidores da Universidade de Brasília, especialmente meu orientador, Mamede Said Maia Filho, pela honra e privilégio.

E a você, Professor Marcílio Flávio Rangel de Farias, pois aonde quer que os caminhos que eu trilhe me levem, sempre existirá uma luz deixada pelo seu exemplo.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 é considerada rígida, pois necessita de rito mais solene e formal para que seja alterada, respeitando-se os limites por ela dispostos. O Requerimento de Calendário Especial para a tramitação de Proposta de Emenda à Constituição no Senado Federal foi mecanismo criado pelos parlamentares desta Casa para ultrapassar uma dessas formalidades e, assim, acelerar o prazo de aprovação de uma proposta, através da supressão do tempo de interstício entre os dois turnos de votação e discussão que são previstos no artigo 60, § 2º, da Constituição Federal. Este intervalo, considerado como um instrumento de defesa da democracia, não está formalizado no texto constitucional, mas aparece no Regimento Interno do Senado Federal, a quem coube a responsabilidade de assegurar a vontade do constituinte originário nesse sentido. O Supremo Tribunal Federal, por seguir doutrinas e jurisprudências ultrapassadas, que defendem matéria regimental como *interna corporis* e não passível de controle de constitucionalidade judicial, deixa de exercer seu papel de guardião da Constituição, permanecendo inerte enquanto o devido processo legislativo é violado. A atual realidade pede urgente superação deste entendimento por parte da Suprema Corte brasileira, para que seja garantida a preservação do texto constitucional, uma vez que este vem sofrendo alterações estruturais descontroladamente, e se preserve a democracia.

**Palavras-chave:** Proposta de Emenda à Constituição. Requerimento de Calendário Especial. Interstício. Controle de Constitucionalidade. Supremo Tribunal Federal. Atos *interna corporis*.

## ABSTRACT

The Brazilian Federal Constitution of 1988 is considered rigid, because it requires solemn and formal rites to be altered, within the limits it established itself. The Special Calendar Request for processing of Amendment Proposal to the Constitution in the Senate is a mechanism created by the parliamentarians of this House to overstep one of these procedures and, thus, speed up its final approval, by suppressing both the interstitial period between the two separate rounds of voting and discussion, established by Article 60, section 2, of the Federal Constitution. This interval, that is considered an instrument of defence of democratic institutions, it is not formally established by the Constitution itself, however it constitutes the Bylaws of the Senate. It is worth mentioning that the Senate is House responsible for ensuring the will of the primary constituent it observed until nowadays. The Supreme Court follows outdated doctrines and precedents that defend that regimental matters are *interna corporis* and, therefore, cannot be subjected to judicial control of constitutionality. Thereby, the Senate has been failing to exercise its role of guardian of the Constitution, remaining inert while due process of law is violated. The current situation calls upon an urgent overcoming of such understanding by the Brazilian Supreme Court, in order to assure that the Constitutional text and premises are preserved, putting an end to the series of structural changes it has been going through, and ultimately preserve the democratic institutions.

**Keywords:** Proposed Amendment to the Constitution. Special Calendar Request. Interstice. Constitutionality Review. Supreme Court of Brazil. *Interna corporis* acts.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: PROCESSO LEGISLATIVO DE PEC	13
1.1 Tratamento do tema na Constituição	15
1.2 Tratamento do tema no Regimento da Câmara dos Deputados	20
1.3 Tratamento do tema no Regimento do Senado Federal	23
CAPÍTULO 2: REQUERIMENTO DE CALENDÁRIO ESPECIAL DE TRAMITAÇÃO DE PEC	29
2.1 Do Requerimento de Dispensa de Interstício ao Requerimento de Calendário Especial	33
2.2 O Modelo Atual de Requerimento de Calendário Especial no Senado Federal	40
CAPÍTULO 3: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO DE PEC	45
3.1 O Controle Judicial de Proposições Legislativas e o Princípio da Separação dos Poderes	49
3.2 A Questão dos Atos Interna Corporis	53
3.3 Entendimento do STF no julgamento das ADIs nº 4.357 e 4.425	57
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 é classificada como uma constituição rígida, tradição no constitucionalismo brasileiro, o que significa ser previsto um rito procedimental mais solene para que seja modificada, previsto em seu artigo 60.

A exigência de quórum qualificado e de dois turnos de discussão e votação, além de constar do texto constitucional, são garantias detalhadas pelo Regimento Interno (RI) do Senado Federal para proteger a Carta Magna, efetivar a vontade constitucional, a participação de todas as correntes políticas representadas no Parlamento, a publicidade e o amadurecimento das decisões, uma vez que alterar a Constituição do país é alterar todo o ordenamento jurídico e o paradigma de controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais.

Chama-se de “procedimento especial” o caminho que as emendas constitucionais percorrem durante sua tramitação, pois são exemplos de normas jurídicas que não seguem totalmente os padrões de aprovação de uma lei ordinária. No entanto, será demonstrado que esse procedimento ganhou uma especialidade ainda maior, uma diferenciação substancial que se mostra cada vez menos incomum, pois tornou-se prática recorrente a quebra de interstício entre os turnos de votação para sua aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional.

Provavelmente os constituintes de 1988 nunca imaginaram que futuramente seus colegas inventariam formas de flexibilização regimental para elaborar artimanhas que contornassem o texto, como, por exemplo, a invocação da soberania do plenário de uma Casa sobre seu regimento. De artifícios como esse teve origem o requerimento de calendário especial de tramitação de PEC no Senado Federal, numa tentativa de legitimar a violação à exigência constitucional de dois turnos e seu interstício, e que até a atualidade continua a ocorrer, não recebendo o digno valor e atenção que merece, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Judiciário, especialmente no âmbito da proteção devida pelo Supremo Tribunal Federal no seu papel de guardião da Constituição.

Sobre o comportamento abusivo dos parlamentares, o ministro Celso de Mello, em voto exarado no julgamento do MS 22.503, afirmou:

Daí a observação [...] de que, “o fato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuseram através de regimento e às que lhes impôs a Constituição” (RDA 111/317)<sup>1</sup>.

O requerimento de calendário especial de tramitação de proposta de emenda à Constituição é uma “especialização” do antigo requerimento de quebra de interstício. Além de eliminar a necessidade de interstício mínimo entre um turno e outro de votação – que deveria ser de no mínimo cinco dias úteis no Senado Federal ou cinco sessões na Câmara dos Deputados –, estabelece um cronograma a ser cumprido, no qual estão definidas as sessões em que ocorrerão as etapas de deliberação das PECs.

Na prática, entretanto, o uso do requerimento tem como consequência que os dois turnos de votação acabam acontecendo no mesmo dia, quando se encerra uma sessão e abre-se outra sucessivamente, ou, como passou a ser mais comum, os dois turnos de votação acontecem na mesma sessão.

O rito solene previsto na Constituição Federal e protegido pelo detalhamento trazido no regimento interno das Casas legislativas acaba sendo desconsiderado pelo requerimento de calendário especial, que não possui previsão regimental e carece, portanto, de qualquer fundamentação. Trata-se de manipulação do processo político e descumpra exigência do próprio regimento que detalhou a vontade do constituinte originário.

O controle jurisdicional de constitucionalidade do processo legislativo dos atos normativos vigentes é indiscutível, podendo ser realizado em sede de controle abstrato pelo Supremo Tribunal Federal ou controle concreto realizado por qualquer juízo ou tribunal do país, uma vez que uma norma cujo processo de formação aconteceu em desacordo com os parâmetros constitucionais possui um vício congênito de força vinculativa.

Entretanto, o controle jurisdicional de constitucionalidade do processo legislativo, enquanto este ainda não tiver se encerrado, tendo por objeto a proposição legislativa (o

---

<sup>1</sup> STF, MS 22.503/DF, Voto do Ministro Celso de Mello apud RDA 111/317, p.15

chamado controle preventivo) possui natureza controversa. A Constituição Federal não traz esta possibilidade, seja em sede de controle concreto ou de controle abstrato.

O STF entendeu não haver possibilidade de controle abstrato de proposição legislativa, entendimento fixado em sede de Ação Direta de Constitucionalidade e, quanto ao controle concreto, apesar da Súmula nº 266 pregar o não cabimento de mandado de segurança contra lei em tese, vem admitindo-se a possibilidade de o parlamentar ingressar com mandado de segurança junto à Corte, em defesa de seu direito líquido e certo ao devido processo legislativo, o que não deixa de ser uma forma prévia de controle difuso de constitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal admite o controle preventivo apenas de forma excepcional, através de mandado de segurança, impetrado por parlamentares no exercício de seus mandatos para garantir seus direitos subjetivos ao devido processo legislativo, visando impedir a tramitação de projetos de lei ou de proposta de emenda constitucional quando a Constituição Federal vede a sua deliberação (MS 20.257), pois a inconstitucionalidade já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou emenda constitucional.

A análise do Tribunal limita-se a questões procedimentais constitucionais, não adentrando o mérito da matéria, e só aceita a discussão de questões procedimentais regimentais quando estas reproduzam regras constitucionais; nas demais questões, defende a doutrina *interna corporis*. No caso da proposição questionada ser convertida em lei ou promulgada a emenda constitucional, o mandado de segurança perde o seu objeto e o questionamento da constitucionalidade deve ser feito em sede de controle concentrado.

O STF enfrentou a questão do requerimento de calendário especial na ADI nº 4.425, de 2013, e entendeu que, pelo fato de a Constituição Federal não ter trazido um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para que se aprove uma emenda à Constituição, a desobediência ao interstício regimental não consiste em uma ofensa formal à Constituição Federal. Para a Corte, o intervalo mínimo entre os turnos trazidos nos regimentos internos das Casas é uma questão *interna corporis* e, portanto, tema imune à crítica judiciária.

Entretanto, esse entendimento não se alinha com a melhor doutrina, seguida pelo presente trabalho, que entende que a determinação constitucional de que se tenham dois

turnos de discussão e votação quando o poder constituinte derivado reformador pretender modificar a Constituição Federal é violada quando se descumprem as determinações regimentais de interstícios entre os dois turnos, bem como a realização de diferentes sessões de discussão e votação da matéria em ambos os turnos.

Não se trata de mero formalismo, mas de imprescindível maturação e decantação de matérias da relevância de uma proposta que modifica a Constituição Federal. Em tempos em que se discute o ativismo judicial de nosso Supremo Tribunal Federal em questões tidas como políticas e corporativas das Casas do Congresso Nacional, entende-se que o STF falha ao não reconhecer a inconstitucionalidade da utilização dos requerimentos de calendário especial.

## CAPÍTULO 1: PROCESSO LEGISLATIVO DE PEC

Inicialmente, é válido demonstrar que o termo “processo” tem origem no latim, *processus* (*pro* = para adiante + *cessus* = marcha), que em tradução literal significaria “marcha para adiante”. Na seara da Teoria Geral do Direito, *processo* pode ser considerado como o conjunto de atos ordenados e inter-relacionados para a realização de um fim, que no caso do processo legislativo é a produção de normas jurídicas (TRINDADE, 2016, p. 25). No presente trabalho, terão destaque somente as emendas constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 é classificada como rígida, como historicamente já era tradicional no constitucionalismo brasileiro, à exceção da Constituição de 1824 (considerada semirrígida), necessitando de um rito, ou procedimento (não se deve confundir processo com procedimento, pois este pertence àquele<sup>2</sup>), mais solene, mais difícil, para sua alteração que o de normas não constitucionais (LENZA, 2012, p. 90).

Isso significa que para que uma proposta de emenda à Constituição (PEC) atinja sua finalidade é preciso que várias etapas sejam cumpridas, uma vez que a Constituição é a norma soberana de um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, e uma modificação em seu texto desencadeia infinitas possibilidades para as normas de hierarquia inferior.

Por estar no último degrau da hierarquia normativa, sendo o fundamento de validade para todas as outras normas do ordenamento jurídico pátrio, esse diploma é criado por um poder especial, o Poder Constituinte, cujo titular é o povo.

O poder constituinte pode ser definido como o capaz de elaborar ou atualizar um Constituição mediante supressão, modificação ou acréscimo de normas constitucionais (LENZA, 2012, 183). Dessa forma, ele se divide, *a priori*, em *originário* e *derivado*, embora também sejam considerados o *difuso* e o *supranacional*, que aqui merecem menos destaque.

---

<sup>2</sup> Segundo João Trindade, “enquanto o processo é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados, pode-se dizer que o procedimento é a ordem (juridicamente predefinida) em que se praticam os atos de um processo. O processo é, pois, o meio (instrumento) de que se utiliza a ordem jurídica democrática para regular a criação do próprio direito; é um direito da produção do direito, seja a partir da legislação, da decisão concreta ou mesmo da interpretação. Processo é o instrumento de produção de normas jurídicas; procedimento é o caminho que esse processo pode tomar” (TRINDADE, 2016, 26).

Segundo Pedro Lenza, o “poder constituinte originário (também denominado inicial, inaugural, genuíno ou de 1.º grau) é aquele que instaura uma nova ordem jurídica, rompendo por completo com a ordem jurídica precedente” (LENZA, 2012, p. 185). Ou seja, é o poder que objetiva a criação de um novo Estado. Surge um novo Estado a cada nova Constituição, não importando se ela se originou de movimento revolucionário ou de assembleia popular.

