



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO LEGISLATIVO

CAROLINA MONTEIRO DUARTE MOURÃO

**DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA E ELEMENTOS PROCESSUAIS
LEGISLATIVOS:**

**Consequências da discricionariiedade política nos procedimentos
legislativos de requerimentos de tramitação conjunta e de
desapensamento no Senado Federal**

BRASÍLIA

2014

CAROLINA MONTEIRO DUARTE MOURÃO

**DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA E ELEMENTOS PROCESSUAIS
LEGISLATIVOS:**

**Consequências da discricionariedade política nos procedimentos
legislativos de requerimentos de tramitação conjunta e de
desapensamento no Senado Federal**

**Trabalho final apresentado para
aprovação no Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Direito Legislativo
realizado pelo Instituto Legislativo
Brasileiro como requisito para
obtenção do título de especialista em
Direito Legislativo.**

**Área de concentração: processo e
funções do legislativo**

**Orientador: Prof. Me. PAULO
FERNANDO MOHN E SOUZA**

**BRASÍLIA
2014**

CAROLINA MONTEIRO DUARTE MOURÃO

**DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA E ELEMENTOS PROCESSUAIS
LEGISLATIVOS:**

**Consequências da discricionariedade política nos procedimentos
legislativos de requerimentos de tramitação conjunta e de
desapensamento no Senado Federal**

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

Brasília, ____ de _____ de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

Profa. Me. Cleide de Oliveira Lemos

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza, pela paciência, pelos comentários e sugestões acuradas e diretrizes.

Aos diretores e colegas da Secretaria-Geral da Mesa e da Secretaria Legislativa do Senado Federal, pelo incentivo. Agradecimento especial a Sônia Maria da Trindade e a Denise Zaiden Santos, pelas dicas preciosas.

A Claudia Lyra Nascimento e a Luiz Fernando Bandeira de Mello, pela confiança e oportunidade.

À família, pela compreensão.

“O homem é, por sua natureza [...] um animal feito para a sociedade civil. Assim, mesmo que não tivéssemos necessidade uns dos outros, não deixaríamos de desejar viver juntos. Na verdade, o interesse comum nos une, pois cada um aí encontra meios de viver melhor. Eis, portanto, o nosso fim principal, comum a todos e a cada um em particular. Reunimo-nos, mesmo que seja só para pôr a vida em segurança. A própria vida é uma espécie de dever para aqueles a quem a natureza a deu e, quando não é excessivamente cumulada de misérias, é um motivo suficiente para permanecer em sociedade. Ela conserva ainda os encantos e a doçura neste estado de sofrimento, e quantos males não suportamos para prolongá-la!

Mas não é apenas para viver juntos, mas sim para bem viver juntos que se fez o Estado [...].”

Aristóteles – A política.

RESUMO

O presente trabalho analisa os procedimentos de apensamento e de desapensamento no Senado Federal, por meio da investigação dos dispositivos regimentais desta Casa, da comparação com os procedimentos na Câmara dos Deputados, do estudo da tramitação de algumas proposições legislativas nas duas Casas e de dados estatísticos, a fim de apurar sua adequação aos princípios do processo legislativo e aos princípios gerais do processo constitucional ante os indícios de discricionariedade na sua ocorrência. A presente análise, à luz da instrumentalidade do processo, estabelece bases no embate doutrinário e filosófico entre política e direito e desenha um paralelo entre legitimidade e legalidade. Com fundamento nas teorias de Ronald Dworkin, Jeremy Waldron e Simone Goyard-Fabre, define discricionariedade como o distanciamento dos critérios regimentais e principiológicos processuais e elenca critérios de legitimidade para propor, como conclusão, adequações regimentais aos procedimentos de apensamento e desapensamento de proposições legislativas.

Palavras-chave: Apensamento. Desapensamento. Discricionariedade. Legitimidade. Legalidade.

ABSTRACT

This paper analyzes the procedures of bills appendage and disappendage in Brazil's Senate, through the investigation of Senate's standing rules, the comparison with the procedures in Brazil's House of Representatives, the study of the conduct of some legislative proposals in both Legislative Houses and statistical data, in order to determine their suitability to the principles of the legislative process and the general principles of the constitutional process in view of the fact that evidences point to discretion in its occurrence. The present analysis, grounded on the instrumentality of the process theory and based on doctrinal and philosophical clash between politics and law presented by Ronald Dworkin, Jeremy Waldron and Simone Goyard-Fabre, draws a parallel between legitimacy and legality as criteria to limit the submission of applications for bills appendage and disappendage, suggesting, finally, procedural adjustments, considering the material and procedural relevancy from the aspect of procedural instrumentality, procedural economy and logistics.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REQUERIMENTOS DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA E DE DESAPENSAMENTO	14
2.1	DISPOSITIVOS DOS REGIMENTOS INTERNOS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	14
2.1.1	<i>Requerimentos de tramitação conjunta</i>	15
2.1.2	<i>Requerimentos de desapensamento</i>	27
3	REQUERIMENTOS DE APENSAMENTO E DE DESAPENSAMENTO À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO E DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL	33
3.1	PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO NO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL	33
3.2	PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL	40
4	DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA E CRITÉRIOS DE LEGITIMIDADE	45
4.1	DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA	45
4.2	CRITÉRIOS DE LEGITIMIDADE	52
5	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS	59
	REFERÊNCIAS DAS PESQUISAS NAS BASES DE DADOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL	60

1 INTRODUÇÃO

Os requerimentos de tramitação conjunta são importantes instrumentos de legística, pois materializam a economia processual na instrução das matérias legislativas. Há previsão regimental quanto aos critérios para sua apresentação, bem como quanto ao procedimento que seguirá a sua apresentação.

A aprovação dos requerimentos de tramitação conjunta determina que a apreciação das proposições apensadas seja em conjunto, o que impacta o desenvolvimento processual e a análise material.

Os requerimentos de desapensamento, ainda que não estejam previstos regimentalmente, são tão usuais no Senado Federal quanto os requerimentos de tramitação conjunta e obedecem, por analogia, os mesmos requisitos regimentais deste. A sua aprovação importa na retomada da tramitação autônoma original de uma proposição que, pela aprovação de um requerimento de tramitação conjunta, tenha sido apensada a outra.

Como mencionado anteriormente, os requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento são instrumentos processuais dispostos nos regimentos internos das Casas Legislativas para conferir maior amplitude da instrução processual visando aprimorar a técnica legislativa. Contudo, a aprovação desses requerimentos implica interrupção da tramitação ordinária das proposições legislativas que deles são objeto, pois lhes impõe uma nova trajetória processual.

Neste estudo, pretende-se investigar a relação desses instrumentos processuais com a discricionariedade, que é própria do procedimento político, a fim de compreender o impacto e a influência política não somente sobre a discussão material das propostas legislativas, mas também sobre seus aspectos procedimentais.

A apresentação e deliberação dos mencionados requerimentos não são revestidas de formalidades especiais, porém as consequências processuais que acarretam às proposições principais são muitas, pois, ainda que, por meio da

tramitação conjunta, os critérios de economia processual e de boa técnica legislativa sejam atendidos, o curso normal da proposição é afetado de alguma maneira.

O apensamento e o desapensamento de proposições revelam-se como incidentes processuais que, por implicarem a alteração e a interrupção da tramitação original das proposições principais e por não haver critérios e formalidades rígidos que restrinjam sua apresentação e aprovação, podem ser utilizados como forma de manipulação de agenda legislativa.

Assim, as características e consequências procedimentais da apresentação e aprovação dos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento somadas ao seu emprego amiúde nas proposições em trâmite no Senado Federal, conferem pertinência e relevância ao tema, no âmbito do Direito Legislativo.

A proposta de pesquisar as consequências da discricionariedade política nos procedimentos legislativos de requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento é atual, relevante e tem amplo alcance enquanto prática recorrente do processo legislativo.

Entende-se que o processo legislativo seja instrumento para o desenvolvimento da função legislativa do Estado, iluminado por mandamentos constitucionais referendados nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, que dispõem quais procedimentos devem ser adotados a fim de que a função legislativa não careça de legitimidade procedimental. Entende-se, ainda, que o processo legislativo é permeado pela discricionariedade política, também legítima, o que permite a ponderação dos mais diversos interesses intrínsecos à atividade legislativa.

O problema foco da presente pesquisa, portanto, é se há possibilidade de limitar a discricionariedade política em relação aos procedimentos e instrumentos processuais característicos do processo legislativo, em face da economia processual e da boa técnica legislativa, especificamente quanto ao momento e à pertinência de apresentação e aprovação dos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento, a fim de evitar o prolongamento do andamento dos projetos e prejuízos ao trâmite processual ordinário das matérias legislativas.

Entendendo ser inerente ao processo legislativo o problema da compatibilização da discricionariedade política com a objetividade normativa dos procedimentos legislativos, a hipótese que se busca desenvolver é que a discricionariedade política extrapola os limites do debate material dos projetos, impactando e influenciando também o procedimento legislativo, sobretudo no que respeita ao poder de agenda, de forma que os requerimentos, a despeito de serem originalmente instrumentos de boa técnica legislativa e de economia processual, podem ser utilizados como instrumentos de manipulação de agenda legislativa, mediante constante e repetida apresentação, gerando demasiado atraso à tramitação processual legislativa.

O objetivo geral da pesquisa é analisar os institutos processuais legislativos da tramitação conjunta e do desapensamento à luz dos princípios gerais do processo e do processo legislativo, a fim de compreender o impacto da discricionariedade sobre as tramitações das proposições principais. Esse objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- a) analisar e comparar os dispositivos regimentais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados acerca dos requerimentos de tramitação conjunta e as ocorrências de desapensamento nas duas Casas;
- b) verificar o número de requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento ocorridos nas Casas legislativas entre janeiro de 2011 e outubro de 2014;
- c) compreender a pertinência dos requerimentos à luz dos princípios do processo legislativo e dos princípios gerais do processo;
- d) compreender e refletir sobre a relação entre discricionariedade política e objetividade procedimental do processo legislativo, no tocante à legitimidade da atividade legislativa; e
- e) investigar a possibilidade de limitar a discricionariedade política e a hermenêutica de instrumentos processuais em

prol da segurança jurídica procedimental, da boa técnica legislativa e da economia processual.

A discussão acerca da possibilidade de constranger a discricionariedade política quanto ao momento e à pertinência da apresentação dos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento ante aos princípios processuais, sobretudo os da boa técnica legislativa e da economia processual, conduz ao embate teórico entre política e direito.

Assim, entende-se que a discussão teórica acerca do tema proposto perpassa a delimitação do direito e da política, permitindo-se, dessa maneira, a apuração de possíveis invasões de um no campo da outra. A compreensão da delimitação do campo da política e do direito conduz a discussão acerca da legitimidade e da legalidade e de que forma esses campos se compatibilizam.

As teorias do direito e da legislação de Ronald Dworkin¹ e de Jeremy Waldron² serão utilizadas como base conceitual para a discussão do embate entre política e direito porque são teorias que localizam a teoria da legislação como parte da teoria do Direito, uma vez que a legislação é fonte de Direito, ainda que não tenha sido desenvolvida uma teoria normativa da legislação.

Waldron busca, assim, resgatar a dignidade da legislação como fonte de Direito, pois reconhece haver uma má reputação da atividade legislativa porque:

Não apenas não temos os modelos de legislação normativos ou aspiratórios de que precisamos, mas a nossa jurisprudência está repleta de imagens que apresentam a atividade legislativa comum como negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua, intriga por interesses e procedimentos eleitoreiros – na verdade, como qualquer coisa, menos decisão política com princípios.³

O reconhecimento da atividade legislativa como integrante da esfera do Direito é importante para analisar, no seu desenvolvimento, a obediência a alguns princípios basilares do Direito e será importante à discussão da delimitação do campo da política e do campo do Direito para compreender os aspectos

¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

² WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

³ *Ibid.*, p.2.

discricionários e normativos concernentes aos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento.

A pesquisa proposta será desenvolvida conforme o modelo dogmático-instrumental, pois possibilita o desenvolvimento dos aspectos doutrinários e normativos do tema proposto, conferindo maior amplitude teórica e técnica à análise da hipótese ventilada, mediante pesquisa qualitativa dos aspectos conceituais e normativos relativos ao assunto delimitado.

