

A LEGÍTIMA DEFESA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, A DEMOCRÁTICA PROTEÇÃO DAS MINORIAS, O DIREITO CONSTITUCIONAL DE RESISTÊNCIA E A OBSTRUÇÃO REGIMENTAL: CONSIDERAÇÕES CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS SOBRE A OCUPAÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL POR SEIS SENADORAS

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior¹

Resumo: O presente artigo objetiva apresentar considerações de natureza constitucional e regimental sobre o exercício da obstrução parlamentar como instrumento de concretização do direito à legítima defesa do devido processo legislativo, da defesa das minorias parlamentares como corolário do princípio democrático e do direito constitucional de resistência, tendo como base factual a ocupação da Mesa do Senado Federal por Senadoras de partidos de oposição.

Palavras-chave: devido processo legislativo; legítima defesa; princípio democrático; proteção às minorias nas Casas Legislativas; direito constitucional de resistência; atos de obstrução nos Parlamentos.

Apresentação

No dia 11 de julho de 2017, seis Senadoras de partidos de oposição ao Governo do Presidente Michel Temer – Fátima Bezerra (PT/RN), Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Gleisi Hoffmann (PT/PR),

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal na área do Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Partidário. Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília (UnB). Ex-Consultor-Geral da União da Advocacia-Geral da União (2007-2010). E-mail: rjorge@senado.leg.br

Regina Souza (PT/PI), Ângela Portela (PDT/RR) e Lídice da Mata (PSB/BA) – ocuparam a Mesa do Senado Federal e impediram o início da Sessão Deliberativa Extraordinária da qual constava como item único de pauta, para encaminhamento de líderes e votação, em turno único, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 38, de 2017 (nº 6.787, de 2016, na Casa da origem), que *altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e as Leis nºs 6.019, de 1974, 8.036, de 1990, e 8.212, de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.*

A ocupação, segundo as próprias Senadoras, tinha como objetivo principal criar as condições necessárias para a negociação com os partidos políticos que integram a base de sustentação do Governo Temer, com vistas ao acolhimento de emendas pontuais ao texto encaminhado pela Câmara dos Deputados.

Ainda segundo as Senadoras, essa iniciativa foi motivada pela negativa dos relatores da matéria no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em acolher, ao longo de toda a tramitação da proposição no Senado Federal, qualquer alteração ao texto encaminhado pela Câmara dos Deputados, mesmo com a admissão expressa – que consta do corpo dos respectivos pareceres –, por parte desses mesmos relatores, da existência de pontos no projeto de lei que deveriam ser alterados.

Argumentaram os relatores e os principais interlocutores do Governo Federal no Senado Federal que os pontos indesejados do PLC nº 38, de 2017, seriam vetados pelo Presidente da República e, em momento imediatamente posterior, seria encaminhada medida provisória ao Congresso Nacional promovendo as mudanças reputadas necessárias.

Esse “acordo de procedimentos” com o Governo Federal foi materializado em carta subscrita pelo próprio Presidente Michel Temer apresentada perante a CCJ pelo relator da matéria, Líder do Governo e Presidente do PMDB, Senador Romero Jucá.

Irresignadas com a solução proposta, e em face da perspectiva de encerramento do processo legislativo, as Senadoras decidiram ocupar a Mesa do Senado Federal e criar um fato político que pudesse viabilizar outra conclusão para o impasse criado.

A ocupação gerou repercussão majoritariamente negativa na grande mídia e entre alguns Senadores, marcada por duras críticas ao caráter supostamente inusitado, radical, infantil, abusivo, autoritário e antidemocrático do ato. Diversos foram os pronunciamentos e manifestações, dentro e fora do Senado Federal nesse sentido.

No final da tarde do próprio dia 11 de julho de 2017, o Senador José Medeiros (PSD/MT) e outros quatorze Senadores apresentaram denúncia ao Conselho de Ética do Senado Federal – Petição (PCE) nº 2, de 2017 –, em que pleiteavam a abertura de procedimento disciplinar em face das Senadoras para que fosse apurada a eventual prática de ato incompatível com a ética e o decoro parlamentar, pelo fato de terem impedido a instalação e regular continuidade da 100ª Sessão Deliberativa Extraordinária do Senado Federal.

No dia seguinte, 12 de julho, o Senador José Medeiros e demais Senadores aditaram a denúncia para nomear expressamente as Senadoras que teriam impedido o início da Sessão do Senado Federal.

Em despacho datado do mesmo dia 12 de julho, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Senador João Alberto, recebeu a denúncia e determinou sua autuação, por entender presentes os requisitos regimentais para sua admissibilidade – em especial, a legitimidade dos autores da denúncia, a identificação das Senadoras responsáveis e dos fatos que lhe são atribuídos, e as respectivas provas.

No dia 13 de julho de 2017, as Senadoras denunciadas apresentaram pedido de reconsideração da decisão do Presidente do Conselho de Ética. As seis Senadoras, apoiadas por 21 (vinte e um) outros Senadores e Senadoras, alegaram, em síntese, que: *i*) o pedido inicial apresentado ao Conselho de Ética como representação estava eivado de vício formal já que essa modalidade de provocação do Conselho só caberia aos partidos políticos ou à Mesa; o aditamento posterior pelos autores com a retificação da denominação para denúncia confirmaria o alegado; *ii*) não teria havido a individualização de condutas na denúncia, o que acarretaria sua nulidade; *iii*) o ato de ocupar a Mesa é corriqueiro e legítimo, havendo precedentes na Casa; e, por fim, *iv*) o Presidente do Senado não foi impedido de exercer suas prerrogativas, visto que determinou a suspensão da Sessão e sua posterior reabertura.

No dia 9 de agosto de 2018, o Conselho de Ética decidiu, por 12 votos a 2, em apreciação de pedido de reconsideração formulado em questão de ordem do Senador Humberto Costa, pelo arquivamento da denúncia contra as seis Senadoras. A decisão fundou-se nos argumentos de falhas processuais e na inexistência de quebra de decoro por parte das Senadoras².

² Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/08/conselho-de-etica-arquiva-denuncia-contras-senadoras-que-ocuparam-mesa-do-senado>. Acesso 09/08/2017.

Registre-se, por fim, neste breve apanhado histórico dos fatos que contextualizam o ato de ocupação da Mesa dos trabalhos pelas seis Senadoras, que o Líder do Governo no Senado, Senador Romero Jucá, afirmou que a minuta da medida provisória “acordada” com o Senado Federal estaria quase pronta e seria publicada antes da efetivação das alterações na legislação trabalhista, eis que a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, publicada no Diário Oficial no dia seguinte, prevê em seu art. 6º que sua vigência somente se inicia após decorridos cento e vinte dias de sua publicação oficial³.

O presente artigo objetiva, então, apresentar algumas considerações de natureza constitucional e regimental sobre o tema. Entendemos que a discussão de fundo proposta neste artigo não foi travada pelo Conselho de Ética e pode ser usada como parâmetro para futuros debates no Senado Federal ou em qualquer outra Casa Legislativa do país.

No **Capítulo 1**, abordaremos o direito subjetivo do parlamentar ao **devido processo legislativo** e a questão conexa de sua **legítima defesa**.

Avaliaremos, no **Capítulo 2**, em que medida o **princípio democrático**, do qual decorre a **proteção às minorias nas Casas Legislativas**, se relaciona com o tema principal do estudo, qual seja, os fundamentos e efeitos da ocupação da Mesa do Senado Federal por seis Senadoras.

³ Disponível em http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/14/mp-que-altera-reforma-trabalhista-sai-em-alguns-dias-diz-juca?utm_source=hpsenado&utm_medium=carousel_1&utm_campaign=carousel. Acesso em 17/07/2017.

O exercício por parlamentares do **direito constitucional de resistência** a medidas reputadas injustas e ilegítimas é o objeto do **Capítulo 3**.