Sua forma de expressão se dá de duas maneiras: outorga ou assembleia nacional constituinte. A outorga se apresenta através da declaração unilateral do agente revolucionário, que, na experiência brasileira, ocorreu nas Constituições de 1824, 1937 e 1967. A assembleia nacional constituinte se origina da deliberação da representação popular, sendo exemplos, na história do Brasil, os casos das Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988.

O poder constituinte derivado, por seu turno, como o próprio nome diz, deriva do poder originário, e por isso também é denominado instituído, constituído, secundário, de segundo grau, remanescente (LENZA, 2012, p. 189).

Diversamente do seu instituidor, que possui por características ser inicial, autônomo, ilimitado juridicamente, incondicionado, soberano na tomada de suas decisões, um poder de fato e político, permanente, o poder derivado deve se submeter às condições do primeiro, sendo, nesse sentido, limitado e condicionado aos parâmetros a ele impostos. O poder constituinte derivado se subdivide em reformador, decorrente e revisor, importando aqui somente a primeira dessas subdivisões.

O poder constituinte derivado reformador recebe essa denominação por ser capaz de “modificar o texto da Constituição Federal, por meio de um procedimento específico, estabelecido pelo originário, sem que haja uma verdadeira revolução” (LENZA, 2012, p. 189), se manifestando através das emendas constitucionais.

No processo constituinte de 1987/88, que culminou na atual Carta Magna brasileira, uma emenda constitucional foi responsável por tudo que resultou deste, uma vez que pela primeira vez na história constitucional brasileira uma Constituinte não foi convocada por ato monocrático do chefe do Poder Executivo, mas por emenda constitucional.

Quatro anos antes da proposta de emenda à Constituição, o ex-presidente da OAB Raymundo Faoro já havia considerado a hipótese de um ato convocatório diferenciado do

padrão histórico, pois anteriormente não havia um Poder Legislativo para isso, cabendo ao Executivo absorver suas funções. Na situação político-institucional de então, Faoro considerava que era a vez do Congresso agir e servir ao povo. Reconhecia-se que dessa vez a convocação poderia ter origem no poder que naturalmente deve exercê-la (BARBOSA, 2012, p. 188).

O exemplo acima ressalta a importância que a emenda constitucional possui e, conseqüentemente, a relevância que merece a obediência ao rito para sua aprovação, tanto no que diz respeito ao cumprimento do devido processo legislativo constitucionalmente reservado, quanto para demonstrar ao público, titular do poder constituinte, como seus representantes estão cumprindo seu papel ao modificar o mesmo texto que lhe assegura direitos e garantias fundamentais.

## **1.1 Tratamento do tema na Constituição**

A Carta Magna, no seu Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção VIII – Do Processo Legislativo, dispõe minuciosamente sobre processo legislativo e a elaboração dos atos normativos, disciplinando em seu artigo 60 sobre o “processo especial das emendas constitucionais, ou o processo do poder constituído ou derivado” (VELLOSO, 2004, p. 270):

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

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

II - do Presidente da República;

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

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

§ 2º 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.

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

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

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.<sup>3</sup>

Em leitura do artigo 60, José Afonso da Silva comenta a respeito do reconhecimento pela própria Constituição de que não pode ser considerada 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, intuitivo e compreensível será que a obra do constituinte originário, que retira do povo cambiante a seiva legitimadora de seu produto, seja também suscetível de mudanças (SILVA, J. A., 2007, p. 310).

A partir do entendimento sobre a necessidade de que o texto constitucional seja mantido o mais próximo possível da realidade social, de forma que a Constituição não fique engessada ou fossilizada e fosse permitido a adaptação do seu conteúdo às variações de necessidade, de demanda, de concepção e de valoração do poder e do Estado, foi que o poder

---

<sup>3</sup>BRASIL. Constituição Federal, 1988.

constituinte originário previu a necessidade de se acrescentar o dispositivo necessário para se emendar o texto.

No entanto, como foi estudado anteriormente, o poder constituinte reformador não é absoluto, a fim de que os “pilares centrais nos quais o órgão constituinte assentou a ordem constitucional fiquem fora do alcance do órgão reformador, imprimindo permanência, segurança e previsibilidade às linhas retoras do sistema” (JUNIOR, 2007, p. 277). É por isso que foram impostas limitações a esse poder, sendo expressas (processuais ou formais, circunstanciais e materiais expressas) ou implícitas (materiais implícitas).

As limitações processuais ou formais ao poder de emenda são as que proíbem o descumprimento das determinações contidas nos incisos I, II e III do *caput* do art. 60, e dos §§ 2º, 3º e 5º, nos quais estão contidas as diretrizes constitucionais quanto à iniciativa (parlamentar, executiva ou federativa), ao processo, à maioria, à promulgação, à numeração e à proibição de reapreciação. O desrespeito a qualquer uma dessas determinações importa na inconstitucionalidade formal da emenda e pode ter sua validade arguida perante o Judiciário, ainda não se configurando em controle judicial preventivo da eventual futura emenda, mas um controle judicial repressivo, pois ataca-se o ato processual legislativo (JUNIOR, 2007, p. 278).

As limitações circunstanciais são as que proíbem a alteração do texto constitucional durante o estado de defesa (CF, art. 136), o estado de sítio (CF, art. 137, I e II) e a intervenção federal (CF, art. 34), uma vez que tais mudanças demandam calma, raciocínio, a fim de que a produção constitucional derive do bom-senso e de apurada meditação.

É importante destacar que tanto a apresentação de uma PEC, quanto sua discussão, não estão impedidas durante o período de crise, pois continua-se a respeitar a regra de que a Constituição não será emendada.

As limitações materiais expressas são as que impedem a abolição, em qualquer dispositivo da Constituição, das matérias indicadas no § 4º do artigo 60. São as chamadas cláusulas pétreas, cuja importância atribuída foi tamanha que o constituinte originário decidiu por impedir que sejam banidas do sistema constitucional (TRINDADE, 2016, p. 145).

Isso não significa que estas matérias protegidas, chamadas de “núcleo duro” da Constituição, não possam ser modificadas, desde que seja para aumentar seu âmbito de

abrangência ou a intensidade de sua proteção. Há, inclusive, jurisprudência do STF permitindo alterações ditas como restritivas, desde que não seja atingido o núcleo essencial englobado pela cláusula pétrea. Nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence:

[...] as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, §4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege<sup>4</sup>.

As limitações matérias implícitas são as que impedem alterações no processo reformador e no seu titular. O artigo 60 da Constituição de 1988 pode então ser considerado o único dispositivo absolutamente imutável do texto constitucional (JUNIOR, 2007, p. 279). Essa limitação também é chamada de cláusula pétrea implícita.

Entretanto, no projeto inicial da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, parte do procedimento hoje encontrado no artigo 60 aparecia de forma diferente. Resquícios de um regime autoritário e a necessidade do que seria atender de forma mais célere aos anseios da população, que clamava por direitos e garantias, fizeram com que a construção do entendimento sobre processo legislativo modificasse o quórum mínimo necessário para aprovação de uma PEC previsto anteriormente, como dois terços para três quintos do total de membros de cada Casa, ou seja, diminuindo a indispensabilidade mínima de votantes em 34 deputados e 5 senadores. Além disso, houve a supressão do interstício previsto de até 90 dias entre os turnos (CARVALHO, H. P., 2010, p. 116). É válido ainda destacar que, historicamente, esse intervalo só era menor que o da Constituição de 1824, no Império.

Esse lapso temporal omitido ocorreu após sugestões de alterações em algumas das diversas comissões às quais o texto foi submetido, quando então entendeu-se que a Constituição deveria traçar apenas as normas conceituais, legando aspectos de natureza processual, legislativas e regimentais como responsabilidade da Câmara dos Deputados (CF, art. 51, III), do Senado Federal (CF, art. 52, XII) e do Congresso Nacional (CF, art. 57, II) na elaboração e respeito aos seus respectivos regimentos internos.

Manuel Gonçalves Ferreira Filho leciona:

---

<sup>4</sup> STF, Pleno, ADI 2024-MC/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.12.2000

[...] o processo de elaboração de leis permanece hoje em suas linhas gerais o que era o processo clássico. Entretanto, são muitas as modificações que, sem mudar o seu esquema básico, na maior parte das vezes foram introduzidas para aperfeiçoar o seu funcionamento e, sobretudo, acelerar a aprovação das leis. (FILHO, 1968, p. 109)

Carlos Mário da Silva Velloso ainda aduz que:

[...] na acepção sociológica, concentra-se o estudo sobre a conjuntura fática que condiciona a atuação dos legisladores, por isso que é significativa a influência exercida sobre a produção legiferante por aspectos sociais: a opinião pública, as crises sociais, as composições partidárias, os lobbies” (VELLOSO, 2004, p. 269).

Percebe-se, a partir dessas alterações no processo legislativo inicial, no contexto vivido durante a Assembleia Constituinte, que na vontade de se criar uma “Constituição Cidadã”, como foi apelidada pelo deputado Ulysses Guimarães, a própria cidadania desejada teve um pouco de sua segurança prejudicada, como será demonstrado nos capítulos seguintes.

A mesma conjuntura social e política brasileira que influenciou o constituinte a elaborar uma Constituição rígida também foi responsável por fazer com que essa surgisse como uma Lei analítica.

As constituições consideradas analíticas, segundo Pedro Lenza:

[...] são aquelas que abordam todos os assuntos que os representantes do povo entenderem fundamentais. Normalmente descem a minúcias, estabelecendo regras que deveriam estar em leis infraconstitucionais, como, conforme já mencionamos, o art. 242, § 2.º, da CF/88, que dispõe que o Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal. Assim, o clássico exemplo é a brasileira de 1988. (LENZA, 2012, p. 88)

Ainda, segundo Bonavides:

[...] as Constituições se fizeram desenvolvidas, volumosas, inchadas, em consequência principalmente de duas causas: a preocupação de dotar certos institutos de proteção eficaz, o sentimento de que a rigidez constitucional é anteparo ao exercício discricionário da autoridade, o anseio de conferir estabilidade ao direito legislado sobre

determinadas matérias e, enfim, a conveniência de atribuir ao Estado, através do mais alto instrumento jurídico que é a Constituição, os encargos indispensáveis à manutenção da paz social. (BONAVIDES, 1997, p. 74)

Importante ressaltar que o processo legislativo compreende a elaboração das seguintes espécies normativas, todas dispostas no artigo 59 da Constituição Federal: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Com exceção das emendas constitucionais, que por derivarem do poder constituinte são capazes de produzir normas de caráter constitucional, inexistente hierarquia entre os demais gêneros normativos citados, que atuam dentro de suas próprias competências. Relevante ainda destacar que os regimentos internos são, formalmente, resoluções.

O processo de transição vivenciado pós-ditadura justifica, então, a organização de um texto analítico, de forma até exagerada em alguns aspectos, mas que permitiu aos regimentos internos das duas Casas do Congresso brasileiro uma densificação da vontade constitucional.

## **1.2 Tratamento do tema no Regimento da Câmara dos Deputados**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 51, destacou as competências privativas da Câmara dos Deputados, determinando, em seu inciso III, sua competência privativa para a elaboração do regimento interno.

Dentro dessa resolução, destacou-se em seu Título VI – Das Matérias Sujeitas à Disposições Especiais –, um primeiro capítulo destinado às propostas de emenda à Constituição.

Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:

**I - apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados;** pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

**II - desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.**

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. (“Caput” do artigo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

§ 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

**§ 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões.**

**§ 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.**

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.

Art. 203. A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente.

Parágrafo único. Quando ultimada na Câmara a aprovação da proposta, será o fato comunicado ao Presidente do Senado e convocada sessão para promulgação da emenda<sup>5</sup>. (grifo nosso)

Sobre essa tramitação das propostas de emenda à Constituição prevista na Câmara dos Deputados, destacam-se alguns pontos.

Nota-se, inicialmente, que o artigo 201, inciso I, do RICD, traz limitações quanto à iniciativa da proposição, já destacadas anteriormente, constantes do texto constitucional. E, em sequência, o inciso II traz as limitações circunstanciais e as cláusulas pétreas.

A partir da necessidade de participação de pelo menos um terço da Casa para apresentação de uma PEC, percebe-se a dimensão do prestígio dado pelo constituinte originário a uma emenda constitucional, prerrogativa das mais importantes de que dispõe o poder constituinte derivado reformador.

As demais limitações procedimentais exigidas pela Constituição Federal são reproduzidas no regimento interno e se referem ao quórum qualificado para aprovação (art. 202, §7º, RICD) e a necessidade de dois turnos de deliberação (art. 202, §6º, RICD). Para efeitos comparativos, observa-se que nas regras para apreciação de projetos de lei ordinária fica estabelecido um único turno de discussão e votação (art. 65, CF), e somente um quórum de maioria simples (art. 47, CF), ou seja, a maioria dos votos dos parlamentares que estiverem presentes na sessão, desde que esteja presente a maioria absoluta dos membros da Casa.

Um ponto que não pode deixar de ser mencionado é a previsão trazida pelo *caput* do art. 202 do RI de que as propostas de emenda à Constituição serão submetidas a um exame prévio de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça da Casa.

Em seguida, a proposição segue para uma Comissão Especial, comissão temporária responsável por analisar o mérito da PEC e proferir o parecer que será lido em plenário. Para tanto, possui um prazo de quarenta sessões.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, 2016.

