



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

RENATA BRESSAN SALDANHA

**COMISSÕES PARLAMENTARES E O PODER TERMINATIVO: UMA ANÁLISE
SOBRE A RECORRIBILIDADE DO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79/2016**

Brasília/DF

2018

RENATA BRESSAN SALDANHA

**COMISSÕES PARLAMENTARES E O PODER TERMINATIVO: UMA ANÁLISE
SOBRE A RECORRIBILIDADE DO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79/2016**

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Professor Orientador: Luiz Emilio Pereira Garcia.

Brasília/DF

2018

RENATA BRESSAN SALDANHA

**COMISSÕES PARLAMENTARES E O PODER TERMINATIVO: UMA ANÁLISE
SOBRE A RECORRIBILIDADE DO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79/2016**

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

BRASÍLIA, 9 DE MAIO DE 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Luiz Emilio Pereira Garcia
Orientador

Professor Maurício Muriack de Fernandes
Examinador

Professor
Examinador

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por essa conquista, por Ele ter me dado essa oportunidade, por tudo que venho aprendendo, e pelo meu crescimento pessoal ao longo desse caminho. A minha família por se orgulhar e apoiar as minhas decisões, e por sempre acreditar em mim.

A todos os professores que me acompanharam durante a trajetória desse curso de Direito, e em especial ao meu orientador Luiz Emilio, que me ajudou nos momentos de desenvolvimento deste trabalho. E aos meus colegas de trabalho, que me incentivaram no tema, e que me incentivam diariamente a ser uma pessoa mais focada nos estudos. E por fim, gratidão pelo meu trabalho, que graças a ele descobri a paixão por processo legislativo.

RESUMO

Trata-se de monografia que tem como objetivo analisar o Poder Legislativo, que possui uma das funções mais importantes do Estado. É por meio do Processo Legislativo que as Leis são criadas. Toda lei para ser lei, precisa de uma iniciativa, em que normalmente é na Câmara dos Deputados, tendo o Senado Federal como Casa Revisora. Todos os projetos quando são apresentados na respectiva Casa, passam pelas análises das Comissões Parlamentares, em que são discutidos e votados. Pela regra regimental, os projetos de lei em caráter terminativo, são votados apenas no âmbito das Comissões, sem passar pelo Plenário. Porém, há um dispositivo na Constituição Federal e no Regimento Interno que prevê a possibilidade de o projeto perder o caráter terminativo e ser enviado para ser discutido pelo Plenário, é o caso de ser apresentado um recurso por, no mínimo 1/10 de parlamentares com essa finalidade. É certo que, todos os parlamentares possuem direitos iguais em relação ao trâmite legislativo, e que podem recorrer ao Supremo Tribunal Federal para buscar esse direito que foi violado. Assim, de acordo com a Constituição Federal, o Ministro da Suprema Corte detém legitimidade para decidir sobre o trâmite legislativo quando for violado algum dispositivo constitucional.

Palavras-chave: Constituição Federal. Projeto de Lei. Comissões Parlamentares. Poder terminativo. Recurso. Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.....	9
1.1 Poder Executivo.....	12
1.2 Poder Judiciário.....	13
1.2.1 <i>Composição do Supremo Tribunal Federal.....</i>	<i>14</i>
1.3 Poder Legislativo.....	15
1.3.1 <i>Da estrutura e composição do Poder Legislativo.....</i>	<i>16</i>
1.3.2 <i>Câmara dos Deputados.....</i>	<i>17</i>
1.3.3 <i>Senado Federal.....</i>	<i>19</i>
1.3.4 <i>Imunidade dos Deputados e Senadores – Da garantia.....</i>	<i>19</i>
1.4 Procedimento Legislativo Comum.....	20
1.4.1 <i>Fase preliminar: A iniciativa.....</i>	<i>21</i>
1.4.2 <i>Fase constitutiva: Deliberação das Casas Legislativas.....</i>	<i>21</i>
1.4.3 <i>Votação.....</i>	<i>22</i>
1.4.4 <i>Revisão.....</i>	<i>23</i>
1.4.5 <i>Sanção, Veto e Promulgação.....</i>	<i>24</i>
2 COMISSÕES PARLAMENTARES.....	25
2.1 Comissões Permanentes.....	26
2.1.1 <i>Comissões Temporárias.....</i>	<i>26</i>
2.1.2 <i>Comissões Especiais.....</i>	<i>27</i>
2.1.3 <i>Comissões Externas.....</i>	<i>27</i>
2.1.4 <i>Comissões Parlamentares de Inquérito.....</i>	<i>27</i>
2.1.5 <i>Comissões Mistas do Congresso Nacional.....</i>	<i>28</i>
2.2 Trabalho das Comissões.....	29
2.2.1 <i>Admissibilidade e apreciação das Matérias.....</i>	<i>31</i>
2.3 Procedimento abreviado: O Poder Terminativo.....	32
2.4 Recurso contra a decisão da Comissão.....	34
2.5 Tramitação do Projeto de Lei na Comissão.....	35
3 ANÁLISE SOBRE O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79, DE 2016 – LEI DAS TELECOMUNICAÇÕES.....	38
3.1 Tramitação constitucional do Projeto.....	39
3.2 Mandado de Segurança.....	41

3.2.1 Do Mandado de Segurança ao Supremo Tribunal Federal.....	43
3.2.2 Ato da Presidência do Senado Federal.....	45
3.3 Medida Liminar.....	47
3.4 Manifestação do Procurador-Geral da República.....	49
3.5 Decisão do Ministro da Suprema Corte.....	51
3.6 Legitimidade do Supremo Tribunal Federal.....	53
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	57

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como finalidade verificar o trâmite do Projeto de Lei em caráter terminativo, em especial o conflito da intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo. Trata-se de Poderes com atribuições distintas, em que cada poder deverá agir de acordo com o texto constitucional.

Na Constituição Federal de 1988, existem três Poderes que regulamentam a sociedade como um todo, “o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, artigo 2º. Dessa forma, de acordo com a separação dos poderes e com as atribuições que cada um possui, o Poder Legislativo cria a lei, o Poder Executivo executa esta lei, e, havendo conflito na sociedade, o Poder Judiciário irá agir, de acordo com a norma constitucional.

O objetivo principal do trabalho é analisar as etapas do Processo Legislativo nas Comissões Parlamentares com o poder terminativo, tendo como base o caso concreto do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016, em que os parlamentares acionaram a Suprema Corte por meio de Mandado de Segurança. Assim, será analisado até que ponto o Supremo Tribunal Federal poderá intervir no Processo Legislativo.

A ponderação entre os dois Poderes que conflitam se encontra como a central problemática dessa pesquisa. O trabalho busca reproduzir os artigos do Regimento Interno do Senado especializado no tema do trâmite legislativo, com destaque para o estudo de decisões do Supremo Tribunal Federal.

O presente trabalho foi dividido em três capítulos, no primeiro capítulo será abordado a organização dos três poderes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, tratando da autonomia que cada um possui, de acordo como a norma constitucional atribui. Será desenvolvido como o processo de criação das leis nasce pelo Legislativo, em que o Congresso Nacional é o principal órgão deste poder. De um lado existe a Câmara dos Deputados, com representantes do povo, e de outro lado, o Senado Federal, que são os representantes dos Estados do Brasil.

O segundo capítulo terá como o tema as Comissões Parlamentares. Irá abordar sobre projeto de lei em caráter terminativo, que em regra, é discutido e votado no âmbito das Comissões. Bem como, o direito dos parlamentares em apresentarem

recurso com a finalidade do projeto de lei em caráter terminativo, ser discutido no Plenário, acabando dessa forma, com o poder terminativo das Comissões.

No terceiro capítulo será abordado o caso concreto do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016, uma vez que foi apresentado recurso no sentido de que o projeto seja votado em Plenário. Assim, pelo fato do Presidente do Senado não ter analisado os recursos formalmente, um grupo de parlamentares acionaram o Supremo Tribunal Federal por meio de Mandado de Segurança contra esse ato inconstitucional, bem como, analisar até que ponto a Suprema Corte poderá intervir no Processo Legislativo.

1 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

A Constituição Federal atua como um fundamento de validade das ordens jurídicas. Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso de cada região e os interesses comuns em conjunto. A Federação está ao redor da Constituição Federal, que é o seu fundamento jurídico e instrumento regulador. A Constituição é, assim, o conjunto de normas que instituem e fixam as competências dos principais órgãos do Estado, estabelecendo como serão dirigidos e por quem, também disciplina a relação e controles recíprocos entre estes órgãos. Além de que, a Constituição, em sentido formal, é o documento escrito e solene que positiva as normas jurídicas superiores da comunidade do Estado, feitas por um processo constituinte específico (MENDES, 2015).

Todos os Estados, Municípios e Distrito Federal fazem parte da Federação Brasileira, ou seja, a República Federativa do Brasil é formada por Estados, Municípios e Distrito Federal. O Estado Democrático de Direito tem como obrigação garantir todas as liberdades civis, a dignidade da pessoa humana, e todas as garantias fundamentais que dispõem na Constituição Federal (MEDINA, 2013).

São fundamentos da Constituição, conforme o artigo 1º (BRASIL, 1988):

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.”

A soberania, além do território e do povo, é um dos Elementos do Estado. O poder do Estado se limita em todo o seu Território, ou seja, o Brasil tem o seu Território e o poder do Estado Brasileiro se limita a todo àquele Território. Assim, por poder soberano compreende-se que o Estado é poder político supremo, e em relação a órgãos estrangeiros, é independente (MEDINA, 2013).

Por cidadania compreendemos que não abrange apenas os direitos políticos, mas contempla também os direitos fundamentais, individuais e sociais. Tem-se a ideia de poder que o cidadão tem de votar para eleger seus representantes legais, ou seja, com o voto influencia diretamente nas decisões políticas, que vão administrar o Estado (MEDINA, 2013).

O texto constitucional estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. É certo que é dever do Estado garantir a dignidade da pessoa humana, implicando, nesse sentido, um conjunto de direito e deveres fundamentais que assegurem o cidadão contra todo e qualquer ato desumano, garantindo condições existenciais mínimas para uma vida saudável. De modo geral, a dignidade da pessoa humana é tratada como princípio ou direito fundamental. O princípio da dignidade da pessoa humana possui um conjunto de direitos e deveres que garantem a proteção dos cidadãos contra todo e qualquer ato contra a vida (MEDINA, 2013).

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa de todo e qualquer cidadão, quer dizer que, todos têm liberdade de escolher trabalhar no que quiser, e a própria Constituição dispõe esse poder de escolha. O pluralismo político se fundamenta na liberdade de expressão. Quando se diz que todo o poder emana do povo brasileiro, se fundamenta no Estado Democrático de Direito, que é exercido por meio dos representantes legais (MEDINA, 2013).

Assim, de acordo com o parágrafo único do artigo 1º da norma constitucional “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

O exercício do poder pelos órgãos estatais deve se submeter a regras que permitam o controle público, permitindo os cidadãos o conhecimento e participação no processo de formação das decisões a serem tomadas. Por fim, se os atos são realizados em nome e para o povo, os agentes dos órgãos do Estado devem submeter-se a fiscalização, controle e responsabilização (MEDINA, 2013).

Os poderes são exercidos por órgãos autônomos e especializados que desempenham as funções do Estado: edição de normas jurídicas, realização material das normas e a resolução de conflitos de interesses em torno de como as normas devem ser observadas. A rigor, o poder é uno e indivisível. A Constituição Federal

chama de poderes os órgãos que desempenham as funções acima referidas, nomeando-os de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário (MEDINA, 2013).

Nesse sentido, o artigo 2º do texto constitucional dispõe essencialmente da separação de poderes, uma separação de poderes entre o Legislativo, Executivo e Judiciário. Quando se fala no poder em si, é uma das características essenciais do Estado Brasileiro. Esse poder pertence a República Federativa do Brasil, ele é indivisível. Esse poder emana do povo brasileiro, ou seja, no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal informa que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente da própria Constituição (TAVARES, 2016).

Quando se fala em separação dos poderes então, não se refere em uma divisão, em uma separação desse poder, na verdade, se refere em uma repartição das funções essenciais do Estado Brasileiro, ou seja, uma tripartição das funções essenciais a serem prestadas pela União. É a Constituição Federal que determina a repartição de competências (MENDES, 2015).

O artigo 2º da Constituição, dispõe sobre a divisão das funções Estatais, “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). Então, naturalmente existem três funções típicas de poderes Estatais distintas, a função de legislar, a função de administrar e a função de julgar. Nesse sentido, o texto constitucional afirma que os poderes são independentes e harmônicos entre si. No exercício de suas funções, têm os poderes a autonomia em relação à tomada de decisões (MEDINA, 2013).