No **Capítulo 4** faremos algumas considerações de natureza constitucional e regimental à prática de **atos de obstrução nos Parlamentos**, com especial destaque para sua relação, como instrumento de concretização, do direito à legítima defesa do devido processo legislativo, da defesa das minorias parlamentares e do princípio democrático, e do direito constitucional de resistência tratados nos capítulos precedentes.

Seguem-se as **Considerações finais** e as **Referências bibliográficas**.

1. O direito subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo e a questão conexa de sua legítima defesa: a reação às violações constitucionais e regimentais cometidas na apreciação do PLC nº 38, de 2017 – “Reforma Trabalhista”

Antes que iniciemos a análise das violações constitucionais e regimentais verificadas na tramitação da “reforma trabalhista” do Governo Temer no Senado Federal e o exercício da legítima defesa ao direito do parlamentar ao devido processo legislativo, é importante analisar o contexto geral em que se dá esse debate.

1.1. Contextualização

Essa contextualização é fundamental para que possamos extrair a melhor interpretação das normas constitucionais e regimentais que regem a matéria. Para Friedrich Müller (2008, p. 192-221), importante

constitucionalista, filósofo e idealizador da Teoria Estruturante do Direito, é dever do intérprete analisar não somente o texto literal das normas (norma-texto), antes é necessário invocar sua finalidade, sua ideia normativa fundamental (norma-programa) e avaliar o contexto e possibilidades reais em que está sendo analisada (norma-âmbito) para que desse exercício hermenêutico resulte a norma de direito apta a ser aplicada ao caso concreto.

O país atravessa, desde a publicação dos resultados das eleições presidenciais de 2014, que consagraram a vitória da Presidente Dilma Rousseff, uma conjuntura político-institucional bastante conturbada. Esse estado de coisas culminou com o afastamento da Presidente, em maio de 2016, e seu posterior impedimento em agosto de 2016.

A turbulência político-institucional permaneceu com o exercício inicialmente provisório da presidência pelo então Vice-Presidente Michel Temer que viria, em agosto de 2016, a efetivamente exercê-la, com o impedimento e a sucessão constitucional da Presidente Dilma. A permanência da instabilidade foi atribuída pelos estudiosos do tema à baixa legitimidade do Vice-Presidente feito Presidente visto não ter sido o destinatário principal dos 54 milhões de votos que elegeram a Presidente Dilma; ao trauma gerado pelo *impeachment* declarado, segundo parte significativa da comunidade jurídica nacional e internacional, sob controversos argumentos; à polarização político-ideológica existente na sociedade potencializada pelos eventos que rapidamente se sucederam desde o final de 2014; à grave crise econômica; aos baixos índices de popularidade do Presidente e de seu Governo; à publicidade conferida às investigações criminais levadas a efeito pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e as denúncias que, apresentadas, atingiram

Ministros e auxiliares diretos do Presidente Temer que integravam o núcleo principal do Governo.

Todas essas circunstâncias impuseram ao Presidente Temer e ao seu governo a necessidade de rápida definição de uma linha de atuação e de produção imediata de resultados no enfrentamento da crise econômica.

Adotou-se, inicialmente, a estratégia da grave contenção dos gastos públicos, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu “Novo Regime Fiscal” no âmbito do Governo Federal, na apresentação, em dezembro de 2016, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, conhecida como a “PEC da reforma previdenciária” e do Projeto de Lei nº 6.787, de 2016, também no final de dezembro de 2016, que propunha a “reforma trabalhista”. Depois de aprovado na Câmara dos Deputados, esse projeto – que interessa diretamente no debate proposto por este estudo – passou a tramitar no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 38, de 2017.

O cenário político-econômico-institucional, que já era turbulento, foi agudizado, sob a ótica econômica, com a manutenção dos baixos índices de produção, com a queda da arrecadação tributária, com a manutenção e posterior agravamento dos índices de desemprego e da grande resistência demonstrada por segmentos organizados da sociedade – reproduzida na Câmara dos Deputados – quanto à aprovação da “reforma da previdência social”.

A válvula de escape do Governo Temer era então a “reforma trabalhista” que, apesar da ampliação de seu escopo original pelas alterações promovidas pela Câmara dos Deputados, foi aprovada e encaminhada, no final de abril de 2017, ao Senado Federal.

Durante a tramitação da matéria no Senado Federal, mais precisamente em 26 de junho de 2017, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, apresentou ao Supremo Tribunal Federal (STF) denúncia pelo cometimento de crime de corrupção passiva pelo Presidente Michel Temer durante o exercício de seu mandato. No dia 29 de junho subsequente, a Presidente do STF, Ministra Cármen Lúcia, encaminhou a denúncia à Câmara dos Deputados.

O objetivo dessa breve digressão histórica – que reproduz análises que há tempos vêm sendo feitas – é, como dito, apresentar o contexto em que estava imerso o Senado Federal na apreciação do projeto de lei da “reforma trabalhista” e a intenção do Governo de vê-la rapidamente aprovada, para, a partir desses parâmetros fáticos, desenvolvermos os argumentos de ordem constitucional, jurídica e regimental que entendemos oportunos ao debate ora travado sobre a atuação das seis Senadoras que ocuparam a Mesa do Senado Federal.

É impossível ao intérprete do Direito analisar determinada situação sem levar em consideração todos os fatores que a impactam, em especial, quando o que está em debate é a atuação de membros do Senado Federal, uma das Casas do Congresso Nacional, que possui a missão precípua de participar do processo de elaboração das normas que irão reger a vida de toda a população.

1.2. O direito ao devido processo legislativo

O exercício da função legislativa do Estado no nível federal a cargo do Congresso Nacional e de suas Casas Legislativas – Senado Federal e Câmara dos Deputados – funda-se, essencialmente, na análise e deliberação sobre as matérias de competência da União e na fiscalização e

controle dos atos do Poder Executivo (cf. arts. 48 c/c 59, e 49, inciso X, da Constituição Federal).

O conceito que adotaremos de direito ao devido processo legislativo neste estudo é o direito atribuível aos parlamentares de ver respeitado o devido processo legal, previsto no inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal (CF), aplicado ao processo legislativo, consoante pacífica jurisprudência do STF.

E o que seria o devido processo legal aplicado ao processo legislativo? Nada mais que o direito do parlamentar à estrita observância das normas constitucionais, legais e regimentais que regem a elaboração das proposições legislativas.

Nesse contexto, é fundamental que se observe que a Constituição Federal estabelece, de forma expressa, na Seção VIII (Do Processo Legislativo), do Capítulo I (Do Poder Legislativo), do Título IV (Da Organização dos Poderes), que abarca os arts. 59 a 69, as regras que balizam a elaboração das proposições legislativas.

Da mesma forma, há que se respeitar as regras veiculadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF.

Por fim, há que se aferir a compatibilidade dos atos que conformam o processo legislativo ao Regimento Interno do Senado Federal (art. 52, inciso XII, da CF), que é o diploma normativo fixador das balizas para cumprimento de suas competências constitucionais precípua: a

elaboração das leis, em sentido lato, e a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo.

Dessa forma, é preciso destacar a existência de um direito, titularizado por parlamentares, no âmbito de sua competência, ao devido processo legislativo. Essa questão encontra-se há muito tempo pacificada na doutrina, na legislação e na jurisprudência do país.

O Supremo Tribunal Federal entende ser possível a impetração de mandado de segurança para proteger o direito líquido e certo do parlamentar ao devido processo legislativo quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública.

É importante destacar, neste ponto, que a acepção que adotamos nesta parte do estudo é uma acepção limitada, que reconhece a titularidade do direito ao devido processo legislativo apenas aos parlamentares e que admite a possibilidade do controle jurisdicional do processo de elaboração de normas apenas quando violadas as normas procedimentais expressamente previstas no texto constitucional.