O § 3º do art. 202 do Regimento é um dispositivo que retrata o rigor com que o constituinte originário tratou a modificação da Carta Magna, o qual exige 1/3 (um terço) dos membros da Casa também para apresentar emendas às PECs. O § 6º do art. 202, entretanto, possui maior relevância ao objeto do presente trabalho. Determina que entre o primeiro e o segundo turnos de discussão e votação exigidos pela Constituição Federal ocorra um interstício, ou seja, um lapso temporal, de cinco sessões. Aspecto peculiar ao regimento interno da Câmara Baixa é que seus prazos estão sempre previstos em sessões plenárias, o que acaba por tornar esse lapso temporal algumas vezes mais longo do que o esperado.

### **1.3 Tratamento do tema no Regimento do Senado Federal**

O Regimento Interno do Senado Federal traz no Título referente às proposições sujeitas às disposições especiais o capítulo que detalha o procedimento das propostas de emenda à Constituição na Câmara Alta:

**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, § 2º);**

§ 1º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (Const., art. 60, § 4º):

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.

§ 2º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (Const., art. 60, § 1º).

Art. 355. A proposta será lida no Período do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, para distribuição aos Senadores.

Art. 356. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer.

Parágrafo único. O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que concluir pela apresentação de emenda deverá conter assinaturas de Senadores que, complementando as dos membros da Comissão, compreendam, no mínimo, um terço dos membros do Senado.

Art. 357. Cinco dias após a publicação do parecer no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia.

Art. 358. Decorrido o prazo de que trata o art. 356 sem que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania haja proferido parecer, a proposta de emenda à Constituição será incluída em Ordem do Dia, para discussão, em primeiro turno, durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas.

§ 1º O parecer será proferido oralmente, em plenário, por relator designado pelo Presidente.

§ 2º Durante a discussão poderão ser oferecidas emendas assinadas por, no mínimo, um terço dos membros do Senado, desde que guardem relação direta e imediata com a matéria tratada na proposta.

Art. 359. Para exame e parecer das emendas, é assegurado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o mesmo prazo estabelecido no art. 356.

Art. 360. Lido o parecer no Período do Expediente, publicado no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico com a proposta e as emendas, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia.

Art. 361. Esgotado o prazo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, proceder-se-á na forma do disposto no caput do art. 358 e em seu § 1º.

§ 1º Na sessão deliberativa ordinária que se seguir à emissão do parecer, a proposta será incluída em Ordem do Dia para votação em primeiro turno.

§ 2º Somente serão admitidos requerimentos que objetivem a votação em separado de partes da proposta ou de emendas.

§ 3º A deliberação sobre a proposta, as emendas e as disposições destacadas para votação em separado será feita pelo processo nominal.

**Art. 362. O interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis.**

Art. 363. Incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para

discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito.

Art. 364. Encerrada a discussão, em segundo turno, com apresentação de emendas, a matéria voltará à Comissão, para parecer em cinco dias improrrogáveis, após o que será incluída em Ordem do Dia, em fase de votação.

Art. 365. Aprovada, sem emendas, a proposta será remetida à Câmara dos Deputados; emendada, será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá o prazo de três dias para oferecer a redação final.

Art. 366. A redação final, apresentada à Mesa, será votada, com qualquer número, independentemente de publicação.

Art. 367. Considera-se proposta nova o substitutivo da Câmara a proposta de iniciativa do Senado.

Art. 368. Na revisão do Senado à proposta da Câmara aplicar-se-ão as normas estabelecidas neste Título.

Art. 369. Quando a aprovação da proposta for ultimada no Senado, será o fato comunicado à Câmara dos Deputados e convocada sessão para promulgação da emenda (Const., art. 60, § 3º).

Art. 370. (Revogado).

Art. 371. É vedada a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si.

Art. 372. Aplicam-se à tramitação da proposta, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições.

Art. 373. A matéria constante de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (Const., art. 60, § 5º)<sup>6</sup>. (grifo nosso)

Observa-se, portanto, que assim como acontece na Câmara dos Deputados, o Regimento reproduz as limitações que o poder constituinte originário impôs para que ocorra a modificação do texto constitucional, trazidas pelo artigo 60 da Constituição Federal.

Entretanto, através de construção doutrinária, tem-se que só iniciam sua tramitação no Senado Federal as propostas de emenda à Constituição que forem de autoria de

---

<sup>6</sup>BRASIL, Congresso. Senado Federal, 2016.

1/3 (um terço) dos Senadores ou se propostas por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado, no Parecer nº 692, de 1995, cujo relator era o senador Bernardo Cabral, se posicionou da seguinte forma:

[...] com base na regra geral insculpida no artigo 60 da Constituição vigente, o Poder Executivo pode – sendo-lhe facultado – encaminhar suas propostas de emendas ao texto constitucional, ora para a Câmara dos Deputados, ora para o Senado Federal, pois a regra do artigo 64, que o obriga a encaminhar os projetos de lei de sua autoria para a Câmara, é uma regra excepcional que deve ser interpretada de forma estrita abrangendo, apenas, a hipótese do projeto de lei, não se estendendo, por conseguinte, a hipótese da proposta de Emenda à Constituição<sup>7</sup>.

Apesar disso, a doutrina entende de forma diversa, considerando que existe uma lacuna normativa e que, nesses casos, usa-se a analogia como forma de integração do Direito. Assim, entende-se perfeitamente possível a aplicação, no caso das emendas constitucionais, da regra do art. 64, *caput*, da CF, segundo o qual a iniciativa de projetos do Presidente da República deve ser exercida perante a Câmara dos Deputados (TRINDADE, 2016, p. 148).

Segundo Sérgio Valladão Ferraz, “a Câmara dos Deputados será a Casa Iniciadora se a PEC foi apresentada por um terço dos membros da Câmara ou pelo Presidente da República” (FERRAZ, 2007, p. 161).

O Manual de Redação da Presidência da República ainda orienta que “a tramitação de emenda constitucional só não se iniciará na Câmara, e sim no Senado, quando proposta por no mínimo um terço dos seus membros ou se proposta por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação”<sup>8</sup>.

O Regimento Interno do Senado Federal coloca que:

Art. 212. Poderão ter tramitação iniciada no Senado propostas de emenda à Constituição de iniciativa:

---

<sup>7</sup> CABRAL, Bernardo. Parecer nº 692, de 1995. Senado Federal: Comissão de Constituição e Justiça.

<sup>8</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Manual de Redação. Item 20.6.1.

I - de um terço, no mínimo, de seus membros (Const., art. 60, I);

II - de mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (Const., art. 60, III)<sup>9</sup>.

Sobre o enunciado acima, ensina João Trindade:

Percebe-se, porém, a utilização do verbo *poder* (“poderão”). A pergunta é: as propostas de emenda constitucional iniciadas por mais da metade das assembleias legislativas *pode* ou *deve* ter sua tramitação iniciada no Senado Federal?

A resposta, segundo entendemos, é pela *obrigatoriedade* do início no Senado. Em primeiro lugar, porque não há motivo para que tal PEC tenha início na Câmara dos Deputados, já que se trata de verdadeira *iniciativa federativa* – que *deve*, portanto, ser exercida perante a Casa que representa as unidades federadas e o Distrito Federal (TRINDADE, 2016, p. 148-149).

Sobre o juízo prévio de admissibilidade, diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde é realizado pela Comissão de Constituição e Justiça e o mérito das PECs é analisado por uma comissão especial temporária criada exclusivamente para isso, no Senado Federal a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, comissão permanente da Casa, é responsável pela análise preliminar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, como fazem em relação a todas as proposições que são submetidas à apreciação do Plenário. Trata-se de determinação constante do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado, estando também sob a responsabilidade da CCJ a análise do mérito da proposição, para o que é dado um prazo de até 30 dias.

O Regimento Interno do Senado traz, nos art. 358 e 361, flexibilização na tramitação das propostas de emenda à Constituição, o que se assemelha a tramitação das proposições ordinárias. Trata-se da possibilidade de, transcorrido o prazo de trinta dias sem que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania haja emitido seu parecer, ocorra a inclusão da matéria na ordem do dia com parecer a ser proferido em Plenário por relator designado pelo Presidente.

---

<sup>9</sup> BRASIL, Congresso. Senado Federal, 2016

Pelo § 2º do art. 358 do RISF, tem-se a exigência da assinatura de pelo menos 1/3 (um terço) dos Senadores para que seja apresentada emenda à PEC, condição esta também exigida no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e em perfeita harmonia com a vontade do constituinte originário.

Entretanto, no Senado Federal o lapso temporal exigido entre o primeiro e o segundo turnos de discussão e votação das PECs é de, no mínimo, cinco dias úteis. Ainda que seja prazo mínimo, na maior parte dos casos trata-se de interstício consideravelmente menor que o da Câmara dos Deputados.

## **CAPÍTULO 2: REQUERIMENTO DE CALENDÁRIO ESPECIAL DE TRAMITAÇÃO DE PEC**

Dentro de pouco tempo, a Constituição Federal de 1988 completará três décadas de existência. Do início desse período até a presente data, o texto constitucional já foi emendado 91 vezes, o que deve ser motivo de espanto quando se considera o fato de tratar-se de Carta classificada como rígida.

Um dos motivos que permitiu esse número exagerado de alterações, a supressão do interstício entre turnos para votação de PEC, apresenta-se como exemplo de uma das disposições com viés de ilegitimidade que surgiram ao logo da vigência da atual Constituição. Isso remete a um passado autoritário das Casas do Congresso, revelando a presença de uma matriz inspirada em modelos ditatoriais ainda influentes atualmente na rotina congressual brasileira, mesmo que de forma imperceptível.

Embora sutis, tais atitudes são responsáveis por modificar os instrumentos normativos que regulam todo o conjunto de regras envolvidas no cotidiano de um cidadão, pois influenciam na construção do Direito legislado. Os destinatários desse Direito normalmente não são capazes de perceber a influência do responsável por interligar, mesmo que atuando através de detalhes, as regras gerais da sociedade à mesma, que Ronald Dworkin chama 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, subjogados em espírito enquanto discutimos o que devemos fazer [...]. (DWORKIN, 2007, p. 11)

Mas não é por ser considerado por alguns parlamentares ou legisladores como apenas um detalhe dentro de todo o processo legislativo de uma PEC, que o interstício deixa de possuir proeminente significado.

Interstício, segundo o Vocabulário Jurídico, tem origem no latim *interstitium* (intervalo de tempo) entendendo-se, na linguagem jurídica, como o espaço de tempo a 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”. (SILVA, 2014, p.1170)

Na seara do Direito Administrativo, é o tempo em que, necessariamente, o funcionário ou empregado deve ser mantido numa classe ou categoria da hierarquia funcional, antes que possa ser promovido ou progredido. Se for determinada por lei, essa *demora* ou *permanência obrigatória*, numa classe ou num nível por certo tempo, a fim de que possa passar a outro imediatamente superior, é chamada de *interstício legal* (SILVA, 2014).

Ainda, segundo Plácido e Silva:

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 tem a função de dar nova posição ou novo aspecto às coisas ou às pessoas.

Deste modo, interstício não é mero *intervalo*: é intervalo que tem um fim a cumprir. (SILVA, 2014, p.1170)

O corte desse interstício acaba por violar a exigência constitucional de dois turnos de votação de Proposta de Emenda à Constituição, comprometendo “(...) o próprio sentido de democracia, porque subtrai um intervalo que é, em si, parte dos instrumentos vitais de defesa da cidadania”. (CARVALHO, H. P., 2010, p. 12)

Tal consideração pode ser assim feita, pois:

Trata-se de um período estabelecido [...] 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 recebeu o poder originário para fazê-lo, requer ritos especiais e condições expressas para sua alteração. 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 expresso de exigências formais e até solenes. (CARVALHO, H. P., 2010, p. 12-13)

Dessa forma, o interstício incorporado nos artigos 202, § 6º, e 362, *caput*, dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, se apresentam como forma de integração da vontade constitucional, que prevê dois turnos de discussão e votação.

Importante ressaltar que o interstício comum na Câmara dos Deputados é de 2 (duas) sessões, segundo o art. 150, *caput*, do RICD, e de 3 (três) dias úteis no Senado Federal, segundo o art. 280 do RISF. Por ser diferenciado, em ambas as Casas, quando se trata de proposta de emenda à Constituição, isso demonstra mais uma vez a importância dada ao interstício que deve ser respeitado entre os turnos de votação e discussão.

Ora, é preciso que ocorra um maior processo de análise e amadurecimento pelo Poder Legislativo quando se está diante de uma PEC, sendo necessário que os parlamentares se debruçam sobre seu conteúdo e reflitam acerca da alteração que ela poderá promover na Lei Maior. A não observância desses prazos é suficiente para prejudicar o debate sobre a proposta em questão, resultando, ainda, em vícios no próprio procedimento legislativo que pode resultar em mudanças na Constituição.

