



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Iraldo Siqueira Gonçalves Marra

**As decisões tomadas com o acordo do colégio de líderes e suas  
violações a Constituição Federal e ao Regimento Interno**

BRASÍLIA  
2022



Iraldo Siqueira Gonçalves Marra

**As decisões tomadas com o acordo do colégio de líderes e suas violações a Constituição Federal e ao Regimento Interno**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal, como requisito para obtenção do título de Especialista em processo legislativo e Direito Parlamentar.

**Orientador: Prof. Luís Fernando Pires Machado**

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



Iraldo Siqueira Gonçalves Marra

**As decisões tomadas com o acordo do colégio de líderes e suas violações a Constituição Federal e ao Regimento Interno**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de especialista em processo legislativo e direito parlamentar, pelo Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal

Aprovado em: \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_  
Prof.(a) Dr. (a) Luís Fernando Pires Machado  
Senado Federal

\_\_\_\_\_  
Prof. (a) Dr.(a) Nome Completo  
Instituição de origem



# As decisões tomadas com o acordo do colégio de líderes e suas violações a Constituição Federal e ao Regimento Interno

Iraldo Siqueira Gonçalves Marra

## RESUMO

O trabalho apresentado vem debater e analisar os aspectos da regimentalidade, legalidade e constitucionalidade em vista das decisões tomadas com base em acordo do colégio de líderes. A abordagem pontuará temáticas sobre a teoria da supremacia da Constituição, e as regras regimentais para melhor elucidação há a citação de casos concretos que foram deliberados com base em acordo de líderes com discrepâncias acerca das regras regimentais. O objetivo do trabalho é buscar na doutrina, legislação e jurisprudência, indícios de ilegalidade nas decisões tomadas pelos líderes, principalmente quando há grande clamor popular. A realização do trabalho terá a fundamentação do regimento interno do Senado Federal, uma comparação com o Regimento da Câmara dos Deputados, além da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Constituição Federal. Regimento Interno do Senado Federal. Processo Legislativo. Calendário Especial. Proposta de Emenda à Constituição Federal. Colégio de Líderes.

## ABSTRACT

The research project presented discusses and analyzes aspects of regimentation, legality and constitutionality in view of decisions taken based on an agreement by the college of leaders. The approach will punctuate themes on the theory of the supremacy of the Constitution, and the regimental rules for better elucidation there is the citation of concrete cases that were deliberated based on an agreement of leaders with discrepancies about the regimental rules. The objective of the work is to search in the doctrine, legislation and jurisprudence, indications of illegality in the decisions taken by the leaders, mainly when there is great popular outcry. The work will be based on the internal regulations of the Federal Senate, a comparison with the Regulations of the Chamber of Deputies, in addition to the Federal Constitution.

**Keywords:** Federal Constitution. Internal Regulations of the Federal Senate. Legislative Process. Special Calendar. Proposed Amendment to the Federal Constitution. College of Leaders.



**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>PEC</b>	<b>Proposta de Emenda à Constituição</b>
<b>PL</b>	<b>Projeto de Lei</b>
<b>MP</b>	<b>Medida Provisória</b>
<b>CF</b>	<b>Constituição Federal</b>
<b>CD</b>	<b>Câmara dos Deputados</b>
<b>SF</b>	<b>Senado Federal</b>
<b>CN</b>	<b>Congresso Nacional</b>



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>TEORIA DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.</b>	<b>A Proposta de Emenda à Constituição na Constituição .....</b>	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....</b>	<b>12</b>
<b>4.</b>	<b>DECISÕES TOMADAS SOB INFLUÊNCIA DE ACORDO DO COLÉGIO DE LÍDERES .....</b>	<b>14</b>
<b>5.</b>	<b>ADEQUAÇÃO REGIMENTAL AOS INTERESSES POLÍTICOS .....</b>	<b>17</b>
<b>6.</b>	<b>APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM DISCREPÂNCIA AO PROCESSO LEGISLATIVO .....</b>	<b>18</b>
<b>a.</b>	<b>PEC 9/2022 – Responsabiliza a União pelo pagamento dos agentes comunitários de Saúde .....</b>	<b>18</b>
<b>b.</b>	<b>PEC 2/2017 - Tribunal de Contas estaduais permanentes .....</b>	<b>19</b>
<b>c.</b>	<b>PEC 91/2019 – Altera o procedimento de apreciação de medidas provisórias.</b>	<b>20</b>
<b>d.</b>	<b>Projeto de lei nº 23/2020 – Medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. ....</b>	<b>22</b>
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>8.</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>26</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho vem discorrer sobre as decisões tomadas, pelo presidente do Senado, sob influência do colégio de líderes e com apoio da maioria dos senadores, que alteram e modificam ritos do processo legislativo previsto na Constituição Federal.