Essa perspectiva hermenêutica – que é a majoritariamente adotada pelo STF – é duramente criticada por parte significativa da doutrina constitucional, especialmente aquela que tem se especializado na análise do controle jurisdicional sobre o processo legislativo. Trataremos desses aspectos mais adiante no texto.

A reprodução do conceito de direito ao devido processo legislativo adotado majoritariamente pelo STF nesta parte inicial do estudo significa não a adesão a seus contornos minimalistas, mas a tentativa de

demonstrar que, mesmo nessa perspectiva limitada, podem ser identificadas violações na tramitação do PLC nº 38, de 2017.

Postas a contextualização fática e as considerações de natureza conceitual, passemos à tentativa de identificação das violações ao texto constitucional e às normas regimentais perpetradas na tramitação do PLC nº 38, de 2017.

O primeiro aspecto a ser considerado é a omissão do Senado Federal no exercício de uma de suas mais importantes competências constitucionais, vale dizer, a de promover a revisão das proposições legislativas encaminhadas pela Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1988 estabelece no *caput* de seu art. 65 que o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Dispõe, também, no *caput* de seu art. 64 que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República se iniciam na Câmara dos Deputados.

Foi o que ocorreu com o projeto de lei da “reforma trabalhista”. O projeto, de iniciativa do Presidente da República, que alterava não mais que uma dezena de dispositivos da CLT foi submetido inicialmente à deliberação da Câmara dos Deputados. Nessa Casa, sofreu profundas transformações levando à conformação de substitutivo integral que, em sua versão final, alterava mais de duas centenas de dispositivos da CLT e demais diplomas legais trabalhistas.

Esse foi o texto final encaminhado ao Senado Federal. Esse foi o texto no qual o Senado Federal se negou a promover qualquer alteração e que foi encaminhado, após tramitação célere em suas comissões e Plenário, à sanção do Presidente da República, tendo se convertido na Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que *altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.*

Uma questão que pode ser levantada é: não poderia o Senado fazer o que fez, vale dizer, aprovar na íntegra o texto encaminhado pela Câmara dos Deputados, sem promover nenhuma alteração?

Evidentemente que sim. Bastaria, para tanto, ter demonstrado sua concordância absoluta com o texto, a despeito de a matéria ser de grande complexidade e abrangência, com impactos diretos sobre mais de cem milhões de pessoas que são aquelas consideradas economicamente ativas no Brasil, e desde que a tramitação tivesse observado o devido processo legislativo.

Mas não foi isso o que ocorreu. O Senado demonstrou divergência intestina com ao menos seis itens, indicou expressamente a necessidade de reformulação do texto nessas partes e, ainda assim, optou por aprová-lo na íntegra, demitindo-se de seu papel de Casa revisora, em expressa violação ao art. 65 da Constituição.

Essa omissão materializou-se com a apresentação e aprovação de parecer condicionado na CCJ e na CAE, espécie de manifestação que viola de forma flagrante o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e

macula o processo legislativo de forma incontornável. Tentaremos explicar melhor essa situação.

O art. 133 do RISF estabelece que todo parecer deve ser conclusivo em relação à matéria a que se referir. Assim, o relator que apreciar um projeto de lei ou uma proposta de emenda à Constituição terá que se posicionar sobre o tema após a análise efetuada. A conclusão pode ser: pela aprovação total ou parcial da proposição – na aprovação parcial, como o nome indica, parte da proposição analisada é aprovada e parte é rejeitada (art. 133, inciso I); pela rejeição integral da proposição (art. 133, inciso II); ou por seu arquivamento, que, quando se refere a proposição legislativa – como, por exemplo, o projeto de lei da “reforma trabalhista” – é considerada, também, pela rejeição (art. 133, inciso III c/c § 1º).

É inadmissível, à luz do RISF, que o relator não se posicione sobre determinada proposição submetida à sua apreciação ou, ainda, que estabeleça condições para sua manifestação.

Assim, não é lícito que um parecer atrele, por exemplo, o posicionamento do relator à ocorrência de algum evento futuro e incerto, posterior à sua manifestação, ainda mais quando esse evento estiver na esfera de competência e discricionariedade de outro Poder. Essas manifestações de vontade condicionadas são repelidas pela norma regimental.

Contudo, foi exatamente o que ocorreu na manifestação dos Relatores do projeto de lei da “reforma trabalhista” na CAE, na CAS e na CCJ.

Nas três Comissões, o relatório concluía pela aprovação a despeito de expressa manifestação de divergência quanto a pontos essenciais da proposição. Nesses pontos os relatores faziam referência a um “acordo” que tinha sido celebrado entre representantes do Poder Executivo federal e alguns líderes partidários no Senado Federal que assegurava o veto do Presidente da República aos dispositivos com os quais não havia concordância e, movimento seguinte, a edição de medida provisória para deles tratar. Vejamos.

Em 6 de junho de 2017, foi aprovado o relatório do Senador Ricardo Ferraço, que passou a se constituir no Parecer (SF) nº 34, de 2017, na CAE⁴. Extraímos desse Parecer os seguintes trechos que nos parecem elucidativos ao tema debatido:

3. Recomendações de vetos

Em que pese nossa convicção pelo necessário aperfeiçoamento das leis trabalhistas, pautada pelo binômio flexibilização e proteção, não podemos estar alheios às críticas construtivas apresentadas ao projeto pelos participantes das audiências públicas que realizamos, pelos representantes sindicais que recebemos e pelas emendas apresentadas pelas Senhoras Senadoras e Senhores Senadores a esta Comissão. **Deste modo, concertamos junto ao Poder Executivo que alguns itens da proposta em tela devem ser vetados, podendo ser aprimorados por meio da edição de medida provisória que contemple ao mesmo tempo o intuito do projeto aprovado na Câmara dos Deputados e o dever de proteção externado por muitos parlamentares.** Portanto, são os seguintes os pontos do projeto que compõem este entendimento institucional: (...) (grifamos)

O Parecer passava, em seguida, a identificar expressamente os pontos sobre os quais não havia consenso e que seriam objeto de veto e de medida provisória futuros: *i)* gestante e lactante em ambiente insalubre; *ii)* serviço extraordinário da mulher; *iii)* acordo individual para a jornada 12

⁴ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5326353&disposition=inline>. Acesso em 14 de julho de 2017.

por 36 horas; *iv*) trabalho intermitente; *v*) representantes dos empregados; *vi*) negociação do intervalo intrajornada.

A despeito de todas essas considerações, o voto de Sua Excelência o Senador Ricardo Ferraço foi pela aprovação, na íntegra do PLC nº 38, de 2017, assim como encaminhado pela Câmara dos Deputados e pela rejeição de todas as emendas que lhe foram apresentadas na CAE, nos seguintes termos:

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017.

Ressalte-se que o relatório principal sofreu dois aditamentos para apreciação das emendas apresentadas posteriormente à apresentação do relatório original. Os dois relatórios rejeitaram todas as emendas apreciadas. No total, 242 emendas apresentadas na CAE foram rejeitadas.

Na CAS, o relator foi novamente o Senador Ricardo Ferraço, e seu relatório reproduziu, quase que integralmente, na forma e no conteúdo, o relatório aprovado e transformado em Parecer da CAE⁵. Todavia, esse relatório foi rejeitado.

Vencido o Relator, foi designado, para lhe suceder, o Senador Paulo Paim, autor do Voto em Separado pela rejeição do Projeto. A CAS aprovou, em 20 de junho de 2017, o voto em separado do Senador Paulo Paim, que passou a constituir parecer – Parecer (SF) nº 29, de 2017 – contrário ao Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017⁶.

⁵ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333909&disposition=inline>. Acesso em 14/07/2017.

⁶ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5349695&disposition=inline>. Acesso em 14/07/2017.