O respeito a esse procedimento não é desmotivado, pois este não passou a existir por mero acaso. Em sua tese, Heraldo Pereira declara que:

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. (CARVALHO, H. P., 2010, p. 16)

É necessário um tipo democrático de procedimento para que não ocorra risco de supressão do próprio direito, o que revelaria autoritarismo pela morte do próprio fenômeno jurídico e da normatividade que este pretendeu conceber para organizar relações entre pessoas. A política rege o direito e ambos se complementam, por mais antagônicos que possam figurar, sendo a Constituição, e tudo que esta traz consigo, o mecanismo de acoplamento entre tais institutos. (CARVALHO NETTO, 2001)

Ainda sobre a importância do interstício, demonstra-se pertinente o uso das palavras de Gabriel Dezen Jr:

[...] a prescrição constitucional que determina a realização da votação da PEC em dois turnos não é mera formalidade numérica destituída de sentido. Ao contrário, prende-se à percepção da necessidade de decantação do quanto decidido em primeiro turno, se aprovada a proposição, conduzindo a uma necessária maturação do regramento que se pretende impor à matéria constitucional, a um sopesamento de seus efeitos jurídico-normativos e uma fundamental reflexão sobre as razões e efeitos da mutação formal da Constituição. (JUNIOR, 2015, p. 261)

Com a exigência de discussão e votação em dois turnos, o espírito trazido pela Constituição também teve a intenção de, além dos motivos já demonstrados, evitar que acordos de liderança partidárias formados de um dia para o outro, que podem ser desfeitos tão rapidamente quanto foram criados, modifiquem a Constituição que os membros desses mesmos partidos juraram respeitar e defender. Ora, se os parlamentares, representantes do povo brasileiro, são incapazes de respeitar o Regimento Interno que rege o funcionamento de sua Casa, não se pode esperar que a sociedade brasileira respeite as leis do País.

A matriz autoritária citada anteriormente permitiu que muitos parlamentares das Casas do Congresso acreditassem, sem legitimidade alguma, que a soberania do plenário se

sobrepusesse inclusive ao regimento interno que a regula. O respeito ao Regimento é também a garantia do respeito aos direitos das minorias parlamentares e, além disso, a garantia do cumprimento do devido processo legislativo. Em ambos os aspectos, representa, afinal, o respeito ao Estado Democrático de Direito.

A possibilidade de existência de recursos ou disposições com viés ilegítimo fez com que surgisse, desde um simples “Requerimento de Quebra de Interstício” ao “Requerimento de Calendário Especial” de Tramitação de Proposta de Emenda à Constituição no Senado Federal, sendo este último, em particular, o objeto de estudo do presente trabalho.

## **2.1 Do Requerimento de Dispensa de Interstício ao Requerimento de Calendário Especial**

O desacatamento ao interstício legal entre turnos de votação de PEC, previsto em ambos os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional, teve origem em épocas diferentes, surgindo de maneira imperceptível, mas que aos poucos foi ganhando destaque. O que antes era exceção à regra veio, depois, a se sobrepor à mesma.

O intervalo requerido pelas duas resoluções, de cinco dias úteis no Senado e de cinco sessões na Câmara, torna quase impossível a conclusão de um processo em prazo inferior a duas semanas, o que pode ser considerado tempo demasiado quando vai de encontro aos interesses reformadores.

Nas palavras de Heraldo Pereira de Carvalho:

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. (CARVALHO, H. P., 2010, p. 100)

Foi em sessão no Senado Federal, com presença bem baixa de parlamentares presentes, que nasceu o primeiro Requerimento de Dispensa de Interstício destinado à votação de uma proposta de Emenda à Constituição, a qual tinha como finalidade a futura Emenda

15/1996, que trata de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. A princípio, os senadores presentes nem perceberam o que ali estava sendo feito; apenas quando a votação já havia sido iniciada é que atentaram para a questão. Presidida pelo senador Ney Suassuna (PMDB – PB), uma vez que o presidente do Senado Federal, senador José Sarney (PMDB – MA), estava ausente, a pressa pelo fim da votação e aprovação do requerimento estava clara, pois mal foi dado aos senadores tempo para que se manifestassem, a favor ou contrariamente. Uma fala do Senador Pedro Simon (PMDB – RS) resume a situação: “Sr. Presidente, apenas quero dizer que não sei o que votei [...]”<sup>10</sup>.

O Requerimento nº 673, de 1996, apresentou a seguinte redação:

Nos termos do art. 281, c/c o art. 372, do Regimento Interno, requeiro a dispensa de interstício e prévia distribuição de avulsos para o Parecer nº 404, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 1996<sup>11</sup>.

Vale ressaltar que os artigos 281 e 372 do RI citados como base para dispensa do interstício apresentam as seguintes redações, respectivamente:

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

Art. 372. Aplicam-se à tramitação da proposta, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições.<sup>12</sup>

Ora, como já tratado anteriormente, uma proposta de emenda à Constituição necessita de rito especial, não se enquadrando na situação apresentada pelos artigos supracitados, que serviram como fonte ilegítima para esse subterfúgio.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Congresso. Senado, 1996a, p. 11.894.

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

<sup>12</sup> BRASIL. Congresso. Senado Federal, 2016

O segundo requerimento foi apresentado na semana seguinte ao primeiro, e através dele o plenário do Senado Federal pôde realizar, nos mesmos dias, em primeiro e segundo turnos, as votações que resultaram nas Emendas 14/1996 e 15/1996.

Mas não foi somente no Senado Federal que o interstício passou a ser violado.

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. (CARVALHO, H. P., 2010, p. 61)

Embora também previsto na Câmara dos Deputados, o Requerimento de Dispensa de Interstício nesta Casa é utilizado de forma bem mais rara.

Depois de utilizado, no Senado, para aprovação das Emendas Constitucionais 14 e 15, de 1996, o requerimento de quebra de interstício só foi utilizado novamente depois de três anos para aceleração da tramitação da PEC nº 1, de 1999, que resultou na Emenda Constitucional nº 22, de 1999.

Normalmente, como já foi demonstrado no Capítulo 1, a apreciação das propostas de emenda à Constituição tem início na Câmara dos Deputados. Porém, por envolver um maior número de parlamentares, por apresentar prazo intersticial maior e por outros motivos do cotidiano desta Casa, muitas vezes o processo acaba por atrasar ou demorar demasiadamente até avançar para a outra Casa. Logo, o Senado Federal considerou que precisava acelerar o procedimento, o que justifica ser ele a Casa na qual mais se utiliza a dispensa de interstício.

O artifício do Requerimento de Dispensa de Interstício ainda demoraria um pouco para se tornar prática recorrente na rotina parlamentar brasileira. Após a Emenda n.º 22/1999 (PEC 1/1999), foi repetido somente em torno de um ano depois, com a Emenda n.º 25/2000 (PEC 15A/1998). Após esses casos, mais uns poucos exemplos nos dois anos seguintes utilizaram da dispensa de interstício para acelerar o processo de aprovação de PEC. No

entanto, até aí, a quebra regimental ainda não parecia suficiente para reduzir o tempo necessário para que as reformas ocorressem.

Talvez esse tenha sido o incentivo básico para que, em dezembro de 2001, fosse criado, no Senado Federal, um dispositivo ainda mais elaborado, que seria mais efetivo, chamado de Requerimento de Calendário Especial.

Durante a tramitação da PEC nº 2A, de 1995, após a votação em primeiro turno, foram aprovados em plenário dois requerimentos: o RQS nº 758, de 2001, que solicitava a quebra de interstício durante a tramitação da proposição e o RQS nº 768, de 2001, que solicitava calendário especial para sua tramitação, estabelecendo datas para a realização de sessões deliberativas extraordinárias para que fosse acelerada a deliberação da matéria. Ficava, assim, inaugurada a utilização, no Senado Federal, do Requerimento de Calendário Especial.

De pronto, este foi o responsável pela votação da Emenda n.º 35/2001 (PEC 2A-1995), gerando fortes reações no Plenário.

Heraldo Pereira de Carvalho conta que:

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 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. (CARVALHO, H. P., 2010, p. 67-68)

A soberania do Plenário seria o motivo principal para que se aceitasse a criação de tal dispositivo neste dia 12/12/2001. A partir disso, grande parte da discussão girou em torno do artigo 412 do Regimento Interno, que, em seu inciso III, estabelece a impossibilidade de acordos de lideranças ou mesmo de decisão do plenário prevalecer sobre o próprio Regimento.

Muitos senadores argumentaram que a prática da quebra de interstício já era recorrente e ainda que a aprovação deste requerimento seria um caminho para fortalecer o papel do Senado. De fato, senadores, como por exemplo Romero Jucá e Heloisa Helena, tomaram a palavra para dizer que existia a possibilidade de uma alteração a partir do momento em que o entendimento dos líderes era unânime. Esqueceram-se que:

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. (CARVALHO, H. P., 2010, p.70)

Por fim, a opinião de muitos parlamentares era de estavam servindo ao melhor interesse público, ao melhor interesse da sociedade brasileira. No entanto, os interesses do povo por eles representados estavam longe de ser a prioridade, pois o que em verdade prevalece são os interesses político-partidários de ocasião. É por isso mesmo que não foram raros os casos de senadores que mudaram de opinião acerca da quebra de interstício. Um bom exemplo é o do Senador Pedro Simon, que no primeiro caso de Requerimento de Dispensa de Interstício tomou a palavra para dizer que não sabia sobre o que havia votado, mas em sede da votação da PEC em questão comentou que a assessoria da Mesa poderia telefonar para a residência de alguns senadores que já tinham ido embora, pois estava preocupado com o quórum mínimo para aprovação não ser ali suficiente.

Outro exemplo é o da Senadora Heloisa Helena: sua opinião em relação à aprovação do requerimento para acelerar a votação da Emenda n.º 35/2001 já fora demonstrada, época em que pertencia ao Partido dos Trabalhadores – PT. Entretanto, em outro período político, após ter mudado de partido para fundar o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, em sede de votação da EC 45/ 2004 - PEC 29/2000, embora tenha dito que respeitava o acordo dos líderes, registrou seu veemente protesto contra essa decisão, por tratar-se de exceções ao Regimento<sup>13</sup>.

Esse tipo de requerimento foi aprovado na tramitação da PEC nº 18, de 2002, que resultou na Emenda Constitucional nº 37, de 2002, que tratava do regime dos precatórios; na

---

<sup>13</sup> BRASIL. Congresso. Senado, 2004, p. 36777

PEC nº 19, de 2002, que resultou na Emenda Constitucional nº 38, de 2002, sobre a incorporação de policiais militares do antigo território de Rondônia aos quadros da União; assim como na tramitação da PEC nº 3, de 2002, que resultou na Emenda Constitucional nº 39, de 2002, que instituiu a contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal.

A partir da EC 35/2001, as emendas constitucionais seguintes foram aprovadas ora utilizando-se o requerimento de calendário especial, ora utilizando-se o requerimento de quebra de interstício. Merecendo um destaque especial, aprovou-se a Emenda n.º 38/2002 (PEC 19/2002), que incorporou aos quadros da União policiais militares do extinto território de Rondônia, porque sua votação ocorreu por um detalhe que merece atenção, uma vez que o Requerimento de Calendário Especial foi aprovado no mesmo dia da sessão de primeiro turno, e a votação programada do segundo turno ficou para uma data oito dias posterior.

Depois desse fato, as práticas procedimentais foram sendo mescladas, até que se chegou ao “modelo perfeito” de requerimento de calendário especial, que passou a ser utilizado na rotina das tramitações de propostas de emendas à Constituição no Senado Federal: previsão de sessões deliberativas extraordinárias para discussão e votação em primeiro e segundo turnos realizadas sucessivamente, separadas por alguns minutos, numa mesma data. Atingiu-se, talvez, o objetivo original do modelo de Calendário Especial, embora disfarçado pelo seu antigo nome, Requerimento de Dispensa de Interstício.

O Requerimento n.º 143/2006 teve autoria de líderes partidários e foi submetido ao plenário em “caráter excepcional” para a votação da Emenda n.º 50/2006 – PEC 8/2006, com dispensa de interstício para o cumprimento de um cronograma que previa desde leitura e encaminhamento à Comissão de Constituição e Justiça, passando pela reunião da CCJ para instrução e leitura do parecer no Plenário, até a convocação das sessões deliberativas extraordinárias que se fizessem necessárias para a tramitação em primeiro e segundo turnos desta proposta, que viria a modificar o artigo 57 da Constituição Federal.

18:31 – Durante a apreciação, em primeiro turno, da PEC 3/2000, que trata de assunto correlato, é lido e aprovado o Requerimento nº 143, de 2006, subscrito pelas lideranças partidárias, solicitando a dispensa de todos os interstícios referentes à Proposta de Emenda à Constituição Emenda nº 8, de 2006, para possibilitar a apreciação da

matéria em primeiro e segundo turnos nesta data, em sessões deliberativas extraordinárias a serem realizadas sucessivamente.

Usam da palavra na primeira sessão de discussão, e primeiro turno, o Senador Jefferson Péres, o Sr. Presidente Renan Calheiros e os Senadores Wellington Salgado de Oliveira, Gerson Camata, João Batista Motta, Eduardo Suplicy, Pedro Simon, Heráclito Fortes, Mão Santa, Sérgio Cabral, Heloisa Helena, Romeu Tuma, Aloizio Mercadante e Ana Júlia Carepa<sup>14</sup>.

Quanto a esse requerimento, não houve nenhuma manifestação contrária em público. Logo, aprovou-se o cronograma e iniciou-se o procedimento por ele descrito. Na prática, o presidente da Mesa Diretora e do Senado Federal, senador Renan Calheiros (PBDB – AL), deu continuidade à primeira sessão deliberativa, mantendo a praxe legislativa, como se não houvesse um tempo cronológico.