No entanto, esses poderes são instruídos à ordem jurídica. Por isso que, a falta de observância do direito acaba gerando alguma interferência de um dos poderes no âmbito de atuação do outro. Dessa forma, o princípio fundamental da separação de poderes previsto no texto Constitucional, em termos práticos, significa que a função típica de um poder, acaba sendo complementado pelo exercício da função típica do outro (TAVARES, 2006).

1.1 Poder Executivo

Surge então, o Poder Executivo, e sua função principal é administrar, é uma função executiva, mas sempre executar, administrar a vida em sociedade de acordo com as normas, de acordo com o direito que foi colocado abstratamente pelo legislador. Assim, todos os projetos de lei criados pelo Poder Legislativo, precisa ser sancionado pelo Chefe do Poder Executivo para virar Lei de fato (TAVARES, 2006).

O Poder Executivo, tem a função de governar, administrar os serviços públicos conforme a lei, e é exercido pelo Presidente da República, pelos Governadores e pelos Prefeitos. O Poder Executivo, tem como uma de suas incumbências, a nomeação de Ministros ou Secretários, responsáveis pela execução das políticas públicas de sua área, e são responsáveis também, pelas atividades dos organismos e servidores públicos. O Presidente da República é o principal representante do Poder Executivo (TAVARES, 2006).

Sua função típica em administrar, função de governança. Assim, as funções atípicas do Poder Executivo são de legislar e julgar. Um exemplo de função legislativa no âmbito do Poder Executivo, em determinadas situações, onde o Poder Executivo normatiza determinadas condutas, onde legisla de modo a regulamentar uma lei. Dessa forma, quando se fala do Decreto do Presidente da República, o Decreto é a elaboração de uma norma, elaboração de uma atividade normativa, assim, naturalmente se fala de uma função atípica legislativa. A função julgadora no campo administrativo, por exemplo, se uma multa for aplicada pelo Poder Executivo, a partir do momento que existe essa multa e não existe administrativamente um direito a recurso da respectiva multa, então, dentro do Poder Executivo, poderá julgar o recurso referente a aplicação daquela multa, dessa maneira, existe uma função atípica julgadora (TAVARES, 2006).

Existem funções atípicas, mas o fundamental é perceber qual é a função típica de cada um dos Poderes, é a função essencial dessa tripartição das funções do Estado Brasileiro como um todo. Dessa maneira, é fundamental as atribuições do Poder Executivo, em harmonia com os demais Poderes, ainda que, na prática, muitas vezes ocorram atritos (MENDES, 2015).

Com base no direito vigente, a função do Poder Executivo, é de governança, de administração da vida em sociedade de acordo com as normas que foram elaboradas pelo legislador, ou seja, a função de governar de acordo com as normas existentes no Estado Democrático de direito (TAVARES, 2006).

1.2 Poder Judiciário

Dessa maneira, administrar a vida em sociedade sempre haverá um conflito, se surgir uma necessidade de resolução desse conflito, de modo a dizer de forma concreta, com relação aquele caso concreto, o Poder Judiciário será provocado para o exercício da jurisdição. Isso significa resolver conflitos aplicando a lei ao caso concreto, ou seja, dizer o direito de uma forma concreta. Então, a função típica de um poder é complementada pela função típica do outro, por isso que as funções são independentes e harmônicas entre si. O Legislador pensa, o Executivo administra, e caso surja algum conflito na sociedade, o Judiciário julga, resolvendo aquele respectivo conflito no caso concreto e pacificando a sociedade como um todo (TAVARES, 2006).

Fundamental também é a existência do Poder Judiciário, a final de contas, quando surgir um conflito na sociedade ou um conflito na interpretação do direito vigente, o poder que tem a capacidade de resolver esse conflito aplicando o direito e a lei no caso concreto é o Poder Judiciário. Assim, a função típica do Poder Judiciário é o exercício da jurisdição, o exercício da atividade jurisdicional (TAVARES, 2006).

Nesse sentido, para completar a teoria da separação de poderes, da organização de poderes na nossa Constituição Federal, onde o Judiciário possui uma característica, que é a inércia, ou seja, ele precisa ser provocado. Surgem as funções essenciais da justiça, o Ministério Público, a Advocacia Pública, Advocacia Privada e a Defensoria Pública. (TAVARES, 2006).

O Poder Judiciário, por sua vez, só existe no âmbito federal e estadual, e suas funções principais são interpretar as leis elaboradas pelo Legislativo, e aprovadas pelo Executivo. Além disso, zelar pela aplicação das leis e julgamentos daqueles que não as cumprem, e ainda, defender os direitos individuais e promover a justiça. Suas responsabilidades e sua estrutura são determinadas pela Constituição Federal de 1988, e todo cidadão tem direito de solicitar que o Judiciário se manifeste de modo a

resolver disputas ou punir aqueles que porventura não cumprem as leis (CLÈVE, 2014).

O Poder Judiciário possui como função típica e exercício da jurisdição, então, quando se fala em julgar, significa que o Judiciário irá resolver os conflitos que são levados a seu conhecimento através da aplicação do direito no caso concreto, pois a lei e o ordenamento jurídico são as fontes principais do direito. Dessa maneira, a palavra jurisdição, vêm da palavra latim *jurisdictio*, que significa justamente dizer o direito de uma forma concreta, ou seja, aplicando o direito a um caso concreto. Então naturalmente, o Judiciário possui como funções atípicas legislar e julgar. Assim, por exemplo, quando um Tribunal elabora o seu respectivo Regimento Interno, tem o exercício da função atípica legislativa parte do Poder Judiciário. O exemplo de função atípica no âmbito administrativo do Poder Judiciário, é a realização de concursos públicos com escolha de novos servidores, seria uma atividade administrativa (CLÈVE, 2014).

Assim, a função típica de um poder, complementa a função típica de outro. Vivemos em um Estado Democrático de direito, significa que o direito na sociedade brasileira é instituído de forma democrática. A principal fonte do direito é a lei, o ordenamento jurídico. Em regra, quem tem o poder de elaborar as normas que irão reger a vida da sociedade brasileira é o Poder Legislativo. Então o Legislador, no exercício da função Legislativa, diz o direito que precisa ser observado pela sociedade como um todo (TAVARES, 2006).

1.2.1 Composição do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal ocupa a ponto mais alto da hierarquia do Poder Judiciário. O STF é composto por 11 (onze) Ministros indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. A principal função do Supremo, é de guardião da Constituição, significa aplicar a interpretação da Carta Magna em atos e leis editados em todos os níveis, na União, nos Estados e nos Municípios. As decisões do STF em ações diretas de inconstitucionalidade, as chamadas ADINS, são definitivas, essas decisões produzem efeitos sobre os demais órgãos do Poder Judiciário e sobre toda a sociedade, conseqüentemente (MENDES, 2015).

É papel do Supremo julgar o Presidente da República, Deputados, Senadores, eventualmente os próprios Ministros do Supremo e o Procurador-Geral da República. O STF também julga pedidos de habeas corpus, de extradição, conflito de competência no âmbito do Judiciário e recursos extraordinários contra decisões da Justiça. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente do STF segue o critério de antiguidade, do mais velho para o mais novo. O STF não admite reeleição, embora em seu Regimento Interno considere a possibilidade haver disputa pela Presidência, a tradição se é mais forte, e o critério de antiguidade prevalece (MENDES, 2015).

A manifestação dos Ministros durante o julgamento no Plenário, começa pelo mais novo na Casa e vai até o mais antigo, que é o decano. O último voto, é sempre do Presidente da Suprema Corte. Vale lembrar, que os Ministros são inamovíveis, ou seja, uma vez no cargo, só o deixa no caso de renúncia, morte ou aposentadoria compulsória aos 75 (setenta e cinco) anos de idade. Nem o Presidente da República, nem o Senado Federal ou qualquer outro Poder pode retirar o Ministro de sua posição no Supremo e colocá-lo em outro Tribunal, isto é fundamental para que tenham independência (MENDES, 2015).

A Constituição Federal reconhece três poderes, o Legislativo, Executivo e o Judiciário. Há uma existência de equilíbrio entre eles, de modo que cada um exerça uma certa fiscalização sobre os demais. A divisão dos poderes é considerada um dos pilares da democracia, e ela impede que o poder se concentre nas mãos de um único mandante. Os três poderes devem ser independentes, e devem funcionar também de maneira harmônica entre si (TAVARES, 2006).

1.3 Poder Legislativo

O Congresso Nacional exerce a função legislativa da União, onde se compõem pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Trata-se de um sistema Bicameral, em que as duas Casas Legislativas e seus membros, compõem o Poder Legislativo. O direito existe para regular a vida da sociedade, e esse direito é instituído em regra, pelo trabalho do Poder Legislativo, que diz justamente de forma abstrata quais são as regras, quais são as normas, e qual é o direito que deve ser observado pela sociedade (TAVARES, 2006).

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuem órgãos internos destinados a organizar seus trabalhos. Cada uma das Casas Legislativas deve elaborar seu Regimento Interno, dispor sobre sua organização, funcionamento, criação, polícia, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus servidores e fixação da respectiva remuneração (MEDINA, 2013).

Em relação a divisões de funções entre os Poderes da República, o Legislativo exerce tarefas primordiais de legislar e fiscalizar. O Poder Legislativo, no entanto, como função atípica, também exerce funções de administrar (ao prover cargos da sua estrutura e atuar o poder de polícia), e de julgar (o Senado processa e julga, por crimes de responsabilidade o Presidente da República) (MEDINA, 2013).

1.3.1 Da estrutura e composição do Poder Legislativo

Feita essa introdução dos artigos 1º e 2º da Constituição Federal, vamos adentrar no primeiro artigo referente ao Poder Legislativo, que é justamente o objeto desse trabalho. O artigo 44 da Constituição se refere ao Poder Legislativo, que é exercido pelo Congresso Nacional. Este poder apresenta uma função Bicameral, já que é composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (MENDES, 2015).

Conforme dispõe artigo 44 da norma constitucional (BRASIL, 1988):

“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.”

Dessa forma, o Congresso Nacional é o principal órgão do Poder Legislativo no Brasil, onde têm a existência de duas Casas Legislativas, em que a principal função é escrever e aprovar leis. Como o Poder Legislativo adota a estrutura Bicameral, o Congresso Nacional se divide em duas Casas da mesma hierarquia e com atribuições semelhantes, então todo projeto de lei só é considerado aprovado se tiver o apoio de ambas as Casas. Se qualquer delas rejeitarem o projeto, a proposição será então arquivada. Nesse sentido, um projeto de lei somente se transforma em lei se houver concordância entre as duas Casas. Contudo, em caso de a Casa Iniciadora e a Casa

Revisora aprovarem em versões diferentes, com alguma modificação, caberá a primeira Casa tomar a decisão definitiva do projeto (TRINDADE, 2017).

A legislatura é o período quadrienal de trabalhos do Congresso Nacional, conforme o parágrafo único do artigo 44 da Constituição. Então, pode-se afirmar que um Senador exerce seu mandato por 2 (duas) legislaturas, e que um Deputado Federal exerce seu mandato por uma única legislatura, pode se reeleger, mas em outro mandato (BRASIL, 1988)

O processo legislativo tem por objetivo a produção das leis em sentido formal e material, que estão previstas no artigo 59 do texto constitucional. Dessa forma, a lei é um ato jurídico que é a manifestação de vontade do Legislativo, para normalizar e regulamentar as condutas dos cidadãos em sociedade (TRINDADE, 2014).

Ademais, há uma distinção fundamental para entendermos o processo legislativo do Brasil. A doutrina classifica as fases do processo legislativo brasileiro em fase constitutiva, em que se tem a discussão, a votação e a sanção ou veto, e fase complementar, com a promulgação e publicação da proposição. A primeira fase apresenta a existência da lei, onde só passa a existir depois da sanção presidencial. A segunda, trata de dar eficácia a uma lei que já existe. Um projeto de lei que ainda não foi aprovado não é lei, não existe, dessa forma, uma lei já aprovada e sancionada, mas ainda não publicada é válida, mas ainda não é eficaz (TRINDADE, 2014).

Nesse sentido, a existência é o momento em que a lei entra no ordenamento jurídico, em que teve sua aprovação pelo Legislativo e sanção pelo Executivo. Assim, quando se fala em validade, é quando a lei não apresenta nenhum vício ou defeito em sua tramitação. O termo eficácia, se dá quando a lei já produz os seus efeitos, já teve sua promulgação pelo Presidente, foi publicada e passou a *vacatio legis* (período entre o dia da publicação da lei e o dia em que entra em vigor) (TRINDADE, 2014).

