



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Kleber Paulino de Souza

**O Princípio da Unidade da Legislatura e sua Aplicação aos Processos
Disciplinares no Conselho de Ética do Senado Federal Brasileiro**

Brasília
2025



Kleber Paulino de Souza

**O Princípio da Unidade da Legislatura e sua Aplicação aos Processos
Disciplinares no Conselho de Ética do Senado Federal Brasileiro**

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 (edição 2023)

Área de concentração: Direito Constitucional; Direito Parlamentar; Processo Legislativo.

Orientador(a): Me. Marcos E. Cardoso Santi

Brasília
2025



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, exhibir, 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



Kleber Paulino de Souza

**O Princípio da Unidade da Legislatura e sua Aplicação aos Processos
Disciplinares no Conselho de Ética do Senado Federal Brasileiro**

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 em Poder Legislativo e Direito Parlamentar (edição 2023).

Aprovado em Brasília, em 04 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Profº Me. Marcos E. Cardoso Santi
Senado Federal

Profª Me. Kamila R. Rosenda Torri
Senado Federal



O Princípio da Unidade da Legislatura e sua Aplicação aos Processos Disciplinares no Conselho de Ética do Senado Federal Brasileiro

The Principle of the Unity of the Legislature and Its Application to Disciplinary Proceedings in the Ethics Committee of the Brazilian Federal Senate

Kleber Paulino de Souza¹

RESUMO

Este artigo versa sobre a aplicação do princípio da unidade da legislatura aos processos disciplinares conduzidos pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Uma das aplicações do princípio é a regra que determina o arquivamento automático das proposições não deliberadas ao final de cada legislatura (Art. 332 – RISF)², ainda não formalmente aplicado aos processos éticos. O estudo busca verificar os possíveis prejuízos decorrentes da ausência de uma norma que regule o arquivamento desses processos, além de analisar o impacto da continuidade indevida de julgamentos sobre a autonomia e independência da nova composição parlamentar. Utilizando a metodologia de revisão sistemática da literatura – bem como dos processos disciplinares desde a criação do Conselho de Ética do Senado -, são apresentados exemplos práticos e proposta de reforma no Regimento Interno do Senado Federal, que inclua o arquivamento automático dos processos disciplinares, assegurando maior clareza e eficiência no controle ético dos parlamentares.

Palavras-chave: unidade da legislatura 1; Conselho de Ética e Decoro Parlamentar 2; arquivamento de processos 3; Decoro Parlamentar 4; Senado Federal 5.

ABSTRACT

This article discusses the application of the principle of unity of the legislature to disciplinary proceedings conducted by the Senate Ethics and Parliamentary Decorum Council. One of the applications of the principle is the rule that determines the automatic archiving of proposals not deliberated upon at the end of each legislature (Art. 332 – RISF), which has not yet been formally applied to ethical proceedings. The study seeks to verify the possible harm resulting from the absence of a rule that regulates the archiving of these proceedings, in addition to analyzing the impact of the undue continuity of judgments on the autonomy and independence of the new parliamentary composition. Using the methodology of systematic review of the

¹ SOUZA, Kleber Paulino de. Bacharel em Direito pela Faculdade Cathedral – E-mail: cmtkleberp@gmail.com

² Regimento Interno do Senado Federal



literature – as well as of disciplinary proceedings since the creation of the Senate Ethics Council –, practical examples and a proposal for reform of the Internal Regulations of the Federal Senate are presented, which includes the automatic archiving of disciplinary proceedings, ensuring greater clarity and efficiency in the ethical control of parliamentarians.

Keywords: unity of the legislature 1; Council of Ethics and Parliamentary Decorum 2; archiving of proceedings 3; parliamentary Decorum 4; Federal Senate 5.

Data de submissão: 04 de abril de 2025

Data de aprovação: 04 de abril de 2025

Disponibilidade (DOI ou endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado) (Opcional)

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa avaliar a viabilidade de utilização do princípio da unidade da legislatura nos processos disciplinares que tramitam no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal (CEDP), por meio de uma revisão sistemática da literatura, onde serão examinadas pesquisas e legislações relevantes, bem como casos que tenham ocorrido no Senado e foram destacados nas legislaturas passadas.

O presente estudo também analisará a necessidade de se fazer eventuais alterações no Regimento Interno do Senado Federal, a fim de incluir regramento claro sobre o arquivamento de processos que estejam tramitando no Conselho, ao final de cada legislatura.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho é avaliar a viabilidade e os impactos da aplicação do princípio da unidade da legislatura aos processos disciplinares conduzidos pelo Conselho de Ética do Senado Federal, sendo que desse objetivo geral derivam-se os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar o conceito e a aplicação do princípio da unidade da legislatura no sistema jurídico brasileiro;
2. Investigar a função e a composição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal;
3. Avaliar os efeitos do arquivamento de processos disciplinares ao final de cada legislatura, e;
4. Propor possíveis reformas no Regimento Interno do Senado para incluir os processos disciplinares no sistema de arquivamento automático.

O problema central da pesquisa reside na análise dos impactos e possíveis prejuízos decorrentes da não observância do princípio da unidade da legislatura nos processos conduzidos pelo Conselho de Ética do Senado Federal. A ausência de uma regra clara sobre o arquivamento automático dos processos disciplinares ao final de cada legislatura pode comprometer a autonomia política da nova composição parlamentar e afetar a legitimidade do controle ético. Assim, justifica-se a necessidade de investigar a viabilidade de aplicação desse princípio no âmbito do



Conselho de Ética, assegurando maior eficiência e clareza nos processos disciplinares que tramitam no Senado.

Ressalta-se que a justificativa prende-se à necessidade de investigar a viabilidade de aplicação desse princípio no âmbito do Conselho de Ética, assegurando maior eficiência e clareza nos processos disciplinares que tramitam no Senado. Nesse sentido, a pergunta que norteia este estudo é: qual o prejuízo que ocorre se não for observado o princípio da unidade da legislatura nos processos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal? Parte-se da hipótese de que o não arquivamento automático dos processos disciplinares ao final de uma legislatura pode prejudicar a independência e autonomia da nova composição parlamentar, resultando em uma continuidade indevida de julgamentos que não refletem as novas forças políticas eleitas.