Renan Calheiros ainda esclareceu que nos termos do disposto pelo artigo 358 do Regimento Interno, a matéria em questão iria constar da Ordem do Dia durante cinco sessões deliberativas, em fase de discussão em primeiro turno, nas quais poderiam ser oferecidas emendas. Prontamente, partiu-se para a segunda sessão de discussão, em primeiro turno, iniciada às 19 horas e 53 minutos, em que novamente não houve nenhuma manifestação dos presentes, e já se anunciou que a matéria iria constar da Ordem do Dia da próxima sessão deliberativa extraordinária para o prosseguimento da discussão<sup>15</sup>.

Deste modo, sessões extraordinárias foram convocadas sucessivamente, uma atrás da outra, com intervalo de somente um minuto entre elas, ou seja, às 19h54, 19h55 e 19h56. Cumpru-se, assim, a formalidade exigida de cinco sessões de discussão, em primeiro turno<sup>16</sup>.

Em seguida, o presidente do Senado Federal fez convocação imediata da sessão extraordinária, para que tivesse início a discussão, em segundo turno, da PEC nº 8/2006. A regra demanda que em segundo turno sejam feitas três sessões deliberativas. A primeira delas ocorreu às 20 horas e 12 minutos, enquanto às 20 horas e 15 minutos já transcorria a terceira e

---

<sup>14</sup> Tramitação da Proposta de Emenda À Constituição nº 8, de 2006. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76618>>. Acesso em 15/06/2016.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

última. Então, a matéria pôde ser votada e aprovada, com 55 votos a favor, um voto contra e nenhuma abstenção<sup>17</sup>.

Importante aqui esclarecer quais seriam as diferenças básicas entre o Requerimento de Dispensa de Interstício e o Requerimento de Calendário Especial.

O Requerimento de Dispensa de Interstício trata somente da quebra do intervalo previsto no Regimento Interno de uma Casa para que ocorra as votações do primeiro e segundo turnos de uma proposta de emenda à Constituição. O Requerimento de Calendário Especial de tramitação de PEC, entretanto, vai muito além, pois, para tornar mais efetivo e célere o processo, prevê a dispensa de todos os interstícios regimentais previstos. Ou seja, quando aprovado, são suprimidos os intervalos desde a apresentação pela Comissão de Constituição e Justiça até a aprovação nos dois turnos de votação no Plenário da Casa. Para tanto, aprova-se um cronograma a ser seguido.

O que tornou o requerimento responsável pela aprovação da Emenda n.º 50/2006 mais especial ainda, foi que as sessões de discussão e votação dos dois turnos aconteceram seguidamente, todas no mesmo dia, com um intervalo de poucos minutos. Este poderia ser considerado como modelo perfeito de Requerimento de Calendário Especial.

A partir disso, o Senado Federal continuou a utilizar-se do requerimento de calendário especial para tramitação de PEC, uma vez que conseguiu construir um entendimento unânime entre seus membros de que esta prática não era antirregimental, nem violadora da Constituição Federal, de acordo com manifestação do Supremo Tribunal Federal ao considerar tratar-se de matéria *interna corporis*. Mesmo as primeiras vozes contrárias à prática, em pouco tempo, passaram a apoiá-la quando se tratava de matérias que tinham interesse em ver aprovadas.

## **2.2 O Modelo Atual de Requerimento de Calendário Especial no Senado Federal**

Diante de longo prazo de uso rotineiro dessa ferramenta, o requerimento de calendário especial passa por mais uma “evolução” nos dois últimos anos. O Senado Federal

---

<sup>17</sup> Ibidem.

superou a “inconveniência” de inaugurar e encerrar sucessivas sessões deliberativas extraordinárias, quase sempre separadas por intervalos de apenas cinco minutos, ou menos, para que ocorresse a aprovação de forma mais célere das propostas de emenda à Constituição, e agora passa a realizar o primeiro e o segundo turno de votação dentro da mesma sessão deliberativa ordinária, sendo que muitas vezes trata-se da mesma sessão em que foi aprovado o próprio requerimento sobre a matéria.

Isso demonstra que, no atual modelo de Requerimento de Calendário Especial, nem o próprio procedimento adotado inicialmente e dito como “perfeito”, por teoricamente cumprir os objetivos primordiais deste, permanece sendo obedecido.

A falta de interferência do Supremo Tribunal Federal, em respeito ao princípio da separação dos poderes, junto com a falta da devida fiscalização pelo povo em relação aos seus representantes, permitiram aos parlamentares tornar ainda mais grave uma prática que já era ilegítima e abusiva para com o Regimento Interno, bem como para com a Constituição Federal e com a própria cidadania brasileira.

O modelo atual de Requerimento de Calendário Especial tomou contornos absurdos e inconstitucionais, uma vez que, em sua aplicação de fato, deixou-se de apenas suprimir os interstícios, não se respeitando mais nem a existência dos dois turnos propriamente ditos, previstos no art. 60, § 2º, da Carta de 1988.

O interesse público, antes usado como desculpa para a criação e manutenção do calendário especial, não aparece mais de forma alguma. Fica cada vez mais evidente a atuação dos legisladores em prol dos seus próprios interesses ou dos de seus partidos. Muitas vezes busca-se somente aumentar o rendimento legislativo da Casa em um determinado semestre, demonstrando, assim, mais um despautério presente na realidade legislativa brasileira.

No entanto, a situação atual ainda apresenta outras incongruências. Não ocorre tão somente a desconsideração a um intervalo temporal necessário para que o mérito seja pensado e amadurecido por aqueles que irão votá-lo. Chegou-se ao ponto em que o Regimento é violado para que seja aprovada uma proposta em que não houve o estudo técnico necessário a um texto que será incorporado à Lei de maior hierarquia em um Estado Democrático de Direito.

É o caso, por exemplo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2015, cuja primeira signatária é a Senadora Ana Amélia, que acrescenta o § 6º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a criação, por lei, de encargo financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, decorrente da prestação de serviços públicos, sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros, nos termos que especifica.

Nesse exemplo, o Requerimento de Calendário Especial já havia sido aprovado (Requerimento nº 876, de 2015)<sup>18</sup>, e, portanto, a supressão dos interstícios. No Plenário, o Parecer de Plenário nº 646/2015, proferido pelo Senador Delcídio do Amaral, substituiu a Comissão de Constituição e Justiça<sup>19</sup>.

Em seguida, na mesma sessão em que foi anunciada a matéria se deu a aprovação, em dois turnos de votação. Deste modo, não foi obedecido o sistema em que se abrem, sucessivamente, com a duração de poucos minutos cada, as cinco sessões de discussão, em primeiro turno, e as três sessões de discussão, em segundo turno.

Para evidenciar como o cenário se desenrolou, transcreve-se parte da fala do presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, retirada do Diário do Senado Federal:

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL)  
– Tendo sido aprovado o calendário especial de tramitação, passa-se à apreciação da proposta em segundo turno.

Em discussão. (Pausa.)

Não havendo quem queira discutir, nós estamos colocando em votação.

As Senadoras e os Senadores já podem votar. (Pausa)<sup>20</sup>

Mais uma vez, ficou demonstrado o poder que os próprios parlamentares atribuíram à soberania do plenário, ao acordo entre as lideranças partidárias, à mera vontade da maioria. Neste mesmo caminho, percebe-se que os limites que poderiam ser atribuídos às atividades destes senadores tornam-se cada vez mais subjetivos.

---

<sup>18</sup> BRASIL. Congresso. Senado Federal. Diário do Senado Federal, 27 de agosto de 2015, p. 496.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 498.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 517.

Nesse contexto, é relevante que ainda se comente sobre o Requerimento de Calendário Especial nº 1126, de 2015, que acelerou o processo da PEC nº 107, do mesmo ano.

Com base no art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal, requeremos que a PEC 107/2015, já deliberada e aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e encaminhada à Secretaria Geral da Mesa para deliberação em plenário, tramite em calendário especial. A PEC altera a alínea “a” do inciso IX do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, para dispor que incide o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação na entrada de bem proveniente do exterior, ainda que a importação seja relativa à operação de arrendamento mercantil com ou sem possibilidade de transferência ulterior de propriedade<sup>21</sup>.

A importância deste requerimento se encontra na justificativa usada para o embasamento do mesmo, de forma a legitimá-lo. Diferentemente dos casos anteriores, utilizou-se o artigo 412 do Regimento Interno do Senado Federal, presente dentro do Título XV desta resolução, destinado aos princípios gerais do processo legislativo.

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

I - a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;

II - modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;

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;

IV - nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;

V - prevalência de norma especial sobre a geral;

VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;

---

<sup>21</sup> Requerimento nº 1126, de 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/s/-/materia/123441>. Acesso em 15/06/2016.

- VII - preservação dos direitos das minorias;
- VIII - definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;
- IX - decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;
- X - impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do quorum regimental estabelecido;
- XI - pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;
- XII - publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;
- XIII - possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.<sup>22</sup>

Os senadores utilizaram aqui a exceção presente no inciso III deste artigo para justificar a violação das normas regimentais e constitucionais, sob o argumento de que o Plenário seria soberano para decidir, mesmo que à revelia dos procedimentos regimentalmente previstos. No entanto, mesmo que se considere essa fundamentação, a votação não ocorreu nos exatos termos previstos no dispositivo citado.

O inciso III do art. 412 determina que, para que haja a prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, é preciso que esta seja tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa. Na votação desta PEC, isso não se deu, tendo ocorrido a mera assinatura dos líderes partidários. Além disso, este foi caso isolado e ainda não suficientemente convincente para amparar o uso do calendário especial quando a matéria tratada objetivar a alteração do texto constitucional.

Ademais, o uso constante de artifícios com viés de ilegitimidade como o Requerimento de Calendário Especial abre portas para que exemplos piores surjam. É o caso do modelo atual do próprio requerimento, que viola sua ideia originária, degenerando ainda mais o que já deveria ser a escusa para se desrespeitar o interstício.

---

<sup>22</sup> BRASIL, Congresso. Senado Federal, 2016.

### **CAPÍTULO 3: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO DE PEC**

Antes de se adentrar ao tema proposto por este capítulo, importa seja feita uma breve explanação geral sobre controle de constitucionalidade, destacando-se o caso brasileiro.

Segundo Luís Roberto Barroso:

O ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la. O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, consistindo na verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. (BARROSO, 2012, p. 18)

Deste modo, “aplicar uma norma inconstitucional significa deixar de aplicar a Constituição” (BARROSO, 2012, p.18).

A supremacia da Constituição revela que esta é o fundamento de validade de todas as demais normas, de forma que nenhuma lei ou ato normativo possa subsistir validamente se não estiver em conformidade com o texto constitucional.

O controle de constitucionalidade moderno foi inaugurado pelo caso *Marbury v. Madison*, em 1803, que terminou por assentar o princípio da supremacia da Constituição, da subordinação a ela de todos os Poderes estatais e da competência do Judiciário como seu intérprete final, podendo invalidar os atos que lhe contravenham, tornando-se o mais célebre caso constitucional de todos os tempos.

Nas palavras de Luís Roberto Barroso:

*Marbury v. Madison* foi a primeira decisão na qual a Suprema Corte afirmou seu poder de exercer o controle de constitucionalidade, negando aplicação a leis que, de acordo com sua interpretação, fossem inconstitucionais. Assinale-se, por relevante, que a Constituição não conferia a ela ou a qualquer outro órgão judicial, de modo explícito, competência dessa natureza. Ao julgar o caso, a Corte procurou demonstrar que a atribuição decorreria logicamente do sistema. A

argumentação desenvolvida por Marshall acerca da supremacia da Constituição, da necessidade do *judicial review* e da competência do Judiciário na matéria é tida como primorosa. (BARROSO, 2012, p. 20)

Historicamente o controle de constitucionalidade foi introduzido no Brasil, de forma expressa, pela Constituição de 1891, adotando-se o modelo americano, de forma a positivar a possibilidade de fiscalização incidental e difusa de normas infraconstitucionais.

A Carta de 1988 adotou o sistema eclético, híbrido ou misto, ou seja, combinou o controle por via incidental e difuso, originado no sistema americano, com o controle por via principal e concentrado, implantado com a EC n. 16/65, adotado pelo sistema continental europeu. No entanto, implantou inovações importantes, como destaca Barroso:

- a) a ampliação da legitimação ativa para propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103);
- b) a introdução de mecanismos de controle da inconstitucionalidade por omissão, como a ação direta com esse objeto (art. 103, § 2º) e o mandado de injunção (art. 5º, LXXI);
- c) a recriação da ação direta de inconstitucionalidade em âmbito estadual, referida como representação de inconstitucionalidade (art. 125, § 2º);
- d) a previsão de um mecanismo de arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º);
- e) a limitação do recurso extraordinário às questões constitucionais (art. 102, III). (BARROSO, 2012, p. 46)

Muito importante é que se destaque a função atribuída pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal de ser o seu guardião, em seu artigo 102, *caput*.

Barroso ensina que o modo de produção das leis e demais espécies normativas primárias é disciplinado pela Constituição, ao definir competências e procedimentos a serem observados em sua criação. Sendo assim, esta determina condutas a serem seguidas, enuncia valores a serem preservados e fins a serem buscados. O descumprimento destas determinações faz com que surjam as espécies de inconstitucionalidade.