Segundo Eduardo C. B. Bittar,⁴ o modelo de pesquisa jurídica consiste em técnicas de investigação, que podem ser: teóricas, históricas, conceituais e normativas; ou empíricas de observação, de amostragem, de entrevista, de questionário, de experimentação, de estudo de caso e de pesquisa-ação. No caso, adotar-se-ão, tão somente, técnicas de investigação teórica que melhor se coadunam com as fontes bibliográficas e documentais de investigação eleitas para o tratamento das hipóteses levantadas e o desenvolvimento dos problemas elencados.

A justificativa teórica para a adoção do método dogmático de pesquisa jurídica para o desenvolvimento do assunto delimitado está na necessidade da análise do texto legislativo, dos métodos de interpretação, dos problemas práticos e das contribuições doutrinárias referentes ao processo e funções do Legislativo e ao direito legislativo.

Dessa maneira, o tratamento adequado do problema quanto à possibilidade de limitação da discricionariedade política em relação aos procedimentos e instrumentos processuais característicos do processo legislativo, especificamente quanto aos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento, exige a descrição de seus elementos conceituais e normativos a fim de que se alcancem os objetivos traçados relativos à hipótese apontada.

O desenvolvimento da pesquisa jurídica será na perspectiva dogmática dedutiva, por meio da análise teórica e descritiva de bibliografia e análise de dados concernentes ao tema proposto. Assim, a investigação iniciar-se-á com o estudo da legislação e da análise da tramitação processual de algumas proposições

⁴ BITTAR, Eduardo C. B.. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática da monografia para cursos de Direito. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 198-208.

legislativas, bem como de teorias relevantes, por meio do que se definirão as premissas gerais, passando à análise das hipóteses e problemas apresentados. Analisar-se-ão as fontes imediatas jurídico-formais de pesquisa, definindo-se as premissas gerais. Em seguida, aplicar-se-ão os ensinamentos das fontes jurídico-formais às hipóteses e problemas levantados por meio das impressões e conclusões, consideradas as fontes mediatas de pesquisa.

Assim sendo, no que tange ao estudo das fontes imediatas jurídico-formais de pesquisa, a legislação e os instrumentos normativos inicialmente pertinentes aos objetivos propostos serão a Constituição Federal, os Regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados vigentes.

Como fontes imediatas jurídico-formais teóricas, as correntes filosóficas do direito de Ronald Dworkin, de Jeremy Waldron e de Simone Goyard-Fabre auxiliarão o tratamento dos conceitos, teorias e paradigmas referentes ao alcance da discricionariedade política em relação a teorias do direito, a teorias do Estado e ao papel do Poder Legislativo.

Ainda como fontes imediatas de pesquisa, utilizar-se-ão alguns dados estatísticos constantes dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal.

O caminho elucidado determina, portanto, a metodologia da pesquisa proposta, meio julgado adequado à construção do conhecimento sistêmico acerca da influência, do impacto e do alcance da discricionariedade política não somente na discussão material das proposições legislativas, mas também no procedimento legislativo.

2 REQUERIMENTOS DE TRAMITAÇÃO CONJUNTA E DE DESAPENSAMENTO

2.1 Dispositivos dos Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Os requerimentos aparecem nos Regimentos Internos das Casas Legislativas de forma esparsa, conferindo aos Deputados e Senadores a possibilidade de elaborar pedidos tanto de ordem administrativa quanto de ordem procedimental legislativa.

O art. 211 do Regimento Interno do Senado Federal define os requerimentos como espécies de proposição. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 100, da mesma maneira, elenca os requerimentos como espécies de proposição e define, em seu *caput*, que proposição é toda matéria sujeita a deliberação daquela Casa.

Assim, os Regimentos Internos das Casas Legislativas, nas disposições gerais acerca dos requerimentos, autorizam a apresentação de requerimentos na forma oral ou escrita e sujeitam a aprovação deles a despacho da Presidência ou à deliberação das Mesas ou dos Plenários, conforme o objeto da proposição.

A despeito de serem várias as espécies de requerimentos previstas nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, importam, ao desenvolvimento do presente estudo, somente os aspectos regimentais dos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento.

2.1.1 Requerimentos de tramitação conjunta

Os requerimentos de tramitação conjunta são mencionados no Regimento Interno do Senado Federal no art. 215, que estabelece as disposições gerais acerca dos requerimentos, e nos arts. 258 e seguintes, que conceituam esse tipo de proposição e definem os procedimentos referentes a eles.

A combinação das disposições contidas nos arts.s mencionados dispõe que um Senador ou uma comissão podem requerer, por escrito, à Mesa, a tramitação conjunta de duas ou mais proposições, sob o fundamento de regularem a mesma matéria.

A leitura dos requerimentos apresentados à Mesa depende tanto da presença do seu autor em Plenário, quando se tratar de autoria individual de Senador, quanto da disponibilidade de todos os processos das proposições referidas no requerimento sobre a mesa, conforme dicção dos arts. 242 e 266 do Regimento Interno do Senado Federal.

Assim, ocorre, por vezes, de o requerimento ser apresentado e os processos das proposições nele referidas estarem com carga para as comissões, ocasião em que estas serão oficiadas a remeter os autos, a fim de que se proceda à leitura da solicitação de tramitação conjunta. Vale salientar que o ofício às comissões solicita a remessa dos processos à Mesa e não há, no Regimento Interno do Senado Federal, qualquer dispositivo que obrigue o envio em tempo certo. Tal envio, depende, tão somente, dos critérios de conveniência e oportunidade das comissões.

A leitura do requerimento permite a sua apreciação. O art. 215 do Regimento Interno do Senado Federal prescreve, como regra geral, que os requerimentos dependem de deliberação do Plenário por votação da maioria simples, presente a maioria da composição do Senado. Os requerimentos de tramitação conjunta, contudo, serão, a princípio, deliberados pela Mesa, dependendo de deliberação do Plenário quando uma ou mais proposições constantes da solicitação de apensamento estiverem incluídas em Ordem do Dia ou forem objeto de parecer aprovado em Comissão, conforme estabelecido nos arts. 215, I, c; e 258.

A aprovação do requerimento determina o apensamento das proposições que dele foram objeto, tendo precedência os projetos da Câmara sobre os projetos do Senado; e os projetos mais antigos, sobre os mais recentes da mesma Casa.

O art. 260, III, § 1º, do Regimento do Senado, determina que o regime especial de tramitação de uma proposição estenda-se às demais que lhe estejam apensadas, motivo pelo qual pode haver alteração do rito de tramitação das proposições que tramitam em conjunto.

No entanto, se uma proposição que tramita na Casa pelo rito ordinário abreviado, no qual as comissões têm poder terminativo, for apensada à outra que segue o rito ordinário, a primeira perderá a terminatividade e terá de ir a Plenário para deliberação. Assim ocorre ou porque algumas proposições ficam vinculadas à apreciação do Plenário, a exemplo daquelas que devem obedecer a quorum de votação qualificado; ou porque não constam das hipóteses previstas no art. 91 do Regimento que autorizam a tramitação terminativa. Nesses casos, o rito abreviado não pode suprir a necessidade de apreciação pelo Plenário, motivo pelo qual se justifica a adoção do rito completo para todo o bloco de proposições, ainda que algumas delas, antes do apensamento, seguissem o rito terminativo.

Outra consequência do apensamento de proposições é a pronúncia de novo despacho às comissões para instrução e apreciação de seu mérito. A norma regimental determina a emissão de um único relatório para o bloco de proposições que tramitam em conjunto. Dessa maneira, ainda que as proposições tenham sido instruídas individualmente nas comissões, após a aprovação do requerimento de tramitação conjunta será necessário um novo despacho determinando a apreciação conjunta pelas comissões para emissão de novo relatório, de acordo com o que preconiza o art. 260, III, § 3º, do Regimento Interno.

Saliente-se que as proposições que passam a tramitar em conjunto devem ser instruídas por todas as comissões a que foram despachadas individualmente a fim de que sejam analisadas conjuntamente quanto ao mérito, havendo a possibilidade de o novo despacho determinar a remessa do bloco de proposições a diversas comissões.

Além da análise conjunta do mérito, as proposições apensadas, quando dependerem de aprovação em Plenário, serão deliberadas também em conjunto, pois devem figurar da Ordem do Dia em série, iniciada pela proposição preferida pela comissão competente, de maneira que a decisão do Plenário sobre esta prejudique as demais, conforme dicção dos arts. 164 e 260, III, do Regimento Interno.

Essa disposição vale para as proposições apensadas que tramitam pelo rito terminativo, possibilitando à Comissão que detém a competência terminativa deliberar pela aprovação de uma delas, prejudgando as demais.

Da perspectiva da economia processual e da técnica legislativa, a inclusão em Ordem do Dia das proposições que regulam a mesma matéria em série e a possibilidade de aprovação de uma delas com o prejuízo das demais se revela pertinente, pois implica a concentração das disposições normativas das proposições em apenas uma e o arquivamento das demais.

Dessa maneira, em atos processuais concentrados é possível o emendamento ou o oferecimento de substitutivo no sentido de aglutinar em um só instrumento normativo as disposições das proposições apensadas, potencializando a amplitude, o grau de abstração e a técnica legislativa da norma em elaboração. Nesse mesmo ato processual, é possível deliberar pela aprovação da proposição mais ampla e prejudicar as demais, arquivando-as.

O Regimento Interno do Senado Federal prevê, ainda, no art. 48, § 1º, a possibilidade de tramitação conjunta de proposições por determinação do Presidente da Casa quando, após a leitura, verificar-se a existência de matéria análoga ou conexa em tramitação. Apesar da autorização regimental, a determinação presidencial de apensamento de proposições não é muito usual no Senado Federal.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados também prevê a tramitação conjunta de proposições que regulem matéria idêntica ou conexa. Naquela Casa a tramitação conjunta pode ser promovida por meio de requerimento de Deputado ou Comissão ao Presidente, que despachará conforme a pertinência do requerimento, cabível recurso ao Plenário.

Conforme o Regimento Interno da Câmara, o Presidente da Casa detém a prerrogativa de despachar positiva ou negativamente os requerimentos de

tramitação conjunta, não sendo necessária a deliberação pela Mesa ou pelo Plenário, a não ser em caso de recurso, diferindo do procedimento no Senado Federal.

Além de prever a tramitação conjunta de proposições por meio de requerimento, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, ainda, a distribuição de projetos por dependência por determinação do Presidente da Casa. Deste modo, consta do art. 139, I, da norma interna que, antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação.

Ressalte-se que a previsão regimental do apensamento de proposições por dependência e do requerimento de tramitação conjunta localiza-se no capítulo do Regimento Interno da Câmara que trata do recebimento e distribuição de proposições. O art. 17, I, a, explicita ser atribuição do Presidente da Casa proceder à distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Especiais. Dessa forma, a prerrogativa do Presidente de determinar o apensamento por dependência e de despachar o requerimento de tramitação conjunta guarda consonância com suas atribuições, sendo forçosa a deliberação colegiada somente quando, da decisão, for interposto recurso.

Importa destacar que o deferimento da tramitação conjunta na Câmara dos Deputados somente ocorrerá se solicitada antes de a proposição entrar na Ordem do Dia ou, sendo o seu rito conclusivo em alguma Comissão, antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida do exame de mérito.

Assim como ocorre do Senado Federal, o apensamento por dependência e a tramitação conjunta na Câmara dos Deputados impõem a obediência de precedência dos projetos do Senado sobre os da Câmara; e dos mais antigos sobre os mais recentes, a extensão de regime especial de tramitação de um dos projetos apensados aos demais e a inclusão conjunta em Ordem do Dia.

Com relação ao oferecimento de parecer às proposições apensadas, o art. 142, II, da norma interna da Câmara determina que seja um só o parecer da Comissão sobre as proposições. Há entendimento na Casa de que o oferecimento

de um parecer das comissões sobre a matéria de que versa as proposições é suficiente para a sua instrução, não sendo necessário um novo despacho às comissões para apreciar o bloco de proposições apensadas, como ocorre no Senado Federal.

Outra peculiaridade que afeta a distribuição por dependência e a tramitação conjunta de proposições está consignada no art. 139, V, que proíbe a distribuição a mais de três comissões competentes para pronunciar-se quanto ao mérito. Nesses casos, o Regimento da Câmara exige a constituição de Comissão Especial para oferecer parecer, nos termos do art. 34, II.

