



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

SAMUEL CÉSAR DA CRUZ JÚNIOR

O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA

O desrespeito às regras regimentais, em especial, relativo
aos prazos nas comissões do Senador Federal

Brasília

2022



SAMUEL CÉSAR DA CRUZ JUNIOR

O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA

O desrespeito às regras regimentais, em especial, relativo
aos prazos nas comissões do Senador Federal

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

**Orientador(a): Rodrigo Ribeiro
Bedritichuk**

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública *Creative Commons* – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



SAMUEL CÉSAR DA CRUZ JÚNIOR

O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA

O desrespeito às regras regimentais, em especial, relativo
aos prazos nas comissões do Senador Federal

Artigo científico apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-
requisito para a obtenção de certificado de
conclusão de Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Poder Legislativo e Direito
Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 16 de dezembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof MsC. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Analista Legislativo (Senado Federal)

Prof. MsC. Victor Marcel Pinheiro
Consultor Legislativo (Senado Federal)



O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA

O desrespeito às regras regimentais, em especial, relativo aos prazos nas comissões do Senador Federal

SAMUEL CÉSAR DA CRUZ JÚNIOR*

RESUMO

O processo legislativo compreende a elaboração, análise e votação de vários tipos de propostas: leis ordinárias, medidas provisórias, emendas à Constituição, decretos legislativos, resoluções, entre outras. Algumas regras procedimentais estão estabelecidas na própria Constituição Federal. O detalhamento dessas regras cabe aos regimentos internos das Casas Legislativa e do Congresso Nacional, em especial as regras referentes aos prazos durante a tramitação. Este trabalho se volta à análise prática das comissões temáticas do Senado Federal. A metodologia utilizada é a apresentação das principais características do processo legislativo estabelecido na Constituição, no Regimento Interno do Senado Federal e por fim apresentar alguns casos do processo real que evidenciam o descumprimento do Regimento. Com alguma atenção é possível perceber que as regras regimentais são frequentemente negligenciadas quando existe vontade política que as contraponham. Não há previsão de sanção ou desestímulo que resulte dessa prática. O constante descumprimento do devido processo legislativo viola princípios da democracia participativa vigente no Brasil. A importância deste trabalho reside não apenas em trazer à tona problemas estruturais do processo legislativo real, mas também por buscar propor meios de solucioná-los. Sugere-se criar mecanismos internos de incentivos para que os parlamentares busquem cumprir as regras regimentais, como, a divulgação de ranking das comissões que mais cumpriram as normas regimentais.

Palavras-chave: Processo legislativo. Senado Federal. Democracia. Participação popular e parlamentar.

* Servidor público federal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, cedido ao Senado Federal. Atualmente, é coordenador legislativo no gabinete do Senador Vanderlan Cardoso/GO. E-mail: samuel.junior@senado.leg.br



ABSTRACT

The legislative process comprises the elaboration, analysis and voting of various types of proposals, as: ordinary laws, provisional measures, amendments to the Constitution, legislative decrees, resolutions, among others. Some procedural rules are established in the Federal Constitution itself. The detailing of these rules is up to the internal regulations of the Legislative Houses and the National Congress, in particular the rules regarding deadlines during the procedure. This work focuses on the practical analysis of the thematic commissions of the Senate Federal. The methodology used here is the presenting of the main characteristics of the legislative process established in the Constitution, in the Internal Regulations of the Federal Senate and, finally, to present some cases of the real process that show the non-compliance with the Regulations. With some attention, it is possible to notice that the regimental rules are often neglected when there is political will to oppose them. There is no provision for sanctions or disincentives resulting from this practice. The constant failure to comply with the due legislative process violates principles of Brazilian's participatory democracy. The importance of this work relies not only in bringing to light structural problems of the real legislative process, but also in seeking to propose ways to solve them. It is suggested to create internal incentive mechanisms so that parliamentarians seek to comply with the rules of procedure, such as the disclosure of the ranking of the committees that most fulfilled the rules of procedure.

Keywords: *Legislative Process. Federal Senate. Democracy. Popular and parliamentary participation.*



1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu logo no artigo 1º que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

O titular do poder é o povo. Em regra, o exercício desse poder, cujo titular, repita-se, é o povo, dá-se através dos representantes do povo que, no âmbito da União, são os Deputados Federais e os Senadores da República. Estes últimos representam os Estados-Membros e o Distrito Federal, de acordo com o art. 46 da CF/88.

Certo é que regimes democráticos se caracterizam por serem fundamentados na ampla participação popular, na igualdade política, na transparência e no desenvolvimento do espírito crítico do povo (BARREIROS NETO, 2022).

A espécie de democracia semidireta ou participativa que o Brasil adota, modelo de democracia também dominante no mundo contemporâneo, tem por característica o exercício da soberania popular não apenas pela eleição de representantes políticos, mas também participando de forma direta da vida política do Estado (BARREIROS NETO, 2022). São exemplos de institutos da democracia participativa: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, a participação em audiências públicas, a fiscalização etc. alguns definidos na própria Constituição, e outros, no arcabouço infraconstitucional (FERREIRA FILHO, 2021).

Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, a população pode ser chamada a se manifestar diretamente da tomada de decisão, por exemplo. Com fundamento constitucional, o art. 9º da Lei 9.709/98 estabelece que o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto de consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que se apure o resultado da vontade dos cidadãos.

Em outras palavras, há casos em que o processo de elaboração da norma fica impedido de prosseguir até que a população se manifeste a respeito (BARREIROS NETO, 2022). Medida que merece atenção uma vez que, no âmbito Federal, deputados e senadores são eleitos justamente para atuarem como representantes do povo, respectivamente, na Câmara dos Deputados – CD e no Senado Federal – SF.

Os deputados e Senadores são investidos em mandatos políticos. O mandato político é o instituto de direito público por meio do qual o povo delega, aos seus representantes, poderes para atuar na vida política do Estado



(MACEDO, 2008). Ocorre que o mandato político por si não necessariamente reveste-se da legitimidade política. Por exemplo, o sistema de eleições proporcionais adotado no Brasil possibilita distorções de representatividade na medida em que permite a eleição de candidatos que obtiveram relativamente poucos votos à esteira de outros “puxadores” de votos. Isso ainda é possível mesmo após algumas correções ocorridas com a Emenda à Constituição nº 111 de 2021¹.

Ademais, questão sempre recorrente nos debates populares sobre política refere-se ao fato de que a grande maioria dos políticos, uma vez eleitos, tendem a não cumprir promessas realizadas em campanha, as quais, por sua vez, restam olvidadas pela população, que termina por convalidar tais omissões (BARREIROS NETO, 2022).

Dessa forma, nota-se que o direito e a garantia de participação popular na vida política do Estado têm por finalidade mitigar as distorções ou abusos que possam surgir no ambiente político representativo. E, como todo o poder emana do povo, os cidadãos também têm direitos relativos ao processo legislativo, ainda que por meio de mecanismos de transparência, participação indireta ou mesmo direta.

Nesse contexto, a elaboração normativa é uma das duas funções típicas do Poder Legislativo; a segunda é a fiscalizatória (LENZA, 2021). São as leis que estabelecem direitos e deveres para toda a sociedade. Assim, é de se esperar que a sociedade tenha grande interesse em acompanhar, discutir e talvez intervir nas regras, direitos e deveres que poderão vir a ser aplicados em breve.

Surge, desta feita, o processo legislativo como um conjunto de regras e ações que têm por objetivo a elaboração de normas, tais como emendas à Constituição, leis, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções conforme o art. 59 da CF/88.

O processo legislativo cumpre uma função que vai além da elaboração de espécies normativas já que visa ainda garantir que esse processo seja democrático, participativo (NASCIMENTO, 2021). Ademais, as leis que dele resultam devem revestir-se, minimamente, de legitimidade processual. Assim, as regras procedimentais garantem a transparência e o direito de participação democrática dos parlamentares e ainda dos cidadãos. Segundo Leonardo Barbosa:

A restrição da titularidade do direito ao devido processo legislativo equivale à ultrapassada concepção do direito parlamentar como direito corporativo. É o mesmo, portanto, que reduzir o processo legislativo a um ‘interesse particular e exclusivo dos deputados e senadores [...] e jamais referida à produção da lei como afeta à cidadania em geral.’ (BARBOSA, 2010).

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm



A observância das normas regimentais atinentes ao processo legislativo representa garantia da cidadania frente ao Parlamento, isto é, garante segurança jurídica para os cidadãos em face da atuação do Estado, o que assegura, por sua vez, maior qualidade ao processo decisório (BORGES, 2016).

Ocorre que no dia a dia das Casas legislativas, em especial no Senado Federal, por ser o objeto desse trabalho, observa-se que as regras do Regimento Interno do Senado Federal – RISF muitas vezes não negligenciadas. Especialmente em se tratando de prazos regimentais, elas são desprezadas prevalecendo, quase sempre, a vontade política. Ressalta-se que não houve um critério científico para a escolha de casos a serem apresentados neste trabalho. Optou-se por adotar um critério neutro de seleção de exemplos, do ano de 2022, de modo a demonstrar a atualidade do trabalho. Os exemplos fundamentam o argumento apresentado de que o RISF é sistematicamente desrespeitado nas comissões.