Na CCJ, o relatório do Senador Romero Jucá, favorável ao projeto e contrário às emendas, foi aprovado em 28 de junho de 2017, tendo passado a se constituir no Parecer (SF) nº 67, de 2017⁷.

Importante destacar que no dia 28 de junho de 2017, dia da deliberação da matéria na CCJ, foi juntada aos autos do processado do PLC nº 38, de 2017, carta do Presidente Michel Temer com manifestação de Sua Excelência sobre a matéria⁸. A carta foi lida pelo Líder do Governo, Senador Romero Jucá.

Nessa carta, estão postos os termos do “acordo” que seria travado entre o Senado Federal e a Presidência da República. Esses são os trechos que nos parecem mais relevantes:

A Câmara dos Deputados avançou e melhorou a proposta sobre o tema, enviada pelo executivo. Com as Senadoras e os Senadores tivemos diversos debates e importantes contribuições.

Durante esses entendimentos vislumbrou-se a possibilidade, de que, devido à urgência das medidas para enfrentar o alto desemprego no país, **haveria a possibilidade de, através de vetos e da edição de uma medida provisória, agregar as contribuições e realizar os ajustes sugeridos durante todo o debate no Senado.**

Esta decisão cabe às senhoras e aos senhores Senadores, mas **quero aqui reafirmar o compromisso de que os pontos tratados como necessários para os ajustes, e colocados ao líder do governo, Senador Romero Jucá, e à equipe da Casa Civil, serão assumidos pelo governo**, se esta for a decisão final do Senado da República. (grifamos)

As notas taquigráficas relatam o debate havido na CCJ no dia 28 de junho de 2017, em que ficou evidenciado o repúdio dos parlamentares dos partidos de oposição e de outros Senadores ao

⁷ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5375790&disposition=inline>. Acesso em 14/07/2017.

⁸ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5374460&disposition=inline>. Acesso em 14/07/2017.

mencionado acordo. Extraímos das notas taquigráficas da 25ª Reunião Ordinária da CCJ o seguinte trecho da manifestação do Senador Lindbergh Farias que ilustra o dissenso⁹:

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ. Pela ordem.) – (...) **O que causa mais indignação à gente é o fato de o Senado não ser a Casa revisora que tem de ser neste momento.** Aqui, o Senador Lasier, por exemplo, apresentou um voto em separado, que, acho, os Srs. Senadores e as Sr^{as} Senadoras deveriam levar em consideração. Não é o que eu defendo. Ele defende a reforma trabalhista com mudanças em pontos importantíssimos. **Agora, vejam bem, já seria desmoralizante para o Senado de qualquer forma vir aqui, e a gente não mexer em nada, deixar o mesmo projeto da Câmara. Não há necessidade. Volta para a Câmara, que vota logo depois. Nós estávamos fazendo isso, agora fazer isso depois da denúncia, com o Presidente desmoralizado, é colocar o Senado Federal de joelhos. Então, eu faço este apelo aqui. Não quero participar de nenhum tipo de acordo com o Líder Romero Jucá em relação a esta matéria, que é uma matéria criminosa contra o povo trabalhador.** Vamos respeitar aquilo que foi estabelecido sobre o tempo de leitura, agora eu vou tentar até o final convencer os pares. Lá à frente, a gente vai apresentar, na hora da votação, um recurso para tentar adiar esta votação, para a gente construir algum tipo de acordo em que o Senado seja preservado, em que o Senado tenha uma postura ativa, porque o Senado pode ir em uma linha que não é a minha, porque sou contra o projeto, mas de aprovar o projeto com mudanças. Eu acho que cresce esse sentimento aqui. (...) (grifamos)

Esse esforço de recuperação das principais manifestações, debates e deliberações havidas na tramitação do PLC nº 38, de 2017, pelas Comissões permanentes do Senado Federal tem a intenção de demonstrar a explícita violação das normas constitucionais e regimentais que impõem a atuação do Senado Federal como Casa revisora quando seus membros e, em especial, seus relatores, identificam a necessidade de promoção de mudanças em pontos essenciais da futura lei que se elabora e que terá efeito cogente sobre toda a sociedade.

⁹ Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6272>. Acesso em 31/07/2017.

Poderia ser alegado que, consoante o inciso V do art. 133 do RISF, o relator tem a prerrogativa de concluir pela apresentação de projeto (alínea *a*) e essa situação tratada no Regimento do Senado equivaleria ao posicionamento dos relatores da matéria na CAE, CAS e CCJ. Esse argumento deve ser refutado. Entendemos que, nessa hipótese, haveria a manifestação sobre a proposição analisada sem prejuízo de apresentação de outro projeto. Mas, ainda que se admitisse apenas a apresentação de outro projeto, essa decisão consistiria na conclusão da apreciação da proposição e no necessário encaminhamento do projeto apresentado à Câmara dos Deputados para atuar como Casa revisora. Algo bastante diverso é apontar, no relatório, divergência quanto a pontos centrais da matéria e alegar que, a despeito disso, a manifestação é por sua aprovação por acreditar no cumprimento de “acordo” que pressupõe o veto presidencial aos pontos onde há divergência e a edição de medida provisória para deles tratar.

Prosseguindo nesse debate, entendemos oportuno refutar outro argumento. É o que sustenta ser legítima a situação em que o relator aguarda o momento político adequado para que a matéria seja submetida à apreciação da Comissão ou de Plenário, por entender não estarem presentes os elementos e informações suficientes sobre o tema, não haver oportunidade política ou econômica, ou serem necessárias diligências ou audiências públicas adicionais para que a matéria esteja devidamente esclarecida para apreciação pelo Parlamento. Nessas situações, absolutamente legítimas, a matéria não é submetida a apreciação até que o relator forme sua convicção sobre ela.

Mas disso não trataram os pareceres da CAE, CAS e CCJ. Eles enfrentaram a matéria, concluíram pela necessidade de reformulação de pontos essenciais e, ainda, assim, votaram pela aprovação integral fiando-

se em evento futuro e incerto. Trata-se de situação absolutamente diversa das legítimas hipóteses cogitadas no parágrafo anterior.

É importante sublinhar que, para a análise da conduta das seis Senadoras que ocuparam pacificamente a Mesa do Senado Federal, é irrelevante se os eventos futuros, incertos e complexos – vetos e posterior edição de medida provisória – de fato ocorrerão.

O que nos parece relevante é que a simples promessa de veto dos pontos específicos em que os relatores identificaram necessidade de alteração e da edição de medida provisória foi estratégia suficiente a assegurar sua aprovação, ainda que com escancaradas divergências dos Senadores.

A grave violação ao processo legislativo em matéria com a complexidade da “reforma trabalhista” não pode ser desconsiderada, ainda, sob o argumento de que situações semelhantes já existiram em outros Governos. A suposta reiteração da violação não é apta a, jurídica e constitucionalmente, afastar os vícios indicados.

Outro importante aspecto a ser considerado é o argumento da prevalência de acordo político sobre as normas regimentais.

Um dos princípios estruturantes do processo legislativo é aquele que estabelece a impossibilidade de prevalência de acordo de lideranças ou decisão de Plenário sobre norma regimental, consoante a parte inicial do inciso III do art. 412 do RISF.

Essa é a regra geral que tem como finalidade essencial a estrita observância das regras regimentais democraticamente pactuadas e

aprovadas sob a forma de resolução (art. 59, inciso VII, da CF). Trataremos do tema mais adiante, e com mais detalhe, quando falarmos da necessidade de resguardo dos direitos das minorias parlamentares como traço essencial do regime democrático.

A parte final do inciso III do art. 412 do RISF cria uma única exceção ao princípio da supremacia do Regimento Interno sobre acordos políticos, desde que observados, cumulativamente, três importantes requisitos: quando a decisão da prevalência do acordo político é tomada por unanimidade (1), mediante voto nominal (2), resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa (3).