A análise dos dispositivos regimentais acerca dos requerimentos de tramitação conjunta interessa ao cotejo das diferenças procedimentais em relação a esse instituto nas Casas do Congresso e à análise de seus requisitos à luz dos princípios gerais do processo e do processo legislativo, a fim de compreender de que maneira impactam o procedimento das proposições que passam a tramitar em conjunto.

Assim, do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal é possível extrair que os requerimentos de tramitação conjunta objetivam concentrar os atos processuais das proposições que versem sobre a mesma matéria. Essa concentração permitiria, em tese, economia processual e maior grau de abstração da matéria que se pretende regulamentar, pois haveria a concentração e a combinação dos dispositivos dos projetos apensados, evitando-se, ao final do processo legislativo, a produção de diplomas normativos dúbios ou contraditórios e conferindo amplitude aos seus dispositivos.

Ademais, a exigência de deliberação colegiada para aprovação do apensamento de proposições indica preocupação quanto a sua pertinência e oportunidade, não sendo possível o apensamento de proposição discricionária e arbitrariamente, sobretudo daqueles projetos já apreciados nas comissões.

Da leitura do art. 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados pode-se inferir o mesmo objetivo de concentração processual e material de proposições que regulem a mesma matéria. Contudo, os requisitos formais para a

tramitação conjunta naquela Casa são mais restritos que os observados na norma interna do Senado Federal.

Percebe-se, dessa maneira, que o mesmo instituto processual, apesar de buscar a concentração de atos processuais e apreciação mais abrangente de seus dispositivos materiais, impacta de maneira diversa as proposições apensadas nas Casas Legislativas.

A título de exemplo, examinemos a tramitação de proposições apensadas em ambas as Casas do Parlamento Brasileiro.

Na Câmara, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 346, de 2013⁵, que dá nova redação ao art. 54 do Ato das Disposições Transitórias para conceder indenização aos soldados da borracha, ainda vivos, e aos seus descendentes, foi apensada à Proposta de Emenda à Constituição nº 556, de 2002⁶, que, apesar de alterar o mesmo dispositivo constitucional, dispunha sobre a concessão aos seringueiros dos mesmos direitos concedidos aos ex-combatentes relativos à aposentadoria especial, pensão especial, entre outros.

A PEC mais antiga tramitou naquela Casa desde 2002, sendo despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para exame dos aspectos formais e de admissibilidade quanto à constitucionalidade; e à Comissão Especial, para exame do mérito, oportunidade em que a proposta foi aprovada nos termos de um substitutivo que previa, tão somente, o direito à pensão mensal vitalícia e não mais a equiparação aos direitos dos ex-combatentes.

A PEC nº 556, de 2002, tramitou na Câmara por onze anos e apesar de ter sido devidamente instruída pelas comissões pertinentes e ter cumprido todos os requisitos processuais para figurar da Ordem do Dia, não chegou a ser deliberada até 2013, quando foi apensada à PEC nº 346, de 2013.

⁵ Câmara dos Deputados. **PEC 346/2013**. Dá nova redação ao caput do art. 54 e acrescenta o art. 54-A, ambos do Ato das Disposições Constitucionais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2014.

⁶ Câmara dos Deputados. **PEC 556/2002**. Dá nova redação ao art. 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2014.

Consta da justificativa da proposta mais atual que sua elaboração decorre de ampla discussão e negociação inaugurada pela proposta mais antiga, sendo, portanto, resultado da confluência dos interesses.

Dessa maneira, a PEC nº 346, de 2013, no ato de sua leitura, foi apensada por dependência, por determinação do Presidente da Câmara, à PEC nº 556, de 2002. Uma vez que o Regimento Interno daquela Casa determina que seja um só o parecer para as proposições apensadas, os pareceres proferidos para a PEC nº 556, de 2002, foram aproveitados para a PEC nº 346, de 2013, haja vista ser mesma a matéria que ambas regulamentavam. A proposta de 2013 foi, então, apreciada em regime especial de tramitação e, três dias após sua leitura, foi aprovada e seguiu ao Senado Federal, prejulgando a PEC de 2002 e o substitutivo a ela oferecido.

A análise da tramitação das PECs nº 556, de 2002; e nº 346, de 2013, apresenta caso em que foi dada preferência à proposição mais recente, prejulgando-se a mais antiga, sob o entendimento de que a PEC de 2013 se adequaria melhor aos requisitos de impacto orçamentário e financeiro, conforme consta de sua justificativa. Ademais, como a PEC de 2013 foi resultado das discussões empreendidas no trâmite da PEC de 2002 e da confluência dos interesses dos sujeitos envolvidos, a proposição mais recente não foi instruída pelas comissões. Como ambas as proposições dispunham sobre a mesma matéria, a fase de instrução processual foi considerada satisfeita.

No Senado, o exame de tramitação de uma proposição que tenha sido objeto de requerimento de tramitação conjunta revela situação diversa da encontrada na Câmara.

Para melhor delinear um quadro comparativo, optou-se por examinar a tramitação de uma proposta de emenda à Constituição que tenha iniciado sua tramitação no Senado em 2013.

A PEC nº 19, de 2013⁷, que altera o art. 42 da Constituição Federal para dispor sobre a criação de brigadas de incêndio pelos Municípios que não têm

⁷ Senado Federal. **PEC 19/2013**. Altera o art. 42 da Constituição Federal para dispor sobre a criação de brigadas de incêndio pelos Municípios que não têm contingente do Corpo de Bombeiros Militar. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2014.

contingente do Corpo de Bombeiros Militar, após ser lida, foi despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), colegiado responsável pela instrução da proposição, tanto de seus aspectos formais, quanto de seus aspectos materiais.

A proposição foi apreciada e aprovada na CCJ, nos termos do substitutivo oferecido, e, após leitura e publicação do respectivo parecer, foi encaminhada à Comissão Temporária de Segurança Pública, por despacho do Presidente. Enquanto aguardava pronunciamento da comissão temporária, foi apresentado requerimento de tramitação conjunta com as PECs nºs 51 e 73, de 2013, que já se encontravam apensadas às PECs nºs 25, de 2007; nºs 49 e 52, de 2009; nº 102, de 2011; nºs 40 e 52, de 2012. A PEC nº 19, de 2013, encontra-se sobrestada até que o requerimento de tramitação conjunta seja apreciado pelo Plenário, o qual aguarda inclusão em Ordem do Dia.

Observe-se que, a despeito de a PEC nº 19, de 2013 estar devidamente instruída e em condições de constar da pauta de deliberações do Plenário, caso o requerimento de tramitação conjunta seja aprovado, esta deverá ser novamente remetida à CCJ para apreciação conjunta dela com as demais proposições apensadas, a exemplo do que ocorreu com a PEC nº 25, de 2007⁸, proposição mais antiga da cadeia de apensamento, que a cada requerimento de tramitação conjunta ganha novo despacho à CCJ para instrução conjunta das proposições.

A partir do estudo das tramitações apensadas nas duas Casas, percebe-se que, embora o instituto processual da tramitação conjunta objetive regimentalmente a concentração de proposições para instrução mais ampla dos seus dispositivos e vise à economia processual, as consequências do apensamento não conduzem, necessariamente, à satisfação do objetivo regimental.

Nota-se isso na tramitação da PEC nº 346, de 2013, na Câmara dos Deputados, pois a despeito de o apensamento à PEC nº 556, de 2002, ter oportunizado a célere aprovação e regulamentação da matéria que disciplinavam, a instrução e discussão da proposição mais atual sofreu prejuízos, considerando-se que os dispositivos das PECs não eram idênticos. Dessa maneira, o aproveitamento

da instrução de uma proposição mais antiga para a mais atual pode significar a restrição de sua apreciação política, ao revés do que objetivou o instrumento processual da tramitação conjunta.

Na tramitação da PEC nº 19, de 2013, no Senado Federal, por outro lado, vê-se a preocupação tanto com a apreciação da pertinência do requerimento de tramitação conjunta - haja vista haver a exigência regimental de que todas as matérias objeto do requerimento estejam sobre a Mesa para a sua leitura e apreciação colegiada, seja pela Mesa, seja pelo Plenário – quanto com a instrução conjunta das proposições apensadas.

Se, por um lado, a obediência às formalidades regimentais quanto ao procedimento de apensamento de proposições significa segurança para a análise da pertinência e da oportunidade do apensamento e da instrução conjunta das proposições, por outro lado, ela oportuniza a dilação do trâmite processual. Isso porque a norma interna determina que, para proceder à leitura dos requerimentos, as proposições mencionadas nele estejam sobre a Mesa, mas não fixa prazos às Comissões para remeterem ao Plenário os processos constantes dos requerimentos.

O Regimento Interno do Senado não restringe, ademais, o momento processual para apresentação dos requerimentos de tramitação conjunta. Isso permite protelar a tramitação de uma proposição pronta para inclusão em Ordem do Dia por meio de um requerimento de tramitação conjunta o qual, se aprovado, acarretará o retorno às Comissões pertinentes para a apreciação conjunta das proposições apensadas.

Na ausência de especificação de prazos em que devam ser deliberados os requerimentos de tramitação conjunta, essa deliberação, seja pela Mesa do Senado, seja pelo Plenário, pode resultar no sobrestamento das proposições principais por tempo indeterminado.

Essas implicações decorrentes das brechas regimentais concernentes ao apensamento de proposições possibilitam o uso desvirtuado dos requerimentos de

⁸ Senado Federal. **PEC 25/2007**. Dá nova redação ao § 8º do art.144 da Constituição Federal, para ampliar as funções das guardas municipais. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2014.

tramitação conjunta, não como instrumento de economia processual e boa técnica legislativa, mas como instrumento de obstrução processual de algumas proposições e manipulação da agenda de deliberações das proposições em trâmite no Senado.

Frise-se que a aprovação da tramitação conjunta nas duas Casas depende de uma decisão daqueles que detêm competência para tanto, de acordo com o seu juízo de conveniência e oportunidade. Contudo, os Regimentos Internos não definem critérios técnicos que subsidiem a decisão de aprovar ou negar a tramitação conjunta a não ser a coincidência ou a conexão material das proposições.

Conquanto haja algumas formalidades procedimentais a serem atendidas em relação ao apensamento de proposições, os critérios para a solicitação por Deputados e Senadores e para a aprovação por despacho da Presidência, por deliberação da Mesa ou do Plenário, não são suficientes para restringir o momento processual em que o apensamento pode ser solicitado nem tampouco os critérios técnicos de coincidência e conexão material.

Dessa maneira, permite-se que uma proposição que esteja pronta para ser deliberada em comissão ou no Plenário, seja retirada de pauta para atender solicitação de tramitação conjunta. Permite-se, ainda, que duas proposições que proponham alterações a um mesmo diploma legal sejam apensadas, ainda que disponham sobre aspectos distintos daquele mesmo diploma, pois faltam critérios técnicos que delimitem a conexão ou a semelhança material.

O questionamento acerca do momento de apresentação de requerimento de tramitação conjunta e da necessidade regimental de interrupção da tramitação da proposição principal para deliberação deste foi objeto da Questão de Ordem nº 2, de 2014⁹. A questão de ordem foi levantada em decorrência do caso de um projeto de lei que, estando pronto para ser deliberado, constava da pauta da reunião de comissão, mas foi interrompido para atender à solicitação de tramitação conjunta.

A resposta à Questão de Ordem nº 2, de 2014, destacou a importância de reforma regimental no sentido de compatibilização dos arts. 258 e 266 do Regimento

⁹ Senado Federal. **Questão de Ordem 2/2014**. Necessidade de os processados estarem sobre a mesa para a votação de requerimento de tramitação em conjunto no Plenário, mesmo quando alguma das matérias esteja na pauta de Comissão, pronta para votação. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/questoesdeordem>>. Acesso em: 9 set. 2014.

Interno do Senado, a fim de evitar as recorrentes frustrações nos casos de obstrução processual de proposições prontas para serem deliberadas.

Outra questão de ordem, a de nº 5, de 2004¹⁰, versa sobre o questionamento quanto à pertinência material do apensamento ao solicitar esclarecimentos quanto à deliberação autônoma dos Projetos de Lei da Câmara (PLC) nºs 22 e 37, de 2004. Ambos os projetos instituíam a “Bolsa-Atleta” e, não obstante, tramitaram no Senado autonomamente. Em contradição, argumentou-se que, apesar de os projetos serem semelhantes, não eram idênticos, o que afastaria a possibilidade de tramitação conjunta. Contra argumentou-se, porém, que, embora um fosse mais genérico e outro mais restritivo, ambos objetivavam regular a mesma matéria, o que legitimaria o apensamento, mas não houve requerimento de tramitação conjunta.