A pesquisa irá analisar a Constituição sob o foco principal da teoria da supremacia constitucional, como guardadora de direitos e garantias individuais e coletivos, e a necessidade de garantir a plena execução de seus direitos e regras. Como exemplo, o princípio do devido processo legislativo a que o parlamentar tem direito durante o exercício do mandato.

Este artigo expõe, sob o foco regimental do Senado Federal e da Câmara dos Deputados se existe ou não previsão que resguarde algumas decisões urgentes tomadas sob forte pressão popular, que acarretam mudanças de ritos do processo legislativo.

Ao final, por meio de análise de casos práticos, com base na constituição e sua supremacia, bem como, aos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; observamos exemplos que tiveram seu processo legislativo alterado com o objetivo de dar mais celeridade na aprovação dos temas em questão.





## 2. TEORIA DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição de um país é a lei maior que tem por objetivo garantir direitos e estabelecer deveres. Esse instrumento vem estabelecer os direitos dos cidadãos e determinar limites para que o Estado respeite os direitos nela estabelecidos. Dessa forma, a Constituição Federal é a mais alta expressão jurídica da soberania popular e nacional. E tem como principal objetivo a ser alcançado a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Neste sentido explica José Afonso da Silva - 2020:

A constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas religiosas etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e; finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo. <sup>1</sup>

As normas inseridas na Constituição estão organizadas num grau hierárquico superior as demais normas do ordenamento jurídico (Canotilho - 2017).

Hans Kelsen (1988), discorreu sobre a teoria escalonada do ordenamento jurídico em o Mestre da Escola de Viena, como se segue:

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da relação de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra, e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental—pressuposta. A norma fundamental hipotética, nestes termos — é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora. <sup>2</sup>

Com isso, fica claro que todas as normas devem respeitar os parâmetros constitucionais, sob pena de serem declaradas inconstitucionais.

Todo o ordenamento jurídico infraconstitucional deve respeitar os limites estabelecidos na Constituição. Qualquer conflito entre essas normas viola esse princípio básico que é o da supremacia da Constituição.

### 2.1. A Proposta de Emenda à Constituição na Constituição

A Constituição Brasileira foi promulgada em 1988 e finalizou seu processo de criação após um período de governo militar que, para executar seus planos fez uso de algumas ferramentas e de métodos que são muito criticados por órgãos de defesa dos direitos humanos.

1 SILVA, JOSÉ AFONSO. Curso de direito constitucional positivo. Salvador, JusPODIVM, São Paulo, Malheiros, 2020

2 KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998



Esse governo editou atos que cerceavam direitos básicos da população brasileira, usou métodos que acarretou, inclusive, no desaparecimento de pessoas.

Com isso, a Constituição foi criada com um rol extenso de garantias individuais e coletivas onde foram assegurados vários direitos básicos da população. Como exemplo temos o direito de ir e vir, um dos mais básicos que foi cerceado durante o governo supracitado.

A nossa Constituição de 1988 foi elaborada primeiramente estabelecendo limites ao Estado, como garantia do respeito a esses direitos estabelecidos a constituição os caracterizou como cláusulas pétreas, ou seja, esses direitos não podem ser retirados e nem reduzidos.

Além disso, a Carta Magna estabeleceu um método de alteração de seu texto mais árduo que a elaboração de normas infraconstitucionais, ou seja, essa é uma garantia que a constituição até poderá ser emendada, porém precisará de um amadurecimento durante a tramitação e ao final da aprovação de quórum qualificado dos parlamentares de ambas as Casas do Congresso Nacional. Além da aprovação a iniciativa também precisa de uma quantidade maior de parlamentares que as leis ordinárias ou complementares.

Como preconiza o artigo 60 da Constituição Federal, são legitimados para propor a Proposta de Emenda à Constituição, in verbis:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
**I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;**  
II - do Presidente da República;  
III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

E para aprovar Emendas à Constituição Federal brasileira de 1988 garante a aprovação com no mínimo três quintos dos membros de cada casa do congresso nacional e em 2 turnos, além da sua promulgação se realizada com a anuência das mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, como se segue:

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

...

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

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



### 3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Ter um efetivo controle de constitucionalidade é muito importante para impedir a existência de normas que afrontam as regras constitucionais. Nesse sentido, é necessário ter um efetivo controle para a defesa da Carta Maior e garantir a existência de garantias e institutos que objetivam assegurar a efetividade das normas constitucionais.