Sendo assim, o trabalho estruturar-se-á da seguinte forma: inicialmente, será apresentado o conceito de unidade da legislatura no ordenamento jurídico brasileiro, analisando sua origem, base jurídica e aplicação prática nas proposições legislativas. Em seguida, será discutido o funcionamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, abordando sua criação, composição e papel no julgamento de processos disciplinares. Posteriormente, serão discutidos os impactos do arquivamento automático dos processos disciplinares ao final da legislatura e sua influência na eficácia do controle disciplinar e na preservação da independência legislativa, como também far-se-á uma abordagem dos desafios e possíveis reformas necessárias para implementar o princípio da unidade da legislatura de forma ampla, incluindo os processos disciplinares no Senado Federal.

Por fim, o artigo apresentará uma síntese das conclusões e considerações sobre a viabilidade e os efeitos da aplicação do princípio da unidade da legislatura aos processos disciplinares, bem como propostas de reformas legislativas que garantam maior clareza e eficácia na gestão dos procedimentos éticos no Senado Federal.

2 O Princípio da Unidade da Legislatura no Sistema Jurídico Brasileiro

2.1 Definição, Origem e Base Constitucional

A compreensão do princípio da unidade da legislatura requer, preliminarmente, que se estabeleça o exato alcance do conceito de legislatura empregado neste artigo. O termo legislatura tem diferentes significados, embora correlacionados entre si e, pode ser entendido como:

- ação de legislar, de elaborar leis; legislação;³
- conjunto de poderes a que se atribui a faculdade de legislar;⁴
- período durante o qual as assembleias legislativas exercem suas funções e para o qual foram eleitas.⁵

³ Dicio-dicionário “on line” de português.

⁴ Dicionário Oxford languages.

⁵ Dicionário Oxford languages.



O período de atividades legislativas, conhecido como legislatura, é descrito de maneira mais aprofundada em um documento produzido por uma equipe técnica das duas Casas do Congresso Nacional.

Período de funcionamento do Poder Legislativo com duração de quatro anos, que vai da posse dos parlamentares, no dia 1º de fevereiro seguinte à eleição parlamentar, até a posse dos eleitos na legislatura subsequente. Cada legislatura contém quatro sessões legislativas ordinárias.⁶

A ideia de legislatura e, conseqüentemente, o princípio da unidade legislativa são fundamentados no artigo 44 da Constituição Federal, que estabelece a duração do ciclo legislativo:

“Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.”

Conforme Oliveira (2021), o Regimento Interno do Senado prevê:

Legislatura é o período constitucional em que os Parlamentares exercem suas atribuições. Uma legislatura dura quatro anos (art. 44, parágrafo único, CF), havendo eleições quadrienalmente para renovar a legislatura. O mandato de Deputado Federal dura uma legislatura e o de Senador, por expressa previsão constitucional, duas, isto é, oito anos (art. 46., § 1º, CF). O início e o fim da legislatura na esfera federal não coincidem com o começo e o término do ano civil (1º/1 a 31/12). Ela tem início em 1º de fevereiro do seu primeiro ano e se estende até o dia 31 de janeiro do ano seguinte ao do seu quarto ano (art. 57, § 4º, CF; art. 32, IV, a, RISF).⁷

No Brasil, as várias fases da evolução política – incluindo a monarquia e a república; assim como momentos democráticos e autoritários – tornaram a contagem das legislaturas uma empreitada difícil. Como resultado, o Congresso Nacional viu a necessidade de publicar o Decreto Legislativo nº 79, em 1979, para estabelecer um padrão na numeração.

Cavalcante Filho destaca que o princípio da unidade da legislatura como um elemento essencial do funcionamento parlamentar, determinando o arquivamento automático de proposições legislativas ao final de cada legislatura. Isso se justifica pela renovação da composição das Casas Legislativas, evitando que projetos não apreciados sejam herdados por um novo conjunto de parlamentares. Tal prática, comum em diversos países e conhecida como tabula rasa, funciona como um filtro de relevância política e eficiência legislativa.

No Brasil, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal adotam essa regra em seus regimentos, embora com algumas exceções, como no caso de

⁶ **Glossário de Termos Legislativos Brasil.** Congresso Nacional. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal. Subgrupo glossário legislativo. 2ª ed. Brasília, 2020, XVIII, 207 p.

⁷ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República.** Brasília: Senado Federal, 2021. v. 1. Organização e funcionamento do Senado Federal. Obra atualizada até 14 maio 2021. ISBN 978-65-5676-109-1. 36 p.



parlamentares reeleitos ou proposições que já tenham avançado no processo legislativo.⁸

O princípio da unidade da legislatura tem aplicação prática que visa garantir a renovação das propostas e a autonomia a cada composição do Parlamento. Esse mecanismo assegura que cada legislatura tenha liberdade para decidir suas próprias pautas sem estar atrelada a decisões não concluídas de legislaturas passadas, mantendo, assim, o respeito à representatividade eleitoral e à escolha democrática.

Miranda (2015) entende o princípio da unidade da legislatura como um mecanismo que garante a renovação política, impedindo que a nova composição parlamentar fique vinculada a proposições não apreciadas na legislatura anterior. Embora o arquivamento seja a regra, há exceções no Senado e na Câmara dos Deputados que permitem a continuidade da tramitação em casos específicos. Esse princípio assegura a independência de cada legislatura, evitando a perpetuação de pautas não finalizadas e respeitando a representatividade democrática.⁹

Conforme Oliveira (2021), o princípio da unidade da legislatura estabelece que cada nova legislatura deve começar sem vínculo formal com a anterior, garantindo que as proposições legislativas pendentes sejam arquivadas ao final do período. No entanto, esse princípio não é aplicado de forma absoluta no Brasil, pois há diversas exceções previstas no Regimento Interno do Senado Federal e em atos normativos complementares.

Entre essas exceções, destacam-se proposições de autoria de parlamentares reeleitos, matérias originárias da outra Casa legislativa e aquelas que já obtiveram parecer favorável de todas as comissões. Além disso, ele esclarece que, no Senado, a operacionalização do arquivamento ocorre em 22 de dezembro do último ano da legislatura, salvo em casos de convocação extraordinária, quando a data pode ser ajustada conforme o término dessa sessão específica.

