



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 177826/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR

Mandado de Segurança 33697 – DF

Relator: Ministro **Gilmar Mendes**
Impetrantes: Darcisio Paulo Perondi e outros
Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

MANDADO DE SEGURANÇA. SUBSTITUTIVO DE PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL NÃO APROVADA. REDUÇÃO ETÁRIA DA MAIORIDADE PENAL. TRÂMITE LEGISLATIVO. EMENDA AGLUTINATIVA. INSTRUMENTO ACESSÓRIO DO PROCESSO LEGISLATIVO. ALEGAÇÃO DE MATÉRIA ANTERIORMENTE REJEITADA. PROJETO APRESENTADO COM NÚMERO INFERIOR AO QUÓRUM REQUERIDO PARA A ESPÉCIE LEGISLATIVA. INSUBSISTÊNCIA. NÃO FINALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ATÉ A VOTAÇÃO DO PROJETO ORIGINAL DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. ARGUMENTO QUE APONTA A INEXISTÊNCIA DE DEBATE EM RELAÇÃO À EMENDA AGLUTINATIVA. LAPSO TEMPORAL DE HORAS ENTRE A VOTAÇÃO DO SUBSTITUTIVO E A APRESENTAÇÃO E VOTAÇÃO FAVORÁVEL DA EMENDA AGLUTINATIVA. CERCEAMENTO DO DIREITO DA MINORIA PARLAMENTAR AO DEBATE. PROCEDÊNCIA.

1 – Importa reafirmar a competência do Supremo Tribunal Federal para conhecer e julgar ato apontado como coator, ordenado pela Mesa da Câmara dos Deputados, segundo o que determina o art. 102, I, *d*, da Constituição Federal, tendo em vista a perfeita compatibilidade entre a inclusão da proposição legislativa em pauta para votação e a atribuição de competência administrativa de direção dos serviços durante as sessões legislativas e a adoção de providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, tudo em conformidade com o art. 15, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

2 – Embora o Supremo Tribunal Federal não reconheça a viabilidade de controle de constitucionalidade de projeto de lei, excepcionalmente, a Corte acata o uso de mandado de segurança por parlamentar com a finalidade de proteger direito líquido e certo à lisura no trâmite do processo legislativo de elaboração das normas produzidas pelo Parlamento.

3 – A alegação de violação do limite temporal estabelecido no art. 60, § 5º, da Constituição Federal, pela Emenda Aglutinativa 16/2015 não procede, porquanto, há uma dissociação semântica entre o que se denomina emenda aglutinativa e propriamente emenda à Constituição, não devendo ser considerados como o mesmo fenômeno legislativo. Enquanto a emenda aglutinativa é instrumento acessório e inserido no procedimento legislativo, a emenda à Constituição é uma das espécies normativas resultantes do trâmite congressual. Dada essa mecânica, o Substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional 171/1993, votado e que não alcançou o quórum de três quintos dos parlamentares da Câmara dos Deputados, não pode ser reconhecido como “emenda rejeitada ou havida por prejudicada”, ante a pendência de outros instrumentos legislativos acessórios à proposição principal. Precedentes do STF.

4 – A imposição de quórum de subscrição para a inovação da matéria legislada por meio de emenda aglutinativa, segundo o art. 60, I, da Constituição Federal, não encontra sustentação, ante o fato de emenda aglutinativa ser meio intralegislativo de discussão e adequação das proposição previamente apresentadas e também pela circunstância de o processo legislativo de emenda à Constituição não ter sido finalizado.

5 – O processo legislativo demanda inequivocamente a participação de parlamentares em contraditório, o que torna, sob esse aspecto, o trâmite excessivamente açodado de apresentação e votação de emenda aglutinativa um fator de cer-

ceamento do debate entre os parlamentares e de inócua superação da fase de discussão da respectiva variação do projeto de redução da idade em tema de persecução penal.

6 – Cada variação do projeto principal de emenda constitucional constitui uma unidade normativa autônoma com uma visão específica e motivações particulares do fenômeno da diminuição etária da maioria penal. A só variabilidade de projetos sob o auspício do mesmo tema já demonstra o prévio e indispensável debate entre os deputados federais para a definição de coalizões dos interesses políticos em jogo.

7 – Na democracia indireta, o Parlamento é órgão cuja principal função é a representação do povo no seio do poder estatal primário, onde as decisões políticas mais abrangentes e influentes têm lugar. Portanto, é a participação desdobramento lógico da representação que, sem a concretização da primeira, restará anulada a última. Em conclusão, deve-se observar a verificação de certo prazo para a inclusão do projeto de emenda aglutinativa em pauta em ordem a permitir a adesão às convocações partidárias e uma votação dotada de irrestrita participação dos parlamentares em um contraditório de ideias e de posições.

8 – Parecer pelo deferimento parcial dos pedidos deduzidos no mandado de segurança.

1 O FATO EM EXAME

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Darcisio Paulo Perondi e outras dezenas de parlamentares em face de ato praticado pela Mesa Diretora da Câ-

mara dos Deputados que colocou em pauta de votação a Emenda Aglutinativa 16, ligada à Proposta de Emenda Constitucional 171/1993, que trata da redução da maioria penal.

A impetração cita que, em 1993, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do então Deputado Federal, Benedito Domingos. Em 30 de junho de 2015, após um amplo e acirrado debate, a Câmara dos Deputados votou o Substitutivo à aludida Proposta de Emenda Constitucional 171/1993, não alcançando a maioria constitucional de três quintos dos votos dos parlamentares necessários à sua aprovação.

Como seria de praxe, ultrapassada a votação de emenda substitutiva, ao Presidente da Câmara dos Deputados caberia acrescentar à pauta de votações as emendas ao projeto original para, em seguida, submeter à apreciação da Casa a respectiva redação original, tudo na forma do art. 191, V, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹.