Ainda que admitíssemos, apenas para fins de argumentação, a possibilidade de adoção desse princípio ao caso ora tratado – desconsiderando a expressa violação a dispositivos constitucionais –, constataríamos que os requisitos previstos na parte final do inciso III do art. 412 do RISF não foram observados para a celebração do indigitado “acordo” na apreciação do projeto de lei da “reforma trabalhista”. Ao contrário, em todas as comissões pelas quais tramitou (CAE, CAS e CCJ), e também no Plenário do Senado Federal, foi vigorosa a resistência de diversos Senadores, da oposição e alguns da própria base do Governo Temer, sob o argumento de manifesta violação ao devido processo legislativo.

Não há, pois que se alegar a prevalência do acordo político sobre a norma regimental, eis que as regras de procedibilidade que o condicionam não foram cumpridas.

Outro aspecto a ser considerado na avaliação da existência de violações às normas constitucionais e regimentais na tramitação do projeto

de lei da “reforma trabalhista”, e que complementa a violação ao papel de Casa revisora pelo Senado Federal, previsto no art. 65 da CF, é o desvio de finalidade na adoção de medidas provisórias.

O art. 62 da CF assegura ao Presidente da República, em caso de relevância e urgência, a adoção de medidas provisórias, com força de lei ordinária desde a sua edição.

O que não pode ocorrer é a promessa de edição de medida provisória como parte de um “acordo de procedimentos” envolvendo a Liderança do Governo no Senado, Lideranças de alguns partidos políticos com representação no Senado Federal e a Presidência da República, em que a medida provisória seja a contrapartida da celeridade do Senado Federal na aprovação de matéria complexa, grave, de grande repercussão, recheada de vícios de inconstitucionalidade e de regimentalidade, apenas para atender a motivo egoístico do Governo, qual seja, a demonstração de força política com vistas à minimização de seu desgaste e, dessa forma, contribuir para sua permanência.

Trata-se – a promessa de edição de medida provisória – de desvio de finalidade ou desvio ideológico, algo fartamente analisado pela doutrina administrativista e que se verifica quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato com finalidade diferente dos objetivos fixados em lei – no caso, na Constituição – ou em violação ao interesse público.

Assim, mesmo que o suposto “acordo” não se perfectibilize e a medida provisória não seja editada, sua promessa e a expectativa de edição gerada já terão sido suficientes para gerar o garroteamento do exercício das competências constitucionais do Senado Federal (art. 65 da CF), fato que

caracteriza violação do direito das seis Senadoras – como de resto de todos os Senadores – ao devido processo legislativo.

As violações ao devido processo legislativo não pararam por aí. Não foi apresentada, ao longo da tramitação do PLC nº 38, de 2017, a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, conforme estipula o art. 113, acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e que instituiu o “Novo Regime Fiscal”.

Nos debates havidos na tramitação da matéria no Senado Federal ficou evidenciado que as alterações propostas à CLT causarão grave redução nas contribuições previdenciárias dos empregados, circunstância que deveria ser estimada por força do que determina o dispositivo constitucional mencionado.

Ademais, também não foi observado o procedimento preventivo determinado pelo art. 114, também incluído ao ADCT pela EC nº 95, de 2016, de que a tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da CF, ressalvada a medida provisória (inciso V), quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

Poder-se-ia indagar, neste ponto, o porquê de as Senadoras – observada a jurisprudência do STF – não terem impetrado mandado de segurança contra as autoridades responsáveis pelos atos reputados como violadores do direito ao devido processo legislativo.

A resposta é que esse mandado de segurança – ainda que restrito a apenas um dos pontos levantados neste artigo – já havia sido impetrado por outros Senadores e suscitado resposta negativa do STF, na esteira da perspectiva reducionista de sua jurisprudência sobre o tema. Veja-se nesse sentido, trecho de matéria publicada no sítio eletrônico do STF¹⁰:

A presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministra Cármen Lúcia, negou seguimento (julgou inviável) ao Mandado de Segurança (MS) 34989, impetrado por um grupo de senadores para tentar suspender a tramitação, no Congresso Nacional, da Reforma Trabalhista (Projeto de Lei da Câmara 38/2017). De acordo com a ministra, a jurisprudência do Supremo é pacífica no sentido de ser incabível a judicialização de atos de natureza interna corporis praticados nas Casas Parlamentares. Os parlamentares questionavam decisão do presidente do Senado que negou uma questão de ordem por meio da qual se pedia a suspensão do projeto, para que fosse saneado “grave vício na tramitação da proposta legislativa, que não apresenta até o momento a devida estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, conforme estipula o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. De acordo com a ministra Cármen Lúcia, o argumento trazido nos autos evidencia a natureza interna corporis da questão, referente à organização e à tramitação das proposições legislativas, que teve requerimento resolvido pela autoridade competente (presidente do Senado). Como a solução da controvérsia impõe a interpretação prévia de dispositivos regimentais relativos à condução dos trabalhos internos da Casa Parlamentar, explicou a ministra, é descabida a pretensão de se substituir, pela via do mandado de segurança, o juízo formulado pela autoridade apontada como coatora. (grifamos)

É de se lembrar, ainda, que o STF havia sido provocado anteriormente quanto à tramitação do projeto de lei da “reforma trabalhista” durante sua tramitação na Câmara dos Deputados. O Ministro Celso de Mello negara seguimento ao Mandado de Segurança (MS) nº 34.764, impetrado pelo Deputado Federal Glauber Braga do Partido

¹⁰ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=349191>. Acesso em 19 de julho de 2017.

Socialismo e Liberdade (PSOL/RJ), sob o argumento de que não poderia se intrometer em questões internas da Câmara dos Deputados, sob pena de vulnerar o princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da CF¹¹.

Percebe-se, pois, que a via da contestação judicial já havia sido trilhada, em face da limitada abrangência conferida ao tema pelo STF.

É nesse contexto que o ato de ocupação pacífica e simbólica da Mesa do Senado Federal pelas seis Senadoras deve ser considerado.

1.3. Legítima defesa do direito ao devido processo legislativo

Todo o direito traz acoplado a si a garantia de sua legítima defesa. Assim, sendo indubioso o direito do parlamentar ao devido processo legislativo, é de se questionar se não seria possível reconhecer o exercício de sua legítima defesa contra injusta agressão. Entendemos que sim. Fundamental seria perquirir se as condições para seu exercício foram adimplidas.

O Código Penal brasileiro, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, estabelece em seu art. 23, inciso II, que não há crime quando o agente pratica o fato em legítima defesa.

O conceito de legítima defesa, por seu turno, está previsto no art. 25 do Código Penal, com a redação conferida pela Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, que estabelece: *entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.*

¹¹ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341501>. Acesso em 19/07/2017.

Há, fundamentalmente, dois requisitos, para que se caracterize determinada conduta como legítima defesa.

O primeiro é o uso moderado dos meios necessários. As seis Senadoras, como visto na parte inicial deste artigo, ocuparam pacífica e simbolicamente a Mesa do Senado Federal com o nítido objetivo de instaurar processo de negociação política sobre matéria da maior relevância para os trabalhadores brasileiros. Não houve violência, nem agressão, nem desrespeito aos seus pares. A ocupação da Mesa e a tentativa de atrasar o início das discussões e final deliberação do PLC nº 38, de 2017, era o único meio cabível, eis que se encontravam esgotadas as tratativas iniciais de negociação política e interdita a via do controle jurisdicional.

O segundo requisito é a repulsa de injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem. Toda a descrição feita anteriormente neste estudo demonstra, à saciedade, as violações perpetradas ao direito parlamentar ao devido processo legislativo.

Observados os requisitos exigidos pela legislação penal para a caracterização da legítima defesa, entendemos absolutamente plausível sua utilização análoga na instância parlamentar para sustentar que o ato das seis Senadoras que ocuparam a Mesa do Senado há de ser reconhecido como legítima defesa do direito ao devido processo legislativo.