Assim, Oliveira demonstra que, embora o arquivamento de proposições seja a regra, a manutenção de algumas matérias busca garantir a continuidade da tramitação de propostas de relevância legislativa e institucional.¹⁰

2.2 As Normas do Processo Legislativo do Senado Federal Decorrentes do Princípio da Unidade da Legislatura

Entre os desdobramentos práticos do Princípio da Unidade da Legislatura nas normas de Processo Legislativo do Senado Federal, destaca-se o arquivamento de proposições ao final de cada legislatura.

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seu art. 332, estabelece os critérios de arquivamento e as exceções:

⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 6. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo : JusPODIVM, 2023. 45-47 p.

⁹ MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. Processo legislativo comparado: fonte de inteligência e aprendizagem organizacional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 207, p. 159–186, jul. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/515192>. Acesso em: 17 set. 2024.

¹⁰ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República**. Brasília: Senado Federal, 2021. v. 2. Processo Legislativo no Senado Federal. Obra atualizada até 14 maio 2021. ISBN 978-65-5676-109-1.



Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:¹¹

- I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas;
- II – as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos;
- III – as apresentadas por Senadores no último ano de mandato;
- IV – as com parecer favorável das comissões;
- V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);
- VI – as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52);
- VII – pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001)."

§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do *caput*, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.¹²

§ 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

Como se observa, a regra do arquivamento não é completamente rígida, tendo em vista peculiaridades do Senado, especialmente em função do mandato dos Senadores ser de oito anos (duas legislaturas) e as competências privativas da Casa (vide art. 52 da CF).

Em nome do princípio da economia processual, o inciso II do art. 332 do RISF estabelece que não serão arquivadas proposições de autoria de Senadores que continuarão na nova legislatura. Além disso, matérias que tenham avançado nas comissões permanentes também poderão continuar tramitando, conforme previsto no art. 332, IV, do RISF.

Quanto às competências privativas do Senado (CF, art. 52), o RISF estabelece a continuidade de tramitação.

Aqui se trata de regras de observância da divisão de Poderes e de respeito à Federação, tendo em vista que a iniciativa das matérias é dos Poderes Executivo ou Judiciário Federais, ou mesmo de Estados e Municípios (empréstimos externos, por exemplo, RISF, art. 332, V, VI).

No passado, as regras de arquivamento eram ainda mais rígidas. Ao final da legislatura de 1999 – janeiro 2003 foi aprovada a Resolução SF nº 17, de 2002, prevendo hipóteses novas de continuidade de tramitação.

A RSF nº 17 de 2002, estatuiu a continuidade de proposições de autoria dos Senadores que permaneçam na Casa, as que tenham sido apresentadas no último ano da legislatura (uma forma de dar continuidade aos trabalhos daqueles que não se reelegeram) e estabeleceu regras de desarquivamento no início da legislatura seguinte (RISF, art. 332, § 1º).¹³

¹¹ Ver Ato da Mesa nº 2/2014, que "regulamenta os procedimentos e condições do arquivamento de proposições ao final da legislatura".

¹² Remissão expressa em: art. 332, § 2º

¹³ Resolução do Senado Federal nº. 17, de 2002, que "Altera a redação do art. 332 e suprime o art. 333 do Regimento Interno do Senado Federal", decorrente do Projeto de Resolução do Senado (PRS no. 16, de 1999), de autoria do então Senador Ademir Andrade (PSB-PA)



Para viabilizar a aplicação das regras de arquivamento, os Presidentes das comissões permanentes deverão providenciar o recolhimento das proposições.¹⁴

Outra expressiva adoção normativa do princípio da unidade da legislatura é a de que uma comissão parlamentar de inquérito precisa concluir seus trabalhos na legislatura em que foi criada.¹⁵ A regra é aplicada ainda às demais modalidades de comissões temporárias.

Os artigos 279 e 315 do RISF preveem as hipóteses de reexame de uma proposição por comissão. Entretanto o reexame precisa ser fundamentado em alguma das hipóteses:

RISF. Art. 279. A discussão, salvo nos projetos em regime de urgência poderá ser adiada.

II – reexame por uma ou mais comissões por motivo justificado;

§ 3º O requerimento previsto no inciso II do *caput* somente poderá ser recebido quando:

I – a superveniência de fato novo possa justificar a alteração do parecer proferido.

Uma nova legislatura é argumento, portanto, que se emprega para o reexame de matéria por comissão que tenha proferido parecer. Eis, então, mais uma previsão regimental derivada do princípio da unidade da legislatura.

Os exemplos normativos até aqui elencados bem ilustram a normatização do Senado Federal para o princípio da unidade da legislatura. Nunca é demais, porém, recordar que qualquer legislatura se inicia pela sua própria auto-organização. Os primeiros atos de uma legislatura são a eleição da Mesa e dos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissões.

Essa auto-organização é a consequência desse princípio.

Além disso, o princípio exclui a interpretação literal do artigo 57, § 4º, da Constituição Federal, uma vez que a recondução é vista como uma ação interna dentro de uma mesma legislatura.

Entre duas legislaturas distintas, o princípio da unidade da legislatura permite que o Presidente da Mesa anterior seja o Presidente na legislatura que se inicia.

O princípio da unidade da legislatura no sistema político brasileiro estabelece que as proposições e processos que não forem considerados são automaticamente arquivados ao término de cada legislatura, refletindo a nova dinâmica política que emerge das eleições. Com a atualização da composição do Senado, ocorre uma reestruturação das forças políticas, que inclui a eleição de novos integrantes para o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Este Conselho, validado pelo voto popular, deve se encarregar de deliberar sobre questões disciplinares, assegurando que as decisões estejam em consonância com a nova configuração política, tornando o arquivamento dos processos pendentes a alternativa mais adequada, como será argumentado a seguir:

¹⁴ RISF, Art. 89. “Ao Presidente da Comissão compete:

§ 2º Ao encerrar-se a legislatura, o Presidente providenciará a fim de que os seus membros devolvam à secretaria da comissão os processos que lhe tenham sido distribuídos.

¹⁵ RISF. Art. 76 As comissões temporárias se extinguem:

§ 4º em qualquer hipótese o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”.