Como preconiza José Joaquim Gomes Canotilho (2017):

O Estado Constitucional democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e de sanções: garantias de observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais, sanções contra atos dos órgãos de soberania e de outros não conformes com a constituição. A ideia de proteção, defesa, tutela ou garantia da ordem constitucional tem como antecedente a ideia de defesa do Estado, que, num sentido amplo e global, se pode definir como o complexo de institutos, garantias e medidas destinadas a defender e proteger, interna e externamente, a existência jurídica e fática do Estado. Desta forma, o objeto de defesa não é pura e simplesmente a defesa do Estado e sim da forma de Estado tal como ela é constitucionalmente formada.<sup>3</sup>

A ideia de controle é justamente o que garante a supremacia da Constituição. Somente nas constituições classificadas como “rígidas”, sobre as quais nenhuma lei ou ato normativo delas decorrentes pode modificá-las, notamos a prioridade das normas constitucionais frente as demais normas do ordenamento jurídico.

Esse controle pode ser definido como a regra de submeter à validação de normas infraconstitucionais a compatibilidade com os limites constitucionais, formal e material, e caso exista uma afronta, ou desrespeito por parte na norma infraconstitucional, essa deve ser retirada do ordenamento.

Assim, nota-se que o controle de constitucionalidade é uma fundamental ferramenta para o direito constitucional, com a fiscalização do cumprimento das normas constitucionais. As leis aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas, devem ser subordinadas, formal, procedimental e substancialmente à Constituição Federal.

Sobre o modo de exercer esse controle, temos dois: o controle político e o jurisdicional.

O controle político é exercido pelo poder constituinte que ao mesmo tempo é o criador da norma jurídica, sendo preventivo, ou seja, esse controle é feito durante a produção legislativa. No caso no nosso país o controle político é realizado pelos agentes que fazem parte do processo de criação legislativa.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo o controle de constitucionalidade político, que é exercido pelo próprio Congresso Nacional ou ainda pelo presidente da República no momento da sanção ou veto.

No âmbito do congresso o controle é realizado pelos parlamentares durante o processo de criação da futura norma legal. Após aprovado no congresso a futura lei,

3 J.J. GOMES CANOTILHO. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra, Almedina, 2017.



ao ser submetida a sanção ou veto presidencial, também passa pelo controle, tendo o presidente a opção de vetar o todo ou parte do texto aprovado.

Por outro lado, o controle jurisdicional é realizado por detentores de garantias de independência como no nosso caso o poder judiciário. Nesse controle a análise da constitucionalidade é realizada por um ator que não participou da elaboração da norma, e assim deve ser provocado sobre a aplicabilidade da norma infraconstitucional.

Sobre a distinção dos dois modelos de controle, destaca-se o que determina José Afonso da Silva (2020):

O controle político é o que entrega a verificação da inconstitucionalidade a órgãos de natureza política, tais como: o próprio Poder Legislativo, solução predominante na Europa no século passado; ou um órgão especial, como o Presidium do Soviete Supremo da ex-União Soviética (Constituição da URSS, art. 121, n.º 4) e o Conseil Constitutionnel da vigente Constituição francesa de 1958 (arts. 56 a 63). O controle jurisdicional, generalizado hoje em dia, denominado judicial review nos Estados Unidos da América do Norte, é a faculdade que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais.<sup>4</sup>

Ante o exposto, fica clara a supremacia da Constituição Federal de 1988 frente as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, assim todas as demais normas devem observar os limites e ditames constitucionais sob pena de ser declarada inconstitucional e ter sua eficácia suspensa.

No ordenamento jurídico brasileiro, as regras gerais previstas constitucionalmente amparam as regulamentações em normas especiais, desde que sejam aderentes e não discrepantes. Esclareça-se que, de forma parcimônia com a CF, como assegura o regimento interno do Senado Federal, em seu artigo 412, inciso V, a norma especial prevalece sobre a norma geral, o que legitima o regimento interno complementar as regras constitucionais. Ou seja, o regimento é norma especial sobre o processo legislativo no âmbito do Senado e, com isso, pode trazer regras complementando a Constituição, porém, que essas regras não afrontem o texto constitucional. Como exemplo podemos citar as sessões de discussão no primeiro e segundo turno de discussão de uma PEC, o prazo de 5 sessões para discutir em primeiro turno e o prazo de 3 sessões no segundo são estabelecidos pelo regimento, e não no diploma constitucional.

---

4 SILVA, JOSÉ AFONSO. Curso de direito constitucional positivo. Salvador, JusPODIVM, São Paulo, Malheiros, 2020.



#### 4. DECISÕES TOMADAS SOB INFLUÊNCIA DE ACORDO DO COLÉGIO DE LÍDERES

A Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio do processo legislativo e as atribuições das casas legislativas dando margem para que seus regimentos o complementem. Com isso, temos um processo legislativo nacional complexo para assegurar a garantia de direitos e que a elaboração das normas constitucionais e legais sejam elaboradas observando regras da Constituição Federal e regimental.