Em resposta à questão de ordem, consignou-se que os projetos tramitavam em regime de urgência e por mais que o PLC nº 22, de 2004, tenha sido aprovado primeiro, a Mesa não poderia negar seguimento ao PLC nº 37, de 2004, o que resultou na aprovação dos dois projetos e posterior remessa à sanção presidencial.

O PLC nº 37, de 2004, contudo, foi vetado integralmente, sob o fundamento de que o PLC nº 22, de 2004, havia sido sancionado e, como tratava da mesma matéria, a sanção daquele ensejaria duplicidade de meios para os mesmos fins. O veto integral foi mantido pelo Congresso Nacional, conforme se depreende da tramitação do Veto nº 17, de 2004¹¹.

Apesar dos questionamentos atinentes aos procedimentos dos requerimentos e dos critérios de apensamento de proposições, a pesquisa na base de dados do Senado Federal aponta que, de janeiro a outubro de 2014, foram apresentados 53 requerimentos de tramitação conjunta. É provável que esse número aumente um pouco até o final do ano, mas não deve alcançar o número

¹⁰ Senado Federal. **Questão de Ordem 5/2004**. Declaração de prejudicialidade de matéria cujo teor semelhante já teve aprovação do Plenário. Impossibilidade, dada a instrução da matéria. Interpretação do art. 334, I e II, do RISF. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/atividade/questoesdeordem>>. Acesso em: 9 set. 2014.

¹¹ Presidência da República. **Veto 17/2004**. Encaminha ao Congresso Nacional as razões do Veto Total aposto ao PLC 00037 2004 (PL 03113 2000, na Câmara dos Deputados), institui o Programa de

atingido em 2013, quando um total de 96 requerimentos de tramitação conjunta foram apresentados. Esse número foi maior que 2012, ano em que se alcançou a marca de 95 e também maior que em 2011, quando foram apresentados 74 requerimentos¹².

O Relatório Anual da Presidência do Senado, que constitui um repositório de informações sobre o processo legislativo e a atuação dos Parlamentares ao longo da sessão legislativa, informa que em 2013 foram aprovados 103 requerimentos de tramitação conjunta; em 2012, o número foi 102; e em 2011, 78¹³.

A pesquisa no banco de dados da Câmara aponta que, de janeiro até outubro de 2014, foram apresentados 33 requerimentos de tramitação conjunta, dos quais 10 foram indeferidos pelo Presidente sob as justificativas de: não haver correlação apta a fundamentar a tramitação conjunta; intempestividade; não estarem as proposições no mesmo estágio de tramitação; haver instrução por comissão de projeto que tramita em rito conclusivo; serem as proposições de espécies diferentes¹⁴.

A pesquisa efetuada para o ano de 2013 apresenta um número bem maior de requerimentos de tramitação conjunta apresentados na Câmara, totalizando 99 requerimentos autuados e levados à decisão do Presidente da Casa. Desses requerimentos, 40 foram indeferidos pelas mesmas razões daqueles indeferidos em 2014; 11 foram considerados prejudicados; e 48 foram deferidos¹⁵.

É interessante apontar que, em relação a 2014, o número de requerimentos de tramitação conjunta na Câmara é menor que o do Senado. Em relação a 2013, apesar de o número na Câmara ser maior, é próximo ao apresentado no Senado. Isso ocorre em decorrência de, na Câmara, ser recorrente a distribuição por dependência, prática não usual no Senado, a despeito de o Presidente desta Casa deter a mesma prerrogativa. Assim, quando os Senadores

Bolsas de Manutenção para Atletas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

¹² Senado Federal. **Pesquisa de Projetos e Matérias Legislativas**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

¹³ Senado Federal. **Relatório Anual da Presidência**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/resenha/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

¹⁴ Câmara dos Deputados. **Resultado da pesquisa Projeto de Lei e Outras Proposições**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 out. 2014.

pretendem a tramitação conjunta ou quando a boa técnica legislativa determina o apensamento de proposições, deve-se lançar mão dos requerimentos.

Outra evidência interessante extraída dos dados levantados é que na Câmara o número de indeferimentos é próximo ao número de deferimentos. Isso aponta que os critérios para o apensamento são mais restritos nesta Casa, evitando-se, com maior frequência, retrocessos processuais. Ademais, o fato de na Câmara o apensamento ou desapensamento se darem por despacho da Presidência pode ser preponderante à maior ocorrência de indeferimentos de apensamento que no Senado, que depende de decisão colegiada.

A pesquisa de dados na Câmara revela, ainda, a celeridade com que os requerimentos de tramitação conjunta são processados e despachados, levando apenas alguns dias. Esta celeridade decorre da desnecessidade de inclusão dos requerimentos em pauta de reunião da Mesa ou da Ordem do Dia, pois basta o despacho do Presidente.

2.1.2 Requerimentos de desapensamento

Afirmou-se anteriormente que os requerimentos de desapensamento não têm previsão regimental. Ainda assim, a sua análise justifica-se pela constância com que são apresentados e deferidos ou aprovados e por se apresentarem como um desdobramento dos requerimentos de tramitação conjunta.

Pesquisa no banco de dados do Senado Federal revela que os primeiros requerimentos de desapensamento foram apresentados nesta Casa em 2005 sob o fundamento de que as matérias tema das proposições anteriormente apensadas seriam distintas, solicitando-se, dessa forma a retomada de sua tramitação autônoma¹⁶.

A partir de então, permitiu-se o recebimento e o processamento desses requerimentos, que seguiriam, por analogia, o mesmo rito dos requerimentos de tramitação conjunta, ainda que haja questionamentos quanto ao seu cabimento.

¹⁵ Câmara dos Deputados. **Resultado da pesquisa Projeto de Lei e Outras Proposições**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 out. 2014.

¹⁶ Senado Federal. **Pesquisa de Projetos e Matérias Legislativas**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia>>. Acesso em: 10 out. 2014

O primeiro questionamento, que respeita à falta de previsão regimental, instaura dúvidas quanto aos requisitos formais de cabimento e processamento dos requerimentos de desapensamento, o que afetaria a sua validade formal.

Ainda assim, esse argumento não apresenta força suficiente para evitar sua ocorrência, uma vez que o Regimento Interno do Senado Federal, na seção que trata dos requerimentos, dispõe expressamente sobre o processamento de algumas espécies de requerimentos, mas não proíbe a ocorrência de outros que não estejam ali previstos.

Ademais, ainda que o inciso XIII do art. 412 do Regimento Interno possibilite a negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos, o inciso VI do mesmo artigo permite a decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito.

Dessa forma, o desapensamento seria possível em situações em que, a despeito de não se observarem a identidade ou a conexão material de proposições, estas fossem apensadas. Nesse sentido, o desapensamento se apresenta como desdobramento do apensamento e se justifica a aplicabilidade dos mesmos procedimentos por analogia.

O segundo questionamento respeita aos critérios técnicos e lógicos do desapensamento, uma vez que se afigura incompatível a solicitação de tramitação autônoma de proposições, por tratarem de matérias diversas, que anteriormente foram apensadas, mediante deliberação da Mesa ou do Plenário, justamente por regularem a mesma matéria.

Aparentemente, a conexão ou coincidência material das proposições legislativas não trata de hipótese concorrente, mas excludente. A lógica impede que proposições tratem e não tratem da mesma matéria ao mesmo tempo.

Assim, considerando que somente proposições apensadas são passíveis de desapensamento, este seria possível somente se, por um erro técnico ou por descuido, proposições que tratam de matérias diversas foram apensadas; ou se por motivos alheios aos critérios que autorizam o apensamento, proposições que tratam de matérias diversas foram apensadas, indicando que os requerimentos, a despeito

de constituírem instrumento processual, poderiam ser usados para protelar a tramitação de uma proposição, por exemplo.

A análise da tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2005 – Complementar¹⁷ exemplifica a extensão dos questionamentos acerca do cabimento dos requerimentos de desapensamento. Este projeto de lei que visa a impedir a limitação de empenho e movimentação financeira dos recursos do Orçamento da União destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, foi inicialmente despachado às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e, tão logo apresentou condições de ser deliberado pela primeira Comissão, sua tramitação ordinária foi interrompida para atender solicitação de tramitação conjunta com os Projetos de Lei do Senado nºs 245, de 2003; 90, de 2007; e 302, de 2009, constante do Requerimento nº 103, de 2010.

Observe-se que, a despeito de todos os projetos constantes do requerimento de tramitação conjunta mencionado proporem alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal, tratavam de aspectos diferentes desta lei. Contudo, o Requerimento nº 103, de 2010, foi aprovado por decisão da Mesa em 4 de março de 2010 e as proposições, apensadas, foram despachadas à CAE e à CDR, sob o fundamento de que dispunham sobre a mesma matéria.

Pouco mais de um mês após a aprovação do requerimento de tramitação conjunta, em 28 de abril de 2010, a Mesa deferiu o Requerimento nº 309, de 2010, que solicitava o desapensamento do Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2005. Ressalte-se que consta da justificação do requerimento de desapensamento que “por mais que todos tenham como objetivo alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, os projetos tratam de alterações distintas. Uma vez que os objetos dos projetos são diferentes, eles serão mais bem estudados se sua análise for feita individualmente, atentando para as minúcias de cada alteração”.

¹⁷ Senado Federal. **PLS 150/2005-Complementar**. Altera o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, determinando que os recursos destinados, no Orçamento da União, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia>>. Acesso em: 9 set. 2014.

Em 14 de setembro de 2011 o Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2005-Complementar volta a tramitar em conjunto, em virtude da aprovação, pelo Plenário, do Requerimento nº 1.045, de 2011. O novo bloco de proposições compôs-se dos Projetos de Lei do Senado nºs 150, de 2005; 90, de 2007; 20 e 21, de 2011, todos Complementares, e foi despachado às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo; de Educação, Cultura e Esporte; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Econômicos.

Ressalte-se que os Projetos de Lei do Senado nºs 150, de 2005, e 90, de 2007, foram primeiramente apensados com o deferimento do Requerimento nº 103, de 2010. Em seguida, foram desapensados pelo Requerimento nº 309, de 2010, e voltaram a ser apensados pelo Requerimento nº 1.045, de 2011.

Antes da instrução pela primeira Comissão do despacho, o Projeto de Lei do Senado nº 20, de 2011-Complementar foi desmembrado do bloco de proposições apensadas pelo Requerimento nº 1.045, de 2011.

Os três projetos remanescentes do bloco (PLS nºs 150, de 2005; 90, de 2007; 21, de 2011-Complementares) propõem alterações ao mesmo instituto da Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescentando ao §2º do art. 9º da lei casos em que não haverá limitação de empenho e movimentação financeira de recurso do Orçamento da União.

Os projetos foram instruídos em conjunto pelas Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), e, antes de serem apreciados pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), sua tramitação foi novamente interrompida pela apresentação de novo requerimento de tramitação conjunta com outros 23 projetos de lei do Senado. A aprovação deste requerimento de tramitação conjunta determinou o despacho do bloco de proposições a oito comissões do Senado.

Entre tantos requerimentos de apensamento e de desapensamento, o PLS nº 150, de 2005-Complementar, tramita na Casa há quase dez anos e precede um bloco de 28 proposições que, ainda que intentem alterações ao mesmo diploma legal, não regulam a mesma matéria, pois objetivam alterações distintas.

O exemplo apresentado na tramitação do PLS nº 150, de 2005, explicita os problemas advindos dos questionamentos relativos aos requerimentos de desapensamento. Percebe-se a deficiência de critérios regimentais e a omissão quanto à apreciação do cabimento, da pertinência e da oportunidade desses requerimentos, pois se defere ou se aprova o apensamento ou desapensamento a despeito do cotejo adequado quanto à identidade ou conexão material, comprometendo-se a tramitação e apreciação da proposição principal que fica em segundo plano.

Apesar dos questionamentos, os requerimentos de desapensamento constituem prática aceita entre os Senadores. Conforme indica pesquisa no banco de dados do Senado, o número de requerimentos de desapensamento cresceu nos últimos três anos, passando de 15 em 2011, para 19 em 2012 e 38 em 2013. Em 2014 foram apresentados 13 requerimentos de desapensamento até o momento¹⁸.