Contudo, não foi esse o procedimento adotado. Após o encerramento da etapa de deliberação sobre a matéria, os Deputados Federais Rogério Rosso e André Moura apresentaram a Emenda Aglutinativa de Plenário 16 à PEC 171/1993, em razão da fusão

1 Art. 191. Além das regras contidas nos arts. 159 e 163, serão obedecidas ainda na votação as seguintes normas de precedência ou preferência e prejudicialidade: [...] V – na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, a proposição inicial será votada por último, depois das emendas que lhe tenham sido apresentadas; [...]

das PECs 386/1996, 399/2009, 228/2012, 438/2014 e das Emendas 2 e 3 à PEC 171/1993, a qual foi aprovada, em 1º de julho de 2015.

Os impetrantes informam que a redação da aludida Emenda Aglutinativa excluiu do texto do Substitutivo os crimes de tráfico de drogas e de roubo qualificado e manteve as hipóteses de homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte, sendo que essas duas últimas figuras penais haviam sido propostas apenas no texto do Substitutivo rejeitado.

Dada a dinâmica legislativa, há informação de que, entre a rejeição do Substitutivo à PEC 171/1993 e a apresentação da Emenda Aglutinativa 16, o interregno foi de apenas dezoito horas, surpreendendo a minoria parlamentar contrária à alteração dos limites constitucionais acerca da redução da maioria penal. Ademais, informa a petição inicial que a Mesa Diretora noticiou, na manhã do dia 1º de julho de 2015, não haver destaques sobre a matéria, mas, durante a sessão, surpreendeu a todos com pedido de destaque e preferências, dentre as quais estava a referida emenda aglutinativa.

Dessa forma, os deputados federais impetrantes levantam a tese de que a Emenda Aglutinativa 16 foi submetida a trâmite irregular na Câmara dos Deputados, embora tenha sido aprovada com expressiva vantagem de votos.

Articulam que a vitória da minoria em relação à votação do Substitutivo à PEC 171/1993 sepultaria qualquer pretensão de apresentar o mesmo tema à apreciação da Câmara dos Deputados. Isso porque, pela redação do art. 60, § 5º, da Constituição Federal, a matéria inserida em proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Nesse ponto, entendem os impetrantes que, uma vez finalizada a votação do aludido Substitutivo, a própria discussão acerca da redução da maioria penal já estaria impedida de revisitação em uma mesma sessão legislativa, vedação específica a evitar “novas investidas correlatas por um curto lapso temporal, com o intuito de induzir reflexão e evitar manobras improvisadas”.

Concluíram, assim, que

sob essa perspectiva, não há dúvidas de que a Emenda Aglutinativa nº 16 tratou da mesma matéria já rejeitada quando da votação do Substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional nº 171/1993. O tema em discussão era e continuou a ser redução do limiar etário de responsabilização penal previsto na Constituição, com base em argumentos de ordem alegadamente ética e pragmática. Tal proposta surgiu incondicionada e, posteriormente, já havia considerado a possibilidade de restrição a determinados tipos penais de maior gravidade. A mera recombinação de tipos não parece suficiente para caracterizar a existência de matéria nova, como seria exigível à luz da Constituição. O cerne da questão era e continuou a ser a redução da idade mínima de responsabilização.

Sob o ponto de vista do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a sua influência interpretativa sobre o art. 60, § 5º, da Constituição Federal, no que se relaciona à contínua superposição de temas afins à proposta original, acrescentam ainda:

Embora essa leitura estrita do art. 60, § 5º, fosse plenamente justificável à luz do sistema constitucional, a verdade é que os Regimentos Internos e a praxe das Casas Legislativas têm dado interpretação diversa e muito mais branda ao dispositivo. Assim, os Regimentos admitem que a votação da PEC principal seja precedida da votação, em ordem sucessiva, de substitutivos e emendas parlamentares já existentes. Na prática, portanto, o debate parlamentar pode gerar um cardápio de opções potencialmente válidas, que poderão ser apreciadas ordenadamente até o seu esgotamento. Por eventualidade, em deferência à autonomia do Poder Legislativo, assumam-se que tal arranjo regimental seja válido em tese.

Disso resulta que o bloco parlamentar interessado na aprovação de determinada matéria pode usar essa faculdade regimental a seu favor, obrigando os blocos contrários a se articularem para resistir a cada uma das variantes debatidas na fase de discussões. Esse é, contudo, o limite mínimo legítimo: circunscrever o debate às opções que já tenham sido debatidas e ainda não tenham sido rejeitadas. Nem isso foi observado no caso concreto, porém.

Antes de demonstrar o que se afirma, vale enfatizar que não se cuida de mera violação regimental. O Regimento Interno é que está regulamentando e conferindo um conteúdo flexível à previsão do art. 60, § 5º, admitindo que variantes de uma mesma matéria sejam reapreciadas na mesma Sessão Legislativa. Mesmo por essa visão, como é natural, há limites à possibilidade de recombinar propostas legislativas, incluindo a vedação de que os elementos recombinados sejam editados de última hora, sem nova abertura ao debate. Admitir que a maioria possa ignorar até mesmo esses limites autoimpostos

significa afirmar que o referido dispositivo constitucional não tem simplesmente nenhum conteúdo. A maioria poderia agir como bem entendesse, casuisticamente. Certamente não é para isso que a Constituição institui limites ao poder de emenda.

Com efeito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para dar cumprimento ao art. 60, § 5º, da Constituição, distinguiu claramente as hipóteses de emenda legítima às Propostas de Emenda à Constituição das que são mera repetição inconstitucional da mesma matéria. Essa distinção é perceptível de duas formas. Primeiro, o Regimento veda textualmente a proposição de emendas aglutinativas em Plenário na tramitação de Proposta de Emenda à Constituição (RICD, art. 202, §§ 3º e 4º). Ou seja: permite apenas que sejam levadas à votação propostas preexistentes no cardápio de opções de texto a ser votado.