Em determinados momentos durante o processo legislativo no âmbito do Senado Federal e da Câmara dos Deputados o presidente das duas Casas toma decisões determinando procedimentos para que o processo legislativo ocorra sem falhas.

No decorrer do processo algumas dessas decisões são tomadas tendo como base as demandas dos líderes e a unanimidade dos parlamentares, com o objetivo de que haja acordo que viabilize sua aprovação, caso não haja acordo o projeto ou proposta sequer é analisado.

O colégio de líderes é composto pelos líderes escolhidos pelos parlamentares de cada partido ou bloco, os quais representam seus liderados orientando em votações, levando suas ideias e preferências ao presidente da Câmara ou do Senado.

Com esse cenário, o poder constituinte originário trabalhou para fazer uma Constituição que garantisse o pleno exercício de todos os direitos individuais e coletivos da população brasileira e que o Estado não cometesse mais excessos.

Assim, a Carta Magna promulgada em 1988, foi elaborada para que tivesse possibilidade de alteração, porém que esse processo garantisse um amadurecimento de ideias e uma maioria sólida dos parlamentares em concordância. Além disso, possui vários direitos e garantias que são denominadas cláusulas pétreas, ou seja, direitos que não podem sofrer redução ou ser prejudicados.

No âmbito do processo legislativo, os presidentes da Câmara e do Senado há muitos anos têm ouvido o colégio de líderes partidários para agendar sessões, compor órgãos e pautar projetos que possuem consenso ou alguma chance de serem aprovados.

Apesar de existir essa omissão dentro do regimento do Senado a oitiva dos líderes partidários pelo presidente é uma regra no regimento na Câmara dos Deputados. O regimento comum do Congresso Nacional em seu artigo 151 assegura que, em casos de omissão regimental será utilizado o regimento do Senado e se esse for omisso será utilizado o regimento da Câmara dos Deputados. Assim, pode-se dizer que existe uma permissão, em caso de omissão, de buscar soluções para omissões regimentais nos outros regimentos da Câmara e do Senado. Desse modo o artigo 17, inciso I, alínea s, do regimento da Câmara dos Deputados assegura que é prerrogativa do presidente organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados.

Além dessa previsão o próprio regimento do Senado autoriza, através do artigo 167 que, ao ser designada a Ordem do Dia, qualquer Senador poderá sugerir ao Presidente a inclusão de matérias em condições de nela figurar, utilizando esse artigo



167 combinado com o artigo 17, inciso I, alínea s do regimento da Câmara dos Deputados, conclui-se que existe uma previsão regimental, além de costumeira, em ouvir o colégio de líderes sobre a organização da pauta de votações da ordem do dia.

No caso da Câmara dos Deputados, o regimento interno, garante que existirá o colegiado de líderes e que ele será ouvido pela presidência para contribuir para a realização dos trabalhos daquela casa. O título II, em seu capítulo II daquele regimento é dedicado ao Colégio de Líderes, in verbis:

Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

Além dessa previsão o regimento interno da Câmara dos Deputados prevê a oitiva dos líderes, pelo presidente da casa, em várias decisões a serem tomadas. Como por exemplo o colégio de líderes será ouvido para decidir o número de deputados por partido que vão compor as comissões permanentes. Também serão ouvidos para “organizar, ouvido os líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados”.<sup>5</sup>

Com isso, as decisões tomadas pelo presidente da Câmara dos Deputados, ouvidos os líderes têm respaldo regimental para que possa facilitar as decisões durante o processo legislativo.

Já no âmbito do Senado Federal, o regimento não possui essa mesma previsão expressa, apesar dos presidentes terem o hábito de realizar reuniões com os líderes semanalmente para marcar sessões e elaborar suas pautas sob as solicitações das lideranças.

A falta de previsão regimental coloca em situação delicada algumas decisões procedimentais que acarretam alterar regras e ditames constitucionais e regimentais.

Essa omissão regimental já gerou discussão até no Supremo Tribunal Federal – STF, como exemplo, em 2005, no bojo do mandato de segurança nº 24.831, onde os parlamentares, Efraim Morais (PFL-PB), Jorge Bornhausen (PFL-SC), José Jorge (PFL-PE), José Agripino (PFL-RN), Demostenes Torres (PFL-GO), Jefferson Péres (PDT-AM) e Pedro Simon (PMDB-RS), que eram membros da bancada da minoria (oposição ao governo) no Senado impetraram o Mandado de Segurança - MS, com o objetivo de garantir a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito do mensalão. Os senadores usaram o argumento que a criação e a instalação de comissões parlamentares de inquérito são direitos da minoria parlamentar e que, portanto, é obrigatório que o Presidente do Senado indique os integrantes faltantes quando um ou mais partidos se recusarem a apresentar seus representantes.