Segundo Barroso:

Ocorrerá inconstitucionalidade *formal* quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico. A inconstitucionalidade será *material* quando o conteúdo do ato infraconstitucional estiver em contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição, seja uma regra ou um princípio. (BARROSO, 2012, p. 29)

O mesmo autor também declara que:

A Constituição é uma norma jurídica. Atributo das normas jurídicas é a sua imperatividade. Não é próprio de uma norma constitucional, nem de qualquer norma jurídica, sugerir, recomendar, alvitrar. Normas jurídicas contêm comandos. A maior parte dos comandos constitucionais se materializa em normas cogentes, que não podem ter sua incidência afastada pela vontade das partes, como ocorre, no âmbito privado, com as normas dispositivas. As normas cogentes se apresentam nas versões proibitiva e preceptiva, vedando ou impondo determinados comportamentos, respectivamente. É possível, portanto, violar a Constituição praticando um ato que ela interditava ou deixando de praticar um ato que ela exigia. Porque assim é, a Constituição é suscetível de violação por via de ação, uma conduta positiva, ou por via de uma omissão, uma inércia ilegítima. (BARROSO, 2012, p. 31)

Em busca de serem reparadas tais espécies de inconstitucionalidades, fez-se necessário o surgimento das chamadas modalidades de controle de constitucionalidade. Dentro dos três principais modelos existentes, quais sejam o americano, o austríaco e o francês, surgiram diferentes classificações: quanto à natureza do órgão de controle (político ou judicial); quanto ao momento de exercício do controle (preventivo ou repressivo); quanto ao órgão judicial que exerce o controle (difuso ou concentrado); quanto à forma ou modo de controle judicial (por via incidental ou via principal/ação direta).

No que tange ao controle quanto à natureza do órgão que o exerce, fala-se em controle político quando o exercício da fiscalização de constitucionalidade é realizado por órgão que tenha esta natureza, normalmente estando ligado ao Parlamento. Existem diversas instâncias de controle político, tanto no âmbito do Poder Executivo, tendo-se como exemplo o veto de uma lei por inconstitucionalidade, como no do Poder Legislativo, o que ocorre, por

exemplo, quando da rejeição de um projeto de lei pela Comissão de Constituição e Justiça da Casa legislativa, por inconstitucionalidade. Em oposição, fala-se de controle de natureza judicial quando exercido por órgãos do Poder Judiciário, como ocorre no Brasil, onde o controle de constitucionalidade é eminentemente de natureza judicial.

Sobre o controle judicial de constitucionalidade, que teve origem no direito norte-americano, exprimem-se dois sistemas: o americano e o europeu. O primeiro segue a linha em que o maior princípio norteador é o da supremacia da Constituição, sendo o Judiciário o seu intérprete final. Assim, se a Constituição é a lei suprema, qualquer lei com ela incompatível é nula. O sistema europeu formou-se a partir da Constituição da Áustria, de 1920, seguindo a linha de pensamento de Hans Kelsen. Este sistema adotou a criação de órgãos específicos, chamados de tribunais constitucionais, para exercerem o papel da fiscalização. No Brasil vigora o controle judicial, em um sistema eclético que combina elementos do modelo americano e do europeu continental.

No que tange ao controle quanto ao momento em que é exercido:

Controle prévio ou preventivo é aquele que se realiza anteriormente à conversão de um projeto de lei em lei e visa a impedir que um ato inconstitucional entre em vigor. O órgão de controle, nesse caso, não declara a nulidade da medida, mas propõe a eliminação de eventuais inconstitucionalidades.

[...]

Controle repressivo, sucessivo ou *a posteriori* é aquele realizado quando a lei já está em vigor, e destina-se a paralisar-lhe a eficácia. No direito brasileiro, como regra, esse controle é desempenhado pelo Poder Judiciário, por todos os seus órgãos, através de procedimentos variados, que serão estudados oportunamente. Há alguns mecanismos de atuação repressiva pelo Legislativo (como a possibilidade de sustar atos normativos exorbitantes editados pelo Executivo) e pelo Executivo (como a recusa direta em aplicar norma inconstitucional). Em qualquer caso, havendo controvérsia acerca da interpretação de uma norma constitucional, a última palavra é do Judiciário. (BARROSO, 2012, p. 38)

Relativamente ao órgão judicial que exerce o controle, é dito que o controle é difuso “quando se permite a todo e qualquer juiz ou tribunal o reconhecimento da

inconstitucionalidade de uma norma e, conseqüentemente, sua não aplicação ao caso concreto levado ao conhecimento da corte” (BARROSO, 2012, p. 38). Logo, o controle será concentrado quando exercido por um único órgão ou um número limitado de órgãos com esta função específica ou principal.

No que se refere à forma ou modo de controle judicial, o controle incidental se manifesta na apreciação de casos concretos submetidos à jurisdição de juízes e tribunais. Assim, ocorre quando se trata do pronunciamento acerca da constitucionalidade ou não de uma norma já constante no itinerário lógico do raciocínio jurídico a ser desenvolvido. Ao contrário, o controle por via principal “é exercido fora de um caso concreto, independente de uma disputa entre partes, tendo por objeto a discussão acerca da validade da lei em si” (BARROSO, 2012, p. 40).

Para o presente trabalho, importante que se dê mais atenção às duas primeiras classificações supracitadas.

### **3.1 O Controle Judicial de Proposições Legislativas e o Princípio da Separação dos Poderes**

Segundo Luís Roberto Barroso:

O modelo brasileiro de fiscalização da inconstitucionalidade adota, como regra geral, o controle judicial, cabendo aos órgãos do Poder Judiciário a palavra final e definitiva acerca da interpretação da Constituição. Existem, no entanto, no próprio texto constitucional ou no sistema como um todo, algumas hipóteses em que o Executivo e o Legislativo desempenham papel relevante no controle de constitucionalidade, tanto em caráter preventivo como repressivo, e assim no plano concreto como no abstrato. (BARROSO, 2012, p. 47)

De um modo geral, o controle de constitucionalidade no processo legislativo ocorre após a promulgação da norma, ou seja, é do tipo repressivo. Nesse aspecto, a violação de normas regimentais, não importando o quão centrais sejam para a garantia de um debate público e transparente, mostra-se irrelevante. Dessa forma, costuma-se separar a violação de normas regimentais da violação a regras constitucionais do processo legislativo, que

redundam em inconstitucionalidade formal, salvo se as primeiras reproduzirem o próprio texto constitucional.

No entanto, excepcionalmente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que o controle judicial preventivo ocorra quando tratar-se de projeto de lei ou de proposta de emenda à Constituição que seja claramente inconstitucional, de forma que sua tramitação já será suficiente para violar a supremacia constitucional (TRINDADE, 2016, p. 260)

Nesses casos, é permitido a qualquer parlamentar a impetração de mandado de segurança no STF contra o ato da Mesa da Casa legislativa em questão, isto é, a Casa que tenha dado andamento ao projetou ou PEC com inconstitucionalidade manifesta. A doutrina é pacífica no que tange à existência de um direito líquido e certo do parlamentar ao devido processo legislativo.

Sobre isso, tem-se, por exemplo, o seguinte precedente:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas. II. - Precedentes do MS 20.257/DF">STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves, RT (*leading case*) J 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso," DJ " de 12.09.2003. III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão "se inferior", expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido. (STF - MS: 24642 DF, Relator: CARLOS VELLOSO O, Data de Julgamento: 18/02/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 18-06-2004)

Logo, percebe-se que o campo de atuação da fiscalização judicial sobre o processo legislativo encontra limites claros. Tais barreiras existem como forma de

preservação do princípio da separação dos poderes, um dos marcos do constitucionalismo moderno.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal adota o princípio da autocontenção, de forma a tentar controlar seu ativismo judicial. Barbosa faz um breve comentário acerca dessa ideia:

A despeito deste quadro de progressiva concentração de poder nos órgãos responsáveis pela jurisdição constitucional (ou, quem sabe, até mesmo em razão dele), no Brasil, o Supremo Tribunal Federal ainda adota a chamada "autocontenção" ao enfrentar determinadas "questões políticas", tais como a expulsão de estrangeiros, a anistia, os pressupostos de relevância e urgência das medidas provisórias (com frequência) e, por fim, aquilo que nos interessa mais de perto, as matérias consideradas *interna corporis* das Casas Legislativas. (BARBOSA, 2010, p. 159)

Leonardo Barbosa afirma que “os parâmetros da relação entre Judiciário e Legislativo, antes organizada de acordo com os cânones liberais, foram alterados pela noção de supremacia constitucional, a grande inovação produzida pelo constitucionalismo americano”. (BARBOSA, 2010, p. 156-157)

Ainda, segundo Barbosa, a “questão sobre em que medida o Poder Judiciário pode (ou mesmo deve) fiscalizar atos do Poder Legislativo coloca-se de forma proeminente no debate sobre a separação de poderes”. (BARBOSA, 2010, p. 156)

Sobre isso, João Trindade aduz que:

É certo que não se pode excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de lesão a um direito (CF, art. 5º, XXXV). Contudo, deve ser entendido em termos a existência de um direito ao *devido processo legislativo*, sob pena de se judicializar todo o processo de formação das espécies normativas. Com isso seria desrespeitado o princípio da separação dos poderes e o preceito hermenêutico da conformidade funcional, pois todas as discussões do legislativo seriam revistas pelo Judiciário, subordinando aquele poder a este. Além disso, haveria sempre o risco de permitir um exacerbado e indesejável ativismo judicial, de modo que todas as discussões legislativas iriam submeter-se.

Dessa forma, existem alguns atos do processo legislativo que simplesmente não podem ser analisados em sede de controle jurisdicional, pois significariam uma verdadeira invasão das competências legislativas pelo Judiciário. Assim, *em regra* não pode o STF (ou o Judiciário, em geral) apreciar atos *interna corporis* [...]. (TRINDADE, 2016, p. 262-263)

No entanto, acontece que:

O Supremo Tribunal Federal compreende a regularidade procedimental da atividade legislativa como matéria *interna corporis* e, nesse sentido, como modalidade específica da doutrina das "questões políticas". Esse entendimento consiste, em última análise, na negação ou, na melhor das hipóteses, no indevido cerceamento do direito ao devido processo legislativo que, quando invocado, é reconhecido apenas aos titulares de mandato eletivo. É questionável se o confinamento desse debate ao âmbito institucional se coaduna com as premissas normativas do Estado democrático de direito. (BARBOSA, 2010, p. 159)

José Alcione Bernardes Júnior ensina que “os regimentos constituem disposições jurídicas, veiculadas por resoluções, conforme expressa disposição constitucional, e sujeitam-se ao devido processo legal quando de sua formação, possuindo força de lei” (JUNIOR, J. A. B., 2009, p. 109).

Sendo assim, são diplomas normativos sujeitos ao controle de constitucionalidade concentrado. Por serem normas que dispõem sobre a criação de normas, as disposições regimentais ostentam um valor nitidamente constitucional.

Portanto, o procedimento legislativo não só ostenta um componente jurídico, como o possui no grau máximo de juridicidade, a salvo inclusive de sofrer constrição por parte do constituinte reformador, porquanto o direito ao devido processo legal é um direito fundamental, e por isso, constitui um limite inerente à reforma constitucional. (JUNIOR, J. A. B., 2009, p. 111)

Ainda, segundo José Bernardes Junior, “admitir que a exegese de disposições regimentais é privativa do Parlamento e refoge da alçada do Judiciário equivale a deixar

descoberto, ou seja, sem proteção judicial, o direito de ser regido por normas oriundas de um processo legislativo escorregio” (JUNIOR, J. A. B., 2009, p. 112).

Retomando-se a tese de Heraldo Pereira de Carvalho, tem-se:

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 importaria 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. (CARVALHO, H. P., 2010, p.16)

A função da jurisdição constitucional é salvaguardar a observância dos direitos fundamentais sem os quais não é possível qualquer democracia. Considerando-se um sentido mais restrito, o controle judicial do processo legislativo é o que possibilita a imposição à atividade institucional do Poder Legislativo as regras que ele próprio consagrou para seu funcionamento. Barbosa completa 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, 2010, p. 170).

### **3.2 A Questão dos Atos *Interna Corporis***

Importa verificar, em sede preliminar, quais matérias pertinentes ao processo legislativo são excluídas pelo STF do rol de atos *interna corporis*, reconhecendo-se a possibilidade de controle judicial. Estas seriam, segundo Barbosa:

- a) o processo legislativo constitucional, ou seja, o conjunto de normas constitucionais que regulam a produção das leis em sentido material, não é questão interna das Casas Legislativas. Uma norma produzida sem observância das regras constitucionais de processo legislativo, após promulgada, pode ser declarada inconstitucional sob o ponto de vista formal;

- b) excepcionalmente o controle judicial pode incidir sobre o próprio processo de feitura da norma, como nos casos de tramitação de proposta de emenda constitucional tendente a abolir cláusulas pétreas, quando a Constituição proíbe a deliberação sobre a matéria;
- c) a violação de normas dos regimentos internos das Casas Legislativas que reproduzam ou possam ser diretamente reconduzidas à Constituição, equivale à violação da própria Constituição;
- d) procedimentos legislativos que se mostrem atentatórios a direitos individuais, como frequentemente ocorre no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, também podem ser submetidos a controle judicial; e, por fim,
- e) os próprios regimentos das Casas Legislativas são dotados de estatura normativa e devem guardar compatibilidade com a Constituição. São, eles próprios, sujeitos ao controle de constitucionalidade. (BARBOSA, 2010, p. 159-160)

Tal quadro preliminar é bastante amplo, podendo sugerir, de forma errônea, que as controvérsias envolvendo matérias *interna corporis* não são numerosas e restringem-se a violações autônomas do Regimento Interno, isto é, violações que não podem ser de alguma forma reconduzidas à Constituição. Nada menos verdadeiro.