3 O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal

3.1 Composição, Função e Importância do Conselho

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal foi instituído pela Resolução nº 20/1993, com o objetivo de garantir a integridade no exercício do mandato parlamentar e assegurar o cumprimento das normas éticas previstas na Constituição Federal e no Regimento Interno do Senado Federal. O Conselho tem a responsabilidade de analisar representações e denúncias contra Senadores que possam ter violado o decoro parlamentar, conforme previsto no art. 55, § 1º, da Constituição Federal.

O Conselho é composto por 15 membros titulares e igual número de suplentes, eleitos para um mandato de dois anos, respeitando, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade partidária. Essa composição visa garantir que todas as forças políticas representadas no Senado tenham participação equilibrada e imparcial nas deliberações do Conselho. Além dos eleitos, é membro nato do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar o Corregedor do Senado Federal (RSF nº 17, de 1993).

Nascimento destaca que a composição plural do Conselho de Ética do Senado Federal busca refletir a diversidade político-partidária da Casa, garantindo uma maior legitimidade às suas decisões. No entanto, ela observa que essa pluralidade também pode gerar desafios, uma vez que os integrantes do Conselho são indicados pelos líderes partidários, o que pode resultar em julgamentos influenciados por interesses políticos. Esse fator reforça a percepção de que o controle ético-disciplinar pode, em alguns casos, ser visto como corporativista ou excessivamente politizado.

[...] o Conselho de ética e decoro parlamentar (CEDP), com atribuições de autorregulação da conduta parlamentar funciona como uma espécie de compliance o proporcionar o monitoramento da ética parlamentar; e, entre suas atribuições, está a de zelar pela observância dos preceitos do CEDP [...].¹⁶

Além de sua função disciplinar, o Conselho serve também como um instrumento para manter a reputação do Senado Federal diante do público, atendendo à necessidade de maior transparência e ética nas atividades parlamentares.

3.2 Decoro Parlamentar e sua Aplicação

O decoro parlamentar refere-se a um princípio jurídico-político que tem como objetivo assegurar que os Senadores atuem seguindo normas éticas e morais

¹⁶ NASCIMENTO, Roberta Simões. **O controle da ética parlamentar no Senado Federal: a punição disciplinar dos senadores em argumentos e números**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 13-43, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p15.



condizentes com suas responsabilidades. Esse conceito está embasado no artigo 55, § 1º da Constituição Federal e é explicado com mais profundidade no Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado.

Nascimento (2024),¹⁷ destaca que a imposição de penalidades pelo Conselho de Ética enfrenta desafios estruturais e políticos. A falta de poderes coercitivos, como a convocação obrigatória de testemunhas e o acesso a informações sigilosas, limita a eficácia das investigações. Além disso, a aplicação de sanções disciplinares depende de um julgamento político, no qual há um alto índice de arquivamento de processos e uma atuação historicamente discreta do Conselho. Esses fatores colaboram para a percepção de leniência e corporativismo na aplicação das penalidades.

Entretanto, a falta de uma diretriz definida para a implementação do princípio da unidade da legislatura nos procedimentos disciplinares gera uma lacuna normativa, o que pode afetar a neutralidade das decisões e a validade das punições impostas.

Ademais, existe uma dificuldade extra na avaliação de casos relacionados a quebra de decoro, especialmente em situações que ocorreram em legislaturas passadas. A ambiguidade na aplicação do princípio da unidade da legislatura nesses casos intensifica o desafio enfrentado pelo Conselho.

3.3 Renovação dos Membros do Conselho de Ética

A cada nova legislatura, ocorre uma renovação parcial no Senado Federal, com a alternância entre a eleição de um terço e dois terços de seus integrantes (CF, art. 46, § 2º). Esse mecanismo é fundamental para assegurar que a formação do Conselho de Ética represente a nova realidade política que emerge das eleições.

A atualização do Conselho vai além da simples substituição de membros, constituindo uma chance de reestruturação política que reflete os desfechos do pleito eleitoral. Essa atualização assegura que as deliberações do Conselho sejam fundamentadas nas novas forças políticas validamente escolhidas pelo sufrágio popular.

Essa atualização não é apenas um procedimento formal, mas uma exigência da democracia. A atualização do Conselho de Ética possibilita que ele atue de forma autônoma, conectando suas decisões com as novas correntes políticas presentes no Senado.

A nova composição também ajuda o Conselho a preservar sua credibilidade junto à sociedade, evitando que as decisões políticas sejam afetadas por contextos antigos ou desatualizados.

Entretanto, essa atualização traz à tona questões relevantes: como ficam os processos disciplinares que permanecem abertos de uma legislatura para a próxima? Essa omissão no Regimento Interno ressalta a demanda urgente por uma normativa mais precisa e transparente.

¹⁷ NASCIMENTO, Roberta Simões. **O controle da ética parlamentar no Senado Federal: a punição disciplinar dos senadores em argumentos e números**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 13-43, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p20



3.4 Discussão sobre a Legitimidade Política Conferida pelo Processo Eleitoral

A legitimidade do Conselho de Ética é diretamente afetada pelo processo de eleição. Cada nova formação do parlamento incorpora um mandato oriundo do povo, atribuindo ao Conselho de Ética a obrigação de funcionar de modo representativo e em sintonia com as novas correntes políticas.

Quando os processos disciplinares que começaram em uma legislatura se arrastam para a seguinte, há um risco significativo de que as decisões tomadas não considerem a nova realidade política. Isso pode impactar a visão do público em relação à imparcialidade e à legitimidade do Conselho.

Silva (2006) destaca que cada legislatura funciona como uma unidade autônoma e independente:

Cada legislatura funciona como um novo Congresso, começando sua tarefa sem relação com a legislatura anterior. No final de cada uma, consideram-se terminados todos os assuntos, seja qual for o estado de sua deliberação. (Silva, 2006, p. 52).¹⁸

Assim, o arquivamento automático dos processos disciplinares ao término de cada legislatura não deve ser considerada uma ação de proteção imprópria, mas sim uma ação que respeita o princípio democrático de renovação e a autonomia política.