1.3.2 Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados é a Casa dos representantes do povo brasileiro, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal. Na organização Bicameral do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados é composta por 513 (quinhentos e treze) Deputados Federais. O número de Deputados Federais

tem que ser de alguma forma proporcional ao povo representado. Dessa maneira, existe uma bancada de cada um dos Estados e do Distrito Federal, onde o sistema de eleição de um Deputado é proporcional. Assim, cada Estado de acordo com a sua população terá um determinado número de cadeiras na Câmara, então é por isso que existe esse número elevado de Deputados Federais. O mandato é de 4 (quatro) anos, em uma única legislatura (TRINDADE, 2014).

Território não tem direito a Senador, pois o Território não é ente federativo, e se o Senado Federal é a casa de representação dos entes federativos do Estado, do Distrito Federal, dos Municípios que estão inseridos dentro dos respectivos Estados, não pode ter um Senador por um Território. Os entes federativos são a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Então, não há no que se falar em eleição de Senador por Território. Agora, pode-se afirmar que pode haver uma eleição de um Deputado para um Território, caso venha a ser criado um novo Território, em que tem direito a 4 (quatro) Deputados Federais (TRINDADE, 2014).

De acordo com o artigo 45 da Constituição “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

No parágrafo 1º do referido artigo, dispõe que o número mínimo de Deputados tem que ser 8 (oito) e o máximo 70 (setenta) por Estado. Um dos objetivos da República Federativa do Brasil, é reduzir as desigualdades regionais, então, para equilibrar de uma certa forma o poder político na bancada dos respectivos Estados, a Constituição não poderia ter adotado uma proporcionalidade absoluta, porque se tivesse sido adotada, os Estados muito populosos teriam mais poder político do que já tem. Então, a proporcionalidade existe, onde se tem um mínimo e um máximo instituído pelo texto Constitucional, de uma forma de reequilibrar a força política de cada Estado (TRINDADE, 2014).

Os Deputados Federais representam o povo, com o mandato de 4 (quatro) anos. Por representarem o povo brasileiro, se o Presidente e o Vice-Presidente se afastarem, quem assume a Presidência da República é o Presidente da Câmara dos Deputados. O Presidente da Câmara é eleito pelos membros da própria Casa Legislativa, onde tem o mandato de 2 (dois) anos (BRASIL, 1988).

1.3.3 Senado Federal

No Senado Federal, justamente pelo fato de representar os Estados e o Distrito Federal, o número de representação de cada ente federativo é fixo, têm 3 (três) Senadores pelo Distrito Federal, e 3 (três) Senadores por cada Estado brasileiro, ou seja, 81 (oitenta e um) Senadores compondo a Casa Legislativa (BRASIL, 1988).

O sistema de eleição é o sistema majoritário. O mandato é de 8 (oito) anos, ou seja, 2 (duas) legislaturas, onde uma legislatura é composta por 4 (quatro) anos para os Senadores. Naturalmente, nas eleições para o Senado, em um determinado momento tem a renovação de 1/3 (um terço), e em outro momento uma renovação de 2/3 (dois terços) de seus membros (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, é por isso em que determinada eleição, a população de um Estado é chamada a escolher um único Senador, e na outra eleição, a população desse mesmo Estado é chamada para escolher dois Senadores, justamente por conta do período do mandato ser de 8 (oito) anos. Conforme o artigo 46 da norma constitucional, “o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário” (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, conforme previsto no artigo 46 do Texto Constitucional, cada Senador, representa e defende os interesses de um Estado, e cada Estado têm 3 (três) Senadores, independente do seu tamanho. Como o Brasil tem 26 (vinte e seis) Estados e o Distrito Federal, o Senado no total é composto por 81 (oitenta e um) Senadores, cada um deles possuem o mandato de 8 (oito anos), eleitos por maioria simples, e as eleições são feitas junto com as do Presidente da República, mas como o mandato de um Senador é maior, só uma parte do Senado é rodado, conforme exposto anteriormente (BRASIL, 1988).

1.3.4 Imunidades dos Deputados e Senadores – Da Garantia

A imunidade material consagrada aos membros do Congresso Nacional, não é uma imunidade absoluta, existem limitações. Essas existem, para garantir o exercício de sua função, no exercício de representante do povo brasileiro. Isso significa dizer que os parlamentares são amparados por essa garantia enquanto estiverem na tribuna discursando sobre determinado assunto (FERREIRA FILHO, 2012).

Frisa-se que na organização dos poderes, o poder que tradicionalmente representa o povo, é o Poder Legislativo, então, um membro desse Poder precisa ter essa imunidade material, precisa ter essa garantia, essa proteção, em que suas palavras, votos e opiniões precisam ser invioláveis civil e penalmente (CLÉVE, 2014).

Conforme exposto no artigo 53 da Constituição, “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, um Deputado e um Senador não cometem crime contra honra. Se fosse um cidadão, atacando determinada pessoa ou determinada instituição e configurando inclusive o crime contra honra, esse cidadão não possui tal imunidade material. A diferença é de que o Deputado e o Senador são os representantes no Poder Legislativo, e se o poder vem do povo e a função legislativa inclui dentre outra essa função de fiscalizar, naturalmente não pode ter limitações as opiniões, as palavras e aos votos dos representantes do Poder Legislativo (CLÉVE, 2014).

Assim, a função da imunidade material é garantir que o representante do povo possa colocar suas opiniões, seus votos, suas palavras sem sofrer qualquer tipo de limitação, sem sofrer qualquer tipo de risco de condenação cível ou penal em virtude de ter atacado a honra ou imagem de outra pessoa ou instituição. A imunidade material em termos práticos, afasta a ilicitude do ato, visto que o ato cometido, o discurso proferido, foi proferido por um membro do Poder Legislativo que em última instância representa o próprio povo (CLÉVE, 2014).

1.4 Procedimento Legislativo Comum

A partir de agora, estudaremos o procedimento de aprovação das leis ordinárias, que é o procedimento comum no Processo Legislativo. As proposições dessa espécie de lei, seguem três trâmites: o ordinário que é padrão; o sumário que se dá por ser resumido; e o abreviado, em que a proposição tramita apenas pelas comissões parlamentares, sem ser submetida ao Plenário da Casa Legislativa. O procedimento comum ordinário é o procedimento padrão de aprovações de leis. Compõe-se de três fases: fase preliminar, fase constitutiva e a fase complementar (TRINDADE, 2017).

1.4.1 Fase preliminar: A iniciativa

A iniciativa é o ato do parlamentar que dá início a tramitação da proposição nas Casas Legislativas. Normalmente, essa iniciativa começa na Câmara, mas apenas no caso do projeto proposto por Senador ou Comissão do Senado é que a tramitação terá início no Senado. Fora essa exceção, a Casa Iniciadora é, a Câmara dos Deputados. O poder de iniciativa é justamente o poder de provocar o Congresso Nacional para que delibere sobre um projeto de lei (TRINDADE, 2014).

De acordo com o artigo 61 da Constituição, os legitimados para iniciar um projeto de lei na Casa Legislativa são (BRASIL, 1988):

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

Dessa forma, para se criar ou modificar uma Lei, é preciso de um projeto de lei, que pode ser proposto por um Deputado, por uma Comissão Parlamentar, pelo Senado, pelo Presidente da República, por Ministros do Supremo Tribunal Federal, por Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República, e, também é possível a apresentação de um projeto de lei por iniciativa popular (BRASIL, 1988).

O processo de criação de uma lei em um sistema Democrático é conduzido na maioria das vezes pelos parlamentares das Casas Legislativas. O nascimento de uma lei, começa com a apresentação de um projeto, que necessariamente passa por uma série de etapas, sendo as principais a iniciativa, discussão, votação e sanção ou veto (GOLÇALVES FILHO, 2012).

1.4.2 Fase constitutiva: Deliberação das Casas Legislativas

A deliberação é a fase de tramitação da proposição no Poder Legislativo, em que o projeto de lei será discutido e votado, ou modificado nesse período. Nessa fase, o projeto será analisado por ambas as Casa Legislativas, é o momento em que a proposição é encaminhada para que o Poder Legislativo possa apreciar e analisar a respectiva lei (TRINDADE, 2017).

Antes disso, é necessário analisar em qual das Casas o projeto iniciará sua tramitação. Dessa maneira, o artigo 64, da Constituição dispõe que, “a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados” (BRASIL, 1988).

Verifica-se, pela regra geral, que a Casa Iniciadora é a Câmara, atuando o Senado Federal como a Casa Revisora. Porém, essa regra tem exceção, ou seja, os projetos de lei que iniciam sua tramitação pelo Senado, serão os projetos de lei propostos por Senadores ou pela comissão do Senado Federal, que nesses casos, atuará como Casa Iniciadora. Dessa maneira, é fundamental a definição de qual é a Casa Iniciadora e a Revisora, pois, em caso de emenda ao projeto, a Casa em que se inicia a tramitação da proposição terá a decisão final a respeito das emendas a ela propostas pela Casa Revisora (TRINDADE, 2014).

Primeiramente, ao ingressar na Casa Iniciadora, a proposição será protocolada, numerada e distribuída às comissões, onde será encaminhada a uma ou mais comissões permanentes de acordo com seu assunto, podendo também serem criadas comissões temporárias para analisá-la. Dentro das comissões. O projeto será estudado e receberá parecer favorável a ele, contrário, ou favorável com emendas (projeto modificado). Em regra, a discussão ocorre primeiro nas Comissões e depois no Plenário (TRINDADE, 2014).

1.4.3 Votação

Terminada a discussão do projeto, ele entra na fase de votação, onde se tem a decisão definitiva da matéria. Nessa fase, não é mais possível que os Deputados ou Senadores debatam sobre a proposição. A partir do momento que encerra a discussão, pelo Despacho do Presidente da Casa Legislativa, coloca o projeto na pauta de votação, a Ordem do Dia (TRINDADE, 2017).

No processo legislativo, para se tomar uma decisão no âmbito das Casas Legislativas, dispõe a regra geral de acordo com o artigo 47 da Constituição Federal que: “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros” (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a maioria simples é a maioria dos votos dos parlamentares presentes. Se trata de um número variável, que vai depender da quantidade de Deputados ou de Senadores que comparecerem à sessão. Dessa maneira, para a aprovação da proposição é necessário o quórum de maioria simples. O quórum de presença é da maioria absoluta, ou seja, a sessão do Plenário só poderá começar se estiver presente a maioria absoluta dos parlamentares (TRINDADE, 2017).

Do resultado da votação da Casa iniciadora, pode surgir a aprovação ou a rejeição da proposição. Se for aprovado o projeto, será encaminhado à outra Casa Legislativa, para a revisão, onde terá nova discussão e votação, que será desta vez na Casa Revisora. Assim, se o projeto for rejeitado, será arquivado (TRINDADE, 2017).

Nesse sentido, o artigo 47 do texto constitucional dispõe que o conteúdo de um projeto de lei que foi rejeitado, pode ser objetivo de novo projeto de lei (BRASIL, 1988):

“Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.”

Percebe-se que a proposição rejeitada em uma sessão legislativa pode ter seu conteúdo reapresentado em outra sessão legislativa, em outro ano parlamentar, desde que por iniciativa da maioria absoluta dos membros de uma das Casas do Congresso Nacional (TRINDADE, 2017).

1.4.4 Revisão

O projeto que foi aprovado na Casa Iniciadora será revisado pela outra em um único turno de discussão e votação, conforme dispõe o artigo 65 do texto constitucional “o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar” (BRASIL, 1988).

Trata-se de uma regra resultante do sistema Bicameral adotado no Brasil. Com isso, um projeto de lei só se torna lei quando há concordância no âmbito das duas Casas Legislativas (TRINDADE, 2017).

1.4.5 Sanção, Veto e Promulgação

Aprovado a proposição pelo Congresso Nacional, a Casa Legislativa em que tiver sido finalizada a votação enviará o texto final aprovado para o Chefe do Poder Executivo, no formato de autógrafos. O ato é designado ao Presidente da República, onde declara sua concordância com o projeto de lei, e assim transformando em lei. Assim, é a sanção que transforma o projeto de lei em lei (TRINDADE, 2014).

Nesse sentido, o texto constitucional atribui ao Presidente o poder e tarefa de decidir sobre os projetos de lei, conforme dispõe o artigo 84 da Constituição: “compete privativamente ao Presidente da República: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (BRASIL, 1988).

Continuando o mesmo artigo, dispõe o inciso V ao Chefe do Poder Executivo discordar sobre projeto de lei, em que tem legitimidade de “vetar projetos de lei, total ou parcialmente” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, somente os projetos de lei ordinária ou complementar que serão sancionados ou vetados pelo Presidente da República. Nos demais casos das Emendas à Constituição, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções, serão aprovados pelo Congresso Nacional, seguindo o projeto direito para a promulgação (TRINDADE, 2014).

2 COMISSÕES PARLAMENTARES

No Brasil tem milhares de Leis que tratam de diversos assuntos, e todas elas são aprovadas na Câmara e no Senado. O Congresso Nacional, é o lugar em que os representantes do Poder Legislativo criam todas essas leis. É no Plenário de cada Casa Legislativa que os 513 (quinhentos e treze) Deputados Federais ou 81 (oitenta e um) Senadores discutem e elaboram as Leis (BRASIL, 1988).