A consequência disso é cartesiana: a Mesa Diretora não poderia ter posto em votação nenhuma emenda aglutinativa à PEC nº 171/1993, porque não havia nenhuma no momento em que a fase de discussões foi concluída.

Segundo, mesmo para as proposições que admitem emendas aglutinativas, o Regimento não permite que essas façam uso de propostas já rejeitadas ou prejudicadas (RICD, art. 118, § 3º). E a Emenda Aglutinativa nº 16 foi resultado de fusão do texto do substitutivo rejeitado na noite anterior com outras propostas preexistentes e, portanto, não poderia ter sido posta em votação mesmo em uma interpretação mitigadíssima do art. 60, § 5º.

De outro ângulo, os impetrantes consideram a tese inversa: sendo inédita ainda na Casa Legislativa, a proposição não foi subscrita por, no mínimo, um terço de membros, como ordena o art. 60, I, da Constituição Federal. Segundo essa lógica,

não faz qualquer sentido supor que uma emenda inicialmente proposta possa se converter em plataforma universal e incondicionada para toda e qualquer outra proposição que se queira fazer, a qualquer tempo. Bastaria, portanto, iniciar regularmente a tramitação de uma única proposição sobre determinado assunto. Daí em diante, a maioria teria carta branca para empurrar qualquer novidade sem observar formalidade alguma, renovando as votações por tantas vezes quantas sejam de sua vontade. [...] No caso, nem é preciso recorrer a um exemplo acadêmico absurdo – a situação em exame desempenha esse papel com sobras. O que se verificou, na hipótese, foi a utilização de uma proposição já rejeitada como base para uma novidade apresentada horas antes da deliberação. Inegável, portanto, a violação à reserva de iniciativa.

Sustentam a aplicação da regra constitucional ao quórum das emendas aglutinativas a partir da fórmula proposta pelo art. 202, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cuja dicção é a de que “*somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer*”.

Elucidam a mecânica a partir das seguintes premissas: (i) não é porque as emendas aglutinativas têm a finalidade de fundir textos de outras proposições em trâmite na Casa Legislativa, que a elas é dispensado o quórum exigido ao projeto principal; (ii) nos casos de projeto de lei ordinária, em que é prevista a iniciativa parlamentar isolada, por derivação, não existe obrigatoriedade de quórum qualificado para a apresentação de emendas aglutinativas; (iii) o procedimento de emenda à Constituição Federal não permite

conciliar a regra da iniciativa qualificada (art. 60, I, da CF e art. 202, § 3º, do RICD) com a autoria isolada de projeto substancialmente novo e (iv) não é possível deixar de concluir que uma emenda aglutinativa apresentada após a fase de discussões é equivalente à proposição nova, a qual se subsume às mesmas regras de iniciativa da proposição originária.

De outro lado, os deputados federais denunciam, além das falhas procedimentais já comentadas, a negativa do direito de as minorias parlamentares debaterem a proposição aglutinativa e votarem pelo seu acolhimento ou não em ambas as Casas Legislativas, em dois turnos, tudo na forma do art. 60, § 2º, da Constituição Federal. A esse respeito, detalham:

O atropelo ao devido processo legislativo, no caso, é frontal e verdadeiramente assustador. Após intensos debates no âmbito da Câmara dos Deputados, um Substitutivo destinado a reduzir a maioria penal para os crimes hediondos foi rejeitado. Havia ainda algumas emendas pendentes de apreciação, bem como a proposição original, mas a maioria parece ter antevisto que nenhuma dessas proposições apresentaria conteúdo inovador que pudesse justificar nova votação. Sendo assim, embora os debates já estivessem concluídos, alguns poucos Parlamentares resolveram apresentar proposta alegadamente nova.

Assumindo que isso fosse possível, é inequívoco que as minorias tinham direito líquido e certo a que a matéria fosse discutida na forma própria, inclusive com observância das previsões regimentais que disciplinam a fase de discussões. De forma específica, as minorias tinham, pelo menos, o direito de analisar com o mínimo de atenção o conteúdo novo, articular com os demais parlamentares e se preparar

para uma nova rodada de discussão e votação. Caso tivesse tido essa oportunidade, o bloco minoritário poderia, *e.g.*, ter chamado a atenção dos colegas para a arbitrariedade de se criar, sem mais explicações e de improviso, uma nova cesta de crimes que justificariam a redução, operando com direitos fundamentais como se fossem frutas em uma feira livre.

O que se viu, contudo, não poderia ser mais oposto ao sistema constitucional e ao próprio senso comum. Com uma pressa inexplicável em projeto que tramita há 22 anos e tão polarizado, a Mesa Diretora resolveu colocar em votação a novidade poucas horas após sua apresentação, e sem nem sequer abrir uma janela formal de debates. Ao fim e ao cabo, uma emenda votada de susto, como se o objetivo deliberado fosse evitar a articulação por parte dos parlamentares com visão diversa. Sem surpresa, a inconstitucionalidade foi destacada da Tribuna por alguns Deputados, ignorados ostensivamente pelos membros da Mesa.

Em pedido de apreciação liminar, requer a sustação do processo legislativo até a decisão final quanto ao mérito da impetração, com fundamento nos aludidos indícios de violação do processo legislativo de emenda constitucional e a fluência do prazo regimental para a nova votação da matéria pela Câmara dos Deputados, tudo em cumprimento ao art. 60, § 2º, da Constituição Federal e art. 202, § 6º, do Regimento Interno da Casa Legislativa.