4. Processos Disciplinares no Senado Federal e o Impacto da Unidade da Legislatura

4.1 Síntese Analítica sobre a Aplicação do Princípio da Unidade da Legislatura nos Processos Disciplinares

O processo disciplinar no Conselho de Ética do Senado Federal está intimamente ligado ao desempenho do mandato parlamentar, sendo primordial que tanto a apuração quanto o julgamento se realizem na mesma legislatura em que a denúncia foi apresentada. Essa perspectiva se fundamenta no fato de que a quebra de decoro parlamentar está associada ao comportamento do senador durante o exercício de sua função pública, em conformidade com o artigo 55, § 1º, da Constituição Federal, que estipula a perda do mandato como penalidade para aqueles que desrespeitam a dignidade do cargo. Assim, em regra, fatos que ocorreram antes do mandato não são levados em consideração, exceto se forem revelados durante o mandato ou se já estiverem sendo investigados judicialmente ou policialmente no momento da posse. Tal limitação visa evitar que futuras legislaturas sejam compelidas a deliberar sobre situações que não eram de conhecimento público na época da eleição do parlamentar, assegurando que a supervisão ética ocorra dentro do período legislativo atual.

A exigência de que a investigação disciplinar seja realizada dentro do mesmo ciclo legislativo desempenha um papel importante na manutenção da credibilidade do Conselho de Ética. Este órgão é formado por parlamentares

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed., São Paulo : Malheiros, 2006. 373 p.51-52.



escolhidos para representar as diversas forças políticas da legislatura em vigor, e a renovação das cadeiras no Senado durante os ciclos eleitorais altera consideravelmente as dinâmicas de poder. Se os processos disciplinares fossem estendidos para além da legislatura em que foram iniciados, os novos senadores no Conselho poderiam não ter participado da coleta de provas e, por isso, não teriam o conhecimento necessário para tomar decisões sobre os casos, o que poderia comprometer a imparcialidade e a segurança jurídica das decisões.

Esse aspecto já foi debatido em casos históricos, como no parecer do caso de Antônio Carlos Magalhães (2003)¹⁹, em que a Mesa reconheceu a importância de vincular a apuração disciplinar ao período do mandato. Assim, ao permitir que apenas a legislatura em exercício julgue seus próprios membros, respeita-se o princípio da soberania popular, garantindo que os representantes eleitos tenham autonomia para definir as prioridades políticas e éticas do Senado.

Um aspecto importante a ser considerado é que o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) já determina o arquivamento automático das proposições ao término de cada legislatura, conforme especificado no art. 332 do RISF²⁰. Embora essa disposição não mencione de forma direta os processos disciplinares, podemos aplicar a mesma lógica ao Conselho de Ética. Afinal, a transferência de processos não resolvidos de uma legislatura para outra contraria o princípio da unidade legislativa, que define que cada ciclo legislativo deve operar de maneira independente e autônoma.

Essa compreensão fundamenta a exigência de que a formalização do arquivamento automático dos processos disciplinares esteja claramente estipulada no Regimento Interno do Senado, assegurando assim uma maior segurança jurídica e previsibilidade nas ações do Conselho de Ética.

Em conclusão, apesar de os Senadores terem um mandato de oito anos e os deputados federais de quatro, essa disparidade não pode comprometer a igualdade de tratamento nos procedimentos disciplinares. O princípio da isonomia previsto na Constituição (art. 5º da CF/88) determina que todos os parlamentares devem seguir as mesmas normas dentro do Conselho de Ética, independentemente do tempo de mandato. Se o Senado permitisse que processos disciplinares fossem transferidos para uma nova legislatura, enquanto na Câmara dos Deputados esses processos fossem arquivados ao final do período de quatro anos, isso faz surgir um desequilíbrio no tratamento entre os parlamentares das duas Casas. Portanto, é essencial que haja uma harmonização das normas do Senado Federal para que o arquivamento automático dos processos disciplinares também se aplique no Conselho de Ética, permitindo que cada legislatura atue de forma autônoma e independente. Essa revisão normativa promoveria uma maior coerência institucional e fortaleceria a legitimidade das decisões disciplinares no Congresso Nacional.

4.2 Natureza e Finalidade dos Processos Disciplinares

¹⁹ Denúncia no. 1, de 2003 - **Ata da 4a Reunião da Mesa do SF**, realizada em 30 de abril de 2003 Relator da Denúncia no. 1, de 2003, Senador Heráclito Fortes -Parecer no. 319, de 2003, da Mesa do SF, publicado no DSF, no. 9.355 a 9.367

²⁰ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2023. 2 v. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 17 set. 2024.



Os procedimentos disciplinares no Senado Federal visam, primordialmente, garantir a preservação do mandato dos parlamentares, a confiança da população e a legitimidade da atividade legislativa. Esses processos têm sua base no artigo 55 da Constituição Federal, o qual estipula a possibilidade de perda do mandato em razão de quebra de decoro parlamentar.

Esses procedimentos seguem a Resolução nº 20/1993, que define as fases formais de denúncia, investigação, julgamento e imposição de penalidades disciplinares. As sanções mais comuns são a advertência, a censura, a suspensão temporária do mandato e a cassação definitiva do mandato parlamentar.

4.3 Procedimento dos Processos Disciplinares

Os processos disciplinares são regidos pela Resolução nº 20/1993 e seguem uma série de etapas formais para garantir ampla defesa, contraditório e transparência. As principais etapas incluem:

1. Recebimento da denúncia ou representação: qualquer Senador ou cidadão pode apresentar uma denúncia formal ao Conselho de Ética.
2. Admissibilidade: o Conselho avalia se há elementos suficientes para a abertura do processo disciplinar.
3. Instrução processual: são realizadas diligências, coleta de provas e oitivas dos envolvidos.
4. Elaboração do parecer: o relator designado pelo Conselho elabora um parecer conclusivo.
5. Julgamento: o parecer é submetido ao Plenário do Senado para votação.

4.4 Arquivamento de Processos ao Final da Legislatura

O arquivamento automático de propostas ao término de cada legislatura é uma prática já estabelecida no Senado Federal, conforme indicado no artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Contudo, essa abordagem não é oficialmente utilizada nos casos de processos disciplinares dentro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

O encerramento de processos ao término de cada legislatura baseia-se na ideia essencial de que cada uma delas é distinta e independente, tendo total liberdade para estabelecer suas próprias prioridades. A permanência de processos disciplinares pendentes pode ser vista como uma intrusão no novo ciclo político, prejudicando a autonomia da nova formação parlamentar e gerando um vazio jurídico.