Os números, a princípio, não são expressivos quando se considera o número de proposições apresentadas no Senado por ano. Contudo, considerando-se que só podem ser desapensadas as proposições que foram anteriormente apensadas, a proporcionalidade deve ser calculada em relação ao número de requerimentos de tramitação conjunta. Neste caso, o quantitativo de desapensamentos é expressivo, pois, em média, equivale a 20% do quantitativo de requerimentos de tramitação conjunta apresentado nos anos de 2011 a 2014.

Na Câmara dos Deputados tampouco há previsão regimental dos requerimentos de desapensamento. Ainda assim, em 2014, até o mês de outubro, foram apresentados 41 requerimentos de desapensamento. Percebe-se que o número de solicitações de desapensamento na Câmara em 2014 é maior que o número de solicitações de apensamentos. Isso ocorre porque, como muitos dos projetos que tramitam na Casa são apensados a outros na distribuição por dependência, o requerimento de desapensamento tem o caráter de revisão do despacho inicial. Ocorre que na Câmara, o número de indeferimentos é maior que o de deferimentos, 26 contra 9, consignando-se como justificativa ao indeferimento o

¹⁸ Senado Federal. **Pesquisa de Projetos e Matérias Legislativas**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia>>. Acesso em: 10 out. 2014.

não cabimento do desapensamento quando as matérias de que tratam as proposições são correlatas¹⁹.

Os dados de 2013 referentes aos requerimentos de desapensamento na Câmara revelam o mesmo padrão de número de indeferimentos maior que o de deferimentos, 42 contra 16. Revela, contudo, um número de pedidos de desapensamento menor que o de apensamentos, 63 contra 99²⁰.

O fato de, na Câmara, haver mais indeferimentos que deferimentos de pedidos de desapensamento aponta para a adoção de mais critério para o apensamento, de maneira a esvaziar os fundamentos que dariam ensejo à revisão do despacho inicial que determinou a distribuição por dependência ou o deferimento do apensamento, evitando-se a ocorrência de seguidos apensamentos e desapensamentos na tramitação das proposições, a exemplo do explicitado no Senado com o PLS n.º 150, de 2005.

Os dados extraídos da pesquisa na Câmara corroboram ainda com a incongruência acerca do desapensamento quando se efetua um apensamento com cautela e critérios técnicos, pois seria ilógico desapensar proposições por tratarem de matérias distintas se anteriormente tratavam de matérias conexas, a não ser nas hipóteses de erros materiais, casos em que, na Câmara, efetuou-se a revisão do despacho, ou por motivos alheios aos critérios técnicos do processo legislativo.

¹⁹ Câmara dos Deputados. **Resultado da pesquisa Projeto de Lei e Outras Proposições**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em 10 out. 2014.

²⁰ Câmara dos Deputados. **Resultado da pesquisa Projeto de Lei e Outras Proposições**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 out. 2014.

3 REQUERIMENTOS DE APENSAMENTO E DE DESAPENSAMENTO À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO E DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

3.1 Princípios Gerais do Processo Legislativo no Regimento Interno do Senado Federal

A leitura da Constituição da República revela os princípios basilares que a regem. A doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco²¹ ensina que os dois primeiros títulos da Constituição agrupam o que se chama de princípios da ordem política, responsáveis pela estruturação da organização política da República.

A doutrina mencionada destaca, primeiramente, o princípio republicano como forma de governo caracterizada pela

[...] existência de uma estrutura político-organizatória garantidora das liberdades civis e políticas; a elaboração de um catálogo de liberdades, em que se articulem o direito de participação política e os direitos de defesa individuais; o reconhecimento de corpos territoriais autônomos [...]; a legitimação do poder político, consubstanciada no princípio democrático de que a soberania reside no povo, que se autogoverna mediante leis elaboradas preferencialmente pelos seus representantes; e, afinal, a opção pela eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade, como princípios ordenadores do acesso ao serviço público em sentido amplo [...].²²

Em seguida, destaca-se o princípio do Estado Democrático de Direito, considerado um superconceito do qual se extraem a separação dos Poderes, o pluralismo político, a isonomia, a legalidade, a dignidade da pessoa humana, pois esse princípio reconhece o povo como sujeito do poder que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes eleitos; e seus cidadãos como sujeitos de direitos assegurados constitucionalmente.

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 147-159.

²² *Ibid.*, p. 148.

Outro princípio que compõe a ordem política é o da dignidade da pessoa humana, que apesar de ser constantemente invocado, apresenta múltiplas dimensões e significados.

O princípio da separação dos Poderes, também componente dos princípios da ordem política, consiste na não concentração das atividades executiva, legiferante e judicial em apenas um corpo institucional. Assim, os Poderes da União devem permanecer independentes e harmônicos entre si.

O princípio do pluralismo político é interpretado com “um direito fundamental à diferença em todos os âmbitos e expressões da convivência humana – tanto nas escolhas de natureza política quanto nas de caráter religioso, econômico, social e cultural [...]”²³.

O princípio da isonomia é extraído da Constituição quando esta determina que todos são iguais perante a lei, preconizando o tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida de sua desigualdade.

Por fim, o princípio da legalidade, que constrange a atuação estatal aos preceitos legais e delimita a liberdade individual quando expressa que somente por meio de lei alguém pode ser obrigado ou proibido de fazer algo. Nesse contexto, assevera-se que “a lei é o instrumento por excelência de conformação jurídica das relações sociais”²⁴.

Os princípios da ordem política elencados constituem as bases do sistema normativo da organização política do Estado e como tal, devem reger a atuação estatal em todos os seus âmbitos. A atividade legislativa submete-se a esse sistema de princípios e o seu proceder deve ser tal que possibilite a sua observância.

No esforço de confluir os princípios constitucionais da ordem política à atividade legislativa, surgem os princípios do processo legislativo.

²³ MENDES; COELHO; GONET BRANCO, op. cit., p. 156.

²⁴ Ibid., p. 158.

João Trindade Cavalcante Filho, em obra destinada ao processo legislativo,²⁵ elenca nove princípios regentes do processo legislativo, os princípios da separação dos Poderes; da não convalidação das nulidades; da controlabilidade; da simetria; da democracia; da publicidade; da oralidade; da separação da discussão e da votação; e do bicameralismo.

O princípio do processo legislativo da separação dos Poderes guarda identidade com princípio constitucional e sua confluência a este é no sentido de que, no processo legislativo, sejam respeitadas as reservas de deflagração do processo de elaboração legislativa, a fim de que não haja invasão de competências entre os Poderes.

O princípio da não convalidação das nulidades visa a coibir correções às nulidades advindas do processo de elaboração das leis, seja por vício de iniciativa, seja por desobediência aos procedimentos legislativos. Esse princípio do processo legislativo pretende preservar tanto o princípio constitucional da separação dos poderes quanto o da legalidade, haja vista que a ofensa a qualquer dos dois constitui nulidade do processo legislativo que, ao seu final, tornará inválida a lei que resulta de um processo falho.

A controlabilidade significa a possibilidade de o processo legislativo sofrer controle de constitucionalidade, seja previamente, no âmbito das Comissões que emitem pareceres quanto à conformação formal dos projetos em trâmite com os preceitos constitucionais; seja pelo Poder Executivo, que detém o poder de veto a projetos que entenda inconstitucionais; seja posteriormente, pelo Poder Judiciário. O princípio da controlabilidade guarda consonância com os princípios constitucionais na medida em que possibilita evitar incongruências e incompatibilidades no ordenamento jurídico.

No mesmo sentido da controlabilidade, o princípio da simetria no processo legislativo busca a consonância deste ao ordenamento jurídico constitucional. Ora, simetria significa harmonia resultante de certas combinações e proporções regulares.²⁶ Assim, os preceitos que regem o processo legislativo, dentro

²⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. Salvador: JusPodium, 2012. p. 27-36.

²⁶ HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1976. Verbetes: simetria.

de suas proporções e peculiaridades, devem buscar harmonia com os demais princípios constitucionais da ordem política.

O princípio da democracia no processo legislativo busca garantir condições de igualdade aos debates parlamentares e pré-parlamentares, a fim de que as ideias sejam discutidas com amplitude e se possam defender os interesses dos representados que, de acordo com o princípio constitucional democrático, são os detentores do poder. Esse princípio do processo legislativo encontra consonância com o pluralismo político, pois, no transcurso dos debates parlamentares em que as condições para viabilização do princípio da democracia são obedecidas, os mais diversos argumentos podem ser manifestados.

A aplicabilidade do princípio democrático ao processo legislativo permite, ainda, procedimentos para a participação popular na formação das leis a exemplo das audiências públicas e consultas públicas. Estas configuram instrumentos processuais de coleta de ideias, manifestações e informações para instrução de proposições coadunando o processo legislativo aos princípios constitucionais da democracia e do pluralismo político.

O princípio da publicidade tem importante papel na viabilização da democracia e do pluralismo político, pois como determina que as deliberações legislativas sejam públicas e acessíveis, com votações nominais e abertas, quando possível, os cidadãos podem acompanhar as atividades legislativas, participando, quando possível, e fiscalizando.

O princípio da oralidade confere ao processo legislativo dinamismo para acompanhar as demandas sociais.

O princípio da separação da discussão e votação pretende separar as fases processuais, evitando-se prejuízos e inseguranças. Dessa forma, finda a fase de debates e de manifestações de argumentos, resta aos parlamentares externar seu voto concordante ou discordante à proposição. Esse princípio guarda consonância com os princípios processuais constitucionais, pois exercem importante papel na viabilização da democracia e cidadania, bem como o respeito à legalidade, garantindo ao processo legislativo validade e legitimidade.

O princípio do bicameralismo determina a passagem de proposições pelas duas Casas Legislativas numa dinâmica em que em uma das Casas se inicia o processo legislativo e na outra se revisa. Este princípio reforça o papel da democracia e do pluralismo político no processo legislativo.

O Regimento Interno do Senado Federal dedica seu título final aos princípios gerais do processo legislativo, positivando, enquanto norma interna, em treze incisos, as bases que devem reger o processo legislativo. O art. 412 assevera que a observância às disposições regimentais, mediante os seguintes princípios gerais do processo legislativo, garante legitimidade à elaboração das normas legais:

- 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;
- 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. (NR)

A iniciativa de Senado Federal em deixar expresso em sua norma interna os princípios que regem a sua atividade legislativa harmoniza-se com os princípios anteriormente delineados pelas linhas doutrinárias invocadas.

Os requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento, enquanto instrumentos processuais legislativos, não podem escapar a esta linha de interpretação principiológica.

Assim, observa-se no procedimento de apensamento ou desapensamento do Senado Federal que a exigência de leitura e deliberação colegiada dos requerimentos encontra fundamento nos princípios da publicidade e da controlabilidade, pois mediante a leitura e a deliberação dos requerimentos é possível aos parlamentares avaliar a pertinência do apensamento ou do desapensamento de proposições.

Ademais, a norma interna do Senado, em respeito ao princípio da legalidade, regulamenta a forma na qual o apensamento e o desapensamento devem ser encaminhados.

A aglutinação das matérias objeto de proposições apensadas indica a viabilização dos princípios do pluralismo político e democrático, uma vez que a concentração dos dispositivos de mais de uma proposição permitiria discussão mais ampla sobre o tema e a participação, nas discussões e deliberações, de mais atores políticos.

Assim, como constituem parte do processo legislativo, os procedimentos de apensamento e desapensamento, quando observados os critérios regimentais para a sua ocorrência, atenderiam aos princípios do processo legislativo e, por conseguinte, aos princípios constitucionais.

Contudo, os exemplos apresentados anteriormente indicam que em alguns casos os procedimentos de apensamento e desapensamento contribuem para o protelamento do processo legislativo. Nesses casos, ainda que não haja desobediência expressa a disposições regimentais, a ofensa a alguns dos princípios elencados pode ocorrer, sinalizando que os interesses que motivam a apresentação recorrente de requerimentos de apensamento e desapensamento são alheios ao espírito revelado pelos princípios do processo legislativo cuja satisfação é possibilitada pelo processo e seus diversos instrumentos e procedimentos, entre eles o apensamento e desapensamento de proposições.

O distanciamento do instrumento processual dos critérios principiológicos que o fundamentam insere no procedimento de apensamento e desapensamento o perigo da arbitrariedade, ou seja, apesar de haver critérios e limites normativos e principiológicos que delimitam os procedimentos de um determinado instrumento processual, lança-se mão desse instrumento sem restrições, arbitrariamente, objetivando-se finalidades alheias àquelas inerentes ao próprio instituto.