A dinamicidade do contexto em que está inserida a aplicação das normas processuais parece querer indicar que uma compreensão satisfatória de sua natureza deva levar em conta alguns outros fenômenos conhecidos como fontes sociológicas do direito parlamentar nos processos decisórios: os usos, os costumes, os precedentes e os acordos (SAK, 2016). Um exemplo de prática recorrente no Senado Federal, é a tradição para suprimir o decurso regular das sessões deliberativas que compõem os dois turnos para a aprovação de PEC, conforme especificação no Regimento Interno (BORGES, 2016).

Considerando o modelo de democracia participativa vigente e o devido processo legislativo como um procedimento ideal questiona-se quais os prejuízos que isso traz aos parlamentares, mas também à sociedade, o povo.

Para discutir essa questão este trabalho adotou como metodologia, inicialmente, a revisão teórica do processo legislativo consignado na Constituição Federal – apresentado na Sessão 2.1. Em seguida, será feita uma revisão dos pontos mais relevantes do processo legislativo no RISF, considerando o objeto da análise aqui pretendida – Sessão 2.2. Em seguida, uma abordagem sobre o devido processo legislativo na Sessão 2.4. Subsequentemente, são trazidos diversos exemplos em que o RISF foi desrespeitado, em especial em relação aos prazos, durante a tramitação de proposições nas comissões temáticas do Senado Federal – Sessão 2.4. O objetivo não foi fazer um levantamento quantitativo ou estatístico de violações ao RISF, mas sim demonstrar que essas violações ocorrem, com regularidade, em todas as comissões temáticas do SF. A partir desses exemplos, levanta-se uma discussão jurídica acerca dos prejuízos decorrente do desrespeito ao devido processo legislativo, seja ferindo direitos dos próprios parlamentares seja da sociedade como um todo. Ao final, a conclusão, Sessão 3, aborda os prejuízos e suas consequências desses problemas. Além disso, são apresentadas algumas recomendações para melhorar a transparência da pauta das comissões e sugestões de mecanismos de incentivos internos para



fazer cumprir o RISF e mitigar os vícios do dia a dia nas comissões temáticas do Senado Federal.

2. O DESRESPEITO RECORRENTE AO PROCESSO LEGISLATIVO POSITIVADO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

De antemão, cabe estabelecer os contornos da democracia participativa brasileira pois se trata do fundamento para a concepção de um processo legislativo democrático.

Sob a ótica da etimologia da palavra, democracia significa poder do povo, então, sob essa ótica, toda democracia deveria ser participativa. Não haveria democracia sem participação popular, de uma ou de outra forma. Ocorre que o adjetivo “participativa” tomou significado especial, de sorte que, no sentido que se vem solidificando, caracteriza a democracia pela presença dos institutos da representação (democracia indireta), pela participação direta do povo com plebiscito, referendo e iniciativa popular (democracia direta) e por outros meios de participação dentro de um espaço com contínua utilização, renovação e criação de novas formas de legitimação do poder e de atuação efetiva da sociedade no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado (MACEDO, 2008).

Eleições livres, liberdade de imprensa, partidos de situação e oposição, institutos da representação, mecanismos da democracia direta e a previsão Constitucional de um estado democrático são os pilares de uma estrutura democrática participativa. Para concretizá-la, deve existir efetiva participação em nos processos decisórios e nas atividades do estado, ou seja, um verdadeiro exercício da cidadania (GARCIA e BONISSONI, 2015).

Nesse contexto a democracia participativa, pressupõe a oportunidade de os cidadãos, tempestivamente, conhecerem, participarem, intervirem, fiscalizarem todas as etapas do processo constitutivo das normas, ou seja, o processo legislativo.

2.1. O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Poder Legislativo, bicameral, é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos pelo voto direto, secreto e universal e pelo sistema proporcional para mandato de 4 anos. O Senado Federal é composto por representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal, para mandato de 8 anos (duas legislaturas), eleitos pelo sistema



majoritário, sendo renovado de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

O processo legislativo constitucional – positivado entre os art. 59 e art. 69 – é o conjunto de procedimentos, estabelecidos pela Constituição e conduzidos pelo Poder Legislativo, que servem como guia para se criar ou alterar atos normativos, leis ou a própria Constituição. No âmbito da União, os deputados e senadores são os responsáveis por conduzir esses processos.

Segundo o texto constitucional (art. 59), o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Para cada espécie de ato normativo a Constituição estabeleceu critérios a serem seguidos pelas casas legislativas durante a sua regular formação. Os principais pontos para este trabalho serão resumidamente apresentados a seguir.

Como resultado do bicameralismo federativo, em se tratando de processo federal, em regra, haverá a apreciação de duas casas: a casa iniciadora e a casa revisora. Assim, para que, por exemplo, um projeto de lei seja encaminhado para sanção ou veto Presidencial, necessariamente, deverá ter sido, previamente, apreciado e aprovado pelas duas Casas — a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Quanto à iniciativa, ou seja, poder de propor uma espécie normativa, a Constituição estabeleceu matérias privativas ou reservadas para autoridades de cada Poder. Ainda trouxe a iniciativa popular para projetos de lei ordinárias ou complementares e a iniciativa geral ou comum em que qualquer deputado, senador, comissão ou Presidente da República podem propor.

Quanto ao início do processo, ou seja, em qual das Casas a proposição iniciará sua tramitação, a Constituição estabelece que, em regra, os projetos de iniciativa do Presidente da República terão início pela Câmara dos Deputados – Casa iniciadora. As medidas provisórias e projetos de lei de iniciativa popular sempre têm início pela Câmara dos Deputados, por expressa previsão Constitucional. Por outro lado, quando uma proposta de emenda à Constituição – PEC for proposta pela maioria absoluta das Assembleias Legislativas ela iniciará a tramitação pelo Senado Federal. Ainda, a Constituição estabelece que, quanto às demais espécies normativas, elas terão início na casa do respectivo parlamentar, seja Câmara dos Deputados ou Senado Federal.

Iniciada a tramitação, as proposições serão submetidas à Casa Revisora para apreciação e votação, salvo as resoluções de cada Casa que são aprovadas internamente.



A Constituição ainda estipulou que compete às comissões discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário. Essa é a chamada decisão terminativa das comissões, ou seja, nesses casos a matéria não será apreciada no Plenário. Contudo, havendo recurso de um décimo dos membros da Casa a matéria será submetida ao plenário.

Quanto ao quórum de deliberação, salvo disposição Constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria – simples – dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Excepcionalmente, para a aprovação de leis complementares é preciso a maioria absoluta dos votos. Para a aprovação de PEC é preciso quórum de três quintos dos votos dos membros. Em processos especiais, como julgamento de crimes de responsabilidade do Presidente da República e outras autoridades previstos na Constituição, é exigido um quórum de dois terços dos votos dos membros de cada Casa para a condenação à perda do cargo. Este último caso, é o quórum de votação mais qualificado que a Constituição exige.

No que diz respeito aos turnos de tramitação, a Constituição estabeleceu que os projetos de lei devem ser submetidos a turno único de discussão e votação em cada Casa sob o regime bicameral mitigado. Ou seja, a casa iniciadora tem a decisão final em relação às modificações ou emendas apresentadas pela casa revisora. Já as PECs são submetidas a dois turnos de discussão e votação em cada Casa sob o regime do bicameralismo puro em que não há superioridade de nenhuma das casas. Assim, em qualquer fase da tramitação, havendo alteração de mérito, reinicia-se o processo para que o texto seja aprovado por três quintos dos votos dos membros, em dois turnos de votação, em cada uma das Casas legislativas.

Em regra, as votações sobre proposições são ostensivas, ou seja, os votos de cada parlamentar são de conhecimento público. A Constituição estipulou algumas exceções, no art. 52, que definiu que compete ao Senado Federal aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República – PGR etc. No caso do PGR, mediante provocação do Presidente da República, ainda compete ao SF aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, antes do término de seu mandato.

Ainda compete ao Senado Federal aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente. O art. 52, III, f, da Constituição permite a possibilidade de a lei estabelecer novos casos para que o SF aprove titulares de outros cargos por voto secreto, após arguição pública. Ressalvados esses casos, as votações são ostensivas em todos os demais.



A Constituição ainda estabeleceu o processo legislativo sumário ou regime de urgência constitucional. Assim, o Presidente da República, nos projetos de sua iniciativa, pode solicitar urgência na apreciação a ser realizada pelos congressistas. A deliberação tem início na Câmara dos Deputados, e deve ser apreciada em 45 dias. Segue, então, para o Senado Federal, que também terá o prazo de 45 dias para apreciar a matéria. Em caso de emenda pelo Senado, sua apreciação será feita no prazo de 10 dias pela Câmara dos Deputados, vedando-se, qualquer subemenda. Percebe-se, então, que, em regra, o procedimento sumário tem prazo máximo de 100 dias (45 dias em cada casa + 10 dias em caso de emenda do Senado Federal a ser apreciada pela Câmara dos Deputados). Destaca-se que os referidos prazos não correm durante o período de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de código.