Não se deixa de levar em conta que:

[...] prevaleceu o entendimento de que a interpretação de normas regimentais é atividade *interna corporis*, conforme assentado nos MS 20.247-DF, MS 20.464-DF, MS 20.471-DF e MS 21.754-RJ, entre outros mais recentes. Entretanto, uma ambiguidade persiste: a doutrina das questões políticas se firmou na suposição de que, diante da violação a direitos subjetivos, cessa qualquer domínio de discricionariedade. Na maioria, senão em todos os precedentes citados, é difícil verificar a existência do "direito subjetivo" líquido e certo arguido. Por outro lado, não é difícil imaginar exemplos de violação autônoma a normas regimentais que implicariam em prejuízo a prerrogativas legais ou regimentais de parlamentares. (BARBOSA, 2010, p. 163)

Até aqui, percebe-se que o processo legislativo disposto pelos regimentos das Casas Legislativas é percebido à luz da jurisprudência do STF como mero procedimento dotado de pouca ou nenhuma relevância jurídica, sendo, portando um problema político ao invés de jurídico.

Tal conclusão é tão antiga quanto injustificada, e consegue se manter até a atualidade devido a uma ausência de reflexão crítica sobre o caráter e a função do processo legislativo em uma democracia consolidada (BUSTAMANTE, T.; BUSTAMANTE, E. G., 2016, p. 361).

Segundo Leonardo Barbosa, a insindicabilidade dos atos *interna corporis* é tradição que remonta ao direito parlamentar inglês, fundamentada pelo *Bill of Rights* em 1689, em que, enquanto se desenvolve o conceito de *internal proceedings*, se permite ao Parlamento a competência exclusiva para conhecer de procedimentos internos. No entanto, essa mesma tradição, originada num contexto de afirmação da supremacia do Parlamento, não pode ter sua função e sentido pensados hoje à luz da realidade social e política inglesa de fins do século XVII (BARBOSA, 2010, p. 161).

Pela jurisprudência da Suprema Corte brasileira, prevaleceu a doutrina com base 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* [...]”<sup>23</sup> (SIMAN-TOV, 2009, p. 327).

Inicia-se, assim, um confronto entre a supremacia do Parlamento e a supremacia da Constituição. Trazendo-se tal discussão para a atualidade:

Não há que se falar em soberania do Parlamento, senão que em soberania popular, cuja vontade se expressa pelo poder constituinte originário, do qual o Poder Judiciário se apresenta como um comissionado, a quem o Poder soberano confiou a guarda da Constituição. (JUNIOR, J. A. B., 2009, p. 115)

No contexto brasileiro:

---

<sup>23</sup> Em tradução livre: “[...] conceito tradicional Inglês de supremacia legislativa, que vê legislar como uma prerrogativa soberana absoluta e o processo legislativo como uma esfera de onipotência legislativa sem restrições [...]”.

A doutrina das “matérias *interna corporis*” foi forjada sob os auspícios da ditadura inaugurada pelo Golpe de 1964, e consolidou-se de maneira progressiva, em decisões um tanto quanto enigmáticas, em vista da baixa qualidade do padrão argumentativo adotado pelo STF à época de sua consolidação (BUSTAMANTE, T.; BUSTAMANTE, E. G., 2016, p. 361).

As decisões dessa época, além de mal fundamentadas, careciam de preocupação com o caráter democrático do processo legislativo. Isso demonstra que o fato de tal pensamento doutrinário ser repetido até hoje, quase como um dogma, por uma Corte que assumiu o papel de protagonista na proteção da Ordem Constitucional, decorre da negligência desta quanto à sua função de garantir as condições necessárias para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, verificando-se um passivismo judicial em situações onde o contrário deveria ocorrer.

O número de casos que repetem o mantra da doutrina das questões “*interna corporis*” e alimentam o passivismo em relação às questões de processo constitucional só não é maior do que a gravidade das consequências dessa postura interpretativa para a manutenção da Democracia e do Estado de Direito. (BUSTAMANTE, T.; BUSTAMANTE, E. G., 2016, p. 362)

Sobre esse tema, Heraldo Pereira de Carvalho comenta que:

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. (CARVALHO, H. P., 2010, p. 15)

Leonardo Barbosa ainda destaca que:

A legitimidade da lei, sob a perspectiva da doutrina dos atos *interna corporis* satisfaz-se plenamente com o respeito às premissas constitucionais da produção de normas primárias do ordenamento.

Desta forma, a regularidade dos trâmites legislativos reduz-se a uma questiúncula institucional. Essa leitura do princípio da separação dos poderes legitima um "abandono" do processo legislativo à discricção dos órgãos diretores do Congresso (geralmente controlados pela maioria parlamentar) e limita a regularidade dos procedimentos de formação da lei, quando muito, a um direito público subjetivo dos parlamentares, o que parece contraditório com a própria ideia de mandato. (BARBOSA, 2010, p. 168-169)

Enfim, percebe-se uma abstenção do STF em casos que envolvem “questões políticas”, como são chamadas as de interesse interno, mesmo quando a Constituição sofreu alterações significativas baseadas nesta forma de inconstitucionalidade, revelando uma doutrina a ser superada.

### **3.3 Entendimento do STF no julgamento das ADIs nº 4.357 e 4.425**

O Supremo Tribunal Federal nunca analisou diretamente a matéria tema deste trabalho, qual seja, o Requerimento de Calendário Especial para tramitação de proposta de emenda à Constituição no Senado Federal. Trata-se de exemplo evidente do passivismo ou inércia judicial deste órgão no que tange a matéria intrínseca ao devido processo legislativo e, conseqüentemente, à garantia da cidadania e do bom funcionamento de um Estado Democrático.

No entanto, este tema já foi levantado, por mais de uma vez, em sede de ações diretas de inconstitucionalidade, por ter sido considerado argumento relevante pelo legitimado ativo, ou seja, pelo autor do processo em que se buscava o restabelecimento do equilíbrio constitucional.

Destaca-se que o rol de legitimados ativos para a proposição de uma ação direta de inconstitucionalidade é taxativo e se encontra disposto no artigo 103, da Constituição Federal. Transcreve-se:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.<sup>24</sup>

Importante ainda que seja feito um breve comentário a respeito da pertinência temática. A legitimidade ativa pode ser universal ou especial, sendo que este último caso exige a necessidade de que se demonstre a pertinência temática pelo interessado. É o que ocorre quando a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do DF, o governador de estado ou do Distrito Federal, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, pretendem apresentar ação direta de inconstitucionalidade. Desse modo, é necessário que o autor, caso se enquadre em algum dos exemplos de legitimados especiais, demonstre legítimo interesse na ação.

A aprovação da chamada “PEC dos Precatórios”, com a consequente criação da Emenda Constitucional nº 62/2009, alterou o art. 100, da Constituição Federal e o art. 97, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), provocando mudanças no regime dos precatórios.

A desta PEC (nº 12A, de 2006) é relevante para o presente estudo, pois, como se deve imaginar, ocorreu a partir de Requerimento de Calendário Especial no Senado Federal, sendo este o Requerimento nº 1.600, de 2009, de autoria do Senador Romero Jucá e outros senadores. Sendo assim, os dois turnos de votação aconteceram na mesma noite, ao longo de duas sessões legislativas ocorridas com menos de uma hora de intervalo entre ambas.

Em face desta, foram propostas quatro ações diretas de inconstitucionalidade: a ADI 4.357/DF, movida pelo Conselho Federal da OAB e pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB); a ADI 4.425/DF, movida pela Confederação Nacional das Indústrias –

---

<sup>24</sup> BRASIL, Constituição, 1988.

CNI; a ADI 4.400/DF, movida pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e; a ADI 4.372/DF, movida pela Associação dos Magistrados Estaduais (Anamages).

Inicialmente, o STF julgou extintas as ações movidas pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e pela Associação dos Magistrados Estaduais (Anamages), por entender que não havia pertinência temática entre as alterações apresentadas pela emenda e os fins institucionais dessas entidades. Restaram então a ADI 4.425/DF e a ADI 4.357/DF, cujo teor da explanação desenvolvida nos votos será analisada, em especial o proferido pelo Ministro Luiz Fux, por ter sido opinião vencedora, acompanhada pelos ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, sendo vencidos, nesse quesito, os votos dos ministros Ayres Britto (Relator), Joaquim Barbosa (Presidente), Celso de Mello e Marco Aurélio.

Para argumentar contrariamente à existência da inconstitucionalidade formal, levantada pelos autores das ações de inconstitucionalidade, o Ministro Fux, inicialmente, deixa clara a observância ao papel da Corte Constitucional de “assegurar as regras do jogo democrático, no que têm destaque as formas que presidem o processo legislativo”<sup>25</sup>.

Em seguida, já apresenta argumentação baseada no princípio da separação dos poderes, ao aduzir que:

A interferência judicial no que se pode denominar de âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, no entanto, para justificar-se, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto das normas da Constituição Federal. Corre-se o grave risco, do contrário, de sufocar e de engessar a dinâmica própria aos agentes políticos eleitos, aprisionando-a por força externa em fórmulas rígidas que não se ajustam bem à cambiante necessidade de acomodar uma ampla gama de anseios sociais divergentes no Parlamento.<sup>26</sup>

Os pontos levantados acima demonstram o cuidado que deve ser tomado em situações em que o ativismo judicial ultrapasse as fronteiras do Poder Judiciário e alcance o

---

<sup>25</sup> STF, ADI 4.425/DF, Pleno, Rel. do Acórdão Min. Luiz Fux, j. 14.03.2013, DJE de 19.12.2013.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

interior de outro. No caso, o âmago do Poder Legislativo, ao tratar-se da própria atividade legiferante dos parlamentares. Verifica-se aí, também, a aplicação do princípio da autocontenção.

Avançando na construção de sua ideia, o ministro Luiz Fux aponta em seu voto para a exigência do artigo art. 60, § 2º, da Constituição, de que ocorram dois turnos de votação, colocando que “é mais do que claro, por certo, que a intenção do constituinte ao impor a duplicidade de momentos para o debate e votação de Emendas foi a de assegurar a reflexão profunda e a maturação das ideias antes da modificação de um documento jurídico com vocação de perenidade como é a Constituição”<sup>27</sup>. No entanto, seu pensamento se alinha de forma contrária a uma imprescindibilidade de um interstício mínimo entre ambos os turnos.

Ora, a partir desse ponto, a argumentação começa a ganhar contornos irrealistas, pois como pode acontecer a maturação das ideias que envolvem uma proposta de emenda à Constituição sem que ocorra um interstício mínimo?

O raciocínio ali defendido ampara-se na faculdade que possuía o constituinte originário em dispor, no texto da Lei, a respeito do interstício quando em se tratando de votação de PEC, como fez para os casos de Lei Orgânica Municipal (art. 29, *caput*) e de Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 32, *caput*), em que se estipulou o intervalo de 10 dias.

Sendo assim, o ministro Fux acredita que o constituinte “atribuiu sentidos diversos às expressões ‘dois turnos’ e ‘interstício mínimo’, afastando uma possível relação de continência necessária entre aquela e esta”. Por isso, defende que não existe nenhuma indeterminação na definição do sentido e do alcance da cláusula constitucional, que só exige expressamente a realização de duas etapas de discussão e de votação. Logo, tal exigência foi cumprida durante o trâmite da futura EC nº 62/09 no Senado Federal, pois os dois turnos ocorreram, ainda que de modo sucessivos, no mesmo dia, com intervalo de menos de uma hora. A inconstitucionalidade formal somente se configuraria caso houvesse votações em turno único.

---

<sup>27</sup> Ibidem.

Mais uma vez demonstra-se que “nenhuma importância teria o fato de a intenção evidente e incontroversa do legislador constituinte ter sido visceralmente frustrada” (BUSTAMANTE, T.; BUSTAMANTE, E. G., 2016, p. 363).

Em seguida, o parecer avançou apresentando a trajetória histórica do constitucionalismo brasileiro quanto ao intervalo trazido pelas Cartas Constitucionais para que acontecesse o rito de sua alteração.

Nesse sentido, o ministro propõe que:

Diante de um histórico desse viés, a evidenciar que a figura do interstício jamais poderia ser reputada como desconhecida pelo constituinte brasileiro, parece não haver dúvida de que a opção da Assembleia Constituinte de 1987-88 de afastá-lo da redação literal do art. 60, §2º, assim se distanciando da linha perfilhada pelas Cartas democráticas anteriores, foi realizada de forma consciente, sobretudo pelo confronto, repita-se, com a redação que este mesmo constituinte atribuiu aos arts. 29 e 32 da Constituição de 1988.<sup>28</sup>

Desconsidera-se aí vontade constitucional ter sido atribuída aos Regimentos Internos das Casas Legislativas, estando subordinados a ela.