Por certo que os parlamentares dispõem de certo poder discricionário com relação a alguns instrumentos do processo legislativo. A apresentação ou não de requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento, conforme análises de oportunidade e conveniência sobre seu cabimento ou não, estaria inserido no poder discricionário.

Contudo, não se deve confundir poder discricionário com discricionariedade. Ronald Dworkin, ao tratar do poder discricionário, alerta que o conceito de poder discricionário consiste em tomar decisões de acordo com padrões previamente estabelecidos. A partir desse conceito ensina que:

Devemos evitar uma confusão tentadora. O sentido forte de poder discricionário não é equivalente à licenciabilidade e não exclui a crítica. Quase todas as situações nas quais uma pessoa age (inclusive aquelas nas quais não trata de decidir com base em uma autoridade especial e, portanto, sem poder discricionário) tornam relevantes certos padrões de racionalidade, equidade e eficácia. Criticamos mutuamente nossos atos nos termos desses padrões e não há razões para não fazê-lo quando os atos encontram-se dentro do perímetro da rosca da autoridade especial, em vez de além dele. [...]. O poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem recorrer a padrões de bom senso e equidade, mas apenas que sua decisão não é controlada por um padrão formulado pela autoridade particular que temos em mente quando colocamos a questão do poder discricionário.²⁷

Assim, entende-se que o uso do poder discricionário para bem avaliar a oportunidade, a conveniência e o cabimento dos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento à luz dos princípios gerais do processo legislativo e dos princípios constitucionais é legítimo. Contudo, a apresentação discricionária destes instrumentos processuais, uma vez que, na maioria das vezes, ocasiona a protelação da apreciação da proposição, afasta-se dos princípios gerais do processo legislativo.

²⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 53.

3.2 Princípios Gerais do Direito Processual Constitucional

A inserção de tópico sobre os princípios gerais do direito processual constitucional em meio a considerações sobre os requerimentos de tramitação conjunta e de despesamento entendidos como instrumentos do processo legislativo exige algumas considerações preliminares.

Entende-se, com a iluminação de Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco²⁸, que as considerações acerca da instrumentalidade do processo constituem uma das três fases metodológicas fundamentais das linhas evolutivas da história do direito processual. De acordo com os teóricos, essa fase do direito processual interpreta-o sob o ponto de vista de prestação de serviço, com foco nos resultados práticos atingidos pelo processo e seus vários institutos.

Esse enfoque processual aliado ao método crítico de estudo das matrizes constitucionais do sistema processual permitiu o desenvolvimento de uma teoria geral do processo e o progresso científico da disciplina processual, operando-se, dessa maneira, a passagem da interpretação do sistema processual como mero instrumento técnico a instrumento ético, passível de análise crítica sócio-política, pois através dele efetivam-se direitos materiais.

A partir da fase instrumentalista do processo afirma-se que:

O reconhecimento das conotações ideológicas do processo constitui um dos passos mais significativos da doutrina processual contemporânea. A mudança de mentalidade em relação ao processo é uma necessidade, para que ele possa efetivamente aproximar-se dos legítimos objetivos que justificam sua própria existência.²⁹

A aplicabilidade dessa interpretação do direito processual ao tema ora estudado fundamenta-se no entendimento de que o ato de legislar revela uma das possibilidades do exercício do poder estatal “e, assim como a jurisdição desempenha uma função instrumental perante a ordem jurídica substancial [...]

²⁸ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 48-51.

²⁹ Ibid., p. 51.

assim também toda atividade jurídica exercida pelo Estado (legislação e jurisdição, consideradas globalmente) visa a um objetivo maior, que é a pacificação social”³⁰.

Nesse contexto, uma vez que a atividade legislativa deve desenvolver-se por meio do regular processo legislativo, a análise crítica de seus institutos e características, sob a ótica da instrumentalidade do processo, revela-se pertinente a fim de observar sua eficácia, efetividade, validade e legitimidade.

Assim, o processo legislativo estaria inserido na teoria geral do processo elaborada a partir dos princípios constitucionais que informam todos os sistemas processuais.

Importa ressaltar, nesse ínterim, a identificação doutrinária de princípios informativos do processo enquanto normas ideais que influenciam os princípios gerais do direito processual constitucional:

a) o princípio lógico (seleção dos meios mais eficazes e rápidos de procurar e descobrir a verdade e de evitar o erro); b) o princípio jurídico (igualdade no processo e justiça na decisão); c) o princípio político (o máximo de garantia social, com o mínimo de sacrifício individual da liberdade); d) o princípio econômico (processo acessível a todos, com vista ao seu custo e à sua duração).³¹

Com base nesse entendimento, apontam-se, no âmbito do processo judicial, os princípios da imparcialidade do juiz; da igualdade; do contraditório e da ampla defesa; da ação; da disponibilidade e da indisponibilidade; da verdade formal e da verdade real; do impulso oficial; da oralidade; da persuasão racional do juiz; da motivação das decisões judiciais; da publicidade; da lealdade processual; da economia e da instrumentalidade das formas; e do duplo grau de jurisdição.

Seguindo essa lógica da instrumentalidade do processo, é possível analisar criticamente os institutos processuais e seus procedimentos como instrumentos de viabilização desta “missão” processual. Assim, a evolução principiológica adotada para o fortalecimento do sistema processual constitucional que fomentou a elaboração de uma teoria geral do processo pode emprestar ao processo legislativo instrumentos para desenvolver análise crítica de seus próprios institutos processuais a fim de aperfeiçoar seus procedimentos.

³⁰ CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, op. cit., p. 47.

³¹ Ibid., p. 57.

Sob a ótica da instrumentalidade do processo é possível analisar criticamente os instrumentos de apensamento e desapensamento no processo legislativo, atentando-se para a possibilidade de aperfeiçoamento de seus procedimentos regimentais.

André Del Negri³², ao entender que o Processo Constitucional é configurador do devido processo legislativo, propõe analisar a validade, a eficácia e a legitimidade do processo legislativo a partir do respeito a alguns princípios processuais constitucionais para que se possa produzir um ordenamento jurídico de direito democrático.

Sua linha teórica estabelece que o processo legislativo deve viabilizar a produção de normas que atendam aos preceitos da democracia, do pluralismo político, da soberania popular. Com isso defende que as regras regimentais da Câmara e do Senado devem dispor de institutos que respeitem os princípios democrático-constitucionais do contraditório, ampla defesa e isonomia.

Isso porque entende que as alterações paradigmáticas instituídas pela Constituição de 1988, concernentes ao Estado Democrático de Direito, exigem que o Direito seja democrático, participativo, pluralista e aberto. Nesse sentido, a observância do contraditório, da ampla defesa e da isonomia no processo legislativo asseguraria a realização da soberania popular, ainda que por representação, produzindo-se, assim, um ordenamento jurídico capaz de atender ao novel paradigma constitucional.

De acordo com o autor, contraditório, ampla defesa e isonomia são pressupostos constitucionais cuja ausência do processo legislativo converte-o em mero procedimento, mera estrutura legislativa preordenada e instrumental. Assim, a instrumentalidade dos procedimentos deve servir à observância dos mencionados pressupostos constitucionais, firmando-se legitimidade, validade e eficácia ao processo de formação das leis, pautado pelo devido processo legislativo.

Os princípios do processo legislativo constantes do Regimento Interno do Senado Federal bem como aqueles elencados outrora apresentam elementos que promovem o contraditório, a ampla defesa e a isonomia, no âmbito do processo

legislativo, uma vez que direcionam a atividade parlamentar à participação plena de seus atores, a observância da legalidade, por meio do respeito às normas regimentais, a preservação dos direitos das minorias, a observância do quorum regimental, a publicidade das pautas e das decisões tomadas no Parlamento e a possibilidade da negociação política.

Embora os princípios do processo legislativo delineados impliquem em elementos processuais, ao assegurarem o contraditório, a ampla defesa e a isonomia, eles garantem, também, o amplo debate e a deliberação das proposições, o que implica a análise material e a possibilidade de controle preventivo de constitucionalidade pelos parlamentares que participam do processo legislativo.

Ainda que o apensamento e o desapensamento de proposições no processo legislativo configurem apenas um dos instrumentos do processo legislativo e não disponham de *per se* de força instrumental para concretizar o contraditório, a ampla defesa e a isonomia, a sua ocorrência, em alguns casos, pode contribuir para o desenvolvimento e a elaboração de normas que atendam aos preceitos do Estado Democrático de Direito.

Ora, a aglutinação de matérias possibilita, em tese, a participação de um maior número de atores políticos tomando parte das suas discussões, haja vista que, pelo menos os autores dos projetos apensados e os interessados diretos em sua aprovação, a impulsionariam e a defenderiam da maneira mais ampla possível. Isso também aconteceria com os que defendem posição contrária. Assim, contraditório e ampla defesa, adequados ao processo legislativo, estariam devidamente respeitados, pois é principalmente na fase de discussão e de instrução processual que esses princípios do processo constitucional podem se concretizar.

O princípio da isonomia estaria obedecido ao se seguirem critérios técnicos para analisar o cabimento ou não do apensamento ou do desapensamento. Sobretudo em nome do princípio da isonomia, os procedimentos de apensamento e desapensamento constantes do Regimento Interno do Senado Federal merecem análise crítica e propostas de aperfeiçoamento, pois, como visto anteriormente, há brechas regimentais que permitem o uso discricionário destes institutos, afastando-

³² DEL NEGRI, André. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo**: teoria da legitimidade democrática. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 109-175.

se a isonomia do processo legislativo e permitindo-se o apensamento e o desapensamento de proposições ainda que medidas sejam descabidas ou inoportunas, caso em que se afasta, ainda, a instrumentalidade do procedimento.

4 DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA E CRITÉRIOS DE LEGITIMIDADE

4.1 Discricionariiedade política

A exposição dos dispositivos regimentais da tramitação dos requerimentos de apensamento e de desapensamento e as considerações acerca dos princípios do processo legislativo e processuais constitucionais buscaram apresentar critérios para o desenvolvimento de uma análise crítica dos aspectos teóricos e práticos dos procedimentos de apensamento e desapensamento no Senado Federal.

Ainda que não haja no Brasil uma tradição de controle judicial das normas regimentais³³ e a natureza normativa dos princípios e regras regimentais não seja cogente no sentido de imposição de sanções ao seu desrespeito, o argumento da instrumentalidade do processo aplicável ao processo legislativo indica que os instrumentos processuais e os princípios que os inspiram ultrapassam a função hermenêutica e revelam um objetivo a ser alcançado que compromete não somente o campo da eficácia e da validade, mas também o da legitimidade. Assim, como o objetivo da ação legislativa é a produção democrática de normas, o respeito aos critérios regimentais e principiológicos de seus instrumentos viabiliza o alcance desse objetivo, dessa finalidade do processo legislativo.

Por certo que os procedimentos de apensamento e de desapensamento configuram uma parcela do processo legislativo e não contêm, em si, o condão de instrumentalizar a finalidade da atividade legislativa como um todo. Contudo, os distanciamentos dos critérios que porventura ocorram no desenvolvimento destes procedimentos podem acarretar prejuízos ao processo como um todo, comprometendo a instrução processual.

³³ Acerca da impossibilidade de interpretação das normas regimentais, por parte do Judiciário, por se tratar de assunto *interna corporis*, conferir a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: MS nº 20.247/DF; MS nº 22.503/DF; Adin nº 2.038/BA. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>.

Entende-se por discricionariedade, portanto, o distanciamento dos critérios estabelecidos no regimento interno e dos princípios do processo legislativo e processuais constitucionais, o que coincide com a definição linguística do termo, ou seja, “que se procede, ou se exerce, à discricção, sem restrições; sem condições; arbitrário, caprichoso, discricional”³⁴.

A definição linguística do termo, que traz como sinônimo a arbitrariedade, coincide ainda com os conceitos estabelecidos por Dworkin, mencionados anteriormente e que serão retomados mais adiante.

A existência de discricionariedade quanto à apresentação de requerimentos de apensamento e desapensamento afasta do processo legislativo o cumprimento de sua finalidade e, ainda que disponha de fundamentação política, deslegitima o instrumento processual.

Jeremy Waldron, na tentativa de entender os motivos que levaram muitos teóricos do Direito a atribuírem má fama à atividade legislativa, dissertou sobre a indignidade da legislação³⁵.