Nesse contexto, a aplicação do princípio da unidade da legislatura aos processos disciplinares surge como uma solução lógica para assegurar a renovação plena e democrática do Senado. Como destacado por Silva e Sanches^{21 22}, ao final

²¹ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed., São Paulo : Malheiros, 2006. 373 p.51-52.



de cada legislatura, todas as matérias pendentes, salvo exceções expressamente previstas, devem ser arquivadas, evitando que novas composições sejam vinculadas a decisões inacabadas da legislatura anterior.

No final de cada legislatura, consideram-se terminados todos os assuntos, seja qual for o estado de sua deliberação, tanto que as proposições são, então, arquivadas, com algumas exceções previstas no regimento interno (RISF arts. 332 e 333).²³

A aplicação dessa norma nos processos disciplinares impediria que a nova legislatura fosse obrigada a prosseguir com procedimentos que se iniciaram em cenários políticos diversos, com formações parlamentares variadas.

4.5 Estudo de Casos Práticos

Casos emblemáticos, como os de Antônio Carlos Magalhães (2003)²⁴ e Gim Argello (2007), demonstram as implicações práticas da ausência de uma regra clara para o arquivamento de processos disciplinares entre legislaturas.

- Caso Antônio Carlos Magalhães (2003): O parecer do Conselho de Ética à época já sustentava que fatos anteriores ao mandato não deveriam gerar sanções disciplinares, reforçando a ideia de que cada legislatura deve ser considerada uma unidade autônoma e independente.

- Em 21 de agosto de 2007, a Mesa do Senado decidiu (por 3 votos contra 2, e 2 abstenções) arquivar Representação do P-Sol contra o Senador Gim Argello (PTB-DF).

Tratou-se de uma situação muito peculiar, pois envolveu o titular do mandato, Joaquim Roriz (PMDB-DF), e seu Primeiro Suplente, Gim Argello.

Já iniciada a legislatura 2007-janeiro de 2011, a Polícia Civil do DF instaurou a Operação Aquarela, destinada a apurar desvio de recursos do Banco de Brasília, em 2007, no governo de José Roberto Arruda.

Em consequência das apurações policiais, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar recomendou a abertura de processo de perda do mandato do Senador Joaquim Roriz.

Roriz renunciou, e Gim Argello assumiu em seu lugar. Todavia, Gim Argello também estava sendo investigado na Operação Aquarela, o que motivou o P-Sol a representar contra ele.

Na Mesa do Senado prevaleceu a interpretação de que fatos ocorridos antes da posse não são passíveis de investigação por quebra do decoro parlamentar.

²² 22. Cf. Luis Sanches Agesta, *La Estructura del Estado (SEPES)*, p./ 93-94. Entretanto, no Brasil não se adota o princípio em sua rigidez, tanto que proposições do Executivo ou do Judiciário não são arquivadas.

²³ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed.. São Paulo : Malheiros, 2006. 373 p.51-52.

²⁴ Denúncia nº. 1, de 2003 - **Ata da 4ª Reunião Mesa do SF**, realizada em 30 de abril de 2003 Relator da Denúncia no. 1, de 2003, Senador Heráclito Fortes - Parecer no. 319, de 2003, da Mesa do SF, publicado no DSF, p. 9.355 a 9.367.



Perante a Mesa, os advogados de Argello lembraram o argumento de que - no episódio Antônio Carlos Magalhães (2003) - a Mesa já decidira pelo arquivamento de representações e denúncias baseadas em fatos anteriores ao mandato.

No caso Gim, os fatos ocorreram durante o mandato do titular. Sendo que Roriz foi encaminhado para o CEDP. Entretanto, a posse do Primeiro Suplente foi posterior aos fatos, ampliando-se, assim, a jurisprudência interna para estabelecer a posse como o momento de aferição de supostos fatos que firam o decoro.

O P-Sol ainda ingressou com mandado de segurança no STF (MS 26.869)²⁵ contra a decisão da Mesa. O Relator, Ministro Gilmar Mendes, indeferiu o pedido de liminar, considerando que a Mesa tinha competência exclusiva para avaliar as condições de processamento da representação.

Esses exemplos evidenciam a necessidade de se estabelecer uma regra clara para o arquivamento de processos disciplinares, garantindo que não haja interferências indevidas entre legislaturas consecutivas.

4.6 Impacto na Legitimidade e Autonomia Parlamentar

A falta de normas específicas para o arquivamento de processos disciplinares ao término de cada legislatura pode prejudicar a legitimidade das decisões do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, além de afetar a autonomia política do Senado Federal.

A continuidade inadequada de processos disciplinares entre diferentes legislaturas pode resultar em incerteza jurídica, comprometendo a confiança pública na objetividade das decisões do Conselho. Ademais, isso pode provocar um clima político instável, onde novos parlamentares se veem forçados a julgar questões levantadas por uma composição anterior, cuja legitimidade foi superada pelo processo eleitoral.

A implementação do princípio da unidade da legislatura nos procedimentos disciplinares não se trata apenas de uma questão técnica, mas sim de uma ferramenta fundamental que garante a cada nova formação parlamentar o poder de estabelecer suas prioridades de forma independente, livre de restrições políticas ou administrativas legadas pela legislatura que a precedeu.

O princípio da unidade da legislatura determina que cada legislatura opere de maneira independente e autônoma, sem estar sujeita às questões administrativas ou judiciais da legislatura que a precede. Contudo, essa diretriz não é aplicada de forma oficial nos procedimentos disciplinares.

4.7 A Vulnerabilidade do Parlamentar e o Caráter Indefinido do Processo Disciplinar

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo incidente nº 2550915. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2550915>. Acesso em: 13 mar. 2025.



A atual interpretação dada pelo Senado Federal ao artigo 332, inciso VI, do Regimento Interno, tem gerado um efeito prático perverso para os parlamentares que respondem a processos disciplinares no Conselho de Ética: mesmo sem previsão clara de julgamento, os processos permanecem ativos e atravessam legislaturas sucessivas, mantendo o parlamentar sob constante estado de suspeição e instabilidade institucional. Essa prática equivale a manter sobre o acusado uma permanente “espada de Dâmocles”²⁶ – expressão que simboliza o estado de constante ameaça ou punição iminente, que paira sobre alguém em posição de poder, mas sem estabilidade, transformando o processo em um instrumento de desgaste político contínuo, ainda que sem conclusão definitiva.