Por fim, retoma-se a ideia de se preservar a independência dos Poderes, mas nota-se, a todo momento, a permeação da antiga e ultrapassada ideologia das matérias *interna corporis*, desconhecendo qualquer possibilidade de incursão do Judiciário para que seja assegurada a regularidade do processo legislativo.

Nas palavras do ministro:

No que excede os limites constitucionais, há que se reconhecer uma espécie de deferência à atuação do Poder Legislativo no campo dos atos formais que se inserem no processo político, dotadas de um valor intrínseco pelo batismo democrático também no que concerne à interpretação da Constituição. É tênue, com efeito, o limite entre a defesa judicial dos valores da Constituição, missão irrenunciável deste Supremo Tribunal Federal por força da própria Carta de 1988 (CF, art. 102, caput), e uma espécie perigosa de supremacia judicial, através da qual esta Corte acabe por negar qualquer voz aos demais poderes

---

<sup>28</sup> STF, ADI 4.425/DF, Pleno, Rel. do Acórdão Min. Luiz Fux, j. 14.03.2013, DJE de 19.12.2013.

políticos na construção do sentido e do alcance das normas constitucionais<sup>29</sup>.

O ministro Dias Toffoli, acompanhado a ideia do ministro Luiz Fux, adentrou de forma mais direta nesta matéria:

Admitir que se utilize um preceito regimental como paradigma de confronto equivaleria, na prática, à constitucionalização de regra despida desse status. Tal conjectura resultaria na própria intangibilidade dessa parte do Regimento Interno, sendo impossibilitada qualquer investida no sentido de se alterar o prazo entre uma e outra votação, fato esse que é despido de fundamento. Vale salientar que a Corte, tradicionalmente, possui entendimento contrário à tese do controle jurisdicional dos atos do parlamento, quando envolvem discussão sobre a aplicação de normas regimentais de qualquer das Casas, afirmando tratar-se de problemática *interna corporis*<sup>30</sup>.

De forma contrária, é importante destacar como argumentaram os votos vencidos neste julgamento, que assim como os votos vencedores, também foram guiados pelo voto de um dos ministros, no caso, do ministro Ayres Britto, o relator.

No início de seu voto, o relator comenta sobre a existência de limitações e condicionamentos à alteração do texto constitucional, ressaltando que estas mesmas barreiras são insuscetíveis de remodelagem, sendo o processo legislativo solene uma destas condições, pois ratifica que deve ser respeitado o rito disposto no § 2º do art. 60.

Em seguida, o ministro Ayres Britto pergunta sobre por qual motivo a Lei Fundamental propôs que uma proposta de emenda seja discutida e votada em dois turnos, em cada umas das Casas, tendo ele mesmo respondido:

Resposta: para que se possa conhecer, discutir e votar com a mais focada ou responsável atenção o objeto mesmo da proposta de reforma. E ainda para que se dê uma espécie de trégua mental ou de intervalada reflexão entre um primeiro e um segundo turno de debate e votação. Com o que se dificulta levianas ou açodadas alterações no

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> STF, ADI 4.357/DF, Pleno, Rel. do Acórdão Min. Dias Toffoli, j. 11/04/2013, DJe de 15/04/2013.

Estatuto Político maior do Estado e da sociedade brasileira. Ou por efeito de eventual rolo compressor dessa ou daquela episódica maioria parlamentar, ou até mesmo de uma unanimidade tão meteórica quanto passional. Logo, não se deve mexer na obra do poder constituinte originário sem a mais detida análise de mérito e intervalada reflexão quanto à proposta e suas consequências<sup>31</sup>.

Ora, aqui já é possível notar que o ministro acompanha a linha de pensamento defendida no presente trabalho quanto à importância do respeito ao interstício.

Para consolidar ainda mais sua ideia de que a inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional nº 62/2009 é evidente, o relator defende que a forma como aconteceu sua votação no Senado Federal desrespeitou a exigência constitucional de dois turnos, pois não se cumpriu a exigência de uma “segunda rodada de discussão e votação, precedida de razoável intervalo até para a serenização de ânimos eventualmente exacerbados, ao lado de amadurecimento das ideias”<sup>32</sup>.

Porém, em sua argumentação, o ministro Ayres Britto não adentrou na tese de controle de constitucionalidade de matéria considerada *interna corporis*, pois, para ele, a afronta se deu no desrespeito ao que manda a própria Carta Magna:

Segue-se daqui o óbvio: a Emenda Constitucional nº 62/2009 é formalmente inconstitucional. E não afirmo isso apenas porque o prazo regimental de cinco dias úteis deixou de ser observado (art. 362 do Regimento Interno do Senado Federal<sup>1</sup>). Não! Não se cuida, aqui, exclusivamente, de matéria regimental e, portanto, *interna corporis* a uma das Casas do Congresso Nacional. Louvo-me principalmente é na substância mesma do § 2º do art. 60 da Constituição Federal, ainda que nele não se faça menção ao preciso interstício entre os dois turnos de discussão e votação da proposta de emenda a ela, Constituição Federal. Embora não se consiga apurar, objetivamente, o exato intervalo necessário, pode-se ajuizar, sem hesitação, que, no presente caso, o interstício foi insuficiente à caracterização do segundo turno.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> STF, ADI 4.357/DF, Pleno, Rel. do Acórdão Min. Relator Ayres Britto, j. 11/04/2013, DJe de 15/04/2013.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

O ministro Marco Aurélio complementa a fundamentação de que o interstício entre os turnos de votação de uma emenda constitucional é vontade clara do constituinte e que, por isso, bem interpretou a Constituição o Senado Federal na elaboração de seu regimento, prevendo um mínimo de 5 dias. Verifica, ainda, que se trata de uma petição de princípio e não se pode interpretar a Carta da República de forma literal, gramatical.

Percebe-se, através do exemplo das ADI nº 4.425/DF e nº 4.357/DF, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, após 25 anos de vigência da atual Constituição Federal, ainda permanece incapaz de reconhecer a necessidade de mudança na doutrina adotada. Além disso, é perceptível como a importância do interstício entre os turnos de votação e discussão de uma emenda constitucional é subvalorizado, refletindo em alterações no texto da Lei Fundamental, que não poderiam ter ocorrido.

A única conclusão que se pode inferir disso, é quanto à necessidade de a Corte rever seu posicionamento e passar a conferir a proteção jurídica devida ao processo legislativo, que é, ainda, bem mais urgente, objetiva e legítima do que o controle de constitucionalidade que se tem feito tomando-se por mérito as valorações políticas e morais praticadas pelo legislador.

## CONCLUSÃO

A aceleração na tramitação das propostas de emenda à Constituição Federal, inicialmente através dos Requerimentos de Quebra de Interstício e, posteriormente, nos moldes do Requerimento de Calendário Especial, teve algumas vozes dissonantes no Senado Federal. Entretanto, por se tratar de Casa política, como de praxe, a vontade política prevaleceu e aqueles que se manifestaram contra a utilização desses requerimentos mostraram-se veementemente a favor quando se tratava de deliberação de matérias de seu interesse.

A vontade política prevaleceu e prevalece, no dia-a-dia de ambas as Casas que compõem o Congresso Nacional, sobre a vontade constitucional. O guardião da nossa Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, provocado a se manifestar diante desses atropelos se esconde atrás de precedentes firmes e ultrapassados no sentido da impossibilidade de controle judiciário acerca da aplicação e interpretação do regimento interno das Casas legislativas, mesmo que algumas normas regimentais apenas sejam responsáveis por especificar a vontade constitucional.

O presente trabalho demonstra discordância de tal posicionamento. Os regimentos internos são resoluções, espécie normativa trazida no art. 59 da CF, tratando-se de atos normativos primários, possuindo força de lei. Trazem regras de economia interna, que organizam o funcionamento das Casas e as prerrogativas de seus membros, destituídos de relevância externa, porém, também trazem regras que densificam princípios de ordem constitucional, com disposições disciplinadoras do devido processo legislativo. Por regulamentarem a criação das normas, essas disposições regimentais possuem caráter materialmente constitucional, consistindo em parâmetro material de validade do procedimento de formação das leis.

O ministro Celso de Mello em seu voto no julgamento do MS 22.503 considera o cumprimento dessas normas como pressuposto de existência e validade dos atos editados pelo Congresso Nacional, posicionamento aqui defendido.

E se, mesmo que por um instante, entender-se que a supressão dos prazos de interstício e a realização de sessões deliberativas extraordinárias sucessivas seja questão

meramente regimental e que, portanto, não há ofensa à previsão constitucional de dois turnos de discussão e votação na deliberação das propostas de emenda à Constituição, ainda assim tem-se que preservar a razoabilidade quanto à interpretação do dispositivo constitucional que, ao exigir dois turnos para aprovação da proposição, torna explícito que os turnos não devem acontecer apenas em momentos distintos, nem somente em diferentes sessões, a deixar claro que algum lapso temporal deve ocorrer entre um turno e outro. Mesmo que não se concorde com prazos tão exíguos, há que se reconhecer que eles são insuficientes até mesmo para dar publicidade ao que foi decidido pelo plenário, ou para permitir a participação de parlamentares que, como representantes do povo brasileiro, estejam ausentes por algum motivo, mas tenham interesse em participar do processo.

Dessa forma, resta claro que a prática do Requerimento de Calendário Especial como tem sido feito nos dois últimos anos, em que os dois turnos de votação acontecem na mesma sessão deliberativa ordinária, fere de morte o processo legislativo constitucional das propostas de emendas à Constituição.

O Supremo Tribunal Federal vem sendo bastante criticado pelo que se denomina de *ativismo judicial*, com decisões que interferem no princípio da separação de poderes. Entretanto, decide por aplicar o princípio da autocontenção e se omite da sua função de guardião da Constituição Federal, colocando na mesma categoria todas as normas regimentais, estejam elas tratando sobre o horário em que se iniciam as sessões nas Casas legislativas ou sobre o devido processo legislativo a ser seguido para criação de normas jurídicas, seja em sede de controle concreto ou abstrato da constitucionalidade das normas.

Por fim, o uso pela Corte Constitucional de doutrinas e precedentes ultrapassados não condiz com a atual realidade brasileira, que pede urgente superação de tal entendimento. O presente cenário demanda do Supremo uma renovação em seu papel de protetor constitucional, de maneira contrária a omissão e passivismo que vêm acontecendo. Assim, a modernização da percepção diante de situações como a do Requerimento de Calendário Especial, além de outras práticas do Parlamento, se revelaria como mais um instrumento de preservação da democracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. (Colóquios de Excelência).

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia: Parlamento, Esfera Pública e Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte: DelRey, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Diário do Senado Federal, 12 de julho de 1996. p. 11894.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Diário do Senado Federal, 27 de agosto de 2015, p. 496.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Requerimento de Dispensa de Interstício. RQS 1430/2004. Diário do Senado Federal, 18 de novembro de 2004. p. 36777

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Pleno, ADI 2024-MC/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.12.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.357/DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 11 de abril de 2013. DJ de 15.04.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.425/DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 14 de março de 2013. DJ de 19.12.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22.503/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 08 de maio de 1996. Diário da Justiça, 06 de junho de 1997.

BUSTAMANTE, Thomas.; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. *Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF*. Direito & Práxis, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, p. 346 – 288, Novembro 2016. ISSN 2179-8966.

CABRAL, Bernardo. Parecer nº 692, de 1995. Senado Federal: Comissão de Constituição e Justiça.

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. 7, set. 2001.

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

CARVALHO, Heraldo Pereira de. *A Subtração do Tempo de Interstício entre Turnos de Votação de Proposta de Emenda à Constituição de 1988: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania*. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2010.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. 2 ed. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. Revisão técnica: Gildo Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERRAZ, Sérgio Valladão. *Curso de Direito Legislativo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Do Processo Legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.

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

JUNIOR, Gabriel Dezen. *Constituição Federal Esquematizada*. 2. ed. Brasília: Vestcon, 2010.

JUNIOR, Gabriel Dezen. *Regimento Interno Câmara dos Deputados em Esquemas*. Brasília: Vestcon, 2012.

JUNIOR, Gabriel Dezen. *Teoria Constitucional esquematizada em quadros*. Alumnus, 2015.

JÚNIOR, José Alcione Bernardes. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6.ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACEDO, Cristiane Branco. *A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2007.

OLIVEIRA, James Eduardo. *Constituição Federal Anotada e Comentada: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Manual de Redação*. Item 20.6.1.

Requerimento de Dispensa de Interstício: RQS 673/1996, lido e aprovado em 11/07/1996.

Requerimento nº 1126, de 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/s/-/materia/123441>>. Acesso em 15/06/2016.

SANTANA, Fábio Liberal Ferreira de. *A Dinâmica do Processo Legislativo: Estudo Sobre a Elaboração das Emendas à Constituição de 1988*. Dissertação (B.Sc. Thesis) — Universidade do Legislativo Brasileiro - UNILEGIS, Brasília, 2004.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIMAN-TOV, Ittai Bar. *Legislative supremacy in the United States?: rethinking the “Enrolled Bill” doctrine*. The Georgetown Law Journal, v. 97, 2009.

Tramitação da Proposta de Emenda À Constituição nº 8, de 2006. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76618>>. Acesso em 15/06/2016.

TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *O Controle do Devido Processo Legislativo Pelo Supremo Tribunal Federal*. In: \_\_\_\_\_. Belo Horizonte: DelRey, 2004. cap. 10.