Antes do Projeto de Lei chegar ao Plenário, ele percorre um longo caminho. Todo o projeto é analisado pelas Comissões técnicas pertinente ao assunto. É durante a passagem pelas Comissões, que os parlamentares tem a oportunidade de buscar informações sobre a matéria para subsidiar sua análise. Elas desenvolvem característica especializada, com objetivo da rapidez das atividades parlamentares, economizando tempo de trabalho no Processo Legislativo (TRINDADE, 2017).

As Comissões Parlamentares são órgãos do Parlamento, cujo objetivo é representar o Plenário da própria Casa Legislativa, são agrupamentos de membros do legislativo onde tem funções específicas dentro da Casa Legislativa. Assim, no Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, há diversas Comissões organizadas por assunto. Estão previstas no artigo 58 do texto constitucional: “o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação” (BRASIL, 1988).

Cada Comissão tem um Relator que dá o seu Parecer sugerindo mudanças, aprovando ou rejeitando o Projeto. Uma diferença entre o trâmite da Câmara e do Senado, é de que, no âmbito da Câmara, todos os projetos que são apresentados nesta Casa, passam obrigatoriamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que irá analisar a constitucionalidade do projeto. Já no Senado não tem essa obrigatoriedade, ou seja, se for a Casa Iniciadora de uma proposição, não é obrigatório passar pela (CCJ), somente pelas Comissões pertinentes ao assunto da matéria, em que o despacho das comissões é atribuído pelo Presidente da Casa Legislativa (BRASIL, 2015b).

Dessa maneira, as comissões são órgãos colegiados que podem ser criadas na Câmara dos Deputados, no Senado Federal ou em âmbito misto, ou seja, composta

por Deputados Federais e Senadores trabalhando juntos. Elas analisam e fazem pareceres técnicos das proposições apresentadas na Casa Legislativa, são encarregadas de discutir e votar projetos de lei e apresentar pareceres. As Comissões podem ser Permanentes, Temporárias, Especiais, de Inquérito ou Externas, cada uma dessas Comissões têm uma forma de razão e uma criação específica (TRINDADE, 2017).

2.1 Comissões Permanentes

No artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aborda dois tipos de comissões diferentes. A primeira é a Comissão permanente, ou seja, é aquela Comissão que integra a estrutura constitucional da Casa à qual pertence. Participa, no âmbito de seus respectivos campos temáticos ou áreas de atividade, do processo de elaboração de normas jurídicas, mediante exame, discussão e votação acerca das proposições a elas submetidas. Exercem também o acompanhamento dos planos e programas governamentais, bem como a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial e as outras fiscalizações que estão a cargo do Poder Legislativo. Essa Comissão está o tempo todo ativa na legislatura, ela não precisa ser criada a cada ano, ela se mantém todo ano. Assim, elas analisam os projetos e matérias, dividida em Comissões Temáticas (ZANCANER, 2009).

2.1.1 Comissões Temporárias

O segundo tipo de Comissão está prevista no artigo 33 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que é a temporária. Ou seja, são aquelas Comissões que tem existência passageira, são criadas para apreciar um assunto específico e têm três formas de extinção: se a Comissão alcança a finalidade a que se destina, acaba o prazo de duração e não tem renovação desse prazo no plenário, ou se acabar a legislatura. Ou seja, o tempo de uma legislatura é de quatro anos, sendo assim, o tempo de duração de uma Comissão temporária é de quatro anos. Então, se a Comissão for criada no primeiro ano de legislatura ela terá a duração de quatro anos, se ela for criada no segundo ano de legislatura ela terá a duração de três anos, e assim por diante (ZANCANER, 2009).

2.1.2 Comissões Especiais

As comissões especiais serão feitas pelas seguintes hipóteses: analisar proposta de Emenda à Constituição, analisar Projeto de Código (matéria mais demorada e densa), proposição que verse matéria de mais de três Comissões de mérito (ao invés de passar pelas Comissões, forma uma Comissão especial com representante de cada uma das Comissões que a proposta teria que tramitar para fazer uma análise conjunta da proposição). As outras opções são modificações no Regimento Interno que são, o Processo nos Crimes de Responsabilidade do Presidente da República, Vice e Ministro de Estado, e quando o Presidente da Câmara assim o determinar, ou seja, sempre que o Presidente determinar terá uma Comissão Especial (ZANCANER, 2009).

2.1.3 Comissões Externas

As Comissões externas, são instituídas pelo Presidente da Casa Legislativa, de ofício ou a requerimento de qualquer parlamentar membro da Casa, para cumprir missão temporária autorizada, sujeitas à deliberação do Plenário quando importarem ônus para a Casa, ou seja, é uma forma da Casa Legislativa estar presente em determinadas regiões (ZANCANER, 2009).

2.1.4 Comissões Parlamentares de Inquérito

O Legislativo possui funções secundárias muito importantes, como fiscalizar e investigar a Administração Pública. Um instrumento à disposição do Legislativo para realizar a investigação é a Comissão Parlamentar de Inquérito, denominada CPI (MENDES, 2015).

São Comissões parlamentares temporárias destinadas a realizar apuração de fato determinado, de relevante interesse para a vida pública e da ordem constitucional, legal, econômica e social do País. Portanto, podemos definir a CPI como um conjunto de Parlamentares designados para investigar possíveis malfeitos, cometidos por agentes públicos e políticos, que sejam de grande relevância para a vida pública nacional (ZANCANER, 2009).

Essas Comissões podem ser criadas por requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros, que será instituída a CPI para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno. Então, a Comissão Parlamentar de Inquérito não irá apurar qualquer coisa e não será criada por qualquer motivo, ou seja, quando ela for criada será sujeita a prazo certo e vai ter que investigar fato determinado. Esse fato determinado, significa um acontecimento de relevante interesse para a vida pública e para ordem constitucional, legal, econômica e social do Brasil. Dessa forma, o prazo certo de uma CPI, é de 120 (cento e vinte) dias. Assim, se o presidente indeferir por qualquer motivo o pedido de CPI, cabe recurso para o Plenário no prazo de cinco sessões legislativas (ZANCANER, 2009).

2.1.5 Comissões Mistas do Congresso Nacional

As Comissões mistas se compõem de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados Federais, obedecendo o critério da proporcionalidade partidária. No caso da Comissão Mista, o parlamentar mais idoso que irá presidir a sessão. Seguindo, terá a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da Comissão, e em seguida o Presidente eleito irá designar um membro do Senado ou da Câmara para ser o Secretário desta Comissão. Cabe ao Presidente da Comissão designar o Relator da matéria que está sujeita a exame (BRASIL, 2015a).

O congressista poderá apresentar emendas no prazo de 8 (oito) dias perante a instalação da Comissão, que devem ser despachadas pelo Presidente. Obviamente, os votos dos membros do Senado e da Câmara serão em separado. (BRASIL, 2015a).

Dessa forma, no artigo 9 do Regimento Comum do Congresso Nacional prevê quem faz a nomeação dos membros da Comissão, que é o Presidente do Senado Federal, que exerce também a presidência do Congresso Nacional. Sendo que para isso, ele irá receber indicações dos Líderes, que é uma das prerrogativas do Líder indicar qual membro do partido dele irá fazer parte daquela Comissão Mista. Se os Líderes não fizerem a indicação, a escolha caberá ao Presidente. O calendário para a tramitação de matéria sujeita ao exame das Comissões Mistas deverá constar na Ordem do Dia do Senado e da Câmara dos Deputados, ou seja, na Ordem do Dia tem

que ser avisado o que irá ter tramitação das matérias das Comissões Mistas (BRASIL, 2015a).

2.2 Trabalho das Comissões

Agora, será analisado os trabalhos internos das Comissões Parlamentares, de acordo com as normas regimentais das Casas Legislativas.

Com base no artigo 57 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para iniciar uma reunião, que tenha matéria sujeita à deliberação, ou seja, sujeita a discussão, é necessário ter metade dos membros presentes. O Regimento Interno é bastante criterioso quanto ao rito dos trabalhos. A reunião irá ter abertura, após a abertura irá ter a discussão e votação da Ata anterior, e depois terá o Expediente (TRINDADE, 2017).

O Expediente é subdividido em duas partes, em que a primeira é o relatório de correspondência e de outros documentos recebidos, bem como a agenda da Comissão, ou seja, irá fazer um resumo da semana. A segunda parte, será a comunicação das matérias distribuídas aos Relatores, para cada membro da Comissão saber em qual Comissão está respectiva matéria (TRINDADE, 2017).

Dessa forma, começa a Ordem do Dia, trata-se do conhecimento, exame ou instrução da matéria, bem como, da discussão e votação de requerimentos e relatórios de parlamentares em geral. Da discussão e votação de proposições e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do Plenário da Câmara, ou seja, são os pareceres dos Projetos de Lei, que vão direcionar as discussões no Plenário para saber se a proposição irá ser aprovada ou não. Por fim, a discussão e votação de Projetos de Lei e respectivos pareceres que dispensarem a aprovação do Plenário, então, é nessa fase que entra o Poder Terminativo da Comissão (TRINDADE, 2017).

O Presidente da Comissão faz a designação do Relator de cada projeto de lei, ele pode decidir a Relatoria dessas matérias, ou seja, dessas matérias ele Presidente pode ser o Relator, porém, quando a Comissão irá discutir aquela matéria, o Presidente não poderá presidir aquela sessão, e quem irá assumir é o Vice-Presidente (TRINDADE, 2017).

Além do Presidente fazer essa designação, poderá ter uma reunião conjunta para apreciação das matérias de acordo com artigo 49 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Algum Projeto de Lei que envolva duas comissões de mérito, essas Comissões não precisam trabalhar separadamente, elas podem fazer uma reunião conjunta, que irão eleger somente um Relator que irá elaborar um parecer, e dentre os dois Presidentes das duas Comissões, irá presidir o mais idoso dentro de maior número de legislatura (BRASIL, 2016).

A ordem dos trabalhos que foi apresentada acima, de acordo com o Regimento Interno, pode ser alterada a requerimento de qualquer parlamentar, desde que justificado. E para efeito do quórum de abertura, o comparecimento dos membros parlamentares é pela sua presença na Casa Legislativa, e do quórum de votação é por sua presença no estabelecimento onde se realiza a reunião (TRINDADE, 2017).

Nesse sentido, para abrir a sessão, o membro da Casa Legislativa não precisa estar dentro do estabelecimento físico, sabendo que o mesmo está no prédio, já conta a presença dele. Porém, para começar a votação, o mesmo precisa estar presente fisicamente no estabelecimento, seja Comissão ou Plenário, de onde irá ter a sessão. O parlamentar poderá participar sem direito a voto dos trabalhos e debates de qualquer Comissão que não seja membro. Então, é uma forma democrática dos outros membros parlamentares participarem de uma Comissão que não sejam o titular (TRINDADE, 2017).

Antes da apreciação do Plenário, ou quando for dispensada a sua apreciação, as proposições passam obrigatoriamente pelas Comissões de mérito, então, o Presidente da Casa Legislativa irá definir quais as Comissões que fazem relação com a matéria. Se acontecer daquele Projeto de Lei ter que passar por 3 (três) Comissões de mérito ou mais, poderá ser criada uma Comissão Especial, que pode ter o parecer terminativo, onde poderá votar e aprovar o projeto, sem passar pelo Plenário (TRINDADE, 2017).

Além disso, obrigatoriamente todo o Projeto de Lei que iniciar na Câmara dos Deputados terá que passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para analisar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do Projeto, ou seja, a admissibilidade ou não da matéria (BRASIL, 2016).

2.2.1 Admissibilidade e Apreciação das Matérias

As votações nas Comissões são realizadas por maioria simples, estando presente a maioria absoluta dos membros. A maioria absoluta é o primeiro número inteiro superior a metade. Em caso de empate, prevalece o voto do relator. As Comissões podem apreciar o mérito ou a admissibilidade das matérias. A CCJ irá se pronunciar pela admissibilidade, se é constitucional ou não. O mérito já é mais discricionário, ou seja, se vale apenas politicamente, economicamente, se é viável ou não. Então, esta é a diferença de mérito e de admissibilidade. Se existe duas Comissões de mérito sobre aquele Projeto, elas só podem dar parecer sobre aquilo que é mérito da própria Comissão, ou seja, não pode invadir o mérito da outra Comissão. Se isso acontecer, a parte que for invadida da outra Comissão, irá ser considerada nula, como se nunca tivesse sido redigido aquele parecer. A mesma Comissão que julga o Projeto de Lei irá discutir as emendas que surgirem nesse Projeto. Então se um Projeto passar pelas Comissões, for para Plenário e sofrer emenda, ele voltará para as mesmas Comissões para analisar a emenda (BRASIL, 2016).