Essa situação, por si só, fere o princípio da razoabilidade e compromete o direito de defesa, pois a ausência de desfecho transforma o rito disciplinar em um mecanismo de penalização simbólica, ainda que sem sanção formal. O senador investigado passa a viver em um estado de suspensão institucional, sendo mantido em posição de ambiguidade social e política, sem saber se será julgado, quando será julgado, ou se o processo será arquivado.

Inspirando-se em análises como a de Rivière (1996), pode-se entender esse processo como um “ritual institucional” que, ao perder seus marcos de início, meio e fim, deixa de cumprir a função civilizatória de restaurar a ordem a partir da desordem. Em vez disso, o rito se prolonga indefinidamente, suprimindo o espaço de ação do acusado e enfraquecendo os mecanismos de autodepuração institucional do próprio Senado.

“O rito pode ser interpretado como a respiração da sociedade. Com a função de anular a violência fundadora, ele cria a ordem a partir da desordem.” (RIVIÈRE, 1996, P.84).²⁷

No contexto do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o processo disciplinar que se prolonga além da legislatura em que foi instaurado viola o sentido político-jurídico do mandato eletivo, transformando o parlamentar em um sujeito suspenso entre dois estados: o de representante eleito com legitimidade popular, e o de acusado sem direito à resolução de sua situação funcional.

Esse cenário reforça a necessidade de que os processos disciplinares sejam necessariamente julgados dentro da mesma legislatura em que foram instaurados, evitando que o uso político da denúncia seja perpetuado por meio da simples inércia institucional. Caso contrário, o parlamentar investigado não apenas perde sua estabilidade política, mas é submetido a um processo sem fim, que compromete a própria legitimidade do Conselho de Ética como instância de equilíbrio e justiça interna.

²⁶ A expressão “espada de Dâmocles” tem origem em um antigo conto grego sobre Dâmocles, cortesão que experimentou a fragilidade do poder ao perceber uma espada suspensa sobre sua cabeça por um fio. A expressão é usada para representar a instabilidade ou ameaça permanente sobre quem ocupa posição de poder. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Dâmocles>. Acesso em: 03 abr. 2025.

²⁷ RIVIÈRE, Claude. Os Ritos Profanos. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996. p. 84



5 Desafios e Reformas Necessárias para a Aplicação do Princípio da Unidade da Legislatura

5.1 Lacunas na Legislação Vigente

O Regulamento Interno do Senado Federal (RISF), no artigo 332, estabelece de maneira explícita o arquivamento automático de propostas ao término de cada legislatura, entretanto, não define de forma clara como os processos disciplinares em tramitação no Conselho de Ética devem ser tratados.

A falta de uma previsão clara ocasiona diferentes interpretações e estabelece um vazio normativo que impacta diretamente a efetividade do controle disciplinar no Senado. E, assim, o Senado Federal tem aplicado, indevidamente o art. 332, inciso VI, do regimento interno do Senado Federal, mantendo o Senador refém da denúncia ou representação.

Essa omissão possibilita que investigações éticas iniciadas em uma legislatura sejam prosseguidas por outra, ignorando o princípio da unidade da legislatura e comprometendo a autonomia da nova composição parlamentar.

A ausência de transparência a respeito da continuidade ou do encerramento dos processos disciplinares gera um ambiente de incerteza jurídica, possibilitando interpretações divergentes e decisões que não representam a justiça política da nova legislatura.

5.2 Propostas de Reforma

Diante das lacunas identificadas, torna-se necessário considerar reformas específicas no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), especialmente nos artigos que tratam do arquivamento de proposições e processos legislativos, a fim de possibilitar maior previsibilidade e coerência na tramitação desses assuntos, evitando interpretações divergentes que possam comprometer a segurança jurídica e a eficácia do processo legislativo.

As propostas pretendem:

- Inclusão expressa dos processos disciplinares no sistema de arquivamento automático: garantir que, ao final de cada legislatura, os processos disciplinares pendentes sejam automaticamente arquivados, evitando a continuidade indevida entre composições parlamentares distintas;
- Criação de dispositivo específico para os processos disciplinares: estabelecer regras claras e objetivas para o arquivamento automático dos processos éticos, com base no princípio da unidade da legislatura;
- Harmonização com o Código de Ética: Assegurar que as normas do Conselho de Ética estejam alinhadas ao princípio da unidade da legislatura, garantindo coerência normativa;
- Essas reformas visam fortalecer a autonomia política do Senado, assegurar a legitimidade das decisões do Conselho de Ética e reduzir as ambiguidades que atualmente permeiam a continuidade dos processos disciplinares entre legislaturas. Além disso, busca-se estabelecer critérios para a tramitação



desses assuntos, evitando interpretações casuísticas que venham a comprometer a imparcialidade do Conselho.

5.3 Impactos das Reformas Propostas

A implementação das reformas sugeridas teria mudanças positivas e significativas no funcionamento do Conselho de Ética e no processo disciplinar no Senado Federal:

- Maior segurança jurídica: a inclusão dos processos disciplinares no regime de arquivamento automático evitaria interpretações contraditórias e garantiria maior previsibilidade às decisões do Conselho de Ética;
- Respeito ao princípio da unidade da legislatura: a aplicação desse princípio reforçaria a independência e autonomia da nova composição parlamentar, permitindo que cada legislatura tenha liberdade para definir suas prioridades políticas;
- Fortalecimento da legitimidade do Conselho de Ética: a nova regulamentação traria maior confiança pública nas deliberações do Conselho, afastando dúvidas sobre possíveis interferências políticas externas ou descompasso com a vontade popular expressa nas urnas;
- Essas propostas, ao serem implementadas, trariam mais clareza e robustez ao processo disciplinar no Senado Federal, garantindo que a transição entre legislaturas ocorra de forma mais transparente e democrática.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo analisou a aplicação do princípio da unidade da legislatura aos processos disciplinares conduzidos pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, identificando lacunas normativas e propondo soluções para garantir maior autonomia, segurança jurídica e coerência no tratamento desses processos.

Verificou-se que, apesar de o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelecer de forma explícita o arquivamento automático de propostas ao término de cada legislatura, essa determinação não se aplica oficialmente aos procedimentos disciplinares. Essa falta de clareza gera inseguranças jurídicas, propiciando interpretações dúbias e afetando a legitimidade das deliberações do Conselho de Ética.