As argumentações de Waldron passam pela análise de quadro comum nos sistemas normativos em que haveria um embate entre a jurisdição e a atividade legislativa, no sentido de que a jurisdição é a atividade estatal que efetivamente aplica o direito posto, traduz a norma com efeitos práticos, enquanto a legislatura, pelo seu alto grau de deliberalidade e arbitrariedade afastaria a segurança que o direito necessita enquanto ciência.

O teórico afirma que, tradicionalmente, as leis derivavam de um direito natural ou da religião, o que impunha à sociedade certo grau de conformidade e compreensão das expressões normativas. Essa herança imporia à atividade legislativa atual posição duvidosa no Direito, sobre se é parte integrante dele ou apenas sua possível fonte, possível porque pode ser que não se concretize e que fique relegada ao plano da potência.

Dessa maneira, aponta que algumas teorias defendem que a atividade legislativa não pertence ao direito porque carece de dignidade, pois tem grande

³⁴ HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1976. Verbete – discricionário.

carga de arbitrariedade. Aponta, ainda, que a alta deliberalidade que configura as mudanças legislativas impõe a esta atividade efemeridade que a distanciaria dos critérios de justiça que inspiram a atividade jurisdicional, atenta aos princípios e às regras morais, que seriam mais perenes.

Ainda assim, o estudo histórico conduz ao entendimento de que vigora, na modernidade, o Estado de legislação, ou seja, a situação estatal vigente é de demandas constantes da atividade legislativa para solução de conflitos sociais e determinação de comportamentos, sendo este motivo bastante à busca pela dignidade da legislação.

A indignidade da legislação combatida por Waldron baseia-se na seguinte afirmação:

Quero dizer que uma grande parte da autoridade, da legitimidade [...] de um sistema jurídico é que podemos nos considerar sujeitos ao governo por leis, não por homens. E o perigo da concentração na legislação é que, como fonte de direito, ela é por demais humana, por demais associada a decisões explícitas, datáveis, feitas por homens e mulheres identificáveis, no sentido de que estamos sujeitos a estas regras, não àquelas. [...].

[...]. Supõe-se que os processos pelos quais os tribunais chegam a suas decisões sejam especiais e distintos, não diretamente políticos, mas que expressem certo espírito subjacente de legalidade. [...]. Não há controvérsia similar a respeito do raciocínio legislativo. Todo mundo sabe que a argumentação no congresso e no parlamento é explícita e despidoradamente política. [...]. É a interação de interesses ou o choque direto de propostas de política e ideologias.³⁶

A partir dessas afirmações, o autor passa a apresentar argumentação de alguns teóricos jurídicos que consideram que a indignidade da legislação, além de derivar do alto grau de deliberalidade, estaria, também, na multiplicidade de sua composição, no tamanho da legislatura moderna, na pluralidade e no número de pessoas que a legislação deliberativa implica.

A sua contra argumentação busca exaltar a importância do conflito, do tumulto e do número de legisladores no sistema representativo inserido em uma sociedade plural. Afirma que a pluralidade, a multiplicidade, a deliberalidade na política é salutar à manutenção das liberdades.

³⁵ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 7-42.

³⁶ WALDRON. op. cit. p. 29-30.

O reconhecimento de Waldron da importância da pluralidade para a dignidade da legislação exalta, ainda mais, o papel da instrumentalidade do processo legislativo e reforça a tese de que seus instrumentos devem ser fortalecidos de maneira a possibilitar e instrumentalizar o amplo debate e instrução processual para inserir no desenvolvimento das normas o debate democrático.

Os procedimentos de apensamento, em tese, têm o condão de ampliar o debate político e a instrução processual no sentido que possibilitam, no curso processual, a aglutinação de matérias conexas e dos dispositivos das proposições apensadas, na busca da elaboração legislativa ampla e plural.

Contudo, a apresentação discricionária dos requerimentos tem implicações processuais diversas da intenção de ampliar os debates acerca de temas legislativos, operando-se, muitas vezes, como forma de manipulação da agenda legislativa.

Isso ocorre, sobretudo, em casos em que uma proposição devidamente instruída e em fase final de tramitação sofre um requerimento de apensamento ou de desapensamento que afeta sobremaneira a continuidade de sua tramitação. Também ocorre quando um projeto de lei ao ser apensado a vários outros é despachado a tantas comissões que a instrução processual se prolonga desnecessariamente.

Esse tipo de prática insere nos procedimentos de apensamento e de desapensamento discricionabilidade que compromete a legitimidade e a dignidade desses instrumentos processuais, pois desvirtua a sua instrumentalidade e dificulta o alcance da finalidade do processo legislativo, que é a elaboração legislativa democrática.

Ronald Dworkin, ao desenvolver suas críticas ao positivismo e ao utilitarismo, reconhece que uma teoria geral do direito deve ser normativa e conceitual e deve conter uma teoria da legislação, da decisão judicial e da observância da lei³⁷. No que tange à teoria da legislação, estabelece que esta deva descrever os critérios que confere legitimidade à atividade legislativa e que tipo de lei produzida detém essa legitimidade. Suas argumentações passam pela defesa

dos direitos individuais contra o Estado e pela defesa de que é a existência e a proteção a tais direitos que constroem a atuação estatal.

Assim, por meio de uma análise da teoria de John Rawls, Dworkin estabelece uma teoria da justiça construtiva para analisar o conjunto de princípios que balizam a atividade política. Esse modelo construtivo defende que os princípios devem ser construídos de forma que os juízos particulares que baseiam as ações, sobretudo as ações das autoridades que exercem poder sobre outros, sejam adequados de maneira responsável³⁸.

De acordo com essa interpretação, o modelo construtivo:

Exige que atuemos com base em princípios, e não por fé. Seu motor é uma doutrina da responsabilidade que requer que os homens integrem suas intuições e subordinem algumas delas, quando necessário, a essa responsabilidade. Pressupõe que uma coerência articulada, assim como decisões de acordo com um programa que possa tornar-se público e ser seguido enquanto não for modificado, são aspectos fundamentais de qualquer concepção de justiça.³⁹

Reafirma-se a necessidade da observância dos princípios conforme uma teoria da justiça que, ainda que possibilite modificações por força das mudanças sociais, deve ser responsável, pública e geral.

Dworkin apresenta, ainda, os conceitos de metas, direitos e deveres como fatores para justificar ou condenar decisões políticas, na tentativa de demonstrar a fundamentalidade desses conceitos para a moralidade política. Em sua explanação, aduz que as teorias políticas se diferenciam em seus detalhes a depender de qual conceito (metas, direitos ou deveres) fundamenta ou justifica seu sistema principiológico, cuja definição conceitual dispõe o contrato social.

Argumenta que a teoria baseada em direitos confere segurança ao contrato social, haja vista que todos os indivíduos têm o direito de proteger seus interesses e que há certos direitos que são pressupostos fundamentais à existência de um contrato social.

Entre esses direitos, o mais fundamental seria o direito à igualdade, de onde provém sua teoria da justiça enquanto equidade, configurado como o direito

³⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. VIII-IX.

³⁸ *Ibid.*, p. 250.

disponível a todos de receberem das instituições políticas igual respeito e igual consideração.

O pensamento de Dworkin se desenvolve, então, no sentido de que os princípios, as políticas, os padrões, devem ser estabelecidos de maneira a concretizar o conceito de justiça como equidade.

Nesse sentido, é importante esclarecer que o pensador denomina política como:

Aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas).

Por outro lado denomina:

[...] princípio um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.⁴⁰

É possível inferir, portanto, que políticas se consubstanciam em decisões acerca de objetivos a serem traçados e como tal são contingentes. Os princípios, por sua vez, permanecem, independentemente das decisões políticas estabelecidas e devem influenciar essas decisões.

O conceito de poder discricionário envolve tanto a política quanto os princípios. Estabelece-se que somente detém poder discricionário aquele que está encarregado de tomar decisões. Ora, como visto, a política consubstancia-se na tomada de decisões, daí ser típico desta atividade o exercício do poder discricionário.

Contudo, “o poder discricionário não existe a não ser como um espaço vazio, circundado por uma faixa de restrições”⁴¹. O argumento seguido por Dworkin desenvolve-se no sentido de buscar obrigatoriedade na aplicação dos princípios. Entende que, embora o poder discricionário seja conferido a autoridades com poder

³⁹ DWORKIN. op. cit., p. 252.

⁴⁰ Ibid., p. 36.

⁴¹ DWORKIN. op. cit., p. 51.

de decisão nos casos em que não haja regras aplicáveis na prescrição de resultados, os princípios têm a função de dar direção à decisão a ser tomada.

Assim, o exercício da discricionariedade seria legítimo somente quando adequado aos critérios de atuação responsável, ou seja, com base em critérios adequados às metas, aos direitos e deveres, e tendo em vista o princípio da equidade.

A regularidade do processo legislativo dispõe de instrumentos para adequação das decisões políticas aos princípios, às metas, aos direitos e deveres, pois, por meio das deliberações políticas no curso da instrução processual, garante-se igualdade dos atores políticos e a ponderação de interesses plurais e múltiplos, com exercício responsável da discricionariedade.

O desvirtuamento dos instrumentos processuais legislativos pelo exercício irresponsável da discricionariedade, contudo, afastando-se a regularidade processual, compromete a legitimidade das decisões políticas resultantes deste processo.

Nesse sentido, o processo legislativo regular instrumentaliza não somente o atendimento aos princípios e aos objetivos da atividade legislativa, mas, também, o desenvolvimento das discussões e deliberações, a atuação legislativa responsável com a adequação das disposições que se pretende inserir no ordenamento jurídico às metas, aos direitos e deveres pré-existentes, conferindo a essa atuação dignidade e legitimidade.

Essa análise crítica deve voltar-se não somente ao processo legislativo como um todo, mas também aos seus institutos, uma vez que estes compõem o sistema processual legislativo.

Assim, é possível argumentar que as metas do apensamento são a aglutinação pela conexão material de proposições; a ampliação do debate político e das defesas dos mais diversos interesses; e a boa técnica legislativa para a elaboração de normas democráticas.

O apensamento envolveria o direito à democrática participação do processo legislativo e o dever de cumprimento dos critérios principiológicos, legais e regimentais.

A regularidade do apensamento seria digna e legítima quando o respeito aos padrões elucidados conduzisse à sua prática política responsável, coadunando-se com o exercício do poder discricionário apresentado anteriormente quanto ao poder de decidir sobre o apensamento de proposições.

A regularidade do desapensamento, por outro lado, encontra respaldo somente para sanar as irregularidades que porventura tenham ocorrido no procedimento de apensamento.

Em razão disso, o aperfeiçoamento dos instrumentos processuais de apensamento e de desapensamento faz-se necessário a fim de referendar a sua ocorrência digna e legítima e diminuir as possibilidades de sua ocorrência discricionária e irresponsável.

4.2 Critérios de legitimidade

Conforme Simone Goyard-Fabre, “o conceito de legitimidade constitui uma proteção contra o capricho ou a anarquia, contra a arbitrariedade ou a insensatez”⁴². Exige-se, portanto, no Estado do Direito⁴³, licitude e fundamentação do poder político, afirmando-se o direito de governar.

Essa afirmação deriva do estudo histórico da passagem do mito à racionalidade das teorias políticas, culminando, na modernidade, na ligação conceitual entre legitimidade e legalidade. Isso ocorre porque a modernidade inaugura na política critérios racionais e contratuais para fundamentar e justificar a autoridade política.

⁴² GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 273.

⁴³ A autora estabelece diferenciação entre os termos Estado DO Direito e Estado DE Direito. Por Estado DO Direito, refere-se à expressão jurídica racional dos princípios de legalidade e legitimidade; com o segundo, refere-se à síntese dos princípios de ordem e liberdade. Assim, optou-se por manter a originalidade do termo Estado DO Direito, pois interessa a teoria de legitimidade delineada pela autora.

Ainda que essa passagem tenha sido de suma importância ao desenvolvimento das teorias da legitimidade, a análise histórica empreendida por Goyard-Fabre aponta que esta não pode ser reduzida à legalidade, porque a despeito da racionalidade que repousa sobre a equação entre legitimidade e legalidade, as tensões e os conflitos permanecem no cenário político, pelo que se demonstra que o critério legalista não constitui condição exclusiva à legitimidade.