No mérito, os impetrantes buscam o reconhecimento dos seguintes itens:

- (i) seja anulada a votação da Emenda Aglutinativa nº 16; (ii) seja reconhecida a impossibilidade de se renovar a discussão da mesma matéria na corrente Sessão Legislativa; (iii) seja determinado que a apresentação de eventual nova proposição

observe a regra de iniciativa prevista no art. 60, inciso I, da Constituição, exigindo-se a subscrição de pelo menos 1/3 dos Deputados; e (iv) seja determinado que a votação de eventual nova proposição respeite a fase de discussão.

Notificada, a autoridade coatora, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, apresentou as informações requisitadas pelo Ministro Relator.

Subscrita pelo Ministro Celso de Mello, em razão da ausência eventual do Presidente e do Vice-Presidente da Corte, a decisão liminar indeferiu o pedido de sustação do processo legislativo alusivo ao Projeto de Emenda Constitucional 171/1993, dado que a votação em segundo turno da proposição somente ocorrerá no segundo semestre de 2016, afastando o alegado perigo na demora da prestação jurisdicional.

Em seguida, os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para confecção de parecer.

Esses são, em suma, os fatos de interesse.

2 DAS QUESTÕES DE DIREITO

2.1 Competência da Suprema Corte e legitimidade dos impetrantes

Primeiramente, importa reafirmar a competência do Supremo Tribunal Federal para conhecer e julgar ato apontado como

coator ordenado pela Mesa da Câmara dos Deputados, segundo o que determina o art. 102, I, *d*, da Constituição Federal², tendo em vista a perfeita compatibilidade entre a inclusão da proposição legislativa em pauta para votação e a atribuição de competência administrativa de direção dos serviços durante as sessões legislativas e a adoção de providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, tudo em conformidade com o art. 15, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados³.

No ponto relacionado à legitimidade de parlamentares na impetração de mandado de segurança com vistas a regularizar processo legislativo alegadamente defeituoso e evitar a promulgação de normas cujo âmbito de formação ultimou em desobediência às prescrições constitucionais, é conhecido o posicionamento favorável do Supremo Tribunal Federal, na linha do recente julgado:

2 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; [...] [sublinhado não original].

3 Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes: I – dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, ressalvada a competência da Comissão Representativa do Congresso Nacional; [...].

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-

-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido.

(MS 32.033, Relator Min. GILMAR MENDES, Relator p/ Acórdão Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, *DJe*-033 de 17 fev. 2014) [*sublinhado não original*].

Ademais, a impetração foi aviada tempestivamente, à vista de que a aprovação parlamentar da multicitada emenda aglutinativa ocorreu em 1º de julho de 2015 e o ajuizamento do *writ* se deu no dia 9 do mesmo mês.

Ultrapassadas as questões atinentes ao conhecimento do *mandamus*, urge passar às meditações sobre o mérito.

2.2 Análise do mérito – Da emenda aglutinativa

Os impetrantes destacam a existência de vícios na Emenda Aglutinativa 16/2015, entre eles o confronto com o limite temporal estabelecido no art. 60, § 5º, da Constituição Federal, assim redigido: “§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

É necessário estabelecer uma diferenciação para a compreensão da hermenêutica aqui utilizada, tendo em vista aferir as alegadas consequências da norma constitucional. As regras constitucionais da Subseção II, onde se encontra a norma em questão, tratam do rito delineado para a proposta de emenda à Constituição, o que difere essencialmente da chamada emenda aglutinativa.

Para buscar compreender o campo de significação do termo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que emenda “é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* a *e* do inciso I do art. 138”, na forma do respectivo art. 118.

As emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas e aditivas, tendo em vista a sua finalidade em relação à proposição principal, que pode ser, entre outras, uma proposta de emenda à Constituição.

Desse modo, é relevante estabelecer a premissa de que há uma dissociação semântica entre o que se denomina emenda aglutinativa e propriamente emenda à Constituição. Logo, a conclusão imediata dessa ponderação é que a votação de emenda aglutinativa não pode ser considerada nova proposta derivada de proposição rejeitada ou havida por prejudicada.

Em outros termos, o Substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional 171/1993⁴, votado e que não alcançou o quórum de três quintos dos parlamentares da Câmara dos Deputados, não pode ser reconhecido como “emenda rejeitada ou havida por prejudicada”, dada a pendência de outros instrumentos legislativos acessórios à proposição principal. De fato, não é demais lembrar, que o respectivo processo legislativo de emenda constitucional sequer findou, o que reafirma a inexistência de emenda rejeitada ou prejudicada.

Na doutrina constitucionalista, José Afonso da Silva afirma ser

corrente a concepção de que o direito de propor emendas é manifestação secundária do poder de iniciativa das leis. Alguns chegam mesmo a dizer que quem tem o poder de iniciativa tem o de emendas. [...] A emenda se insere num procedimento já instaurado pelo ato de iniciativa legislativa e identificado pelo seu objeto – matéria e interesses a ela relativos de que o projeto emendando constitui continente. O exercício do direito de emenda incide sobre esse conteúdo do projeto – se for emenda substancial –, pretendendo alterá-lo no sentido da vontade do titular da emenda. Mas a emenda – se acolhida – não atinge senão os interesses que o titular do poder de iniciativa legislativa propôs regulamentar. Neste, o proponente do projeto visa a regulamentar determinada matéria e alguns interesses referentes a ela; há, pois, escolha da matéria e escolha de interesses para a regulamentação. O direito de emenda, ao contrário, tem como

4 Uma vez que a exata conceituação dos termos é importante para o correto deslinde da presente controvérsia, frise-se que o que comumente é conhecido apenas por Substitutivo nada mais é do que uma emenda substitutiva, devidamente agregada a uma proposição legislativa principal, tal como se denota do § 4º do art. 138 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cuja redação é: “§ 4º A emenda que substituir integralmente o projeto terá, em seguida ao número, entre parênteses, a indicação ‘Substitutivo’”.