Confirmando essa tese e, mediante a omissão regimental no caso, o STF determinou que o presidente do Senado utilizasse o artigo 28, § 1º do regimento interno da Câmara dos Deputados, que garante na omissão dos líderes o presidente de ofício fará a indicação dos membros, c/c o art. 85, caput, do regimento interno do Senado

<sup>5</sup> Artigo 17 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados



Federal, e o próprio presidente realizar a designação dos nomes faltantes dos Senadores que iriam compor a citada CPI.

Para essa conclusão foi utilizado como base o artigo 151 do regimento comum do Congresso Nacional.

Em vários momentos, o presidente do Senado se vê em grande pressão popular para votar projetos sobre determinado tema, haja vista alguma situação nacional que exige a aprovação ou um grande apelo popular.

Os líderes, também pressionados, solicitam a votação desses projetos e de propostas de emenda à constituição sob acordos unânimes para realizar votações de maneira mais célere. Nesse momento, em alguns casos prazos e exigências constitucionais e regimentais são suspensos, haja vista essa pressão popular ou situação ímpar na qual o país se encontra no momento da votação.

Com essas decisões unânimes do colégio de líderes, já foram votadas Propostas de Emenda à Constituição alterando o texto constitucional com o processo de votação célere onde os dois turnos de votações acontecem no mesmo momento.

Os dois turnos de votação para análise de PEC precisam de um tempo mínimo entre eles para que a ideia e as decisões possam ser amadurecidas, tendo em vista a importância e preocupação com o tema, bem como seus impactos na sociedade.

O regimento interno do Senado prevê que, em plenário, a votação do primeiro turno deve ser precedida de, no mínimo, cinco sessões de discussão, e do segundo turno, no mínimo, três sessões de discussão, além do interstício de 5 sessões entre os dois turnos. Esses turnos são todos para o amadurecimento de ideias e seus impactos na sociedade.

A partir do momento que votamos os dois turnos no mesmo dia estamos deixando de lado a segurança que a Constituição prevê para sua alteração. Ao se votar os dois turnos juntos estamos desrespeitando a Carta Magna, ou seja, se esses interstícios fossem desnecessários não haveria por que existir essa previsão constitucional. Importante lembrar que para a contagem do interstício de 5 sessões entre o primeiro e o segundo turno, a primeira sessão deve ser em uma Sessão Deliberativa Ordinária, e as demais podendo ser em Sessão Deliberativa Extraordinária.

O regimento interno do Senado ao passo que prevê o princípio do processo legislativo estabelece, em seu artigo 412, que podem ser realizados acordos de lideranças, porém esses acordos devem respeitar as normas regimentais.



## 5. ADEQUAÇÃO REGIMENTAL AOS INTERESSES POLÍTICOS

O regimento interno do Senado Federal tinha como regra o respeito pleno e absoluto as normas regimentais e constitucionais. Essa situação pode ser comprovada ao se realizar uma leitura rápida da redação antiga do inciso III do artigo 412, como se segue:

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

...

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto;

...

Durante anos e com sucessivos presidentes existiu no Senado grande respeito à Constituição Federal e ao regimento interno. Durante esse período ante a alguma negociação ou tentativa de dar celeridade a alguma tramitação que esbarrasse em algum desses dispositivos era imediatamente anulada ou suspensa.

O professor Luís Fernando Pires Machado, em sua obra Regimento Interno do Senado Federal – Comentado, editora Fortium, de 2005, defendia ao comentar o artigo 412, inciso III que: mesmo que haja acordo do colégio de líderes, por consenso, as suas decisões não poderão sobrepor-se à norma regimental. Ao comentar outro dispositivo, inciso IV o autor estabelece que: Considera-se princípio geral do processo legislativo a nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental. Assim, observa-se que o doutrinador defende claramente o respeito as normas regimentais frente a decisões de líderes que a desrespeitem.

Porém, com o passar dos anos alguns atores e presidentes do senado começaram a observar que existiam interpretações que ajudavam a tomar certas decisões até então não escolhidas pela afronta ao instrumento regimental.

Com isso, os presidentes começaram a tomar decisões com base em acordos de líderes que diziam ser unânimes para poder dar legalidade àquelas manobras anti regimentais. Porém, sempre esbarravam no citado inciso III do artigo 412, que era expresso em vedar o descumprimento de norma regimental, mesmo que unânime, haja vista todo histórico já trazido sobre assegurar as regras e normas constitucionais.