Uma consequência importante da urgência constitucional refere-se ao trancamento da pauta. Assim, tramitando um processo sob o regime de urgência, se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até 45 dias, serão sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado até que se ultime a votação.

A Constituição também estabeleceu limites circunstanciais para a apreciação de PECs. Desta feita, é vedada emenda à Constituição em momentos de relevante perturbação da ordem pública, independência dos Poderes e autonomia dos entes federativos. Desse modo, durante a vigência de Estado de Defesa, Estado de Sítio ou Intervenção Federal a Constituição não poderá ser emendada. Além desses, a Constituição ainda trouxe limites materiais que impedem que o legislador decorrente, enquanto exercer o poder constituinte derivado, atente contra núcleo essencial da Constituição e princípios explícitos e implícitos, conhecidos como Cláusulas Pétreas. É verdade que esse núcleo pode até ser modificado, contanto que a proposta não tenha por objetivo reduzir, limitar ou abolir esse núcleo essencial (SILVA, 2022).

A Constituição ainda estabeleceu critérios de irrepitibilidade que visam a racionalidade parlamentar e economia processual. Por conseguinte, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional. Nota-se que ao se tratar de projetos de lei a irrepitibilidade é relativa pois, havendo a aquiescência da maioria absoluta dos membros, pode ser superada. O que não ocorre com PECs e Medidas Provisórias pois a Constituição estabeleceu, para esses institutos, a irrepitibilidade absoluta, ou insuperável, na mesma sessão legislativa.

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar Medidas Provisórias - MP com força de lei, devendo submetê-las de imediato à apreciação do Congresso Nacional. Assim, a MP individualiza-se por nascer apenas pela manifestação exclusiva do Chefe do Executivo. Por haver



certa liberdade de iniciativa do Presidente e vigência imediata das MPs, a Constituição definiu limites materiais de temas que não poderão ser tratados por meio de MPs.

As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período. Compete ao Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Ou seja, é o regime de urgência constitucional para as MPs.

As leis delegadas são espécies normativas previstas na Constituição também elaboradas pelo Presidente da República, mas, desta feita, somente quando autorizado pelo Congresso Nacional. A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. O Congresso Nacional pode decidir por fazer uma delegação própria em que o Presidente não submete o texto ao Congresso Nacional. Ou ainda, a delegação pode ser imprópria em que resolução determina a apreciação do projeto de decreto legislativo pelo Congresso Nacional. Nesse caso, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Ao revisar esse normativo, é possível perceber que a Constituição Federal é, de certa forma, analítica ao trazer os limites e parâmetros a serem seguidos pelo Poder Legislativo ao exercer as funções legiferantes. Estabelece as iniciativas, ordem de tramitação, previsão de colegiado, quórum para aprovação, turnos de deliberação, precedências, casos taxativos de sigilo de votação, limites circunstanciais às PECS, limites materiais, critérios de irrepetibilidade, entre outros.

Apesar de analítico o texto constitucional, como de se esperar, não se atém a estabelecer prazos durante as fases dos procedimentos de formação normativa. Há exceções, como o prazo total de vigência das medidas provisórias de 60 dias prorrogáveis uma vez por igual período. Outra exceção é o procedimento sumário de urgência constitucional, já apresentado.

Por serem normas constitucionais e estarem sujeitas a controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, em geral, essas regras são seguidas na prática legislativa do Senado Federal. Violação a essas regras significaria vício formal ou material na constituição do ato normativo, o que implica nulidade ou a possibilidade de anulação ou sustação dele.

2.2. O PROCESSO LEGISLATIVO NO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL - RISF



Na sessão anterior, foram apresentados os principais contornos e limites que a Constituição Federal estabelece para o processo legislativo. Nessa sessão, o processo legislativo será abordado à luz do Regimento Interno do Senado Federal – RISF (Resolução nº 93, de 1970).

De antemão, cabe lembrar que as regras gerais estabelecidas na Constituição não podem ser desrespeitadas pelas normas infraconstitucionais. As regras postas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelo RISF. Por exemplo, se a Constituição estabeleceu determinado quórum para cada tipo normativo, isso significa que o RISF não pode inovar exigindo quantidade superior ou inferior de votos do que aqueles estabelecidos no texto Constitucional.

Isso posto, cabe ao RISF trazer normas específicas, o detalhamento procedimental, para orientar os trabalhos legislativos, desde que não contraponham as normas gerais. Desta feita, ao longo dos mais de quatrocentos artigos, o RISF efetivamente trouxe os critérios e regras para a condução dos trabalhos dos senadores, de modo a viabilizar tanto a participação parlamentar e como popular nos procedimentos de elaboração normativa.

Como posto, o objetivo do trabalho é analisar em que medida as regras regimentais, especialmente quanto à tempestividade e previsibilidade dos procedimentos, prejudicam a participação parlamentar e popular. Assim, o foco da abordagem nesta sessão será nos procedimentos e prazos regimentais.

A tramitação de uma proposição típica é o projeto de lei em rito ordinário. Apresentado o projeto pelo autor (art. 243), a proposição é encaminhada para o Presidente do Senado para leitura (art. 235), numeração (art. 246) e publicação no Diário do SF (art. 249). O Presidente fará o despacho da proposição a uma ou mais Comissões temáticas competentes (art. 48).

Na Comissão, o seu presidente fará a designação de relator para a matéria (art. 89). Abre-se prazo de vinte dias úteis para apresentação de emendas aos projetos de Código e de cinco dias úteis para emendas os demais projetos (art. 122). Há casos em que somente os membros das comissões podem apresentar emendas e, em outros, por exemplo, em tramitação terminativa na comissão, em que qualquer senador pode apresentar (art. 91).

Nas comissões, é possível promover audiências públicas para aprofundar a discussão e debate da proposta com membros da sociedade, representantes de classe ou especialistas no tema (art. 90). A previsão de audiências públicas nas comissões, é uma previsão Constitucional (art. 58). As audiências públicas são importantes instrumentos de participação democrática da sociedade durante a fase constitutiva do projeto, qual seja, a discussão do tema.

Instruído o projeto, o relator apresenta o relatório sobre a proposição, sobre as emendas apresentadas e seu voto (art. 120). O projeto é inserido na pauta da comissão para ser discutido e votado o relatório (art. 108). Lido o relatório, desde que a maioria se manifeste de acordo com o relator, passará ele a constituir parecer da comissão (art. 132).



Havendo mais comissões para deliberar sobre o projeto, ele será encaminhado às seguintes, segundo o despacho do Presidente do Senado Federal (art. 49).

Encerrada a instrução nas comissões o projeto retorna à mesa do SF para ser inserido na Ordem do Dia para finalmente ser lido, discutido e votado em plenário (art. 48).

Quanto ao regime de tramitação dos projetos, além do rito ordinário, há ainda o rito abreviado, previsto no art. 58 da Constituição e no art. 91 do RISF. O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente determinadas proposições. Nesse caso, a matéria é discutida e votada nas comissões temáticas e não vai a plenário.

Encerrada a apreciação terminativa, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal. No prazo de cinco dias úteis, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado. O recurso deverá ser assinado por um décimo dos membros do Senado e será dirigido ao Presidente da Casa. Por outro lado, se esgotado o prazo sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado (art. 91).

Além dos ritos comuns ordinário e abreviado, já descritos, ainda há o rito comum sumário, quando as matérias estão sujeitas a urgência constitucional ou regimental. A urgência constitucional já foi apresentada na sessão 2.1 (art. 336, I do RISF). O RISF também possibilitou a tramitação de proposições em rito sumário quando se pretenda apreciar matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento (art. 336, II) ou ainda quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer (art. 336, III). Nesses casos, admite-se urgência de qualquer proposição que trate sobre qualquer conteúdo. Ou seja, é uma urgência resultante de vontade política para apreciação célere de determinada matéria. Propostas em regime de urgência dispensa, durante toda a tramitação, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quórum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal (art. 337).

Por último, há ainda regimes especiais de tramitação a que se submetem PECs, Medidas Provisórias, leis orçamentárias etc. Alguns já foram detalhados e, para os objetivos deste trabalho, os regimes até então descritos são suficientes para entender a dinâmica do processo legislativo positivado.

A doutrina faz uma distinção relevante para este trabalho entre prazo próprio e prazo impróprio. Os prazos próprios são aqueles cuja inobservância acarreta desvantagem para quem os descumpriu. Já os prazos impróprios são aqueles fixados na lei apenas como parâmetro a prática do ato e cujo desatendimento não acarreta prejuízo, donde o ato praticado para além do prazo



improprio é valido e eficaz (NERY JUNIOR, 2000). Sendo assim, pode-se considerar que os prazos constitucionais são próprios pois, se não atendidos, prejudica a formação do ato normativo. Por outro lado, os prazos regimentais podem ser tidos com impróprios pois, ainda que descumpridos, não acarreta qualquer prejuízo à proposição ou mesmo aos senadores.