*objeto apenas o modo de regular a matéria, objeto do poder de iniciativa, isto é, incide apenas sobre interesses vinculados a ela: há escolha parcial de interesses a serem regulados pela pretendida lei. Tanto que não serão aceitas emendas, subemendas ou substitutivos que não sejam rigorosamente pertinentes à proposição; se a emenda se afastar desse preceito, poderá ser recusada pelo Presidente da Câmara, do Senado ou de Comissão (RICD, art. 125; RISE, art. 230, a). Aí está: a emenda não pode cuidar de outra matéria que não a do projeto de lei; [...]*⁵.

Esse posicionamento já foi aplicado pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do MS 22.503, tal como se observa no pronunciamento do Ministro Octávio Gallotti:

Surgiu, hoje, no debate, a invocação do art. 60, § 5º, da Constituição.

Mas tem, esse dispositivo, o claro propósito de impedir que emenda rejeitada na mesma sessão legislativa venha a ser objeto de nova apreciação.

Trata-se, ali, portanto, de emenda rejeitada. Essa é a espécie de que cuida a Constituição do Brasil, no art. 60, § 5º, ao passo que, na espécie em julgamento, argui-se renovação de matéria, dita rejeitada, no curso da tramitação de um mesmo projeto legislativo.

Uma coisa é emenda rejeitada, ao cabo de um processo legislativo findo e com o respectivo resultado definitivamente proclamado. Outra, é a renovação de uma etapa do processo legislativo ainda em tramitação.

A rejeição de emenda, de que trata a Constituição, proíbe a reiteração de proposta na mesma sessão legislativa.

Mas não se acha em jogo essa questão, que seria, ela sim, constitucional, por não estar em causa, como visto, a reitera-

5 SILVA, José Afonso. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 195-196.

ção de emenda rejeitada, mas, simplesmente, a controvérsia regimental em torno da sucessão de etapas, no processo legislativo.

Na mesma linha, o voto do Ministro Ilmar Galvão nos mesmos autos:

Os textos transcritos [art. 191, *caput*, e incisos I a VI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶] deixam claro que uma coisa é a emenda constitucional, e coisa diversa é a emenda que a esta se oferece. Assim, quando se fala em emenda supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa ou aditiva, o termo emenda não é aí utilizado na primeira acepção, mas na segunda.

Em consequência, a rejeição de uma emenda dessa última espécie não implicará a rejeição da emenda constitucional ou, mais precisamente, do projeto original.

No caso dos autos, portanto, a rejeição da emenda substitutiva – a qual, no dizer do § 4º ao art. 118 do RI, se denomina ‘substitutivo’, quando altera a proposição inicial em seu conjunto –, longe de significar a rejeição da emenda constitucional proposta pelo Poder Executivo, na verdade, apenas reabriu ensejo à votação desta, obviamente após a apreciação

6 Art. 191. Além das regras contidas nos arts. 159 e 163, serão obedecidas ainda na votação as seguintes normas de precedência ou preferência e prejudicialidade: I – a proposta de emenda à Constituição tem preferência na votação em relação às proposições em tramitação ordinária; II – o substitutivo de Comissão tem preferência na votação sobre o projeto; III – votar-se-á em primeiro lugar o substitutivo de Comissão; havendo mais de um, a preferência será regulada pela ordem inversa de sua apresentação; IV – aprovado o substitutivo, ficam prejudicados o projeto e as emendas a este oferecidas, ressalvadas as emendas ao substitutivo e todos os destaques; V – na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, a proposição inicial será votada por último, depois das emendas que lhe tenham sido apresentadas; VI – a rejeição do projeto prejudica as emendas a ele oferecidas; [...].

das outras eventuais emendas que lhe tenham sido oferecidas.

Em consequência, contrariamente ao que foi sustentado por alguns renomados pareceristas, em trabalho que nos vieram às mãos, não havendo sido concluído o processo legislativo alusivo à emenda constitucional em tela, não tem cabimento falar-se em emenda constitucional rejeitada e, por conseguinte, em afronta à norma do art. 60, § 5º, da Constituição, alegação que, justiça se faça aos impetrantes, não constou da inicial.

Como bem explanou a autoridade coatora,

as emendas apresentadas à matéria, inclusive as emendas aglutinativas, expressam, dessa forma, alternativas de regulamentação ao tema analisado pela Câmara dos Deputados. Apenas a aprovação de uma alternativa em detrimento das outras poderia conduzir à declaração de prejudicialidade de todas as demais. A rejeição de uma delas não tem o condão apresentado pelos impetrantes, e não acarreta o encerramento da tramitação da matéria, mas tão somente a apreciação da alternativa seguinte, conforme a ordem de preferência regimentalmente estabelecida. A matéria em tramitação só se considera “rejeitada” para os fins constitucionais e regimentais se a proposição principal for rejeitada em votação, hipótese na qual todo o processado vai ao arquivo. Portanto, diferentemente do que os impetrantes afirmam intencionalmente de maneira equivocada, a proposição principal aqui não é o substitutivo apresentado e rejeitado, mas a Proposta de Emenda à Constituição n. 171/1993. Assim, ao estabelecer a proibição de que matéria rejeitada seja objeto de “nova proposta na mesma sessão legislativa” o dispositivo constitucional não se refere – e nem poderia se referir – a uma emenda aglutinativa apreciada pelo Plenário como alternativa, na ordem regimental, ao texto original ou ao texto do Relator. Refere-se, sim a nova proposta de emenda constitucional, que teria sua tramitação obstada pelo fato de matéria idêntica ou semelhante já ter sido objeto de deliberação pelo Plenário naquela mesma sessão legislativa.