Reiteramos que a conclusão alcançada anteriormente situa-se nos estreitos limites do entendimento minimalista ora em voga no STF sobre o direito ao devido processo legislativo.

É importante, todavia, lembrar que o debate sobre o ato simbólico e pacífico de ocupação da Mesa pelas seis Senadoras será

travado no âmbito do Senado Federal. Nesse ambiente, mais que em qualquer outro, o direito ao devido processo legislativo deve ser alçado ao máximo nível de abrangência, abarcando as normas constitucionais, as normas regimentais com assento constitucional e as normas puramente regimentais.

Trataremos mais adiante neste texto do impacto do respeito ao direito ao devido processo legislativo na preservação dos direitos das minorias parlamentares como corolário do princípio democrático, previsto no art. 1º da CF, fundamento de todo nosso ordenamento jurídico-constitucional.

No momento, interessa-nos incorporar ao debate dimensão doutrinária mais abrangente sobre o conceito de direito ao devido processo legislativo.

1.4. Conceito ampliado de direito ao devido processo legislativo

Leonardo Barbosa (2010, p.179), em alentada e original tese, sustenta que o rigor no respeito às regras que balizam o processo legislativo é merecido não apenas pelas normas com assento na Constituição, mas, também, pelas regras regimentais, tendo em vista seu caráter especial de competência precípua das Casas Legislativas¹² e seus graves efeitos na elaboração das leis que regem a vida de toda a população.

¹² Ver, nesse sentido, no âmbito federal, a competência da Câmara dos Deputados (art. 51, inciso III, da CF) e do Senado Federal (art. 52, inciso XII, da CF) para elaborarem, respectivamente, seus regimentos internos.

Nesse contexto, a violação das normas regimentais equivaleria à violação da própria Constituição, tese sustentada há tempos no Direito Constitucional por importantes doutrinadores como Canotilho.

Para Canotilho (2003, p. 922-923):

Existem casos de normas que, carecendo de forma constitucional **são reclamadas ou pressupostas pela constituição** como específicas condições de validade de outros actos normativos, inclusive de actos normativos com valor legislativo. Para designar essas normas, a doutrina crismou-as, por sugestão da publicística italiana, de **normas interpostas**. Como exemplos típicos, mas sem carácter exaustivo, podem apontar-se os seguintes: (...) (6) **as normas regimentais (regimentos), reclamadas como parâmetro material de validade do procedimento de formação das leis;** (...) (grifo nosso)

Barbosa (2010, p.191) arremata seu argumento ao asseverar que:

As normas regimentais são princípios e regras jurídicas de direito público cuja observância por parte das Casas Legislativas é obrigatória e indisponível. Tais normas não estão sujeitas a modificações tácitas. A despeito de situarem-se no plano infraconstitucional, as normas regimentais referentes ao processo legislativo funcionam como parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da produção válida de normas jurídicas. **Por essa razão, sua violação pode levar à inconstitucionalidade do provimento legislativo resultante do processo viciado.** Nessa hipótese, **as normas regimentais funcionam como normas interpostas**, uma vez que consubstanciam, por meio do exercício do poder autonormativo das Casas Legislativas, a delegação constitucional para estabelecer a medida necessária de deliberação capaz de justificar uma decisão nos discursos de justificação de normas jurídicas. (grifamos)

Cattoni (2006, p. 50-51) afirma, por seu turno, que a reiterada negativa do STF em apreciar essas violações além de atentar contra o direito dos parlamentares, vulnera o pluralismo e fragiliza o próprio princípio democrático, já que os parlamentares são os representantes do

povo. O povo é que estaria sendo lesado pelas violações das normas que regem o processo legislativo pelos dirigentes das Casas Legislativas e pela omissão do STF. O seguinte trecho é contundente ao sustentar essa tese:

Afinal, o que são irregularidades e inconstitucionalidade do processo legislativo? Vícios meramente formais? Por que o Supremo Tribunal Federal continua reafirmando um caráter ou um interesse meramente corporativo dos parlamentares, ao apreciar questões de regularidade e inconstitucionalidade de atos processuais legislativos? **Ao contrário do que sustenta o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, esses requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob as condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos. O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Não se deve, inclusive, tratar o exercício de um mandato representativo como questão privada, ainda que sob o rótulo de “direito público subjetivo” do parlamentar individualmente considerado, já que os parlamentares, na verdade, exercem função pública de representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, da defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo, da possibilidade de que a minoria de hoje possa vir a se tornar a maioria de amanhã.** (grifamos)

Entendemos que essa perspectiva ampliada de análise do direito ao devido processo legislativo deve ser a adotada para enfrentamento da questão no âmbito das Casas Legislativas, em especial, no Senado Federal, no caso da ocupação da Mesa pelas seis Senadoras, já que valora adequadamente o impacto da observância das normas procedimentais na elaboração das leis que vão ser endereçadas a todos os cidadãos. Mais que direito subjetivo dos parlamentares que deve ser tenazmente defendido, trata-se de direito de toda a cidadania a ser preservado para que não feneça o princípio democrático.

Dessa forma, sob qualquer ângulo que se analise a questão, seja sob a perspectiva mais restritiva adotada pelo STF, ou sob a perspectiva ampliada que considera as normas regimentais como normas interpostas da Constituição, o direito ao devido processo legislativo na tramitação do PLC nº 38, de 2017, há de ser considerado violado e a reação a essa circunstância deve ser vista como manifestação expressa de sua legítima defesa, assim como de defesa do princípio democrático.

2. A aplicação do princípio democrático ao funcionamento das Casas Legislativas: a proteção das minorias parlamentares

Pretendemos, nesta parte do texto, reforçar, ainda que de forma breve, o que se disse até aqui sobre a necessidade de os direitos da minoria serem assegurados no funcionamento das Casas Legislativas, para que se confira plena efetivação ao princípio democrático.

Os regimentos internos das Casas Legislativas veiculam as regras que tornam possível a convivência entre parlamentares, partidos e blocos que ocupam posições diversas no espectro político-ideológico e que, em dado momento da história, integram a maioria e a minoria parlamentar. A observância dessas regras é essencial para a preservação do equilíbrio entre a maioria e a minoria parlamentar.

Essa formulação encontra seu auge, no Senado Federal, no inciso IV do art. 412 do RISF, que prevê a nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental e no inciso III que estabelece a prevalência da norma regimental sobre o acordo político, salvo nas hipóteses em que esse acordo adquiere contornos de unanimidade.

Depreende-se, pois, que o respeito às normas regimentais é imperativo àqueles que detêm o poder-dever de bem conduzir o processo de elaboração das leis em nosso país.

Em decisão paradigmática, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou, no julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 24.831, em 22 de junho de 2005, relator o Ministro Celso de Mello, os contornos mais precisos do conjunto de regras constitucionais e regimentais que asseguram os direitos das minorias – conhecido como “Estatuto das Minorias” – e, por consequência, preservam a organicidade do princípio democrático, princípio previsto no art. 1º da Constituição Federal e que é base de todo o ordenamento jurídico-constitucional. Extraímos de seu acórdão os trechos que nos parecem mais significativos¹³:

(...) O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. **A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter consequências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta.** (...) O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da

¹³ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24831%2ENUM%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+24831%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ar8nyw6>. Acesso em 31/07/2017.

Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. **Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, 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.** (...) (grifamos)

A partir dessa decisão do STF, Marcus Vinícius Furtado Coêlho (2017) destaca a relevância da preservação da oposição política:

A oposição política é intrínseca ao espírito da democracia. A proteção e a promoção da crítica, da fiscalização e da alternância políticas concretizam outras garantias que são tão importantes quanto o direito à oposição, a exemplo da liberdade de opinião, da livre manifestação de pensamento e da liberdade de associação. Exercido não só mediante os partidos políticos, mas também os movimentos sociais, os instrumentos de democracia semidireta e os writs constitucionais, **a garantia de oposição política concretiza a ordem democrática e o pluralismo político — ambos consagrados pelo artigo 1º da Constituição de 1988 como sendo princípios fundamentais República Federativa do Brasil.** (grifamos)

É imperioso, pois, que se assegure o pleno cumprimento dos dispositivos regimentais para que o direito da oposição seja exercido de forma plena. A negação ao exercício desse direito, como no caso concreto da tramitação do PLC nº 38, de 2017, mitiga o princípio democrático e dá ensejo a atos que visem a denunciá-la.

3. O exercício por parlamentares do direito constitucional de resistência a medidas consideradas injustas e ilegítimas

A temática do direito constitucional à resistência sempre esteve atrelada ao exercício do poder. Inicialmente, ligava-se à resistência do cidadão, em perspectiva individual, aos arbítrios perpetrados pelo

Estado. Posteriormente, reconheceu-se a resistência com traços coletivos (ARAÚJO, 2002).

Supunha-se, equivocadamente, segundo Bobbio (1992, p.143-159), que com o constitucionalismo, a separação dos poderes e o sufrágio universal o tema do direito à resistência ao abuso ou à ilegitimidade do poder estivesse superado.

Partimos da constatação do autor de que a matéria se renova com a crise do sistema representativo no século XX, para afirmar que o direito à resistência permanece na necessidade de serem respeitadas as regras constitucionais, legais e regimentais no processo de elaboração dos milhares de atos praticados pelo Estado, seja em sua vertente Executiva, seja em sua vertente Legislativa.

Esse direito à resistência no Estado constitucional pode ser titularizado por qualquer cidadão, inclusive por agente do próprio Estado contra o abuso de poderes de outro agente estatal.

Bobbio (1992, p. 157) elenca, entre os possíveis tipos de resistência, a obstrução parlamentar. Vejamos:

Pode-se fazer resistência passiva não só deixando de fazer o que se deve, como também fazendo mais, **fazendo em excesso (como é o caso do obstrucionismo parlamentar)**. (grifamos)

Não nos deteremos, neste texto, em aprofundar as diferenças teóricas, que possuem relevância didática, entre resistência e contestação, exploradas por Bobbio na obra citada. O que nos importa é demonstrar que o ato das Senadoras é um ato de oposição legítimo às violações que ainda persistem no manejo do poder no âmbito Estado Democrático de Direito.

No caso concreto, o direito à resistência das Senadoras emerge das múltiplas violações à Constituição e ao Regimento Interno do Senado Federal perpetradas ao longo da tramitação do PLC nº 38, de 2017.

Importante deixar consignado que o exercício do direito constitucional à resistência pelas Senadoras objetivava não a destituição dos agentes contra os quais se dirigiu, tampouco objetivava deslegitimá-los ou desrespeitá-los, mas, tão somente, denunciar, de forma simbólica o abuso pontual cometido e a necessidade de esse ato abusivo ser revertido a bem da preservação dos preceitos constitucionais e regimentais que regem o devido processo legislativo.

Recorremos mais uma vez a Bobbio (1992, p. 157) para reforçar esse argumento, quando o autor afirma:

Mesmo em suas diferenças, **essas várias técnicas têm em comum a sua finalidade principal, que é mais a de paralisar, neutralizar, pôr em dificuldade o adversário do que esmagá-lo ou destruí-lo**; que é mais a de tornar difícil ou mesmo impossível a obtenção da finalidade visada pelo outro do que buscar diretamente a finalidade de substituí-lo. **Não ofendê-lo, mas torná-lo inofensivo. Não contrapor ao poder um outro poder, um contrapoder, mas tornar o poder impotente.** (grifamos)

Sob a perspectiva constitucional, parte significativa da doutrina sustenta que o texto constitucional brasileiro assegura formal e materialmente o direito à resistência com base em seus fundamentos (art. 1º da CF), objetivos (art. 3º da CF), princípios (art. 4º da CF), na regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, inciso II, da CF), na aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF) combinados com a cláusula aberta prevista no § 2º de seu art. 5º, que estabelece que *os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do*

regime dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BUZANELLO, 2006, p. 209-250; MONTEIRO, 2003, p.193-210; ARAÚJO, 2002, p. 106-107).

4. A obstrução parlamentar e a materialização do exercício da legítima defesa do direito ao devido processo legislativo, da democrática proteção às minorias nas Casas Legislativas e do direito constitucional de resistência de parlamentares

O Regimento Interno do Senado Federal prevê, no § 2º de seu art. 13, a obstrução parlamentar como mecanismo legítimo de estratégia parlamentar que visa a criar obstáculos à deliberação do Plenário ou de alguma Comissão sobre determinada matéria. Pelo Regimento, o Senador em obstrução é considerado presente, para fins administrativos.

Ademais, não se pode esquecer que os regimentos internos das Casas Legislativas – como o do Senado Federal – preveem, entre outros, instrumentos cujo manejo, em determinadas circunstâncias, pode ser caracterizado como exercício de obstrução, como: a inscrição de parlamentares para discussão do tema; a apresentação de emendas ou de destaques para votação em separado; a apresentação de requerimentos para realização de audiência pública, para a oitiva de outra comissão, para o adiamento de discussão e de votação; pedidos de encaminhamento de votação por líderes partidários; apresentação de votos em separado; requerimentos de verificação de quórum para início da sessão e para deliberação.

Poder-se-ia alegar que o conceito de obstrução que se extrai dessas regras é o da não-manifestação individual ou de um partido ou bloco parlamentar ou a estratégia adotada pelos partidos de oposição para garantir

a efetividade de seus movimentos protelatórios das decisões legislativas das quais discordam (INÁCIO, 2009, p. 375).

Invocamos, novamente, os ensinamentos de Friedrich Müller (2008) para sustentar que essa pode ser a norma em circunstâncias em que há pleno respeito às regras regimentais. Todavia, em contexto de nítida violação regimental, entendemos não ser possível invocar a literalidade do texto da norma para que se alcance a norma. Devem ser observadas as possibilidades normativas, a ideia normativa essencial e a realidade factual que a circunda.

Nessa perspectiva, o direito à obstrução parlamentar deve ser conjugado com os outros direitos invocados neste artigo para que lhe seja conferida mínima efetividade.

Em outras palavras, como exigir que o direito à obstrução parlamentar se restrinja a um silêncio simbólico daqueles que viram os seus direitos e os dos seus representados expressamente violados ao longo da tramitação de matéria de tal relevância?

É essa hermenêutica ampliada de normas constitucionais fundamentais e de normas regimentais procedimentais, tratada ao longo deste estudo, que nos permite afirmar que a obstrução parlamentar deve ser considerada o instrumento privilegiado de concretização do direito à legítima defesa do devido processo legislativo, da defesa das minorias parlamentares e do princípio democrático, e do direito constitucional de resistência.

Neste ponto poderia ser levantado o argumento de que a abrangência conferida à obstrução parlamentar legitimaria seu uso

frequente, o que desnaturaria o espaço de debate parlamentar e, mais, abriria margem, inclusive, para que atos violentos se instaurassem.

É preciso deixar bastante claro que a abrangência do exercício da obstrução parlamentar é delimitada pelo contexto analisado que levou, numa situação limite, à ocupação da Mesa do Senado pelas seis Senadoras.

Entendemos ser essencial que esses momentos de resistência político-parlamentar apresentem as seguintes características:

- a) relevância da motivação: originados no debate de temas de complexidade e relevância incomuns;
- b) gravidade da conjuntura política que os circunda: o momento político vivenciado deve ser extremo e diferenciado do usual;
- c) preservação do direito democrático das minorias: manifestação política de caráter simbólico promovida por minorias parlamentares;
- d) moderação: serem movimentos políticos pacíficos que observem os limites da atuação parlamentar, consideradas as circunstâncias que os motivaram.