A forma das Comissões trabalharem, com base no artigo 57 Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quando são matérias correlatas, que são parecidas, o Presidente juntará os Projetos ao invés de mandá-los separados, e a Comissão terá que se pronunciar em relação a todos os Projetos. A Comissão pode dividir a matéria, distribuindo cada parte para Relatores parciais, mas ela terá que escolher um Relator geral e um Relator geral substituto, de modo a mandar para Mesa somente um parecer aprovado (BRASIL, 2016).

Os autores dos Projetos de Lei, terão ciência, com antecedência mínima de três sessões, da data em que seus Projetos serão discutidos em Comissão técnica. Então o autor pode se preparar para defender o Projeto dele na Comissão, é isso que a norma regimental assegura, o direito do autor quando a proposição dele for discutida para poder estar presente na discussão e defender o próprio Projeto (BRASIL, 2016).

Então, o Relator da matéria pode ler o parecer ou em alguns casos se o parecer for distribuído em avulso para os membros legislativos, pode dispensar a leitura, pois todos já estão com o parecer em mãos e será submetido a discussão. Lembrando que durante a discussão existem algumas regras. Durante a discussão quem pode usar a

palavra é o autor do Projeto, o Relator, o Líder e os demais membros da Comissão, onde podem durante 15 (quinze) minutos improrrogáveis, e para os parlamentares que não pertençam aquela Comissão 10 (dez) minutos. No mínimo 10 (dez) membros da Casa Legislativa irão falar na sessão da Comissão, depois disso, qualquer membro pode, por apresentação de requerimento, solicitar o encerramento da discussão e iniciar a votação. Por seguida, encerrada a discussão, pode ser dada a palavra ao Relator, onde tem até 20) vinte minutos, pois o Relator irá fazer a réplica e irá defender os pontos de vista dele em relação ao que foi falado na discussão (BRASIL, 2016).

Se o parecer for aprovado em todos os seus termos, esse será tido como o da Comissão, então o parecer do Relator da Comissão será assinado pelo Presidente da respectiva Comissão, pelo Relator, e pelos autores de votos vencidos, em separados ou com restrição que manifestem a intenção de fazê-lo. O parlamentar que se pronunciar que não concordou com a proposição, assina no Projeto que não concordou com este (BRASIL, 2016).

Se ao voto do Relator forem sugeridas emendas de alterações, com as quais ele concorde, será concedido o prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto, afinal, o Relator terá que corrigir o texto que fez. Existe um instituto que funciona dentro da Comissão durante as discussões, que é o pedido de vista, ou seja, qualquer membro da Comissão pode fazer um pedido de vista que será concedido por duas sessões. Agora, quando mais de um membro da Comissão pedir vista simultaneamente, o pedido será dado em conjunto para todos os membros (BRASIL, 2016).

Quando uma comissão aprecia uma matéria, ela pode propor a aprovação, a rejeição total ou parcial do parecer, pode sugerir o arquivamento, pode formular um novo projeto dela decorrente das alterações, pode dar-lhe substituto no projeto, apresentar emenda ou subemenda, então são as atribuições e atos que a comissão tem legitimidade de fazer (BRASIL, 2016).

2.3 Procedimento abreviado: O Poder Terminativo

As regras de tramitação das proposições, estão no Regimento Interno de cada Casa Legislativa. De acordo com a norma regimental, o Projeto deve ser apresentado na Mesa Diretora, que o distribui para as Comissões pertinentes. Depois de aprovado

nas Comissões, o Projeto está pronto para ir ao Plenário, salvo se não for terminativo (TRINDADE, 2017).

Dessa forma, as Comissões Parlamentares, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados têm um conjunto de atribuições de poderes, dentre os quais, o Poder Terminativo. Significa o poder terminativo das Comissões, é aquele que de acordo com o Regimento Interno, dispensa a necessidade do Pleno. Esse Poder dá as Comissões aprovarem o projeto sem passar pela votação do Plenário da Casa Legislativa. O Poder Terminativo nada mais é que a prerrogativa das Comissões de discutir os projetos de lei, dispensando a votação do Plenário (TRINDADE, 2017).

O artigo da Constituição prevê o poder terminativo das Comissões Parlamentares e institui, a perda deste poder terminativo, pela apreciação do Plenário da Casa Legislativa (BRASIL, 1988):

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.”

Com efeito do texto constitucional, percebe-se que a definição de quais os projetos que irão tramitar em caráter terminativo é feita pelos próprios Regimentos Internos de cada Casa, que vão discriminar as matérias dispensadas pelo Plenário. Dessa maneira, quando uma proposição tramita em caráter terminativo no Senado (Regimento Interno do Senado Federal, artigo 91, ou conclusivo na Câmara (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 24, II), a fase de discussão e votação se dá apenas nas comissões, e se for aprovada, a proposição segue direito para as comissões da outra Casa Legislativa (TRINDADE, 2017).

No Senado Federal, cabe ao Presidente da Casa decidir, sendo o projeto de competência de mais de uma comissão, para qual delas possuirá o poder terminativo de acordo com o artigo 49, I do Regimento Interno da Casa Legislativa (BRASIL, 2015b):

“Art. 49. Na distribuição das matérias subordinadas, na forma do art. 91, à apreciação terminativa das comissões, o Presidente do Senado, quando a proposição tiver seu mérito vinculado a mais de uma comissão, poderá:

I - definir qual a comissão de maior pertinência que deva sobre ela decidir.”

Nesse sentido, as primeiras comissões apenas darão o parecer sobre a decisão do conteúdo, e caberá à última delas o caráter terminativo. É feita essa definição no despacho inicial da Presidência, onde é distribuída a matéria (TRINDADE, 2017).

Dessa forma, o poder terminativo é a capacidade daquela comissão discutir e votar, aprovar ou rejeitar uma matéria, dispensando a apreciação do Plenário. Ou seja, todo o trâmite de uma matéria dentro da Casa Legislativa será pelas Comissões, o Presidente irá determinar quais as Comissões de mérito que aquela matéria deverá passar e estando enquadrada no Regimento Interno com o caráter terminativo não precisa ir para Plenário para discussão, ou seja, é atribuído à Comissão a competência de decidir como o Plenário fosse. Compete às comissões discutir e votar os projetos que tramitam em caráter terminativo, são órgãos fracionários de cada Casa Legislativa, onde aceleram o trâmite do projeto de lei (TRINDADE, 2017).

2.4 Recurso contra a decisão das Comissões

Qualquer que seja a decisão das comissões, seja aprovar ou rejeitar o projeto de lei, cabe recurso. Depois da decisão da comissão, será aberto o prazo para interposição de recurso, que no Regimento Interno do Senado Federal, é de 5 (cinco) dias úteis. Dessa forma, o projeto só passará por discussão e votação no Plenário da Casa Legislativa se houver recurso apresentado pelos membros da respectiva Casa. Assim, se houver recurso, o projeto perde o caráter terminativo e será enviado para o Plenário, e retornam ao procedimento comum da tramitação (TRINDADE, 2017).

Atualmente no Senado Federal, há 81 (oitenta e um) Senadores, em que 1/10 (um décimo) de subscritores vale à 9 (nove) assinaturas dos mesmos, em que dispõe o artigo 91, do Regimento Interno da Casa Legislativa (BRASIL, 2015b):

“Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

§ 4º O recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado, será dirigido ao Presidente da Casa.

§ 5º Esgotado o prazo previsto no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado.”

Nesse sentido, no âmbito da Câmara dos Deputados, são indispensáveis as assinaturas de 52 (cinquenta e dois) Deputados, o que equivale à 1/10 (um décimo) dos 513 Deputados Federais (BRASIL, 2016).

O recurso é enviado ao Presidente da Casa Legislativa, onde os parlamentares requerem a apreciação da matéria em Plenário, acabando com o poder terminativo da Comissão (BRASIL, 2015b).

Então quando se pede o recurso, o objetivo é levar para o plenário ampliar o debate e permitir maior participação dos parlamentares. O recurso é direito da minoria, que refere estes em “menor grupo”, garantindo seus interesses e os resguardando. Deixando claro, que são menores em número e poder, mas não menores em dignidade e nem em direitos (ZANCANER, 2009).

2.5 Tramitação do Projeto de Lei na Comissão

Toda lei para ser lei passa por um Projeto de Lei, e ele depende de uma iniciativa, conforme regra geral do artigo 61 da Constituição Federal. Ao se falar de iniciativa parlamentar, é quando é iniciada por qualquer membro da Comissão ou do Congresso Nacional. Os projetos vão se iniciar na Casa Iniciadora, e a outra Casa vai ser a Revisora, onde vai rever o que a Iniciadora fez (TRINDADE, 2017).

Como regra geral, os Projetos do Senado não são apreciados terminativamente pelas Comissões, eles devem ser discutidos e votados pelo Plenário. Porém, por se tratar de Projeto de Lei ordinária de autoria de Senador, ele tem tramitação terminativa do âmbito das Comissões, ou seja, não será votado pelo Plenário da Casa Legislativa. Com isso, todos os Senadores, transferem poderes para as Comissões decidirem sobre a proposição (TRINDADE, 2017).

A apresentação do Projeto de Lei será na Mesa Diretora da Casa Legislativa, onde o Presidente da Casa distribui a matéria para estudo de uma ou mais Comissões Parlamentares, dependendo do assunto, e cada uma delas têm um Presidente.

Quando a Comissão recebe a proposição, seu Presidente designa um Relator, cuja a função é de estuar a matéria mais detalhadamente. O Relator é um próprio membro da Comissão, ou seja, um Senador (TRINDADE, 2017).

Seguindo sua tramitação, abre-se o prazo de 5 (cinco) dias na primeira ou na única Comissão a que o projeto foi distribuído, para que qualquer membro da Casa Legislativa que queria, possa apresentar emendas. É durante a discussão que podem apresentar as emendas parlamentares. Essas emendas são proposta de alteração do Projeto, é nesse momento que os Parlamentares poderão pedir para que o projeto seja analisado. As emendas parlamentares podem acrescentar, modificar, alterar ou retirar alguma questão, e vão ser discutidas e posteriormente votadas. Então, o Presidente da Comissão concede o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para que um ou mais Senadores possam pedir vista ao processo, isso é, podem pedir para analisar o processo todo (BRASIL, 2015b).

Depois dessa fase de tramitação pelas Comissões, o Presidente da última Comissão que apreciou a matéria comunica ao Presidente do Senado o que foi deliberada, e então, é comunicado a todos os Senadores no Período do Expediente de uma Sessão Plenária, abrindo o prazo para 5 (cinco) dias úteis para apresentação de recurso. Dessa forma, são necessárias 9 (nove) assinaturas pelo menos para se apresentar um recurso para o poder decisivo do Projeto seja transferido da Comissão para o Plenário da Casa (BRASIL, 2015b).

Dentro das Comissões ocorre normalmente a discussão dos Projetos de Lei, o objetivo é fazer com que o Projeto seja debatido por especialistas da matéria relacionada ao Projeto. No artigo 58, § 2º, da Constituição Federal, as Comissões dispensam a competência do Plenário para votação (BRASIL, 1988).

As discussões ocorrem no interior das Comissões e por isso as Comissões devem refletir proporcionalmente o Plenário, para representar todas as correntes de opiniões, todos os partidos políticos proporcionalmente ao que o Plenário representaria. Isso se faz importante para manter a pluralidade de pensamentos, contribuindo assim para debates que levem em conta diversos pontos de vista, além de evitar exclusividade de grupos sobre algumas Comissões (ZANCANER, 2009).

A discussão é uma etapa preparatória para a votação, a ideia é dar subsídios para a votação, significa a troca de opiniões. É normal que uma matéria a ser colocada

em discussão tenha membros da Casa Legislativa que estão a favor e outros contra ao projeto. Aqueles que são os opositores em geral vão levar argumentos contrários para modificação ou para rejeição da matéria. Aqueles que são favoráveis vão levar argumentos para aprovação com ou sem alterações. Então, a ideia é de que os parlamentares vão tentar convencer os outros de que sua tese é a melhor, é o momento de convencimento, de tentar convencer os outros parlamentares sobre a sua forma de ver a matéria. Então nessa fase, os parlamentares vão debater, há várias sessões de debate antes da votação que costumam correr dentro do Regimento Interno (PACHECO, 2013).

O debate é simplesmente a troca de opiniões, os parlamentares vão estar normalmente embasados em duas ou mais correntes e abre-se para que eles possam se manifestar e que façam seus discursos, levantem suas teses e suas opiniões. Isso vai fazer com que na hora de votar os parlamentares estejam preparados e por dentro do assunto para poder emitir uma opinião, ainda que não se chega em um único consenso, mas ao menos possam votar pela perspectiva de que se inteirou dos fatos. Então esse é o momento mais importante em termos democráticos, é o momento em que os parlamentares vão poder trocar opiniões sobre os projetos, conhecer as matérias, se inteirar para na hora de participar da votação, não votar de forma inconsciente, e sim votar de forma consciente sabendo do que está se tratando (PACHECO, 2013).