O processo legislativo, tal como concebido, inicia-se com o preenchimento dos requisitos constitucionais relativamente ao quórum (art. 60, I, II e III, da CF), às circunstâncias políticas vigentes (art. 60, § 1º, da CF), à matéria (art. 60, § 4º, da CF) e à limitação temporal (art. 60, § 5º, da CF). Uma vez satisfeitos, abre-se a oportunidade de discussão do projeto de emenda constitucional (art. 60, § 2º, da CF), a partir da intervenção de parlamentares favoráveis e contrários aos termos do projeto e da formação de blocos de maioria e minoria parlamentar.

É típico desse rito a adoção de instrumentos de racionalização do trabalho legiferante, sobretudo em um ambiente em que as matérias postas em análise podem se sobrepor ou se repelir, necessitando de procedimentos organizacionais próprios para que as variâncias de um mesmo tema veiculado em proposta de emenda constitucional possam ser catalogados, conhecidos e compreendidos pelos parlamentares em toda a sua extensão, de modo a permitir a devida confecção de um diploma legal apto a satisfazer a correspondente necessidade de regulamentação.

Desse modo, ainda que os impetrantes insistam na tese da violação frontal à norma do art. 60, § 5º, da Constituição, o resultado inescapável é o de que, inexistindo rejeição de emenda constitucional propriamente dita, é incogitável tal ofensa.

Ademais, apontar o descumprimento do art. 118, § 3º, e do art. 202, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, articulando uma derivação necessária da regra constitucional para tornar ineficaz ao próprio texto constitucional o ato coator da Mesa Diretora, esbarra no entendimento consagrado do Supremo Tribunal Federal de que os processos hermenêuticos fundados em regimentos internos de Casas Legislativas, por força da primazia da separação funcional dos poderes da República, estão imunes a críticas do Poder Judiciário, sob pena de flagrante invasão de competências igualmente estipuladas pelo texto constitucional:

MANDADO DE SEGURANÇA – PRETENDIDA SUSTENTAÇÃO ORAL NO JULGAMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL QUE APROVOU A NOMEAÇÃO DOS INTEGRANTES DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCEDIMENTAL EM SUA COMPOSIÇÃO – PRETENSÃO DOS IMPETRANTES, ENTRE OS QUAIS DIVERSAS ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO, AO CONTROLE JURISDICIONAL DO “ITER” FORMATIVO CONCERNENTE A REFERIDO ÓRGÃO COLEGIADO – LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, APENAS DOS CONGRESSISTAS – DELIBERAÇÃO DE NATUREZA “INTERNA CORPORIS” – NÃO CONFIGURAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

Não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o objetivo de questionar divergências “interna corporis” e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por

tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). – A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República. Precedentes.

(MS 33.705 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe-056 de 28 mar. 2016.)

Sob os mesmos argumentos, a imposição de quórum de subscrição para a inovação da matéria legislada por meio de emenda aglutinativa, segundo o art. 60, I, da Constituição Federal, não encontra sustentação, ante o fato de emenda aglutinativa ser meio intralegislativo de discussão e adequação das proposições legislativas.

Ademais, pelo fato de não ter havido nenhuma solução de continuidade do processo legislativo referente à Proposta de Emenda Constitucional 171/1993, não faria sentido algum prever o patrocínio multitudinário de parlamentares à citada emenda aglutinativa, na precisa medida em que a discussão legislativa da aludida proposta de emenda constitucional ainda estava em trâmite na Câmara dos Deputados.

Nesse mesmo sentido enveredou a Ministra Rosa Weber, por ocasião do indeferimento do pedido de medida liminar nos autos do MS 33.630:

As emendas aglutinativas operam, assim, no contexto da existência de duas proposições normativas anteriores assimiladas pela proximidade de seus objetos, fundindo-os por transação. São diversos os conceitos de Emenda Constitucional (este referente tanto à PEC que inicia o processo legislativo, quanto à sua eventual Emenda, ambas tributárias do endosso parlamentar no quórum constitucional estabelecido) e de Emenda Aglutinativa. Estas não necessitam de quórum especialmente determinado pela Constituição Federal; no caso de trâmite de Emendas Constitucionais, a exigência do art. 60, I, deve estar atendida pelas proposições normativas originais, quais sejam, aquelas sobre as quais porventura incide a aglutinação. As Emendas Aglutinativas são propostas nos termos do art. 122 do RICD: “Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se referam, pelos Autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número”. O dispositivo constitucional ora versado não guarda relação de pertinência com o processamento de emendas aglutinativas, pois inconstitucionalidade por questão de quórum incide sobre as proposições legislativas originais, não sobre o procedimento de agregação. Os impetrantes tratam do art. 60, I, da Constituição Federal no mesmo contexto em que discorrem acerca do art. 60, § 5º, ou seja, no sentido de que a inconstitucionalidade estaria demonstrada por razões de conteúdo – tanto na perspectiva de que haveria inovação material na Emenda Aglutinativa nº 28, quanto a partir da identidade entre as duas Emendas Aglutinativas votadas com um dia de diferença. Requerem o reconhecimento de inconstitucionalidade na utilização supostamente desvirtuada das Emendas Aglutinativas. A alegação não diz, portanto, com a questão do quórum mas com as circunstâncias do caso, e por isso será abordada ao exame da suposta violação do art. 60, § 5º,

da Constituição Federal, em item a seguir; [...] [*sublinhado não original*].

Ainda que os impetrantes discordem acerca da aplicabilidade do MS 33.630 ao caso em exame, a comparação está concentrada à forma de compreensão do que seja o fenômeno da emenda aglutinativa na mecânica legislativa, noção em todo desvincilhada dos permissivos constitucionais relativamente à emenda constitucional propriamente dita.