O RISF estabelece que a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania terá 20 dias úteis para o exame das proposições. Para as demais comissões, o prazo é de 15 dias úteis (art. 118, I e II). Se a comissão não puder proferir o parecer no prazo, ele será prorrogado, por igual período, desde que o seu Presidente envie à Mesa, antes de seu término, comunicação escrita, que será lida no Período do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal (art. 118, § 2º). Posterior prorrogação só poderá ser concedida por prazo determinado e mediante deliberação do Senado (art. 118, § 3º).

O relator tem a metade do prazo atribuído à comissão para apresentar o relatório (art. 120).

As emendas têm por finalidade o aperfeiçoamento da proposição. Os senadores podem apresentar emendas perante as Comissões no prazo de vinte dias úteis para os projetos de Código e de cinco dias úteis para os demais projetos, a partir da publicação da matéria no Diário do Senado Federal (art. 122). A garantia de apresentação de emendas dentro de um prazo razoável é, paralelo ao voto, uma das principais formas de os senadores, e indiretamente a própria sociedade, intervirem no processo formativo das normas.

O regimento não estabelece antecedência mínima entre a apresentação de relatório e a inclusão de pauta da matéria a ser apreciada. Tampouco, estabelece prazo entre a divulgação do relatório e a efetiva deliberação da matéria.

Apresentadas as emendas e instruída a matéria ela estará pronta para ser incluída na pauta da comissão. O § 1º do art. 108 estabelece que:

A pauta dos trabalhos das comissões, salvo em caso de urgência, será disponibilizada em meio eletrônico no portal do Senado Federal, com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis. (Grifo nosso)

Apresentado o voto pelo relator, o RISF prevê a possibilidade de pedido de vista, como estabelecido no art. 132 do RISF:

§ 1º O pedido de vista do processo **somente poderá ser aceito por uma única vez** e pelo prazo **máximo e improrrogável de cinco dias**, devendo ser formulado na oportunidade em que for conhecido o voto proferido pelo relator, obedecido o disposto no § 4º.

O § 4º do art. 132 estabelece que se a vista for requerida por mais de um senador os prazos correrão em conjunto. Quando mais de um senador solicitar vista, isso é informalmente conhecido como “vista coletiva”. Seja individual, seja



coletivo o pedido de vista é uma garantia que todos os membros da comissão têm pra solicitar um prazo para análise mais pormenorizada da matéria. Destaca-se que o prazo estabelecido no RISF é máximo e não mínimo. Assim, o presidente da comissão pode conceder prazo, por exemplo, de trinta minutos que estaria cumprindo o regimento.

Ainda em relação ao § 1º do art. 132, outro ponto de muita insegurança é o fato de o Regimento mencionar que o pedido de vista será concedido por uma única vez. Há quem faça uma interpretação literal do texto e defenda que cabe pedido de vista uma única vez, por matéria. Ocorre que o relator pode alterar o relatório depois do pedido de vistas concedido e, nesse caso, também há quem defenda novo pedido de vista diante do novo texto a ser votado. O que é bastante razoável.

Por fim, destaca-se o art. 412 que estabelece que a legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante alguns princípios, dos quais destacam-se:

I - a **participação plena e igualitária dos Senadores** em todas as atividades legislativas, respeitados os limites 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 quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;**

IV - **nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;**

VII - preservação dos **direitos das minorias;**

XI - **pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;**

O princípio trazido no inciso I do art. 412 garante, em tese, a participação igualitária dos senadores nos trabalhos legislativos. Eventual desrespeito às normas regimentais, direta ou indiretamente, pode ferir esse princípio.

No inciso III do mesmo artigo, cuja redação foi estabelecida pela Resolução no 35/2006², estabelece a possibilidade de prevalência de acordo de líderes sobre norma regimental desde que aprovado com quórum qualificado. Ou seja, o RISF estabelece a possibilidade de afastamento circunstancial de norma regimental, positivando, assim, o papel do consenso e a própria dinamicidade do funcionamento do Parlamento.

Em tese, o inciso IV é muito claro ao estabelecer que qualquer decisão que contrariem norma regimental está sujeita à nulidade. Com fundamento nesse princípio, seria possível anular qualquer ato resultante de procedimento que tenha descumprido o RISF.

² Decorrente da aprovação do Projeto de Resolução nº 27/2006.



O último princípio destacado é o XI que se refere à previsibilidade dos trabalhos por meio da divulgação das pautas com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento.

Novamente, a norma, desta feita regimental, busca amparar e assegurar o direito de participação democrática de senadores e cidadãos ao longo dos vários procedimentos do processo legislativo brasileiro. Ainda que em casos de regime de urgência, especialmente decorrentes de circunstâncias que colocam em risco a segurança nacional ou calamidade pública, os prazos estabelecidos no regimento guardam consonância com as regras de democracia participativa estabelecidas na Constituição.

2.3. O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Pode-se considerar que o termo tem sua origem conceitual no Mandado de Segurança nº 20.257 de 1980. Ainda que, à época, não se utilizou a expressão “devido processo legislativo” (NASCIMENTO, 2021).

O Mandado de Segurança – MS é um remédio Constitucional que visa garantir direito líquido e certo do interessado que tenha sido violado por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público (LENZA, 2021).

No caso supracitado, o MS 20.257/80 foi impetrado contra ato da Mesa do Congresso Nacional que admitiu a deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente à abolição da República. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição garante ao parlamentar o direito subjetivo de tal proposta não chegar nem mesmo a ser deliberada por violar o próprio processo legislativo (NASCIMENTO, 2021).

O relator do caso foi o ministro Decio Miranda. Contudo, o ministro Moreira Alves abriu divergência de voto no sentido do entendimento atualmente consolidado, qual seja:

Diversa, porém, são as hipóteses como a presente, em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Aqui, a **inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo**, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas — que **sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio**



processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição. (MS 20.257/80. p. 338)

A partir desse entendimento, o conceito evoluiu. Atualmente, segundo Victor Marcel Pinheiro, há, pelo menos, três sentidos distintos e não excludentes utilizados pelo STF ao fazer referência ao "devido processo legislativo" (PINHEIRO, 2021).

No primeiro sentido, devido processo legislativo é um direito constitucional subjetivo dos parlamentares de modo a *"preservar a própria regularidade e legitimidade do processo de válida formação dos atos emanados do Poder Legislativo"* (PINHEIRO, 2021). Essa foi a interpretação dada no MS 20.257/80, apresentado anteriormente.

Esse é um entendimento consolidado na Corte no sentido de possibilitar que parlamentares tenham assegurado, por meio de mandado de segurança, direito líquido e certo contra atos contrários à Constituição decorrentes do processo legislativo no Congresso Nacional (NASCIMENTO, 2021). A partir dessa interpretação, é possível que o STF intervenha no processo legislativo por meio do controle de constitucionalidade preventivo, o que não é comum.

O segundo sentido de compreensão do devido processo legislativo pelo STF é como um direito fundamental difuso: *"o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado"* (PINHEIRO, 2021).

Segundo esse entendimento, o devido processo legislativo é um direito difuso de toda a sociedade, ou seja, não abrange somente os parlamentares. É um direito/dever de que as normas sejam elaboradas conforme os procedimentos positivados na Constituição. Ademais, segundo ensina Leonardo Barbosa, o direito fundamental difuso ao devido processo legislativo abarca a tutela não apenas das normas constitucionais, mas também das normas regimentais do processo legislativo como pilares da legitimidade da gênese democrática do direito legislado (BARBOSA, 2010).

Por derradeiro, no terceiro sentido de compreensão, o devido processo legislativo é entendido como um princípio constitucional mais abrangente, que abarca outros princípios e regras relativas ao processo legislativo e estabelece exigências para que a tomada de decisão política ocorra com um mínimo de reflexão e em ambiente livre de influências externas indevidas (PINHEIRO, 2021).

Em geral, em se tratando de regras puramente regimentais como, por exemplo, interstício ou prazos impróprios, o Supremo Tribunal Federal – STF tem se colocado distante para intervir, por considerar ser questão *interna corporis* (BARCELLOS, 2021). Ou seja, apensar de o STF abrir precedente para entendimento de que o devido processo legislativo também gera direito subjetivo para a sociedade, a corte tem prezado por priorizar a separação dos poderes (MOTA, 2012) e optado por não intervir em questões internas do parlamento.



Visto que o tema é bastante complexo, para os objetivos deste trabalho, cabe uma simplificação da abordagem. Considerar-se-á o devido processo legislativo como um processo ideal, dever-ser conforme positivado na Constituição Federal e no RISF. Por ser um processo democrático, dele decorre direito subjetivo dos parlamentares, direito difuso da sociedade e princípios da democracia participativa que devem ser respeitados.

2.4. O PROCESSO LEGISLATIVO REAL NO SENADO FEDERAL

Visto o processo legislativo constitucional e o processo legislativo regimental resta agora comparar o processo legislativo real com o que está positivado, frente aos contornos da democracia participativa.

As regras regimentais orientam prioritariamente os senadores, que são representantes eleitos. Contudo, a sociedade possui alguns direitos em relação ao processo legislativo, como: a oportunidade de acompanhar, intervir direta ou indiretamente, participar das reuniões, sugerir e participar de audiências públicas, conhecer como os representantes votaram nas deliberações ostensivas etc. Isso posto, nota-se que critérios de previsibilidade e transparência são essenciais para oportunizar a participação, principalmente popular.