Em regra, a votação tem que ser em plenário, pois dá o direito de todos participarem, porque amplia a participação dos membros do senado. Quando os 81 (oitenta e um) Senadores votam se tem o máximo da Democracia representativa, ou seja, todos os representantes participando e emitindo seu juízo de valor (PACHECO, 2013).

Nesse sentido, para melhor compreensão deste capítulo, será necessário analisar a tramitação do caso concreto do Projeto de Lei dentro de uma Comissão Parlamentar sendo de caráter terminativo.

3 ANÁLISE SOBRE O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79, DE 2016 – LEI DAS TELECOMUNICAÇÕES

A proposição em análise, resulta em alterações que tem como objetivo aumentar as receitas das empresas de telecomunicações, e altera o regime de concessão de telefonia para o regime de autorização e concede às empresas uma infraestrutura estimada no valor de 100 bilhões de reais, sem garantia de retorno deste valor em investimento por parte das empresas. O Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016 (PL nº 3.453/2015, na origem), de autoria do Deputado Daniel Vilela, teve início na Câmara dos Deputados (SÃO PAULO, 2017).

De acordo com as regras regimentais, o Presidente da Câmara dos Deputados o despachou para as comissões pertinentes à matéria. O projeto se refere a Lei das Telecomunicações, em que foi despachado para a Comissão Especial do Desenvolvimento e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, teve sua aprovação em ambas comissões, e com isso, seguiu para a Casa Revisora, o Senado Federal (SÃO PAULO, 2017).

A proposição foi remetida para a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), tendo sua aprovação em caráter terminativo, nos termos do artigo 91, § 1º, IV, do Regimento Interno do Senado Federal. Conforme as etapas do Processo Legislativo, abriu-se prazo de cinco dias úteis para a interposição de recurso, no qual foi apresentado por um grupo de Senadores, em que requereram a discussão e votação do projeto pelo Plenário da Casa, com base no artigo 58, § 2º, I, da Constituição Federal (SÃO PAULO, 2017).

Apesar disso, o PLC 79, de 2016, foi aprovado às pressas pelo Senado Federal sem ser apreciado pelo Plenário da Casa Legislativa, ignorando os recursos que foram apresentados nesse sentido. No que se refere aos recursos interpostos, não foram analisados formalmente pelo Presidente do Senado, e então, o Projeto foi enviado para Sanção Presidencial (SÃO PAULO, 2017).

Dessa forma, a falta de uma discussão aperfeiçoada e participativa, impediu que os Senadores comprometidos com os interesses da proposição pudessem analisar os riscos contidos nela (SÃO PAULO, 2017).

Com isso, Senadores inconformados, impetraram Mandado de Segurança contra o ato do Presidente do Senado ao Supremo Tribunal Federal, para que este Projeto seja analisado pelo Plenário. Esclareceram pelo Mandado de Segurança que houve inconstitucionalidade daquele ato do Presidente sobre o Projeto, que os requisitos do recurso estavam de acordo com a lei constitucional (BRASIL, 2017a).

Assim, a decisão do Ministro da Suprema Corte foi de que o Projeto retorne ao Senado Federal para que os recursos sejam apreciados pelo Plenário. Dessa forma, a decisão impediu que o Projeto fosse remetido de novo à Sanção Presidencial, e então, volte ao Plenário da Casa Legislativa para ser discutido e votado (BRASIL, 2017b).

O objetivo desse trabalho é verificar as etapas do Processo Legislativo nas Comissões Parlamentares com o Poder Terminativo, e entender se o Supremo Tribunal Federal pode aceitar o Mandado de Segurança imposto pelos Senadores, no sentido de o projeto volte ao Plenário do Senado. Para tanto, precisamos entender melhor o procedimento do Processo Legislativo dentro das Comissões com base na Constituição Federal e no Regimento Interno das Casas.

3.1 Tramitação constitucional do Projeto

Conforme exposto anteriormente, o governo funciona em grupos de maiorias e grupo de minorias parlamentares, a maioria governa e a minoria é governada. Isso induz a uma ideia falsa de que as minorias não têm direitos. A minoria não é uma questão de quantidade, é uma questão de como são tratados de uma maneira igual. Com base no direito da igualdade, que é um direito fundamental, o direito da minoria está consagrado na Constituição da República, em seu artigo 5º. O direito da igualdade diz que o Estado não pode impor um tratamento diferenciado em funções de qualquer natureza. O princípio da igualdade impõe também que o Estado seja incumbido de reduzir diferenças entre os sujeitos da Sociedade (TRINDADE, 2014).

Com base no direito da minoria parlamentar, o recurso é apresentado no sentido em que a matéria vá a ser apreciada e votada pelo Plenário, acabando desta forma, com o poder terminativo da Comissão. Assim, afirma Pacheco (2013, p. 34) que “os recursos têm por objetivo reverter decisões tomadas por autoridades ou

órgãos que detêm parcela de poder na Casa, como as Comissões, seus Presidentes, a Mesa ou a Presidência da Câmara”.

A iniciativa para sua apresentação deve contar com um número mínimo de subscritores, o recurso contra decisão conclusiva da comissão, que, para ser admitido, precisa ser apoiado por pelo menos 10% (dez por cento) do total de membros da Casa (PACHECO, 2013).

De modo geral, podemos considerar também que (BRASIL, 2017a, p. 19):

“O termo recurso nos remete ao significado de auxílio, ajuda, socorro, proteção, meio para solução de um problema, remédio. No aspecto jurídico, pode ser entendido como o meio de impugnar uma decisão, administrativa ou judicial, em regra endereçado a uma instância superior, visando à reforma ou modificação do entendimento objeto do inconformismo.”

De modo claro e evidente, a Constituição dispõe que o projeto de lei discutido e decidido em caráter terminativo no âmbito das Comissões, somente pode ser remetido à sanção presidencial, dispensando a apreciação pelo Plenário, se não houver a interposição de recurso, nos termos do artigo 58, § 2º, I, da Constituição (BRASIL, 1988).

Assim, certifica o referido artigo da norma constitucional, poder legislativo pleno às Comissões de ambas as Casas Legislativas. Porém, o recurso subscrito por mais de um décimo dos membros parlamentares, afasta esta competência terminativa, sujeitando a matéria ao exame pelo Plenário (BRASIL, 2017a).

O recurso constitucional aqui em estudo, previsto no artigo 58 § 2º, I, da Constituição, apresentado contra o poder terminativo das comissões, subscrito por um décimo dos membros da Casa, representa um poder recursal das minorias, assegurando a um número menor de parlamentares, inconformados com o resultado nas comissões, o direito de modificar a tramitação legislativa quanto à apreciação definitiva daquelas comissões, para submeter a análise pelo Plenário (BRASIL, 2017a).

É certo, diante do Projeto de Lei em estudo, que houve a interposição de recurso por mais de um décimo dos membros do Senado, como disposto na Constituição Federal, de forma de que é inviável o encaminhamento do projeto para

Sanção Presidencial, sem que antes seja a matéria submetida a discussão e votação do Plenário daquela Casa (BRASIL, 2017a).

Frisa-se que, pelo fato do recurso não ter sido analisado formalmente pelo Presidente do Senado Federal, a minoria dos membros parlamentares tem a prerrogativa de acionar o Supremo Tribunal Federal, por meio de Mandado de Segurança, no sentido que o projeto de lei seja analisado em Plenário. Em sede do Mandado de Segurança esse recurso é apropriado ao STF, pois os parlamentares têm legitimidade ativa para impetração de Mandado de Segurança em defesa do devido processo legislativo constitucional (BRASIL, 2017c).

3.2 Mandado de Segurança

O mandado de segurança é um remédio constitucional, também conhecido como garantia constitucional. É um mecanismo para fazer valer um direito que foi violado e prejudicado. O mandado de segurança individual, deverá ser usado para proteção de direito líquido e certo. Então, o direito líquido e certo dá ensejo ao mandado de segurança individual (VITTA, 2004).

Dessa forma, é um remédio previsto no artigo 5º, LXIX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.”

Assim, o mandado de segurança individual deve ser utilizado quando se tem um direito líquido e certo, onde se comprova esse direito com documentos. Sendo assim, não tem prova pericial e testemunhal para se comprovar tal direito (VITTA, 2004).

Quando se fala em mandado de segurança coletivo, ele é corporativo, pois protege grupos de pessoas (VITTA, 2004).

Nesse sentido, está previsto no artigo 5º, inciso LXX da Constituição (BRASIL, 1988): “o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: partido político com representação no Congresso Nacional”.

Assim, o mandado de segurança tanto individual quanto coletivo são remédios constitucionais, também conhecidos como garantias constitucionais. São mecanismos para proteger direitos previstos na Constituição. A diferença entre eles é que o mandado de segurança individual, protege uma pessoa ou um grupo de pessoas que não aqueles vinculados a um partido político com representação no Congresso Nacional, como se refere a Constituição Federal (VITTA, 2004).

O mandado de Segurança coletivo, é corporativo, protege certos grupos de pessoas, esses descritos expressamente na Constituição. Então, a principal diferença entre eles é a legitimidade ativa. Percebe-se claramente que somente esses grupos de pessoas podem propor o mandado de segurança coletivo, para protegê-los. Com relação a tanto o individual, quanto ao coletivo, para ambos, os requisitos são os mesmos, o direito líquido e certo, que é aquele que se comprova documentalmente, já ingressa com as provas no mandado de segurança (VITTA, 2004).

Qualquer partido político que tenha um Senador no ato da propositura do mandado de segurança coletivo, e serão protegidos os parlamentares filiados aquele partido. Os requisitos constitucionais para o mandado de segurança coletivo estão previstos nas alíneas “a” e “b”, do inciso LXX, artigo 5º da Constituição. Pode ser proposto por partido político com representação no Congresso Nacional, qualquer partido que tenha um Deputado Federal ou um Senador no ato da propositura do mandado de segurança, para proteger quem é filiado àquele partido político (VITTA, 2004).

A Constituição, ao trazer o mandado de segurança coletivo, fortaleceu os instrumentos de uma democracia representativa no Brasil, que são os partidos políticos, na medida em que, não se admite candidaturas avulsas, que a filiação partidária é obrigatória, desde que tenham representação no Congresso Nacional, passaram a ter legitimidade para propositura de mandado de segurança coletivo (VITTA, 2004).

Dessa forma, o partido político que tivesse apenas um membro de qualquer uma das Casas Legislativas do Congresso Nacional, já possuía legitimidade para o

ajuizamento do mandado de segurança coletivo para qualquer tema. Esse posicionamento foi fixado pelo Supremo Tribunal Federal, em Acórdão de relatoria da Ministra Ellen Greice, onde a Constituição colocou de um lado Sindicatos e Associações, e para eles reservou interesses de seus associados, e do outro lado colocou os partidos políticos, com representação no Congresso Nacional, e a eles concedeu a possibilidade da defesa via mandado de segurança coletivo, dos direitos da sociedade como um todo (VITTA, 2004).

O mandado de segurança visa proteger direito individual ou coletivo, líquido e certo contra ato ou omissão de autoridade não aparado por habeas corpus ou habeas data, como dispõe o artigo 5º, inciso LXIX e LXX do texto constitucional. Assim, o dispositivo definiu em que, é competência do Supremo Tribunal Federal a apreciação do presente mandado de segurança, nos termos do art. 102, I, d, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal.”

Por fim, com base na Constituição Federal do Brasil, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, tem legitimidade para decidir, quando é acionado por meio de Mandado de Segurança por um grupo de parlamentares, com o objetivo de garantir o direito líquido e certo que os mesmos possuem.

3.2.1 Mandado de Segurança ao Supremo Tribunal Federal

Trata-se de Mandado de Segurança, impetrado por um grupo de Senadores, contra o ato do Presidente do Senado Federal, o Senador Renan Calheiros, aduzindo a inobservância do artigo 58, § 2º, I, da Constituição Federal, durante a tramitação do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016 (BRASIL, 2017a).

Os impetrantes afirmaram que a proposição foi aprovada pela Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional (CEDN), e que, durante o prazo para interposição de recurso, foi apresentado três apelos para que o projeto fosse analisado em Plenário antes de ser enviado para sanção presidencial. Porém, os recursos não foram analisados formalmente pela Presidência do Senado (BRASIL, 2017a).

O Presidente do Senado, entendeu que os recursos não juntaram condições de admissibilidade, uma vez que não atenderiam ao número mínimo de assinaturas, um décimo dos parlamentares, no total de 9 (nove) subscritores (BRASIL, 2017a).