Há o reconhecimento de que a legitimidade da atividade política envolve uma delegação de poder ou autorização da disposição de instrumentos de poder pelos cidadãos aos atores políticos, daí a importância de regras que determinem como essa disposição de poder outorgada deva se proceder, definindo-se as competências dos órgãos de poder. Há, contudo, também, o reconhecimento de outros fatores, além da pura legalidade e juridicidade, que participam da legitimação das decisões políticas.

Exalta-se, dessa forma, ainda uma vez, a importância dos princípios fundamentais de natureza axiológica e cultural⁴⁴ como partícipes do processo de legitimação da atividade política, remetendo a ideia de legitimidade às escolhas fundamentais racionais, mas contingentes e relativas.

Em seu estatuto filosófico, o processo de legitimação do Poder nas sociedades políticas modernas revela a ambiguidade essencial da ideia de legitimidade: nem legalismo, nem empirismo, nem tradicionalismo, nem convencionalismo, nem decisionismo levam-no em consideração. A ideia de legitimidade, irreduzível a um esquema unitário, traz a marca da ambivalência em razão da impureza originária da razão prática.⁴⁵

A partir dessa afirmação e do estudo histórico empreendido pela pesquisadora sobre as teorias da legitimidade, conclui-se que é característico do Estado do Direito a pluralidade das formas de governo e a normatividade das instituições estatais, exigindo-se remissão a aspectos culturais que impedem interpretações puramente abstratas e formais. Assim, as teorias de legitimidade devem levar em consideração um conjunto de princípios do direito político com consistência prática.

Apreende-se da exposição de Simone Goyard-Fabre que a atividade política legitima-se tanto pelo exercício de deliberações plurais e atuais, quanto por

⁴⁴ GOYARD-FABRE. op. cit. p. 299.

⁴⁵ Ibid., p. 300.

meio de processos que atendam ao legalismo mínimo. Ainda que a legitimidade não possa ser reduzida à legalidade, esta não pode ser de todo desconsiderada a ponto de inexistir completamente num sistema político.

Sobretudo num sistema político representativo, tanto os procedimentos para proteção da participação igualitária dos atores políticos no processo de elaboração das leis quanto os princípios que inserem neste processo os aspectos culturais fundamentais devem ser atendidos.

A normatividade e a regularidade processual com instrumentos processuais que possibilitem uma atividade política atenta às características delineadas legitimam essa atividade.

No sentido em que se assume que a atividade legislativa pode ser legitimada pelo processo regular, democrático, plural, responsável e atento aos princípios do processo legislativo e do processo constitucional, é que se afirma a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos processuais legislativos, tanto de seus aspectos normativos, quanto de seus aspectos instrumentais.

Os procedimentos de apensamento e de desapensamento, enquanto instrumentos do processo legislativo, a fim de serem legítimos, devem atender tanto aos critérios de legalidade, quanto aos critérios de atuação responsável e conforme aos princípios gerais.

A apresentação discricionária de requerimentos de apensamento e de desapensamento como estratégias de manipulação da agenda legislativa deslegitimaria, portanto, esses procedimentos.

5 CONCLUSÃO

As exposições dos dispositivos regimentais e constitucionais, as análises de tramitações processuais no Senado e na Câmara, as considerações acerca dos princípios processuais legislativos e dos princípios gerais do processo constitucional, a remissão a teorias sobre discricionariedade e sobre legitimidade elucidaram o caminho adotado para concluir pela necessidade de aperfeiçoar os instrumentos processuais de apensamento e de desapensamento constantes do Regimento Interno do Senado Federal.

Viu-se que, a despeito de esses procedimentos objetivarem a aglutinação material de proposições com fito a atender os preceitos da economia processual e da boa técnica legislativa, algumas formalidades processuais permitem o uso discricionário do apensamento e do desapensamento para prolongar o trâmite processual e assim manipular a agenda legislativa. Ademais, a falta de critérios quanto à conectividade material das proposições e quanto à tempestividade da apresentação dos requerimentos de tramitação conjunta e de desapensamento permitem a aprovação descomprometida destes requerimentos.

Essa prática compromete negativamente a instrumentalidade do processo legislativo, relativamente aos procedimentos ora em análise.

Diante desse quadro, é possível sugerir algumas alterações nos procedimentos de apensamento e de desapensamento no Senado Federal.

Primeiramente, sugere-se a alteração do endereçamento dos requerimentos de apensamento, passando a competência de sua apreciação da Mesa e do Plenário para o Presidente da Casa, assim como ocorre na Câmara dos Deputados.

A concentração da decisão quanto ao cabimento da tramitação conjunta na figura do Presidente permite maior celeridade na apreciação dos requerimentos. Isso retira a necessidade de inserção em pauta de reunião da Mesa ou da Ordem do Dia do Plenário para decisão sobre a matéria, dependendo, tão somente, do despacho positivo ou negativo.

Ademais, o estudo técnico pelos órgãos que prestam assessoria ao Presidente permitiria análise acurada quanto ao cabimento da tramitação conjunta, quanto à conexão ou identidade material das proposições que se pretenda apensar, afastando a possibilidade de aprovação discricionária de requerimentos.

O estudo técnico material para apurar a conexão entre as proposições a serem apensadas permitiria que critérios objetivos e de técnica legislativa determinassem o despacho positivo ou negativo, evitando-se situações como a levantada por meio da Questão de Ordem nº 5, de 2004, anteriormente apresentada.

A decisão do Presidente da Casa sobre os requerimentos de tramitação conjunta tornaria desnecessária a interrupção do andamento processual das proposições principais para sua leitura e despacho, sendo esta necessária somente nos casos em o requerimento fosse aprovado, a fim de efetuar o apensamento físico dos processados e o encaminhamento conjunto para as comissões pertinentes.

A desnecessidade de interrupção processual atenderia, efetivamente, à economia processual. Atenderia, ainda, aos questionamentos constantes da Questão de Ordem nº 2, de 2014, a que se fez menção anteriormente.

Conferir ao Presidente, exclusivamente, a competência de decidir sobre os requerimentos de tramitação conjunta exige conferir-lhe, também, a competência de indeferimento pelo não cabimento, pela perda de oportunidade ou pela intempestividade e pela prejudicialidade.

Por certo que tal medida exige tanto a possibilidade de interposição de recurso contra a decisão presidencial a um órgão colegiado, que no caso poderia ser ao Plenário; quanto a necessidade de fundamentação material e formal do requerimento. Ambas as medidas afastam, ainda uma vez, a prática discricionária dos apensamentos e colaboram para uma atuação legislativa responsável, legítima e digna.

Importa salientar que, conforme aludido, uma das competências do Presidente do Senado é a determinação de tramitação conjunta na oportunidade do despacho inicial das proposições. Desta maneira, conferir ao Presidente a competência de despachar os requerimentos de tramitação conjunta seria coerente a essa prerrogativa já conferida ao Presidente pelo Regimento Interno e reforçaria a

importância do estudo material prévio à leitura dos novos projetos para tornar a distribuição por dependência uma prática usual no Senado.

Alguém poderia argumentar que conferir ao Presidente o poder de decidir unilateralmente sobre os requerimentos de tramitação conjunta comprometeria a participação plural e a democracia quanto a estes procedimentos. Esse argumento não procede, haja vista que a decisão poderia ser revista, após recurso ao Plenário, situação em que seria oportunizada a decisão colegiada quanto à aprovação ou rejeição da tramitação conjunta.

Outra sugestão pertinente, em decorrência de todo o exposto, respeita à inclusão na norma interna do Senado de hipóteses de não cabimento da tramitação conjunta.

Além da hipótese de indeferimento por falta de conexão material, seria interessante incluir o indeferimento pela intempestividade quando o requerimento objetivasse apensar projetos não terminativos prontos para figurarem na Ordem do Dia ou objetivasse apensar projetos terminativos que já tivessem parecer proferido perante a primeira ou única comissão temática.

A hipótese de indeferimento pela intempestividade nesses termos evitaria prejuízos processuais decorrentes da obrigatoriedade regimental de instrução material por parecer único para o bloco de proposições apensadas.

Seria pertinente, ainda, alteração no sentido de limitar o número de comissões pelas quais devem passar as proposições apensadas a três, determinando-se a constituição de comissão especial para casos mais complexos que exigissem a instrução temática por mais comissões.

Essas sugestões fazem-se necessárias ante as situações ilustradas primeiro, em que os projetos, a cada novo apensamento, devem reiniciar seu processo de instrução, e a obrigatoriedade de parecer único para o bloco de proposições; segundo, em que os projetos, em decorrência do apensamento, são despachados a muito mais do que três comissões, prolongando sobremaneira o tempo de apreciação e instrução das matérias.

A limitação a três comissões aparenta-se razoável à instrução responsável das proposições, sobretudo no Senado, Casa em que estes órgãos temáticos detêm competência para pronunciar-se tanto sobre os aspectos formais quanto sobre os aspectos materiais.

Atente-se que as sugestões elaboradas objetivam aperfeiçoar o procedimento de apensamento. Acredita-se que tais alterações afastariam as possibilidades para agir de maneira discricionária e ofereceriam maior legitimidade à decisão de apensar matérias.

Reforça-se que, com essa atitude, ainda que o procedimento de apensamento seja parte do processo legislativo, esta parte se aproximaria da legitimidade e de sua finalidade instrumental, contribuindo em sua parcela à legitimidade e ao atendimento da finalidade instrumental do processo legislativo como um todo.

Quanto aos requerimentos de desapensamento, importa retomar o argumento lógico anteriormente elaborado de que a retomada da tramitação autônoma somente seria cabível diante de erro técnico ou de descuido, cujo resultado seria apensamento descabido. Argúi-se que as alterações aperfeiçoadoras do procedimento de apensamento tornariam o desapensamento inócuo e inoportuno, o que justificaria o seu indeferimento pelo não cabimento, pela falta de previsão regimental e pela falta de objeto, haja vista não haver critérios que justifiquem o desapensamento de proposições por tratarem de matérias desconexas que anteriormente foram apensadas por conta da conexão.

Entende-se que dotar o Regimento Interno do Senado dos critérios, das restrições e das limitações sugeridos seria atender à instrumentalidade processual a que se destina, com vistas à economia processual e à boa técnica legislativa. Ademais, adotar alterações normativas nesse sentido seria conferir critérios de legalidade ao procedimento, a fim de fortalecer a possibilidade de sua legitimação, tanto pelo afastamento das hipóteses de ação política discricionária, quanto pelo atendimento dos princípios do processo legislativo e gerais do processo constitucional.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, v.1, 2011.

_____. Senado Federal. **Relatório Anual da Presidência**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/resenha/default.asp>>. Acesso em: 10 out. 2014.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. Salvador: JusPodium, 2012. p. 27-36.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DEL NEGRI, André. **Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo**: teoria da legitimidade democrática. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1976.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REFERÊNCIAS DAS PESQUISAS NAS BASES DE DADOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 346/2013**. Dá nova redação ao caput do art. 54 e acrescenta o art. 54-A, ambos do Ato das Disposições Constitucionais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC 556/2002**. Dá nova redação ao art. 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=58213>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resultado da pesquisa Projeto de Lei e Outras Proposições**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Presidência da República. **Veto 17/2004**. Encaminha ao Congresso Nacional, as razões do Veto Total aposto ao PLC 00037 2004 (PL 03113 2000, na Câmara dos Deputados), institui o Programa de Bolsas de Manutenção para Atletas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Senado Federal. **PEC 19/2013**. Altera o art. 42 da Constituição Federal para dispor sobre a criação de brigadas de incêndio pelos Municípios que não têm contingente do Corpo de Bombeiros Militar. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Senado Federal. **PEC 25/2007**. Dá nova redação ao § 8º do art.144 da Constituição Federal, para ampliar as funções das guardas municipais. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Senado Federal. **Questão de Ordem 2/2014**. Necessidade de os processados estarem sobre a mesa para a votação de requerimento de tramitação em conjunto no Plenário, mesmo quando alguma das matérias esteja na pauta de Comissão, pronta para votação. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/questoesdeordem/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Senado Federal. **Questão de Ordem 5/2004**. Declaração de prejudicialidade de matéria cujo teor semelhante já teve aprovação do Plenário. Impossibilidade, dada a instrução da matéria. Interpretação do art. 334, I e II, do RISF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/questoesdeordem/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Senado Federal. **Pesquisa de Projetos e Matérias Legislativas**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Senado Federal. **PLS 150/2005-Complementar**. Altera o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, determinando que os recursos destinados, no Orçamento da União, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>. Acesso em: 9 set. 2014.