Em regra, as normas constitucionais são devidamente seguidas a exemplo das regras de iniciativas, ordem de tramitação, colegiado, quórum, turnos de deliberação, precedências, casos taxativos de sigilo de votação, limites circunstanciais às PECS, limites materiais, critérios de irrepetibilidade, entre outros. A obediência a tais normas talvez se deva porque o desrespeito a qualquer delas pode acarretar prejuízo à norma criada via controle de constitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal.

Ainda quanto às regras constitucionais cabe ressaltar que o dinamismo dos fatos sociais pressiona constantemente a formalidade normativa do ordenamento jurídico. Surge, assim, as mutações constitucionais. Essas mutações são decorrentes das modificações do sentido, significado e alcance de algum dispositivo da Constituição, modificações essas que acontecem sem os processos de emenda ou revisão (SILVA, 2022). Ou seja, não há alteração no texto constitucional, apenas é dada uma nova interpretação a ele.

Um exemplo clássico de mutação constitucional trata-se do § 6º art. 62 que estabelece:

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



Em 2009 o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, inaugurou uma nova interpretação ao texto, de modo que a pauta não mais ficaria trancada por matérias que não podem ser tratadas por meio de MP. Contra esse entendimento, em 18/03/2009, foi impetrado o MS 27.931, tendo sido negada a liminar. Depois de mais de 8 anos, em 29/06/2017, o plenário do Supremo Tribunal Federal confirmou que o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados por conta de medidas provisórias não analisadas no prazo de 45 dias, só alcança projetos de lei sobre temas passíveis de serem tratados por MPs. Ou seja, o termo “todas as demais deliberações” passou a ter uma abrangência, na verdade, muito restrita apenas a matérias tratadas por MPs. Com isso, passaram a não mais se submeterem ao trancamento da pauta: propostas de emendas à Constituição, projetos de leis complementares, projetos de leis delegadas, projetos leis ordinárias não tratadas por MPs, projetos de decretos legislativos e projetos de resoluções. (CF, art. 62, § 1.º, I, II e IV);

Assim, com as mutações constitucionais é possível “criar” novas regras a partir da interpretação das normas Constitucionais, mas todas devem ser obedecidas.

Quanto às regras regimentais, o ex-ministro do STF, o jurista Nelson Azevedo Jobim dizia que “só existe Regimento Interno onde não existe consenso” (AMORIM, 2015). Conclusão semelhante é a do ex-senador Antônio Anastasia que o costumava definir verbalmente nos bastidores das comissões como “um acordo de cavalheiros, somente utilizadas quando os cavalheiros não estão de acordo”. Assim, especialmente em relação aos prazos, o que se percebe na rotina parlamentar no Senado Federal é que eles mais se aproximam do conceito sociológico da norma jurídica de Ferdinand Lassale, ou seja, uma mera folha de papel. Em regra, a vontade política prevalece sobre as recomendações de prazos previstos apenas no RISF.

Cabe ressaltar que não se trata, de defender o controle judicial de constitucionalidade sobre cada possível desvio regimental, mas da constatação de que, em uma democracia representativa e deliberativa, a Constituição e o Regimento estabelecem exigências normativas para a produção das leis que, caso gravemente desrespeitadas, podem levar à anulação dos atos assim produzidos.

Partindo-se para a prática, toma-se como referência a tramitação de um projeto de lei. Ao ser apresentado, normalmente a proposta é encaminhada, à escolha do Presidente do SF, para apreciação de uma ou mais comissões temáticas para emitirem parecer. A práxis, mostra que o § 1º do art. 91 que estabelece que o Presidente deve ouvir as lideranças para conferir caráter terminativo às comissões, quase nunca é cumprido.

Na comissão temática, a primeira etapa é a escolha do relator da matéria entre os membros titulares ou suplentes. Essa fase, na prática, conta com certo grau de discricionariedade do presidente. O inciso III do art. 114 estipula que



compete ao secretário da comissão manter atualizados os registros necessários ao controle de designação de relatores. Já o art. 412, traz, de maneira mais ampla, os princípios de “participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas” e a “preservação dos direitos das minorias”. Contudo, na prática, prevalece a escolha do presidente.

Escolhido o relator ele fará a análise de mérito sobre a proposta. Se o projeto estiver em caráter terminativo, fará também a análise de constitucionalidade, legalidade, adequação financeira e orçamentária além de técnica legislativa. Como já apresentado, o relator tem a metade do prazo atribuído à comissão para apresentar o relatório (art. 120 do RISF), ou seja, dez dias úteis para projetos na CCJ e oito dias úteis para projetos nas demais comissões.

Na prática, por serem prazos impróprios, ou seja, sem previsão de prejuízo à matéria ou ao autor de eventual descumprimento, dificilmente eles são respeitados. O que ocorre com certa frequência é o relator aguardar que a matéria entre na pauta da comissão antes de apresentar o relatório. Isso porque, uma vez publicada a pauta, desperta o interesse dos demais parlamentares, e da sociedade, que podem apresentar sugestões antes do início da apreciação. Todavia, ressalte-se que o trâmite regular é que o relator apresente o relatório e, só então, a matéria seja colocada em pauta.

Vale lembrar que a pauta dos trabalhos das comissões, salvo em caso de urgência, deverá ser disponibilizada com antecedência mínima de dois dias úteis, conforme o § 1º do Art. 108 do RISF. No processo legislativo real, é bem comum que a pauta das comissões não cumpra esse prazo. É normal a divulgação da pauta das comissões no dia anterior, na noite anterior ou, mais raramente, até mesmo no mesmo dia da realização da reunião.

Sugere-se, como oportunidade de melhoria de transparência do processo legislativo, que as pautas tragam consignadas o registro a data e hora que foram geradas e de todas as alterações sofridas. Atualmente, havendo alteração da pauta, perde-se o registro de data e hora de quando foi gerada inicialmente.

Quando a pauta original não é alterada é possível verificar, no rodapé da página, quando o documento foi gerado. A partir disso, pode-se criar uma métrica para verifica se o prazo de 2 dias úteis foram ou não cumpridos. No caso da figura 1, verifica-se que a pauta foi alterada no dia da reunião e, assim, perdeu-se o registro de quando ela foi gerada inicialmente.



<p>Em 28 de março de 2022 (segunda-feira) às 10h</p> <p>PAUTA</p> <p>6ª Reunião, Extraordinária - Semipresencial</p> <p>COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CDH</p>					
<table border="1"> <tr> <td></td> <td>Audiência Pública Interativa</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Local</td> <td>Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2</td> </tr> </table>			Audiência Pública Interativa	Local	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2
	Audiência Pública Interativa				
Local	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2				
<p>Retificações:</p> <p>1. Correção do cargo de participante (28/03/2022 08:26)</p>					
<p>Endereço na Internet: http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF Informações: Secretaria-Geral da Mesa - Secretaria de Comissões</p> <p style="text-align: right;">Documento gerado em 28/03/2022 às 08:26.</p>					

Figura 1 – Pauta da CDH uma vez retificada, perdeu-se o registro de quando ela foi gerada inicialmente³.

Além do problema da divulgação de pauta de deliberação em desconformidade com a norma regimental, ainda ocorre com bastante recorrência a inclusão de determinada matéria em pauta para ser apreciada, mas sem que o relatório da matéria seja disponibilizado. Em outras palavras, ainda que saiba que determinada proposição estará sujeita a análise pelo colegiado na reunião pré-agendada, não se sabe o que de fato será votado pois, sem o relatório, o colegiado fica sem parâmetro.

Novamente, vale destacar que as ocorrências aqui trazidas são recorrentes em todas as comissões, não é particularidade de uma ou outra. Os exemplos aqui trazidos são apenas ilustrativos do que ocorre no geral. Veja nas imagens 2, 3, 4 e 5 quando da deliberação das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA de 2023, o mesmo padrão se repetiu nas quatro comissões tomadas como exemplo.

³ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/cf05302e-6d45-4df4-b7a1-c164514ee731>



Em 10 de novembro de 2022
(quinta-feira)
às 10h

PAUTA
13ª Reunião, Ordinária - Semipresencial

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL - CRE

1ª PARTE	Eleição de Presidente
2ª PARTE	Votação das Emendas ao PLOA 2023
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

Retificações:
1. Alteração de Partes. (04/11/2022 11:00)
2. Inclusão das listas de propostas apresentadas. (08/11/2022 18:19)
3. **Inclusão do relatório (09/11/2022 22:16)**

Figura 2. Inclusão do relatório das emendas da CRE ao PLOA 2023, 12h antes da deliberação da matéria⁴.

Em 9 de novembro de 2022
(quarta-feira)
às 09h30

PAUTA
26ª Reunião, Extraordinária - Semipresencial

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE - CE

	Emendas da CE ao PLOA 2023
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15

Retificações:
1. Inclusão das emendas apresentadas. (08/11/2022 17:53)
2. Retificação do quadro de emendas (08/11/2022 20:28)
3. **Inclusão do relatório e retificação do número da reunião. (08/11/2022 22:08)**

Figura 3. Inclusão do relatório das emendas da CE ao PLOA 2023, 11h antes da deliberação da matéria⁵.