Em relação aos recursos, o primeiro, apresentado pelo Senador José Pimentel, reuniria a penas sete (7) assinaturas regulares; o segundo, indicado pelo Senador Paulo Rocha, somaria quatro (3) assinaturas válidas; e o último apelo, apresentado pela Senadora Vanessa Grazziotin, possuiria somente quatro (4) assinaturas regulares, conforme quadro a seguir:

<u>1º Recurso</u>	<u>2º Recurso</u>	<u>3º Recurso</u>
José Pimentel	Paulo Rocha	Vanessa Grazziotin
Paulo Rocha	Lindbergh Farias	Regina Sousa
Lindbergh Farias ¹	Vanessa Grazziotin	Gleisi Hoffmann
Lídice da Mata	Fátima Bezerra	Tieres Pinto
Garibaldi Alves	Regina Sousa ⁴	Fátima Bezerra ⁵
Roberto Requião	João Capiberibe	Paulo Rocha ⁵
Paulo Paim ²	Paulo Paim ³	Ângela Portela ⁵
Magno Malta ²	Roberto Requião	João Capiberibe ⁵
Fátima Bezerra	Humberto Costa	Cristovam Buarque ⁵
Jorge Viana	Gleisi Hoffmann	Kátia Abreu ⁵
	Reguffe ⁴	Lídice da Mata ⁵
¹ assinatura desconsiderada por rasura.		
² assinatura tidas como de mero apoio.		
³ solicitada a exclusão da firma pelo próprio Senador.		
⁴ assinaturas consideradas incluídas intempestivamente.		
⁵ assinaturas desconsideradas por se tratarem de cópias digitalizadas sem certificação digital.		

Fonte: (BRASIL, 2017a).

Dessa forma, sem aprofundar em relação as assinaturas consideradas inválidas, e sim, considerando as assinaturas tidas como válidas pela Mesa do Senado Federal, totaliza o número de quatorze (14) Senadores que manifestaram de forma efetiva, seu inconformismo da deliberação terminativa realizada pela Comissão. O grupo de parlamentares, alegaram que: “se considerados em conjunto, os três recursos somam ao todo 14 (quatorze) assinaturas de Senadores que defendem que o Projeto de Lei 79/2016 seja apreciado pelo Plenário do Senado Federal” (BRASIL, 2017a, p. 15).

Nessa linha de ideias, há de se verificar que o Supremo Tribunal Federal, estabeleceu o entendimento de que os parlamentares têm legitimidade ativa para a impetração de mandado de segurança quando buscam o cumprimento do devido processo legislativo constitucional, conforme dispõe a Constituição. A jurisprudência do STF tem reconhecido, apenas aos membros do Legislativo a possibilidade de que se aplique do Mandado de Segurança como instrumento de defesa do direito, de que são titulares do processo legislativo, isto é, de não se sujeitarem ao procedimento legislativo inconstitucional. Por se questionar contra ato específico praticado pela Casa do Congresso Nacional, o Mandado de Segurança impetrado por parlamentar em defesa do processo legislativo é de competência originária do Supremo Tribunal Federal, com base no artigo 102, I, d, da Constituição Federal (BRASIL, 2017a).

Por fim, os parlamentares requereram que seja concedida a liminar para determinar à autoridade coatora que não envie o projeto de lei à sanção presidencial, sem que antes seja analisado pelo Plenário do Senado, conforme o artigo 58, §2, I, do texto constitucional, bem como, o deferimento da ordem de segurança para que seja reconhecido o direito dos Senadores impetrantes (BRASIL, 2017a).

3.2.2 Ato da Presidência do Senado Federal

A Presidência do Senado, se posicionou no sentido de que nenhum dos recursos possui admissibilidade, pois não reuniram o mínimo de subscritores que são exigidos pelo artigo constitucional em estudo (BRASIL, 2017a).

Assim, defendeu a legitimidade da tramitação legislativa do projeto de lei em questão, acerca das normas dispostas na Constituição Federal e no Regimento Interno do Senado, que autorizam a aprovação em caráter terminativo das

proposições pelas Comissões, além de informar o procedimento de assinaturas mínimas para a apresentação de recurso (BRASIL, 2017a).

De acordo com essas razões, defende o Presidente do Senado (BRASIL, 2017a, p. 18-19):

“regimentalmente, nenhum dos recursos poderia ser admitido: em síntese, todos os recursos são inadmissíveis por insuficiência de assinaturas, aferidas no momento do encerramento do prazo recursal, seja em virtude de retirada de assinaturas, seja em virtude da intempestividade, por perda do prazo recursal, na tentativa promovida pelos recorrentes, ora impetrantes, de inserção de novas assinaturas”.

Nesse sentido, sustenta, que o Mandado de Segurança, importa somente sobre as regras procedimentais que são fixadas pelo Regimento Interno do Senado Federal, e que não decorrem diretamente da Constituição Federal, matéria em que não se pode discutir o ato, ou seja, matéria *interna corporis*, que somente pode ser discutida pelo Legislativo (BRASIL, 2017).

Entretanto, segundo Janot (BRASIL, 2017a, p. 14):

“O Supremo Tribunal Federal, pode, sem ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, realizar o controle dos atos parlamentares, desde que se limite a verificar a compatibilidade destes em face das disposições constitucionais, sobretudo daquelas que disciplinam o processo legislativo, e não invada a interpretação e aplicação das normas regimentais, a matéria *interna corporis* e, por conseguinte, insuscetível de apreciação jurisdicional”.

Dessa forma, quando o Poder Judiciário intervém nos outros Poderes, é para assegurar os direitos constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição Federal, em que, o Judiciário exerce de maneira legítima, as atribuições que a própria norma o conferiu (BRASIL, 2014).

Nesse caso, o Presidente do Senado Federal, entendeu que os recursos não reuniram condições de admissibilidade e não os analisou formalmente, simplesmente o enviou para sanção, uma vez que não atenderiam ao número mínimo de subscritores, ou seja, o número mínimo de assinaturas, um décimo dos senadores (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, foi decidido anteriormente pelo Ministro Celso de Mello, por Medida Cautelar (BRASIL, 2014):

“A Suprema Corte só não decide as ações contra os atos ou procedimentos internos das Casas Legislativas, de natureza regimental, pois, nessas situações, a solução de conflitos se revolverá pelo âmbito do Poder Legislativo, o que excluirá a Suprema Corte em intervir no processo legislativo”.

Assim, as matérias descritas apenas no âmbito no Regimento Interno das Casas Legislativas, *interna corporis*, tornam-se inviabilizado a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, pois essas matérias são de caráter regimental. Entretanto, o Judiciário pode intervir no processo legislativo quando ferir a Constituição Federal, e conforme o trâmite do projeto de lei em questão, pois está previsto no texto constitucional, no seu artigo 58, §2º, I (BRASIL, 2014).

3.3 Medida liminar

O caso concreto em questão, trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Parlamentares do Senado, contra o ato do Presidente da Casa Legislativa. O ato contrariado diz respeito ao envio do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016, à sanção presidencial, após a apreciação terminativa da Comissão do Senado, apesar da apresentação de três recursos com o objetivo de à matéria ser analisada pelo Plenário do Senado Federal (BRASIL, 2017c).

De acordo com o que os parlamentares alegaram, o projeto de lei foi aprovado pela Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional, e em seguida, aberto o prazo para interposição de recurso, teriam sido apresentados três apelos, com o objetivo da apreciação do Plenário da Casa Legislativa, que não foram analisados formalmente por não possuírem o número de assinaturas exigidas no artigo 58, § 2º, I, da norma constitucional (BRASIL, 2017c).

O mandado de segurança em questão, estabelece que, se considerados em conjunto os três recursos, ao todo somam mais do que 1/10 (um décimo) de subscritores, conforme exige o dispositivo constitucional, para que a proposição fosse enviada ao Plenário (BRASIL, 2017c).

Foi reiterada a decisão pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no sentido de que (BRASIL, 2017c, p. 7):

“O Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições da democracia”.

Assim, o artigo 58, § 2º, I, da norma constitucional, dispõe que a votação dos projetos de lei apenas no âmbito das comissões parlamentares impõe maneira prática na forma do trâmite legislativo, entretanto, não pode se colocar antes da regra geral da análise em Plenário (BRASIL, 2017c).

O fato que se apresenta no mandado de segurança é que não houve apreciação formal e fundamentada pelo Presidente da Casa Legislativa dos recursos apresentados pelos parlamentares para que o projeto seja analisado em Plenário. Além disso, a matéria do projeto de lei em questão é de bastante relevância, capaz de afetar profundamente os interesses econômicos e públicos (BRASIL, 2017c).

Nesse sentido, foi decidido pelo Ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2017c, p. 9):

“Foi deferido parcialmente a liminar requerida, para determinar que o Projeto de Lei da Câmara nº 79/2016, retorne ao Senado Federal para apreciação formal dos recursos interpostos pelos Senadores e que não seja remetido novamente à sanção presidencial até o final do julgamento desde mandado de segurança”.

Por fim, de acordo com a Lei do Mandado de Segurança nº 12.016, de 2009, foi aberto o prazo de vista ao Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 12 da referida Lei: “findo o prazo a que se refere o inciso I do caput do art. 7º desta Lei, o juiz ouvirá o representante do Ministério Público, que opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 (dez) dias” (BRASIL, 2017c).

3.4 Manifestação do Procurador-Geral da República

De acordo com o deferimento da liminar do Ministro Barroso, os autos foram à Procuradoria-Geral da República para proferir Parecer, em que o Procurador-Geral Rodrigo Janot, analisou e opinou sobre o Projeto de Lei em questão.

Nos termos do artigo nº 58, §2º, I, da Constituição Federal, foi defendido os impetrantes pelo Procurador-Geral da República, pelo fato da apresentação dos recursos obterem mais de um décimo assinaturas, onde restou inviabilizada a remessa da proposição para sanção presidencial, sem que antes a matéria seja enviada ao Plenário do Senado Federal para apreciação (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, o Procurador-Geral da República, Janot (BRASIL, 2017a, p. 4) fez considerações de que:

“Para a verificação da ocorrência no caso concreto de respeito à regra do artigo 58 § 2º, I, da Constituição, não há fundamento em não considerar os três recursos conjuntamente. Trata-se de regra concessiva de direito, cuja interpretação não pode ser restritiva. O fato de que a letra da norma constitucional utilize o singular (recurso) não altera a necessidade de que se aproveitem em favor da aplicação da regra as assinaturas de todos os senadores que recorreram da decisão terminativa da Comissão para deliberação do Plenário”.

Acrescenta que, a Presidência do Senado Federal, por sua vez, não informou a decisão formal sobre o acolhimento dos apelos constitucionais, entretanto, defendeu que os recursos não reuniam o número mínimo de assinaturas exigidas na Constituição, bem como, providenciou para que a proposição seja enviada para a sanção, mesmo pendente de análise dos recursos apresentados naquela Casa Legislativa (BRASIL, 2017a).

O texto constitucional impõe de modo claro que, projetos discutidos e decididos em caráter terminativo nas Comissões, somente podem ser remetidos à sanção presidencial, dispensando a exame do Plenário, se não houver recurso apresentados, de acordo com o artigo 58, §2º, I, da norma constitucional. Dessa forma, nos termos do dispositivo constitucional, confere poder legislativo pleno às comissões das Casas Legislativas (BRASIL, 2017a).

A norma constitucional dispõe, o poder terminativo das comissões parlamentares e atribui ferramentas para a perda deste poder, com consequência a análise pelo Plenário. Nesse sentido, de acordo com a norma regimental das Casas Legislativas, é estabelecida a competência das comissões parlamentares para analisar e decidir de forma definitiva os projetos de lei, sem apreciação do Plenário Federal, garantindo aos parlamentares o direito de recorrer e impor a atuação do Pleno. No âmbito do Senado Federal, o assunto foi tratado no artigo 91 do seu Regimento Interno (BRASIL, 2017a).

Pode-se afirmar, especificadamente em matéria legislativa, que os recursos têm por objeto reverter as decisões pelas autoridades ou órgãos que possuem esse poder na Casa Legislativa, como as Comissões, Presidentes ou a Mesa. Verifica-se, assim, que os recursos têm a finalidade corretiva, assegurando aos impetrantes o direito de não aceitar determinadas decisões e atos que tragam insatisfações (BRASIL, 2017a).

O recurso previsto no texto constitucional, apresentado contra o poder terminativo das comissões parlamentares e assinado por mais de um décimo dos Senadores, representa um poder recursal das minorias parlamentares, assegurando à um número reduzido de membros da Casa, o benefício de modificar a tramitação quanto à apreciação definitiva das comissões parlamentares, para submeter a análise da proposição ao Plenário (BRASIL, 2017a).