Em 2006 o Senado realizou uma “reforma” regimental onde, mediante a crescente necessidade de “adequar” as normas a realidade de interesse coletivo, o inciso supracitado foi editado e teve sua redação alterada. Onde não cabia exceção nenhuma ao desrespeito regimental agora, a partir da alteração, poderia sim se fosse tomado por unanimidade, e garantido o quórum mínimo de 3/5 dos membros da casa.

E após essa data ocorreram vários casos em que, mediante acordo de líderes, foram tomadas decisões pelo presidente que claramente desrespeitam prazos, interstícios e procedimentos necessários para uma boa construção legislativa.

É temerário quando temos mudanças no ordenamento jurídico, onde coloca-se em risco direitos da população, com a aprovação de leis ou propostas de emenda à Constituição onde requisitos necessários foram burlados com o objetivo de atender uma pressão momentânea da população ou mero interesse político partidário.





## 6. APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM DISCREPÂNCIA AO PROCESSO LEGISLATIVO

### a. PEC 9/2022 – Responsabiliza a União pelo pagamento dos agentes comunitários de Saúde

A exemplo do que tem acontecido no legislativo federal de maneira corriqueira, podemos citar a PEC 9/2022 que estabeleceu piso salarial para os agentes de combate a endemias e passa a responsabilidade pelo pagamento dos salários para a União.

Assim, como em diversas análises de PECs ao longo de anos, essa teve sua tramitação acelerada de maneira a votar os dois turnos na mesma sessão, quebrando assim os prazos regimentais previstos para essa matéria.

No momento dessa votação, em 04 de maio de 2022, o plenário estava lotado de agentes de endemias de todo o país e os parlamentares muito pressionados a aprovar o texto em análise e, com isso, inserir à Constituição um novo piso salarial das categorias e responsabilizar a União pelos repasses dos valores decorrentes dessa alteração salarial.

Após o período de discussão o texto foi aprovado em dois turnos por unanimidade e já promulgada do dia seguinte, em 05 de maio de 2022.

Como citado no item anterior a tramitação teve quebrado seu rito retirando todas as sessões de discussão previstas para os dois turnos de votação.



### **b. PEC 2/2017 - Tribunal de Contas estaduais permanentes**

Outro exemplo dessa importância do interstício, entre os dois turnos e das sessões de discussão, podemos citar a PEC 2/2017 que estabelece os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Essa PEC possui o objetivo de tornar os Tribunais de Contas, já existentes, permanentes. Ela foi pensada para se evitar que o interesse político estadual ou municipal venha tentar extinguir esses órgãos.

Essa PEC tramitou e teve sua votação em primeiro turno realizada em 30/05/2017, durante o período de discussão de três sessões do segundo turno recebeu emendas e até agora não foi realizada a votação em segundo turno. Nesse exemplo podemos notar a importância do amadurecimento das discussões parlamentares.

O prazo entre o primeiro e o segundo turno de votações de uma PEC se faz essencial para garantir o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos de todos com o amadurecimento de ideias e a certeza, pelos senadores, do que está sendo votado.



### **c. PEC 91/2019 – Altera o procedimento de apreciação de medidas provisórias.**

A tramitação da PEC 91/2019 é mais um exemplo sobre o risco que o legislativo corre dando essa “celeridade” a tramitação que objetiva alterar regras constitucionais.

O Senado Federal tem sofrido há muitos anos com a tramitação das medidas provisórias. Pelo regramento vigente, as medidas provisórias têm o prazo máximo constitucional de tramitação de sessenta dias prorrogáveis por igual período, ou seja, cento e vinte dias no total, e após esse período, senão aprovadas, perdem sua eficácia.

A comissão mista, composta por deputados e senadores para a instrução da matéria e emissão de parecer, utiliza grande parte dos cento e vinte dias destinados a análise das Medidas Provisórias. Após ter seu parecer favorável a MP segue para análise do plenário da Câmara uma vez que esta é a casa iniciadora, e nesse momento é utilizado quase o restante do referido prazo.

Na maioria dos casos as MPs chegam ao senado com menos de uma semana para a análise, e em muitos casos chega faltando dois ou três dias, e em vários casos no último dia de tramitação.

Com isso, faltando nenhum ou poucos dias para findar o prazo de vigência da MP, o Senado tem o papel de simplesmente ratificar o que Câmara decidiu, pois se realizar alguma mudança de mérito a MP teria que retornar a casa iniciadora correndo o risco de findar o prazo perder sua eficácia.

Em vários momentos os senadores sempre reclamaram e pediram providências sobre essa falta de prazo para analisar as MPs, o que acaba por prejudicar a análise por parte do Senado.