⁴ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c6738e36-fae9-4465-bb14-acb61692472e>

⁵ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/3ecea902-fb95-4ace-8828-249647511026>



Em 9 de novembro de 2022
(quarta-feira)
às 11h

PAUTA
22ª Reunião, Extraordinária - Semipresencial

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA

	Emendas da CMA ao PLOA2023 (PLN 32/2022)
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

Retificações:

1. Inclusão do relatório do senador Otto Alencar às sugestões de emendas apresentadas (08/11/2022 17:11)
2. Atualização do relatório do senador Otto Alencar e republicação dos quadros com a retificação à emenda #59 (08/11/2022 21:34)

Figura 4. Inclusão do relatório das emendas da CMA ao PLOA 2023, 13h antes da deliberação da matéria⁶.

Ainda em relação às emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA de 2023 o exemplo que mais chama a atenção ocorreu na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática - CCT em que o relatório foi apresentado após o horário previsto para o início da deliberação. Ou seja, o relatório foi apresentado durante a reunião e, na sequência, foi votado e aprovado. Veja na figura 5.

Em 8 de novembro de 2022
(terça-feira)
às 15h30

PAUTA
17ª Reunião, Extraordinária - Semipresencial

**COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO,
COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA - CCT**

	Emendas à LOA 2023
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

Retificações:

1. indicação relatoria (07/11/2022 14:41)
2. inclusão Quadro de Emendas (08/11/2022 15:23)
3. Inclusão do Relatório (08/11/2022 15:55)

Figura 5. Inclusão do relatório das emendas da CCT ao PLOA 2023, 25 minutos após o prazo previsto para o início da reunião⁷.

⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c30b2cf0-7ad5-4c93-be04-104e8934d41d>



A análise dos casos concretos ainda deixa evidentes situações inusitadas que fogem ao comum, mesmo da rotina das comissões. Um exemplo, ocorreu na reunião da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE ocorrida em 5 de abril de 2022, pela manhã. Após a aprovação dos 4 itens que constavam na Pauta, a reunião foi suspensa para aguardar que três novas proposições (MSF 2/2022⁸, MSF 37/2022⁹ e MSF 38/2022¹⁰) fossem despachadas à CAE, designados relatores, apresentados relatórios, incluídas como itens extrapauta e apreciadas pela comissão, tudo isso ainda no mesmo dia. Veja na figura 6.

Destaque que os acordos são feitos informalmente, não conforme o inciso III do art. 414, que prevê a possibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa.

05/04/2022	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
Situação:	APROVADO PARECER NA COMISSÃO
Ação:	Reunida a comissão nesta data, é realizada a arguição pública da Sra. Juliana Oliveira Domingues e aprovada a sua indicação para o cargo de Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, com 20 (vinte) votos favoráveis, nenhum voto contrário e nenhuma abstenção. Anexado o parecer da comissão. À SLSF. Publicado no DSF Páginas 285-292 - DSF nº 46 P.S 12/2022 - CAE
05/04/2022	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
Ação:	Matéria constante da Pauta da 5ª Reunião da Comissão de Assuntos Econômicos, agendada para o dia 5/4/2022.
05/04/2022	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
Situação:	INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO
Ação:	O relator, senador Nelsinho Trad, apresentou novo relatório concluindo que a comissão se encontra em condições de deliberar sobre a indicação. A matéria é incluída, extrapauta, na pauta da 5ª Reunião da CAE, dia 4/4/2022. Relatório Legislativo
05/04/2022	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
Situação:	MATÉRIA COM A RELATORIA
Ação:	Distribuído ao Senador Nelsinho Trad, para emitir relatório.
05/04/2022	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
Situação:	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
Ação:	Recebido nesta Comissão.

Figura 6. Mensagem (SF) 37/2022: Encaminhada à CAE, escolhido relator, apresentado relatório, incluída como item extrapauta e deliberada, tudo no dia 05 de abril de 2022.

Conforme acordo, no período da tarde a CAE voltou a se reunir para deliberar e aprovar os três itens extrapauta. Veja na figura 7.

⁷ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65919546-7e74-4551-8050-7b3b62cf7de8>

⁸ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151798>

⁹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/152603>

¹⁰ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/152608>



Em 5 de abril de 2022
(terça-feira)
às 09h

PAUTA
5ª Reunião, Extraordinária - Semipresencial

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

	Indicação de autoridades
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

Retificações:

1. Atualização da pauta. (01/04/2022 11:04)
2. Mudança de plenário. (01/04/2022 11:21)
3. Atualização da pauta. (01/04/2022 15:42)
4. Atualização de item da pauta. (04/04/2022 14:31)
5. Inclusão de item (05/04/2022 08:25)
6. Geração de link do avulso da matéria relativo ao item 4 (05/04/2022 08:39)
7. Atualização da pauta. (05/04/2022 12:17)
8. Inclusão do item 6 da pauta. (05/04/2022 13:50)
9. Inclusão do item 7 da pauta. (05/04/2022 14:50)
10. Designação de relator do item 7 da pauta. (05/04/2022 14:56)

Figura 7. Reunião da CAE suspensa até que novos relatórios de itens extrapauta estivessem prontos para deliberação da comissão¹¹.

Casos assim, em regra, não costumam gerar discussão entre os senadores pois, normalmente, são matérias em que há consenso pela aprovação. Ou seja, ocorre quando os “cavalheiros” estão de acordo, então o regimento não representa a vontade política do momento e pode ser, portanto, afastado.

Vale destacar que, como já colocado anteriormente, não é somente os parlamentares que são afetados ou têm interesse no processo legislativo. A sociedade também possui o direito de saber, acompanhar, fiscalizar e, quem sabe, intervir. Sem entrar no mérito de qualquer proposição, se é boa ou ruim, adequada ou não, o fato é que extirpar todos os prazos, previsibilidade e transparência dos processos torna essa prática uma afronta à democracia participativa.

Cabe deixar claro que a dinâmica política tem seu espaço em todo o processo legislativo e merece ser considerada e valorizada. Os parlamentares são agentes políticos e, como tais, possuem funções essenciais no processo decisório.

O RISF foi concebido em 1970, antes da Constituição de 1988, e em uma realidade social completamente distinta de hoje (AMORIM, 2015). As tecnologias de informação e comunicação – TIC transformaram completamente a dinâmica do processo legislativo. Hoje é possível a divulgação de pautas em tempo real para todos os senadores e assessorias. É possível a discussão e votação por meio de

¹¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/bab8efde-8e89-4110-a4fe-161c08585ed4>



sistemas remotos em que, na maioria das vezes, o parlamentar não precisa estar sequer em Brasília. As reuniões são transmitidas ao vivo na internet e TV Senado. Toda essa dinâmica era inimaginável em 1970.

Há quem defenda a discussão acerca da necessidade de reforma do Regimento Interno, cujas atualizações pontuais são incapazes de, hodiernamente, recuperar a coesão normativa, afastando os defeitos de técnica legislativa e superando as inúmeras dificuldades vislumbradas pela práxis parlamentar (BALBANI, 2019).

Não há dúvidas de que, em alguma medida, o RISF traz formalidades excessivas e não conseguem traduzir a dinâmica parlamentar. Todavia os parlamentares não são os únicos interessados nesses processos. É preciso ter em mente que o processo legislativo tem como fundamento a democracia.

Mesmo diante dos avanços das TICs e velocidade das comunicações, é preciso ponderar certa razoabilidade de prazos e procedimentos de modo a garantir o mínimo de condição para que a sociedade possa acompanhar a dinâmica legislativa. A dinâmica parlamentar não pode ser pretexto para inviabilizar as condições da democracia participativa.

Quando a apresentação de um relatório é feita na véspera da votação em se tratando de matéria polêmica, ou quando não há consenso entre os senadores pela aprovação, vem à tona os eventuais prejuízos que isso pode trazer. Não há tempo hábil para a análise da proposição nessa situação. Ao ferir direito fundamental de algum representante do colegiado, surgem os debates acalorados e defesa veemente por um processo legislativo democrático.

Na verdade, é possível inferir que talvez isso seja um mecanismo do qual alguns relatores se valem intencionalmente para impedir ou dificultar que opositores, seja senadores, seja grupos de interesse da sociedade, tenham tempo suficiente para examinar cuidadosamente o que será votado.

Pode-se observar a tentativa frustrada de votação na CCJ do PL 3.723/2019 que altera Estatuto do Desarmamento. O relatório sobre a proposição foi disponibilizado durante o debate da matéria. Vários senadores se opuseram a votar o texto sem que tivessem o mínimo de antecedência para a leitura. Ao final, não houve a votação. Veja a figura 8.



Em 23 de fevereiro de 2022	
(quarta-feira)	
às 10h	
PAUTA	
2ª Reunião, Ordinária - Semipresencial	
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ	
	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3
Retificações:	
1. Inclusão de relatórios e emendas recebidas (23/02/2022 10:25)	

Figura 8. Pauta da CCJ de 23 de fevereiro de 2022, em que o relator disponibilizou novo relatório sobre proposta controversa, durante o debate da matéria¹².