A conjugação dessas características faz com que obstruções dessa natureza sejam excepcionalmente admitidas.

Mais importante, essas manifestações, observadas as balizas postas, não devem gerar qualquer espécie de sanção disciplinar, em nome da preservação do decoro parlamentar. É que o que está em jogo, nessas

circunstâncias é algo muito maior. É a defesa do princípio democrático, do devido processo legislativo e do direito constitucional de resistência a determinações abusivas.

Considerações finais

Há registros de ocupação das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em outros momentos da história.

Podemos elencar, nas últimas décadas, a contar da redemocratização do país e, em especial, a contar da promulgação da Constituição Federal de 1988, pelo menos dois episódios simbólicos, que bem ilustram o momento que ora atravessamos: 1) a ocupação da Mesa do Senado Federal, em 14 de maio de 2009, pelos Senadores filiados ao PSDB para tentar assegurar a instalação da “CPI da Petrobras”¹⁴; e 2) a manifestação das Deputadas Federais Luiza Erundina, Moema Gramacho e outras, em 27 de abril de 2016, em face do não acolhimento pelo então Presidente Eduardo Cunha de pedidos de verificação nominal de um pedido de retirada de pauta de projeto de resolução que criava comissões permanentes na Casa e que afetava a luta pela preservação e ampliação dos direitos das mulheres¹⁵.

Esses momentos de resistência política possuem, como importantes traços em comum, as características indicadas no item anterior deste artigo: a excepcionalidade, já que ocorreram pouquíssimas vezes em nossa história parlamentar recente; a relevância da motivação, na medida em que foram motivados por temas complexos e relevantes; a gravidade da conjuntura política que os circundava, eis que o país vivia momentos

¹⁴ Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/sem-emplacar-cpi-tucanos-invadem-mesa-em-plenario/>. Acesso em 01/08/2017.

¹⁵ Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputadas-interrompem-sessao-e-ocupam-lugar-de-cunha/>. Acesso em 01/08/2017.

extremos e diferenciados quando as ocupações das Mesas ocorreram; a preservação de um dos eixos do princípio democrático, qual seja, o direito das minorias parlamentares; a moderação, eis que foram movimentos políticos pacíficos, simbólicos, que observaram os limites da atuação parlamentar, consideradas as circunstâncias que os motivaram. Por fim, o mais importante elemento, presente em todas as manifestações mencionadas, foi a inexistência de qualquer sanção disciplinar aos parlamentares envolvidos.

A ocupação da Mesa do Senado Federal pelas seis Senadoras foi mais um episódio de legítima manifestação política – e certamente não será o último – na história do Congresso Nacional e de suas Casas Legislativas.

Assim como os casos precedentes, foi marcado pela excepcionalidade, relevância de sua motivação, pela gravidade da conjuntura política que o circundava, por seu caráter democrático e por sua moderação.

Assim como os casos precedentes, não pode gerar, por todas as suas características e circunstâncias que o distinguem, a imposição de qualquer sanção ética às Senadoras FÁTIMA BEZERRA, VANESSA GRAZZIOTIN, GLEISI HOFFMANN, LÍDICE DA MATA, REGINA SOUZA E ÂNGELA PORTELA.

Consideramos fundamental, por tudo que foi exposto, a decisão pelo arquivamento da denúncia contra as Senadoras tomada pelo Conselho de Ética do Senado Federal, ainda que com base em argumentos preliminares de ordem formal distintos dos que manejados neste artigo.

Ruy Barbosa (1992, p. 366), patrono do Senado Federal e defensor das liberdades individuais, sustentava que *a noção de um direito é inerente à faculdade de defendê-lo*.

Tratando do direito de resistência a um ato ilegal, o argumento que manejava, com base na doutrina italiana, dá sustentação ao que agora defendemos neste artigo (BARBOSA, 1992, p. 366-367):

Ora, quando um funcionário obra ilegalmente, para logo perde a sua qualidade: preposto à custódia do direito, se o quebranta, cessou a santidade do seu ministério, e, com ela, a sanção que o circunda. Emparelha com qualquer particular, que moleste a outrem, e o moleste, ainda em cima, com a circunstância agravante de se valer de uma aparente qualidade, cuja existência lhe devia de impor a ele a mais escrupulosa observância do dever, ao cidadão o justo respeito catado a quem opera em nome da lei. **Logo, não se verificará nenhum dos dois elementos constitutivos do delito: não o elemento intencional, visto que a resistência se determinou pela ilegitimidade do ato; não o elemento objetivo, porquanto não se tolheu um ato de justiça, antes se obistou à consumação de um ato injusto.** Nenhum outro limite, portanto, cumprirá que o indivíduo respeite, **além do limite comum na legítima defesa(...)** (grifamos)

Passando de uma perspectiva individualizada, de corte preponderantemente liberal de resistência para uma postura coletiva, socialmente contextualizada, fazemos referência às reflexões de um grande escritor argentino, Ernesto Sabato.

Sabato (2005) analisou, no início do século XXI, o cenário sombrio que presenciava e que tendia a se aprofundar e exortava aqueles que tinham alguma forma de poder e de discernimento a resistir à transformação da sociedade que impunha a coisificação e a desumanização.

O trecho que se segue – fazendo um paralelo com a atual realidade brasileira –, nos parece elucidador do contexto que resultou na

reação das seis Senadoras que, ao ocuparem a Mesa do Senado Federal, nada mais fizeram, segundo Sabato (2005, p. 102-104), do que trabalhar, fiéis à sua concepção ideológica de Estado e de sociedade, pelo bem-estar coletivo dos trabalhadores brasileiros. Antes de ser um direito das Senadoras, era seu dever como cidadãs dotadas de parcela de poder político por serem integrantes de um Poder da República, exercerem seu legítimo direito à resistência às violações do processo legislativo:

Debemos hacer surgir, hasta com vehemencia, um modo de convivir y de pensar, **que respete hasta las más hondas diferencias**. (...)Este hecho hace que quienes podemos vivir em libertad seamos más responsables, porque como dijo Camus, “**la libertad no está hecha de privilegios, sino que está hecha sobre todo de deberes**”. (...) La verdadera libertad no vendrá de la toma del poder por parte de algunos, **sino del poder que todos tendrán algún día de oponerse a los abusos de autoridad** (...) (grifamos)

Referências bibliográficas

ALVES, Marco Antônio Sousa. *Direito, poder e resistência: considerações a partir das análises de Michel Foucault*. In: Direito, política e emancipação: estudos sobre biopoder e insurreição no Brasil. José E. M. Omatti, José Luiz Q. de Magalhães, Lucas de A. Gontijo (coordenadores). Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016, p. 227-248.

ARAÚJO, Cláudia de Rezende M. de. *O Direito Constitucional de Resistência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

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

BARBOSA, RUY. *Resistência individual*. In: Antologia luso-brasileira de Direito Constitucional. Paulo Lobo Saraiva (coordenador). Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1992, p. 364-369.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BUZANELLO, José Carlos. *Direito de resistência constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CATTONI, Marcelo. *Devido processo legislativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. *O estatuto constitucional das minorias parlamentares no Supremo*. Revista eletrônica Consultor Jurídico, edição de 9 de abril de 2017. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-abr-09/constituicao-estatuto-constitucional-minorias-parlamentares-supremo>. Acesso em 31/07/2017.

INÁCIO, Magna. *Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados*. In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 353-380.

MONTEIRO, Maurício Gentil. *O direito de resistência na ordem jurídica constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MÜLLER, Friedrich. *Teoria Estruturante do Direito*. Tradução Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SABATO, Ernesto. *La resistencia*. 4^a ed. Buenos Aires: Booket, 2005.

SIMÃO, Calil. *A proteção constitucional das minorias parlamentares*. 1^a ed. São Paulo: SRS Editora, 2009.