A referida PEC 91/2019 (originalmente PEC 70/2011), em discussão, tentou corrigir esse problema garantindo um prazo mínimo de tempo para o Senado poder participar da instrução das matérias.

De autoria do senador José Sarney a PEC foi aprovada no Senado e posteriormente na Câmara dos Deputados porém, como teve alteração de mérito, retornou ao Senado para nova análise.

Ao retornar ao Senado a proposta chegou com prazos engessados para a comissão mista emitir parecer, 40 dias, para o plenário da Câmara votar, 40 dias, e para o Senado, 30 dias. Caso algum desses prazos não fossem respeitados a medida provisória perderia sua eficácia. Assim, no senado teve grande discussão e debate sobre o que aconteceria, uma opção era acabar com a comissão mista e deixar somente nos plenários da Câmara e do Senado, porém essa situação não prosperaria, pois, os senadores não teriam participação da instrução da matéria, ou seja, o cenário ficaria pior.

Após muita discussão e longa análise pelo relator da matéria, o então senador Antônio Anastasia, foi estabelecido um acordo e o entendimento de que os prazos ficariam fixados e caso não fosse aprovado o parecer na comissão o prazo da câmara começaria a correr. Porém, para que a proposta não corresse o risco de retornar à



Câmara e ser alterada novamente os senadores aprovaram as referidas alterações como emenda de redação em 12 de junho de 2019.

Com isso, o próximo passo era só a promulgação pela Mesa Diretora do Senado e da Câmara, como os deputados não concordaram com o texto e com o fato das alterações não serem de redação até o momento da elaboração desse artigo a proposta que altera a tramitação de MP não foi promulgada.

Com esse cenário, notamos o risco que corremos quando acordos realizados pelos senadores para aprovar textos que não observam as regras constitucionais. Nessa votação ficou claro o fato de as alterações não serem de redação, à época vários técnicos alertaram os senadores sobre o risco de aprovar esse texto. Nessa aprovação o senado estaria prejudicando o prazo da Câmara em analisar as MPs.

Além das alterações questionadas pelo fato de não ser de redação, essa PEC teve acordo para aprovar os dois turnos na mesma sessão. Com isso, tivemos dois acordos no Senado para aprovar as alterações como sendo de redação e a votação dos dois turnos no mesmo dia.

Com esse “atropelo”, notamos justamente a falta de amadurecimento da matéria.



**d. Projeto de lei nº 23/2020 – Medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.**

A pandemia de Covid-19 foi declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020.

Os países de todo o mundo precisaram estabelecer medidas para enfrentar esse período conturbado. No Brasil, o Congresso Nacional aprovou e o presidente promulgou a Lei nº 13.979/2020, válida para todo o período de pandemia.

A legislação foi criada para definir as medidas que o governo federal tomaria para enfrentar a situação de emergência. O objetivo da norma é justamente proteger toda a sociedade, ou seja, oferecer medidas para que a população passe pela pandemia de forma que os problemas sejam amenizados.

A lei foi de suma importância para o combate à pandemia de Covid-19, ela estabeleceu várias medidas entre elas o controle de entrada de pessoas contaminadas no país, além de evitar a grande circulação dos próprios brasileiros em ambientes fechados, informando sobre a importância do uso de máscaras e de álcool em gel.

Esse é um exemplo claro de legislação que teve sua aprovação após uma tramitação muito célere e apressada. Não entraremos na importância e no mérito da legislação pois, sem sombra de dúvidas foi muito importante para toda a população brasileira.

Porém, sua aprovação foi realizada em um período curtíssimo. O Projeto de Lei nº 23/2020 foi apresentado em 04 de fevereiro de 2020 na Câmara dos Deputados e aprovado e enviado ao Senado no mesmo dia, 04 de fevereiro de 2020 (1 dia de tramitação), sem passar em comissão direto no plenário. Já no Senado foi recebido no mesmo dia 04 de fevereiro do mesmo ano e aprovado em sessão plenária no mesmo dia, ou seja, o projeto não teve sequer um dia de tramitação na Casa revisora. Após sua aprovação foi remetido no dia 05 de fevereiro para sanção, o que ocorreu junto com a promulgação no dia seguinte, 06 de fevereiro.

Com isso nota-se que o projeto teve toda sua tramitação, discussão e amadurecimento em apenas 2 dias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e mais 1 dia para a sanção presidencial e promulgação.

Esse projeto foi aprovado sob forte apelo político e social tendo como base o contexto de pandemia e emergência na saúde em que o país vivia.

Porém, mesmo em situações semelhantes a essa o processo legislativo deve ter seus princípios e regras constitucionais respeitadas haja vista o risco de se aprovar novas legislações com vícios.