No caso do PL 3.723/2019 o RISF previu um contra mecanismo que, por vezes, é capaz de mitigar eventuais prejuízos, que é o pedido de vista, já explicado anteriormente. Mas, como visto, o pedido de vista não é uma garantia contundente pois o presidente da comissão pode conceder um prazo muito exíguo para análise, por exemplo, minutos ou horas e, de fato, estar cumprindo o regimento. Ademais, ainda consta a imprecisão textual de que o pedido de vista somente pode ser aceito por uma única vez.

Ainda utilizando o exemplo do PL3.723/2019 que altera o Estatuto do Desarmamento, alguns senadores sustentaram que não caberia novo pedido de vista, mesmo havendo alteração no relatório, com base na letra do regimento. Isso porque realmente a redação do § 1º do art. 132 não é clara se cabe novo pedido de vista a cada alteração do relatório. Sendo assim, dependendo da situação, cada parlamentar pode interpretá-la da maneira que melhor lhe convier.

A previsibilidade e a anterioridade não podem ser entendidas como algo meramente protocolar e sim como direitos ou garantias dos parlamentares e da sociedade. Todos devem ter iguais condições para que possam conhecer da situação e agir segundo os interesses democráticos.

Além da divulgação ou modificação de pauta fora do prazo regimental, ainda vigora nas comissões a prática muito comum de inclusão de proposições extrapauta para serem deliberadas. Ao ser incluída matéria não prevista, evidencia-se o imprevisto e falta de previsibilidade, resultando no açodamento da discussão e votação das proposições. A inclusão de elementos surpresa para deliberação retira, novamente, o direito de as partes interessadas poderem se preparar e agir tempestivamente.

¹² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/f181ed1f-2e8e-4da8-88c4-e76e75ebcbc3>



Cabe ressaltar que a análise feita neste trabalho não abordou em nenhum momento projetos que estivessem sob o regime de urgência constitucional decorrente de risco à segurança nacional ou calamidade pública. Também não foram trazidas Medidas Provisórias que têm prazo Constitucional de vigência, nem mesmo matérias relacionadas à pandemia de Covid-19. Nesses casos, há uma perfeita compreensão de que a situação realmente exige uma resposta rápida por parte do parlamento.

Sem entrar no mérito das proposições ou qualquer discussão de ordem de importância, relevância ou interesse público o que está se tratando aqui é da prática de afastar a aplicação do regimento, e do devido processo legislativo, por vontade política.

Evidencia-se essa prática na reunião da Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI convocada para o dia 09/05/2022. Na ocasião, ocorreu a convocação de uma reunião extraordinária, ou seja, fora do dia e hora prevista no RISF. Além disso, foi convocada apenas para a realização de audiência pública. Contudo, ao final, o presidente em exercício leu e aprovou simbolicamente oito itens extrapauta. Clarificando, criou-se uma pauta completa apenas com itens extrapauta. Veja na figura 9.

ITENS DA PAUTA	
1 – REQ 7/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer a realização de audiência pública, com o objetivo de prestar esclarecimentos acerca do reajuste tarifário anual, bem como sobre as tarifas de uso do sistema de distribuição, praticados pela Energia Mato Grosso Distribuidora de Energia S.A no corrente ano.</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações: Aprovado ad referendum, e com audiência pública realizada em 27/04/2022, o requerimento é aprovado pela Comissão</p>	
2 – REQ 11/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PL 576/2021, que "disciplina a outorga de autorizações para aproveitamento de potencial energético offshore"</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações:</p>	
3 – REQ 12/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer a realização de audiência pública, com o objetivo de discutir a utilização dos créditos tributários obtidos pelas distribuidoras para efeitos de redução da tarifa de energia elétrica.</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações:</p>	
4 – REQ 13/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer a inclusão de representante do Ministério de Minas e Energia (MME) na lista de convidados da Audiência Pública, fruto do Requerimento da Comissão de Serviços de Infraestrutura nº 12, de 2022.</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações:</p>	
5 – REQ 18/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer inclusão de representante da Receita Federal na audiência pública proposta pelo REQ 12/2022 – CI.</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações:</p>	
6 – REQ 15/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art.93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de discutir o impacto do Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2022 (Medida Provisória nº1089, de 2021) para o setor aéreo, consumidores e sociedade brasileira.</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações: Aprovado ad referendum, e com audiência pública realizada em 05/05/2022, o requerimento é aprovado pela Comissão</p>	
7 – REQ 16/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer a inclusão de novos convidados na audiência pública objeto do Req 11/2022-CI, que visa instruir o PL 576/2021.</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações:</p>	
8 – REQ 17/2022 – CI	EXTRAPAUTA
<p>Requer a inclusão dos seguintes convidados na audiência pública que visa instruir o PL 576/2021.</p> <p>Aprovado</p> <p>Observações:</p>	



Figura 9. Pauta deliberativa da CI, ocorrida em 09/05/2022, constituída somente por itens extrapauta¹³.

A inserção de itens surpresa em votação, seja com divulgação de relatórios sem antecedência mínima para análise, seja quando inclui-se itens extrapauta, dificulta também o trabalho das assessorias parlamentares. Com isso, indiretamente, traz prejuízo aos próprios parlamentares. Os assessores têm por função acompanhar e estudar minuciosamente os impactos das matérias que serão objeto de deliberação. Sem tempo hábil, os senadores podem perder na qualidade dos subsídios que são fornecidos a eles para um debate qualificado e aprofundamento dos temas em discussão.

O último exemplo a ser trazido trata-se da Proposta de Emenda à Constituição nº 7 de 2018 incluída como item extrapauta na CCJ, em 1º de junho de 2022. Ao final da reunião, a matéria foi votada simbolicamente com requerimento oral de urgência para ser votada no mesmo dia em plenário. Este exemplo consolida a compreensão de que a prática de negligenciar as regras regimentais abrange desde requerimentos até propostas de emenda à Constituição.

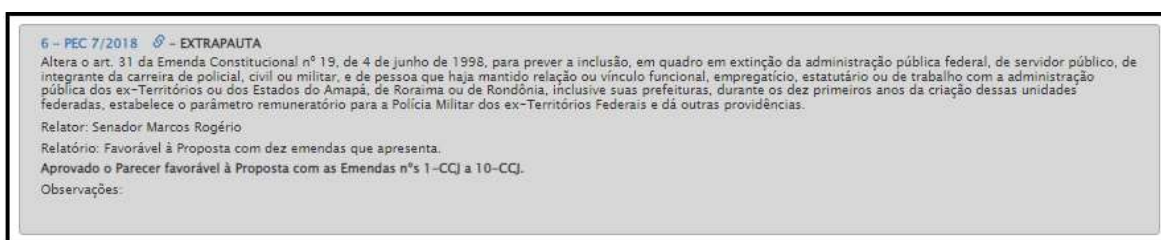


Figura 10. Inclusão da PEC 7/2018 como item extrapauta para a deliberação da CCJ em 01 de junho de 2022¹⁴.

Como já explicado, a vontade política também representa uma manifestação de democracia e deve ser respeitada. Contudo, como pode ser visto na Figura 10 nota-se que desde dezembro de 2020 a PEC 7/2018 não sofreu qualquer alteração até 31 de maio de 2022, um dia antes da inclusão para apreciação da comissão como item extrapauta.

Por seu turno, a CCJ apenas em 2022 até a data dessa votação, já havia se reunido oito vezes para deliberações diversas. Ou seja, parece não haver uma racionalidade procedimental, a não ser a mera vontade política, em manter-se uma matéria “parada” durante quase um ano e meio e incluí-la como extrapauta de uma reunião devidamente agendada para deliberação de outros itens. Ainda mais sendo uma Proposta de Emenda à Constituição. Mesmo com a aprovação de urgência por parte da CCJ, até o fechamento deste trabalho a PEC 7/2018 não havia sofrido qualquer alteração após a referida deliberação. Ou seja, parece ter voltado para a “gaveta”.

¹³ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?3&reuniao=10706&codcol=59>

¹⁴ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?14&reuniao=10749&codcol=34>



01/06/2022	PLEN – Plenário do Senado Federal Ação: Aguardando inclusão em Ordem do Dia. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
01/06/2022	PLEN – Plenário do Senado Federal Situação: PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO Ação: Concluída a instrução da matéria, a Proposta será incluída em Ordem do Dia oportunamente. Publicado no DSF Páginas 258 – DSF nº 84
01/06/2022	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Ação: Encerrada a relatoria do Senador Marcos Rogério por deliberação da matéria. À SLSF, para prosseguimento da tramitação.
01/06/2022	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Situação: APROVADO PARECER NA COMISSÃO Ação: Na 9ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, a matéria é incluída como Item Extrapauta nº 6. A Comissão aprova o Relatório do Senador Marcos Rogério, que passa a constituir o Parecer da Comissão, favorável à Proposta com as Emendas nºs 1–CCJ a 10–CCJ. Publicado no DSF Páginas 229–257 – DSF nº 84 P.S 16/2022 – CCJ
31/05/2022	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Ação: Recebido relatório do Senador Marcos Rogério, favorável à Proposta com 10 emendas que apresenta. Relatório Legislativo
14/12/2020	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Ação: Recebido relatório do Senador Marcos Rogério, com voto favorável à Proposta com 10 emendas que apresenta. Relatório Legislativo

Figura 11. Extrato da tramitação da PEC 7/2018¹⁵.