Aduzir, em consequência de uma aumentada permissividade de iniciativa para a proposição de emendas aglutinativas, acerca da viabilidade de a maioria parlamentar ter “carta branca” para impor uma ou outra novidade sem a observância de nenhuma outra formalidade poderia se enquadrar como uma descrição exagerada, porquanto há meios regimentais para obstar a tramitação de uma proposição legislativa cujo trâmite não se ajuste aos procedimentos constitucionais de emenda da Constituição, sobretudo à regra voltada para a formação de quórum qualificado de votação. E a adoção de uma ou outra saída é permitida a grupos minoritários de deputados federais.

Se, por um lado, as amarras do curso de formação da emenda constitucional, ou de outras espécies normativas produzidas pelo Parlamento, podem ser acionadas pelas minorias para provocar debates mais aprofundados; de outro, é inegável que a presença de maioria qualificada é capaz de aprovar medidas legislativas que não

agradem a todos. Para além da conveniência legislativa ou da irremediável necessidade de aprovação de dado tema, o que importa é que a tal maioria parlamentar a quem os impetrantes se referem é, como eles próprios, formada de mandatários do povo e habilitados à atividade legiferante pelo regime democrático adotado pela Constituição Federal.

Esse modelo de democracia semidireta ou participativa é brevemente expressado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao asseverar que

*a lei devia ser a expressão da vontade geral, portanto da identificação do interesse comum, pela razão humana despida de preconceitos e perversões, ao qual a vontade de todos necessariamente haveria de tender. A expressão dessa vontade cabe à Nação, por seus órgãos que a representam. Tais órgãos, e sobretudo o Legislativo, se compõem, sem dúvida, de representantes da Nação, a cujos interesses exclusivamente devem servir, mas esses mandatários são eleitos pelo povo.*⁷

Os fundamentos até aqui conhecidos, sem necessitar de exame mais metucioso, não se enquadram como violadores de estrita norma constitucional, o que permitiria dessa Corte Suprema a devida reprimenda. Assemelham-se a recurso extraparlamentar para garantir, de um lado ou de outro, a busca por um resultado favorável, ainda que o resultado legislado sobre o tema de fundo – a redução da maioria penal para determinados atos típicos e a

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 103.

sua aplicabilidade ao caso concreto – seja passível de críticas e mereça eventual exame futuro no âmbito da jurisdição constitucional.

2.3 Análise do mérito – Da supressão de fase no processo legislativo

Entretanto, analisado todo o procedimento legislativo, uma falha insanável ressalta aos olhos: a subtração do dever/direito do parlamentar à ampla discussão da matéria, ainda que constante de uma das proposições legislativas acessórias ao projeto de emenda que deflagrou o rito legislativo.

Isso se deu em razão de que, poucas horas após a rejeição do Substitutivo à PEC 171/1993, foi apresentada a Emenda Aglutinativa 16, deixando-se de lado toda a fase precedente de discussões e composições políticas, mormente da relevante minoria de parlamentares contrária à alteração constitucional. Não houve tempo hábil para que as lideranças partidárias pudessem sequer participar ativamente do desenrolar dos trabalhos legislativos.

Ademais, não prospera a alegação da autoridade coatora de que o projeto de emenda constitucional em questão já tramita na Câmara dos Deputados desde o ano de 1993 e que todas as possíveis discussões e variações legislativas sobre o assunto já estariam virtualmente esgotadas, não havendo nada de novo no teor da Emenda Aglutinativa 16.

A impropriedade dessa afirmação é, com toda razão, contestada pela sempre presente faculdade do legislador de apresentar seu ponto de vista e, com efeito, ter espaço no processo legislativo para expor os defeitos e as limitações da norma em formação e sugerir mudanças e incrementos.

Por outro lado, cada variação (em suas diversas tipologias processuais intraparlamentares) do projeto principal de emenda constitucional constitui uma unidade normativa autônoma com visão específica e motivações particulares do fenômeno da diminuição etária da maioria penal. A só variabilidade de projetos sob o auspício do mesmo tema já demonstra o insuperável e prévio debate entre os deputados federais para a definição de coalizões dos interesses políticos em jogo.

Esse dever/direito de participação parlamentar no processo de formação da emenda constitucional está prescrito no art. 60, § 2º, da Constituição Federal⁸, quando se reporta às fases de discussão e votação da proposta legislativa pelo Congresso Nacional.

Na democracia representativa, a principal função do Parlamento é a representação do povo no seio do poder estatal primário, onde as decisões políticas mais abrangentes e influentes têm lugar. Portanto, é a participação desdobramento lógico da repre-

8 Art. 60. [...] § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. [...]

sentação que, sem a concretização da primeira, restará anulada a última.

A doutrina observa de igual modo esse imperativo:

A dialógica, a negociação e o discurso recaem sobre a noção de Processo. Trata-se de requisitos essenciais à formação de um provimento final exigidos pela presença de contraditório.

De acordo com essa dialogicidade inerente ao contraditório e à ampla defesa, há a exigência, no decorrer do Processo, da participação de sujeitos (parlamentares) guardando entre a simetria de suas posições exercitadas num espaço procedimental isonômico enquanto instância crítica de construção da lei (provimento).

Em função dessas conclusões, o próprio Fazzalari já havia sustentado esse mesmo propósito quando reconheceu que essa estrutura dialética do Procedimento, na fase preparatória do provimento, exige a participação dos representantes atuando de maneira efetiva e guardando as equivalentes correspondências entre as várias posições [...].

É nesse sentido que Aroldo Plínio ao apreciar os aspectos igualitários do Processo lembra que “pelo princípio do contraditório, as partes têm a garantia, hoje constitucional, de participar, em contraditório, da formação do Procedimento, o que implica em absoluta igualdade, em simétrica paridade”.