Por exemplo esse projeto em análise, após aprovado e convertido na lei nº 13.979/2020, foi alterado por mais 7 leis aprovadas posteriormente no intervalo de 8 (oito) meses, são elas:

- a. LEI 14.006, de 28/05/2020 - Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para estabelecer o prazo de 72 (setenta e duas) horas para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorize a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e**



insumos da área de saúde registrados por autoridade sanitária estrangeira e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países; e dá outras providências;

- b. **LEI 14.019, de 02/07/2020 - Altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19;
- c. **LEI 14.022, de 07/07/2020 - Altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;
- d. **LEI 14.023, de 08/07/2020 - Altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;
- e. **LEI 14.028, de 27/07/2020 - Altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, para garantir que o receituário médico ou odontológico de medicamentos sujeitos a prescrição e de uso contínuo tenha validade pelo menos enquanto perdurarem as medidas de isolamento para contenção do surto da Covid-19, na forma que especifica;
- f. **LEI 14.035, de 11/08/2020 - Altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;
- g. **LEI 14.065, de 30/09/2020 - Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020;

Foi alterada também por 4 medidas provisórias:

- h. **MPV 926, de 20/03/2020 - Altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;
- i. **MPV 927, de 22/03/2020 - Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo De-**



creto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências;

- j. **MPV 928, de 23/03/2020 - Altera a Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020;
- k. **MPV 951, de 15/04/2020** - Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências;

Também do objeto de 3 (três) Ações Direta de Inconstitucionalidade – ADI:

- a. **ADI 6341.**
- b. **ADI 6347.**
- c. **ADI 6625**

Ante o exposto fica a pergunta: será que se a referida norma tivesse tido sua aprovação com exaustivo debate a amadurecimento, haveria a necessidade de tantas alterações nesse curto espaço de tempo?



## 7. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 veio estabelecer direitos e garantias fundamentais para que essas jamais sofressem algum tipo de violação por parte do Estado. Ao mesmo tempo que a Carta previu a possibilidade sua alteração e modernização de seu texto desde que tivesse o apoio de uma maioria substancial com um processo que garantisse o amadurecimento de ideias.

Porém, sob a argumentação de acordo dos líderes e da maioria dos senadores, o senado vem tomando decisões que alteram o regramento constitucional e regimental e por muitas vezes tem aprovado projetos e propostas sem o devido amadurecimento ou forçando situações de interesse de parte dos parlamentares.

Com o desenvolvimento do trabalho e com os exemplos trazidos para análise, PEC 9/2022 – Responsabiliza a União pelo pagamento dos agentes comunitários de Saúde, PEC 2/2017 - Tribunal de Contas estaduais permanentes, a PEC 91/2019 – Altera o procedimento de apreciação de medidas provisórias e Lei 13.979/2020 – Medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Nota-se que o processo legislativo e o regramento constitucional estabelece uma rigidez de procedimentos e medidas de mudanças para a legislação brasileira.

Com os exemplos citados pode-se perceber que, em determinados momentos e sob forte força política ou pressão popular, o parlamento se vê obrigado a discutir e deliberar sobre assuntos que não tiveram o devido amadurecimento, corre o risco de ser aprovada uma alteração de legislação que vem a prejudicar a sociedade impactada pela norma alterada.

Outro exemplo que corrobora essa tese é a da lei nº 13.979 de 6/2/2020 que dispõe de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, sem tocar no mérito da legislação, que realmente foi muito importante para a sociedade brasileira, notamos que a referida lei foi aprovada e promulgada em apenas 2 dias, haja vista a necessidade da legislação e o momento em que o país passava. E em decorrência dessa celeridade essa norma gerada foi alterada por outras 7 leis posteriores no intervalo de 8 meses e foi objeto de 3 ações indireta de inconstitucionalidade.

Posto isso, fica claro que o legislativo deve observar e respeitar os regramentos que circundam o processo legislativo pátrio com o objetivo de garantir uma boa elaboração de normas que atendam plenamente os anseios da sociedade.





## 8. REFERÊNCIAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte. Del Rey, 2010.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.

BRASIL. **Senado Federal. Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, 2019.

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

CAVALCANTE FILHO, J. T. . **Direito Constitucional Objetivo**. 2. ed. Brasília: Almnus (uma editora do Grupo LeYa), 2013.

CAVALCANTE FILHO, J. T. . **Processo Legislativo Constitucional**. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

J.J. Gomes Canotilho. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra, Almedina, 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACHADO, Luís Fernando Pires. **Regimento Interno do Senado Federal – Comentado**. Brasília. Fortium, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. Salvador, JusPODIVM, São Paulo, Malheiros, 2020.