Somente em 2021, segundo o Relatório da Presidência do Senado Federal, foram mais de 1200 matérias que começaram a tramitar no Senado Federal, além de outras 5013 matérias que já se encontravam pendentes de apreciação no início da sessão legislativa (SENADO, 2021). A partir desse dado passa-se a compreender um pouco das dificuldades aqui apontadas. Não há como fazer um acompanhamento ainda que geral de todas as matérias e se preparar sem saber o que estará na pauta no dia seguinte.

Todos esses procedimentos são garantias dos parlamentares e da própria sociedade para atuarem de maneira tempestiva e democrática durante o processo de elaboração normativa.

A previsibilidade processual e as garantias temporais asseguradas no RISF são condições *sine quibus non* para a democrática participativa vigente. Quando uma pauta de comissão é criada horas antes da reunião, quando uma matéria é posta em deliberação como item extrapauta, ou ainda quando se pretende votar matéria sem conhecer o relatório isso fere os princípios do devido processo legal.

Mais. O desrespeito às regras regimentais prejudica a previsibilidade e a transparência democrática do processo na medida em que se cria uma dinâmica, de suposta normalidade, com apreciações surpresas e inesperadas. Além do prejuízo direto aos próprios parlamentares, essa dinâmica ainda retira da sociedade a possibilidade de conhecer tempestivamente e participar democraticamente das decisões políticas do parlamento. Ou seja, isso deteriora a própria democracia participativa.

¹⁵ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/133303>



3. CONCLUSÃO

A Constituição Federal estabeleceu critérios gerais do processo legislativo a serem seguidos pelo Poder Legislativo. Vale destacar que o princípio da democracia participativa está consignado no texto Constitucional e deve servir como referência para o processo legislativo.

Por estarem constantemente sob a tutela do Poder Judiciário por meio de controle, as regras constitucionais normalmente são obedecidas. Caso contrário, o ato normativo será invalidado e o trabalho legislativo, perdido.

Como nem todas as regras procedimentais estão consignadas na Constituição, coube ao regimento de cada Casa legislativa detalhar os trâmites no dia a dia dos parlamentares. O objetivo do estudo foi identificar em que medida a imprevisibilidade e intempestividade na dinâmica de elaboração ou modificação de proposições legislativas prejudica a atividade parlamentar e participação popular. A análise teve por objeto alguns estudos de caso nas comissões temáticas do Senado Federal.

Ao contrário das regras Constitucionais, as normas regimentais, em especial relativas a prazos, são constantemente negligenciadas. Talvez isso seja consequência de os prazos regimentais serem impróprios, ou seja, servirem apenas como parâmetro, e o seu desatendimento não acarreta prejuízo. O ato praticado além do prazo impróprio é válido e eficaz. Tais violações têm sido consideradas *interna corporis* por parte do STF e, por isso, não sujeitas a controle pelo judiciário.

Há que se pensar em mecanismos de incentivos internos que possam promover uma efetiva mudança de mentalidade na cultura da rotina parlamentar. Talvez o acompanhamento e divulgação de ranking periódico das comissões que mais cumpriram as normas regimentais possa ser um instrumento de promoção e valorização de boas práticas das regras regimentais. Ou ainda, quem sabe, um ranking de parlamentares que apresentam os relatórios sobre proposições dentro de um período razoável a partir da designação de relatoria. Ou seja, uma forma de valorizar o senador que cumpre o seu papel institucional com diligência.

Cabe aqui ainda colocar que é preciso um olhar parcimonioso em relação ambiente político que compõe o Senado Federal. Isso porque a dinâmica política tem seu espaço em todo o processo legislativo, assim merece ser preservada e valorizada. Os parlamentares são agentes políticos e, como tal, possuem funções essenciais no processo decisório. Contudo, a despeito de o RISF de certa forma apresentar um formalismo excessivo e não conseguir acompanhar a dinâmica política, é preciso ter em mente que o devido processo legislativo tem como



princípio a democracia participativa. Ademais, o STF já consignou a existência de direito difuso da sociedade em relação ao devido processo legislativo.

Foram apresentados diversos exemplos de como as regras do processo legislativo estabelecidas no Regimento Interno do Senado Federal têm sido recorrentemente negligenciadas. Essas ocorrências envolvem as mais diversas proposições, como mostrado: projetos de lei ordinária, requerimentos, projeto de lei orçamentária, proposta de emenda à Constituição, entre outros. Aliás, cabe ressaltar que isso ocorre em todas as comissões temáticas.

Nenhum dos casos trazidos como exemplos constituíram matérias que tratasse de situações de urgência que envolvesse risco à segurança nacional, calamidade pública, conforme urgência constitucional. Tampouco, foi trazida qualquer matéria ou proposição relativa à pandemia de Covid-19. Nem mesmo relativas à Medidas Provisórias que possuem prazo constitucional para deliberação. Foram exemplos decorrentes de decisão política.

Ao analisar as pautas das comissões identificou-se ainda que, havendo modificação nelas, a data e hora de geração inicial é perdida. Sugere-se que os sistemas de geração de pautas das comissões registrem a data e hora de sua criação, assim como as modificações. Essa medida simples de ser implementada representaria um avanço de transparência e prestação de contas para a sociedade. Com isso, seria possível um controle mais efetivo quanto ao cumprimento ou não dos prazos regimentais.

A intempestividade das propostas dificulta sobremaneira o trabalho dos parlamentares uma vez que nem eles nem as assessorias podem trabalhar com previsibilidade e transparência nas deliberações. Um debate qualificado e aprofundado de certos temas requer tempo de estudo, análise, discussão com especialistas etc. Sem isso, a atuação parlamentar muitas vezes se torna, por vezes, superficial.

A previsibilidade processual e as garantias temporais asseguradas no RISF são condições fundamentais para a participação democrática da sociedade. A cultura de apreciações surpresas e inesperadas prejudicam a previsibilidade e a transparência democrática do processo legislativo. A negligência ao devido processo legislativo prejudica a própria democracia participativa.

Portanto, pode-se afirmar que o processo legislativo positivado cumpre um papel mais importante do que a simples elaboração de normas, é uma garantia de democracia durante todas as fases de formação normativa tanto para os parlamentares como para a sociedade.

Por todo o exposto, reconhecendo ainda haver muitas interpretações divergentes sobre o tema, entendemos que uma norma gerada em desconformidade com o devido processo legislativo não conquistou a legitimidade necessária para compor o ordenamento jurídico.





REFERÊNCIAS

- AMORIM, V. O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas. p. 17, 2015.
- BALBANI, A. P. O. Entre a judicialização e o descrédito: a necessária reforma do regimento interno da Câmara dos Deputados. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 114, p. 843–863, 26 out. 2019.
- BARBOSA, L. **Processo Legislativo e Democracia** | Amazon.com.br. Belo Horizonte: DelRey, 2010.
- BARCELLOS, A. P. D. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 8, n. 2, p. 435, 17 set. 2021.
- BARREIROS NETO, J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Jus Podivm, 2022.
- BORGES, B. A. A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DE PRAZO REGIMENTAL NA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NO SENADO FEDERAL. p. 82, 2016.
- FERREIRA FILHO, M. G. **A Ressurreição da Democracia**. 1ª edição ed. [s.l.] Dia a Dia Forense, 2021.
- GARCIA, H. S.; BONISSONI, DE A. N. L. A democracia participativa como instrumento de alcance do princípio da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 10, n. 1, p. 487–519, 2015.
- LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado - 25ª Edição 2021**. [s.l.] Saraiva Educação S.A., 2021.
- MACEDO, P. S. N. Democracia participativa na constituição brasileira. 2008.
- MOTA, P. V. **O espírito das Leis: As formas de governo: A federação: A divisão dos poderes**. 9ª edição ed. [s.l.] Saraiva Jur, 2012.
- NASCIMENTO, R. O que é o devido processo legislativo? **JOTA Info**, 17 fev. 2021.
- NERY JUNIOR, N. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 6a. ed. [s.l.] Revista dos Tribunais, 2000.
- PINHEIRO, V. M. **3 sentidos do devido processo legislativo e o julgamento do RE 1.297.884 pelo STF**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-28/observatorio-constitucional-sentidos-devido-processo-legislativo-julgamento-re-1297884>>. Acesso em: 20 nov. 2022.
- SAK, A. A. A LÓGICA DECISÓRIA DAS SESSÕES CONJUNTAS DA 54ª LEGISLATURA: A NORMA PROCESSUAL LEGISLATIVA E A DINAMICIDADE DAS DECISÕES POLÍTICAS. Pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro. p. 86, 2016.
- SENADO. **Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional**, 2021. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/599914>>. Acesso em: 23 nov. 2022
- SILVA, J. A. DA. **Curso De Direito Constitucional Positivo - 44ª Edição**. [s.l.] JusPodivm, 2022.