Durante a pesquisa, constatou-se que a continuidade imprópria de processos disciplinares entre diferentes legislaturas afeta a autonomia política do novo conjunto de parlamentares e pode causar interferências inadequadas no novo período legislativo. Assim, a implementação do princípio da unidade da legislatura se apresenta como uma alternativa efetiva para avaliar que cada legislatura comece suas atividades sem obrigações pendentes ou influências externas.

Sugestões de alterações foram apresentadas ao Regimento Interno do Senado Federal, contemplando a inclusão de uma norma que assegure o arquivamento automático de processos disciplinares ao término de cada legislatura, a adequação das diretrizes do Conselho de Ética a esse conceito e uma melhor definição das regras relacionadas à tramitação e ao arquivamento.



Foi abordado também o efeito benéfico dessas reformas, ressaltando o reforço da segurança jurídica, a proteção da autonomia legislativa e a valorização do Conselho de Ética como um componente fundamental para assegurar a integridade do Senado Federal.

Dessa forma, pode-se afirmar que a implementação do princípio da unidade da legislatura nos procedimentos disciplinares não só atende aos princípios democráticos e constitucionais, mas também favorece uma renovação política clara, eficaz e em sintonia com a vontade do povo manifestada nas eleições.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2023. 2 v. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 17 set. 2024.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 6. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo : JusPODIVM, 2023. 45-47 p.

Cf. Luis Sanches Agesta, **La Estructura del Estado (SEPES)**, pp. 93-94.

Denúncia nº. 1, de 2003 - **Ata da 4ª reunião da Mesa do SF, realizada em 30 de abril de 2003** Relator da Denúncia no. 1, de 2003, Senador Heráclito Fortes - Parecer no. 319, de 2003, da Mesa do SF, publicado no DSF no. 9.355 a 9.367

Glossário de Termos Legislativos Brasil. Congresso Nacional. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara de Deputados com o Senado Federal. Subgrupo glossário legislativo. 2ª ed. Brasília, 2020, XVIII, 207 p.

MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. Processo Legislativo Comparado: fonte de inteligência e aprendizagem organizacional. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 207, p. 159–186, jul. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/515192>. Acesso em: 17 set. 2024.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O Controle da Ética Parlamentar no Senado Federal: A Punição Disciplinar dos Senadores em Argumentos e Números**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 13-43, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p15.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República**. Brasília: Senado Federal, 2021. v. 1. Organização e funcionamento do Senado Federal. Obra atualizada até 14 maio 2021. ISBN 978-65-5676-109-1.p 36.

RIVIÈRE, Claude. **Os ritos profanos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed.. São Paulo : Malheiros, 2006. 373 p.51-52.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo incidente nº 2550915**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2550915>. Acesso em: 13 mar. 2025.



APÊNDICE A -**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2025

Altera a Resolução nº 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar e o art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal para determinar que ao final da legislatura serão arquivadas todas as representações, denúncias e processos disciplinares, cujos pareceres não tenham sido deliberados pelo Conselho.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º A Resolução do Senado Federal nº 20, de 17 de março de 1993, passa a vigorar com a inclusão do art. 26-C:

“Art. 26-C. As denúncias, representações e processos disciplinares, cujos pareceres não tenham sido deliberados pelo Conselho até o final da legislatura, serão arquivados.” (NR)

Art. 2º Altera o art.332.do Regimento Interno do Senado Federal, que passa a vigorar com a inclusão do §3º:

“§3º Na hipótese do inciso VI do *caput*, excluem-se as denúncias, representações e investigações em curso no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, devendo serem arquivadas as que não tenham sido deliberadas.”

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação

JUSTIFICAÇÃO

1 No sistema político brasileiro, segundo o princípio da unidade de legislatura, a legislatura federal corresponde a quatro anos de trabalhos legislativos das duas Casas do Congresso Nacional. O referido princípio significa que, a cada quatro anos, encerra-se um período de proposições legislativas (com o correspondente arquivamento da maior parte das que ainda tramitam) e inicia-se um novo ciclo de



produção legislativa.

2 Na obra *Processo Legislativo Constitucional*²⁸, Cavalcante Filho afirma que:

“(...) ao final de cada legislatura arquivam-se as proposições que foram apresentadas mas não tiveram andamento, e determinados atos, determinados processos, determinados procedimentos são encerrados de forma automática. Isso acontece porque com a mudança da legislatura você vai ter a uma mudança da composição das Casas; dado que se vai ter uma mudança de composição da Casa, é preciso arquivar algumas coisas automaticamente. O arquivamento das proposições que não foram apreciadas até o final da legislatura é prática também comum em outros países, conhecida como *tabula rasa*.”

3 Nosso ordenamento jurídico prevê a legislatura de quatro anos, conforme disposto em nossa Carta Magna:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos

4 O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal é constituído por quinze membros titulares e igual número de suplentes, eleitos para mandato de dois anos, observado, na designação dos membros, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade partidária e o rodízio entre os partidos políticos e blocos menores não contemplados pelo cálculo proporcional (princípio da rotatividade) (art. 23, RSF no 20/1993).

5 A cada início de legislatura, há uma renovação (ainda que parcial) dos quadros do Senado Federal e instaura-se um novo equilíbrio de forças políticas. Dessa forma, novos membros são indicados para o Conselho de Ética, um novo Presidente da Comissão é eleito, e essa composição representará as escolhas políticas consagradas no processo eleitoral.

6 Na democracia, a voz das urnas é soberana e não pode ser ignorada. Assim, deve caber à nova Comissão de Ética deliberar sobre denúncias, representações ou processos disciplinares dos parlamentares. O julgamento por quebra de decoro possui natureza eminentemente política e são as urnas que conferem legitimidade para esse tipo de julgamento.

7 Dessa forma, para os procedimentos que foram iniciados, mas não foram apreciados pelo Conselho de Ética que já não existe mais, o melhor destino é o arquivamento, pois baseiam-se em atos de um colegiado que já perdeu a legitimidade para o julgamento político de um parlamentar eleito.

8 Pelas razões expostas, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto de resolução

²⁸ *Processo Legislativo Constitucional*/João Trindade Cavalcante Filho.- 7.ed.,rev.,atual.e ampl.- São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. P.50



Sala das Sessões,

Senador xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