Aliás, como bem observou Marcelo Galuppo, via de regra, quanto ao processo de elaboração da lei “[...] pode-se falar, mesmo que metafóricamente, em interessados e contrainteressados (no sentido de enquanto legisladores e assim representantes dos cidadãos, dotados de interesses divergentes), e porque todos estes podem participar dos atos que levam ao provimento (no caso, a publicação de uma lei) em simétrica

paridade, é que o Processo Legislativo pode ser caracterizado como Processo”.

Nesse passo, o estabelecimento da dialogicidade é fundamental para a obtenção do consenso entre os congressistas no sentido de possibilitar a apreensão das diferenças de enfoque, o que certamente terá o condão de viabilizar e legitimar a proposição mais democrática. Portanto, para que isso aconteça, o campo de atuação desses parlamentares não pode ser restringido, a fim de que possam efetivamente participar em simétrica paridade. É essa a dimensão concluída por Galluppo, ao sintetizar que “só pode ser considerada legítima a norma que, em tese, contar com a adesão racional de todos os envolvidos, o que só é possível se a todos for permitido participar, mesmo que potencialmente, do discurso”.

Rosemiro Leal, ao discorrer sobre a existência de um Direito Democrático, observa, com apoio em Marcelo Cattoni e Genaro Carrió, que a atividade construtora da lei “no Estado de Direito Democrático (se algum dia alcançado), há de passar, à sua legitimidade, pela principiologia do Processo Constitucional procedimentalizado, em que maiorias e minorias estejam em isonomia discursiva para o exercício do contraditório e da ampla defesa de suas ideias”. [...]

O certo é que do ponto de vista processual, até aqui exposto, há de se postular a erradicação dessa técnica [voto de liderança] pela adoção do Devido Processo Legal que, se observado, assegura o exercício amplo do contraditório. Se o debate não for amplo, se não houver a participação parlamentar plenária e da sociedade pela crítica processualizada incessante e, sim, o acatamento da posição de um líder, não se poderia falar que na produção da lei houvesse a vontade do legislador político (o cidadão).

Ainda que se articule a hipótese de existir a denominada vontade do legislador, ela só virá juntamente com a discussão ampla da maioria dos congressistas sobre determinada proposição, e não da vontade de poucos (comissão), e muito menos da orientação de um líder da bancada governista. Em havendo continuidade dessas práticas, negar-se-iam o contra-

ditório, a ampla defesa e a isonomia e, por consequência, a própria legitimação do Direito. [...]

Obviamente, é requisito à obtenção de um debate discursivo procedimental o conhecimento prévio da pauta de votação que realmente deve ser observada, já que é o instrumento que permite a plena participação dos parlamentares, e de uma forma indireta, da própria sociedade política que se vê representada. [...]

Marcelo Galuppo esboçou uma compreensão do Processo Legislativo, com apoio no instrumental oferecido pela filosofia da linguagem e teoria social contemporânea, a partir do pensamento habermasiano, tendo em vista que a fundamentação das normas se encontra no consenso a que chegam os parlamentares através de suas ações comunicativas.

Sergio Cademartori, comentando a contribuição habermasiana sobre legitimidade, sustenta, com base nas reflexões de Saavedra, que existe legitimidade quando as normas “forem resultado de um acordo intersubjetivo, fruto por sua vez, de um processo de diálogos (intercâmbio público das razões) acontecido sob condições ideais [...]”.

O reconhecimento dessas “condições ideais”, nesta pesquisa, estaria vinculado, especificamente, à observância do Devido Processo Constitucional. Para utilizar a observância do próprio Rosemiro Leal, “o procedimento democrático de Habermas só poderia ser factível pelo modelo e estrutura espacio-temporal regida pelo Processo como instituição constitucionalizada jurídico-principiológica, e não por quaisquer interações comunicativas procedimentais ocorrentes na base cultural de produção do direito, ainda que constitucionalmente permissíveis”.

Dessa forma, as chamadas condições ideais de comunicação que legitimam o diálogo que, por sua vez, legitima o acordo e o consenso, por sua vez legitimadores da validade moral de uma norma, não podem ocorrer num espaço descomprometido da principiologia jurídico-processual caracterizadora do

paradigma discursivo do Estado Democrático de Direito constitucionalmente instituído⁹.

Sem dúvida, portanto, é imprescindível a verificação de certo prazo para a inclusão do projeto de emenda aglutinativa em pauta, em ordem a permitir a adesão às convocações partidárias e ocorrer uma votação dotada da participação dos parlamentares em um contraditório de ideias e de posições.

Desse modo, parece ser razoável à Procuradoria-Geral da República a implementação de prazo mínimo não inferior a cinco sessões, em analogia ao prazo concedido para a apresentação da própria emenda aglutinativa, a teor do art. 119, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹⁰, entre a publicação de aviso e o dia pautado para a correspondente votação.

3 CONCLUSÃO

As circunstâncias do presente caso induzem à pronúncia de nulidade da votação da Emenda Aglutinativa 16 pelo Supremo Tribunal Federal, já que incontornável a conclusão pela ausência de oportunidade de debates entre os interlocutores no seio do Parla-

⁹ DEL NEGRI, André. *Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 140-147.

¹⁰ Art. 119. [...] § 1º As emendas serão apresentadas no prazo de cinco sessões, após a publicação de aviso na Ordem do Dia das Comissões. (*Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991*)

mento, definindo ainda a regra de um interstício mínimo de cinco dias para o reestabelecimento das discussões congressuais.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo deferimento parcial dos pedidos deduzidos no mandado de segurança, nos termos deste parecer.

Brasília (DF), 19 de outubro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/UASJ