Dessa forma, afirma Janot (BRASIL, 2017a, p. 4):

“O termo recurso, no singular, é a expressão genérica que o Constituinte adotou para traduzir o essencial, que é a vontade manifestada por cada Senador de que uma matéria decidida em caráter terminativo em uma Comissão do Senado seja levada à apreciação do Plenário”.

Assim, o número de subscritores deve ser considerado pelo conjunto dos três apelos recursais e não por cada um deles. Isso porque o objetivo da norma constitucional é garantir o direito da minoria parlamentar. Nesse sentido, não há diferença se um décimo de parlamentares assinou em um, dois, ou três recursos, pois o Regimento Interno é lido nos termos da Constituição Federal e não ao contrário (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, pelo fato da matéria conter alterações significativas e de sua importância, os impetrantes são legitimados a buscar a correção do processo legislativo constitucional, para que a proposição seja analisada no Plenário do Senado Federal (BRASIL, 2017a).

Por fim, é o parecer da Procuradoria-Geral da República (BRASIL, 2017a, p. 26):

“Pela concessão da segurança, com a confirmação da liminar anteriormente deferida, para que as assinaturas constantes das três peças recursais opostas contra a apreciação terminativa do Projeto de Lei da Câmara nº 79/2016 sejam aferidas em conjunto e, admitida e acolhida a irresignação, seja o referido projeto de lei submetido à apreciação pelo Plenário do Senado”.

3.5 Decisão do Ministro da Suprema Corte

Conforme a manifestação do Procurador-Geral da República, em que opinou pela concessão da ordem, resta agora a decisão do Relator, o Ministro Alexandre de Moraes a respeito do Mandado de Segurança apresentado ao Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por parlamentares do Senado Federal, contra o ato do Presidente da Casa Legislativa que enviou o Projeto de Lei à sanção presidencial, sem que o Plenário tenha analisado os recursos interpostos, de acordo com o artigo 58, § 2, I, da Constituição (BRASIL, 2017b).

Verifica-se a legitimidade ativa dos impetrantes, que na posição de parlamentares, possuem o legítimo direito para a apresentação do mandado de segurança em defesa do direito líquido e certo. Está claro, que o artigo 5º, LXIX, do texto constitucional e o artigo 1º da Lei do Mandado de Segurança nº 12.016, de 2009 dispõe sobre tal legitimidade acerca do mandado de segurança (BRASIL, 2017b).

O mandado de segurança está, visando a existência de direito líquido e certo que decorreu da ilegalidade e inconstitucionalidade do ato do Presidente do Senado Federal, que, segundo os parlamentares, deixou de analisar formalmente os recursos apresentados pelos mesmos, em desrespeito ao artigo 58, §2º, I, da norma constitucional, pois, segundo os Senadores, se os três recursos fossem analisados

em conjunto, para que a proposição seja apreciada pelo Plenário, teria o resultado de um número maior do que é estabelecido constitucionalmente (BRASIL, 2017b).

O processo legislativo constitucional está previsto nos artigos 59 a 69 da Constituição, em que possuem direta e imediata eficácia, “vinculando a atividade do legislador na elaboração das diversas espécies normativas em respeito ao devido processo legislativo” (BRASIL, 2017b, p. 3-4).

Dessa forma, é de grande importância analisar a possibilidade de o controle constitucional incidir no processo legislativo em trâmite.

Os parlamentares, podem acionar o Supremo Tribunal Federal para analisar as eventuais inconstitucionalidades ou ilegalidades que ocorrerem durante o trâmite do processo legislativo por meio de mandado de segurança, contra atos da autoridade coatora (Presidente da Casa Legislativa), com o objetivo de impedir o desrespeito das normas regimentais e constitucionais (BRASIL, 2017b).

O Poder Judiciário deverá analisar a constitucionalidade ou não, das sequências de atos durante o trâmite legislativo, em que é a própria Constituição que dispõe as normas do processo legislativo. Morais afirma que (BRASIL, 2017b, p. 5):

“quando o Judiciário atuar, estará realizando o controle difuso de constitucionalidade, para poder, no mérito, garantir aos parlamentares o exercício de seu direito líquido e certo a somente participarem da atividade legislativa realizada de acordo com as normas constitucionais”.

Diferente disso, tem a possibilidade do controle jurisdicional em relação à interpretação das normas do regimento interno das Casas Legislativas. Foi entendido que não é possível o Poder Judiciário substituir ao próprio Poder Legislativo, decidindo o verdadeiro significado das normas regimentais, por se tratar de matéria *interna corporis*, sob pena de desrespeito à Separação de Poderes, prevista no artigo 2º do texto constitucional, pela interferência política do Judiciário no Legislativo (BRASIL, 2017b).

A Presidência do Senado reconheceu que foram apresentados os três apelos recursais, porém, não teve nenhuma decisão formal sobre eles. Embora a soma das assinaturas nos recursos apresente mais de um décimo dos membros da Casa Legislativa, ficou pendente a análise formal dos requisitos, portanto, a importância do

direito disposto no artigo 58, § 2º, I, da Constituição Federal, em que a apreciação formal é de competência do Presidente do Senado Federal (MORAIS, 2017).

Contudo, presente o direito líquido e certo, foi determinado pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes (BRASIL, 2017b, p. 7):

“CONCEDO A ORDEM, para determinar a análise imediata dos recursos apresentados, nos termos do artigo 58, §2º, I, do texto constitucional, pelo Ilustre PRESIDENTE DO SENADO que, entendendo presentes os seus requisitos formais deverá submeter o Projeto de Lei da Câmara 79, de 2016, a deliberação do Plenário do Senado Federal”.

3.6 Legitimidade do Supremo Tribunal Federal

No tópico anterior, vimos que a Suprema Corte foi acionada pelos parlamentares por meio de Mandado de Segurança. Assim, foi explicado este ato constitucional com base na Constituição Federal, pelas decisões do Procurador-Geral da República e dos Ministros do Supremo. Verificou-se também, a intervenção do Poder Judiciário ao Poder Legislativo. Com isso, é importante analisar a competência do STF como um órgão máximo dos três Poderes.

O texto constitucional atribui a função de uniformizar o entendimento da legislação ao Supremo Tribunal Federal, deixando a última palavra sobre temas constitucionais ao Supremo. O artigo 102, I, f, da Constituição atribui ao STF a competência originária para solucionar conflitos entre as entidades componentes da Federação (MENDES, 2015).

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as normas constitucionais e para garantir a integridade da Constituição, desempenha, de maneira legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Constituição, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera do Poder Legislativo. Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional do STF, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional (GRINOVER, 2012).

Direito e política são coisas diferentes, um dos conceitos essenciais da ideia de democracia e de Estado democrático de direito, é que política e direito sejam coisas separadas. Política está ligada a soberania popular e ao princípio majoritário, ao passo que o direito está ligado a alimentação do poder e dos direitos fundamentais. A política é o espaço da vontade majoritária, o direito é o espaço da razão pública. E para manter o direito e a política apartados, a Constituição dá independência aos Tribunais, garantias aos juízes. Os juízes são vinculados à normas, são vinculados à determinados conceitos e categorias típicas na prática jurídica da qual não podem se afastar. Portanto o direito deve ter uma vigorosa pretensão de autonomia em relação à política (GRINOVER, 2012).

O Supremo Tribunal Federal desempenha três grandes competências. Em primeiro lugar, ele é um Tribunal de competências ordinárias, o Supremo julga como se fosse um juízo de primeira instância, um conjunto de processos. A segunda grande competência do Supremo, é como um Tribunal recursal, cabe recurso extraordinário para o STF das decisões dos Tribunais de Justiça dos Estados e das decisões dos Tribunais Regionais Federais. E a terceira, o Supremo desempenha o papel de Tribunal Constitucional, julga ações diretas de inconstitucionalidade e julga questões constitucionais as quais ele próprio deu repercussão geral, essa é a principal competência do Supremo, em que é o objetivo dessa pesquisa (GRINOVER, 2012).

O entendimento que prevaleceu para justificar essa competência é de que o STF pode invalidar atos dos outros poderes para fazerem prevalecer a vontade originária da maioria que criou a Constituição, contra as maiorias contemporâneas. Então, a atuação do Supremo para invalidar ato dos dois poderes se legitima em situações destinadas a impedir o abuso das maiorias que são: proteger as regras democráticas para que as maiorias não pretendam se perpetuar no poder, e assegurar os direitos fundamentais das pessoas que são reservas mínimas de justiça nas sociedades. A Função representativa do STF, que corresponde as situações em que o Supremo atende à demanda sociais que não foram atendidas pelo processo político majoritário, o Supremo se torna representativo porque o Legislativo não conseguiu ser (GRINOVER, 2012).

Os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal, diz respeito diretamente em relação os outros dois poderes, o Legislativo e o Executivo. Dentro de um Estado

de direito democrático, os poderes são harmônicos, autônomos e eles se controlam independente. Assim, é necessário verificar, para a legitimidade do Supremo, se houve ou não do Legislativo. Quando o Legislativo atua, produzindo uma norma, tomando uma decisão política, o Supremo Tribunal Federal, como Judiciário, em geral, deve ser deferente para a decisão política tomada. O Supremo só deve interferir nesses casos, se houver uma manifesta contrariedade à Constituição ou se estiver afetando uma regra democrática ou um direito fundamental, como houve no caso concreto do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016 (GRINOVER, 2012).

CONCLUSÃO

O poder terminativo das Comissões tem um objetivo de acelerar o trâmite do projeto, trazendo o procedimento mais célere, sendo um ponto positivo para o processo legislativo. Porém, o projeto de lei em questão, afeta a população em grande quantidade, no que se trata da Lei de Telecomunicações. Sendo assim, deve ser apreciado e votado em Plenário para que todos os parlamentares, que são os representantes dos Estados do Brasil, possam opinar e debater sobre o projeto, acabando assim, com o poder terminativo da Comissão.

O objetivo dessa pesquisa foi analisar, que o recurso interposto pelos Senadores, com objetivo de o projeto ser votado em Plenário, é um direito da minoria parlamentar. Isso mostra que a política não pode ser prestigiada apenas por um grupo de Senadores, cumprindo os requisitos do recurso, os impetrantes da Casa Legislativa têm direito de requerer que seja votado no Plenário, conforme previsto na norma constitucional.

Dessa forma, apesar do Presidente do Senado Federal não ter analisado formalmente os recursos, a decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal foi correta a luz do que dispõe a Constituição Federal e o Regimento Interno das Casas Legislativas, pois se o ato do Presidente tivesse ferido apenas a norma do regimento interno, o Supremo não teria essa legitimidade de intervir no processo legislativo, porém, o ato do Presidente feriu a Constituição Federal, onde não apreciou formalmente os recursos, de acordo com o artigo 58, § 2º, I do texto constitucional.

A Constituição Federal estabelece poderes ao Supremo de intervir no processo legislativo quando é provocado, por meio de mandado de segurança, respeitando os limites de sua função e respeitando a repartição dos poderes. Pois o Supremo Tribunal Federal é o guardião da nossa Constituição Federal, ele é responsável por zelar pela aplicação das leis de acordo com a norma, e julgar aqueles que não às cumprem, e ainda, defender os direitos individuais e promover a justiça.

Assim, de acordo com o PLC 79/2016, havendo interposição de recurso por mais de um décimo dos membros do Senado, resta inviabilizado o encaminhamento do projeto para sanção presidencial, sem que antes seja a matéria submetida a discussão e votação no Plenário da Casa Legislativa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Edições Câmara, 2016.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum do Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2015a.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2015b.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2017.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Parecer nº 37518/2017 – ASJCIV/SAJ/PGR*. Procurador-Geral da República: Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Brasília, 24, de fevereiro de 2017a. Disponível em :< <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5113841> >.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal*. Brasília, 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.562 Distrito Federal. *DECISÃO*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 05, de outubro de 2017b. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5113841> >. Acesso em: 8 jan. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 33.353 Distrito Federal. *MS 33.353 DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 10, de dezembro de 2014. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/mandado-seguranca-33353-min-celso-melo.pdf>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.562 Distrito Federal. *MS 34.562*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04, de fevereiro de 2017c. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5113841> >.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição Federal Comentada*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015.

- PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. Brasília: Edições Câmara, 2013.
- SÃO PAULO. Câmara Municipal de Campinas. *Moção nº 06 de 2017*. Campinas, 1 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5078858&disposition=inline>>.
- TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Brasileiro Concretizado: Hard cases e soluções juridicamente adequadas*. São Paulo: Método, 2006.
- TRINDADE, André Fernando dos Reis. *Manual de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- TRINDADE, João Cavalcante Filho. *Processo Legislativo Constitucional*. Brasília: JusPODIVM, 2017.
- VITTA, Heraldo Garcia. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2004.
- ZANCANER, Gabriela. *As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares*. São Paulo, 2009.