COLEÇÃO PRÁTICA LEGISLATIVA

PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

LUCIANA BOTELHO PACHECO
PAULA RAMOS MENDES

6ª EDIÇÃO REVISTA POR
LEO OLIVEIRA VAN HOLTHE
FÁBIO ALMEIDA LOPES

edições câmara

Câmara dos Deputados
57ª Legislatura | 2023 – 2027

Presidente: Arthur Lira
1º Vice-Presidente: Marcos Pereira
2º Vice-Presidente: Sóstenes Cavalcante
1º Secretário: Luciano Bivar
2ª Secretária: Maria do Rosário
3º Secretário: Júlio Cesar
4º Secretário: Lucio Mosquini

Suplentes de secretários
1º Suplente: Gilberto Nascimento
2º Suplente: Pompeo de Mattos
3º Suplente: Beto Pereira
4º Suplente: André Ferreira

Secretário-Geral da Mesa: Luís Otávio Veríssimo Teixeira
Diretor-Geral: Celso de Barros Correia Neto

Câmara dos Deputados

Perguntas e respostas sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

6ª edição

Luciana Botelho Pacheco
Paula Ramos Mendes

Edição revista por
Leo Oliveira Van Holthe
Fábio Almeida Lopes

Atualizado até a Resolução nº 2 de 2023

edições**câmara**

Câmara dos Deputados
Diretoria-Geral: Celso de Barros Correia Neto
Consultoria-Geral: Wagner Primo Figueiredo Júnior
Consultoria Legislativa: Geraldo Magela Leite
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira: Bruno Alves Rocha
Centro de Documentação e Informação: João Luiz Pereira Marciano
Coordenação Edições Câmara: Ana Lígia Mendes

Edição: Silvia Renata Resende e Ana Raquel Costa Geraldes
Preparação de originais: Ana Raquel Costa Geraldes
Revisão: Seção de Revisão/Coedi
Capa: Giselle Sousa e Luiz Eduardo Maklouf
Fotografia da capa: dabldy/Depositphotos
Projeto gráfico: Alessandra Castro König e Patrícia Weiss
Diagramação: Leandro Sacramento

Título anterior: Questões sobre processo legislativo e Regimento Interno.
1998, 1ª edição; 2002, 2ª edição; 2015, 3ª edição; 4ª edição, 2017; 5ª edição, 2018; 6ª edição, 2023.

Linha Legislativo, Coleção Prática Legislativa.

COLEÇÃO
Prática Legislativa
n. 1 papel

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Pacheco, Luciana Botelho.
Perguntas e respostas sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico] / Luciana Botelho Pacheco, Paula Ramos Mendes. – 6. ed., rev. / por Leo Oliveira Van Holthe, Fábio Almeida Lopes. -- Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. – (Coleção prática legislativa ; n. 1)

Versão e-book.
Modo de acesso: livraria.camara.leg.br
Disponível, também, em formato impresso
ISBN 978-85-402-0922-0

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, regimento. 2. Câmara dos Deputados, regimento, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Mendes, Paula Ramos. II. Título. III. Série.

CDU 342.532(81)

ISBN 978-85-402-0921-3 (papel) ISBN 978-85-402-0922-0 (e-book)

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.
Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara, exceto nos casos de breves citações, desde que indicada a fonte.
Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo
Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5833
livraria.camara.leg.br

Sumário

Apresentação 7

Noções iniciais 9

Órgãos da Câmara 13

Organização do trabalho legislativo 23

- Sessões preparatórias . . . 24
- Sessões deliberativas ordinárias . . . 25
- Sessões deliberativas extraordinárias . . . 27
- Sessões não deliberativas . . . 28
- Sessões secretas . . . 29

Tramitação de proposições em geral 31

- Conceito e espécies de proposição . . . 31
- Distribuição às comissões . . . 42
- Regimes de tramitação . . . 45
- Prazos . . . 48
- Turnos . . . 50
- Questões de ordem . . . 50
- Apreciação nas comissões . . . 52
- Apreciação no Plenário . . . 59
  - Apreciação preliminar . . . 59
  - Discussão . . . 59
  - Votação . . . 60
- Redação do vencido e redação final . . . 69
- Arquivamento . . . 71

Tramitação de proposições sujeitas a regras especiais 75

- Propostas de emenda à Constituição . . . 75
- Projetos de iniciativa do presidente da República com solicitação de urgência . . . 77
- Projetos de código . . . 78
- Projetos de consolidação . . . 80
- Projetos de alteração do Regimento Interno . . . 80
- Propostas de fiscalização e controle . . . 81

Pedidos de autorização para instauração de processo criminal contra presidente, vice-presidente da República e ministros de Estado 83
Denúncias contra presidente, vice-presidente da República e ministros de Estado por crimes de responsabilidade 83

Tramitação de proposições sujeitas à apreciação conjunta da Câmara e do Senado 85

Vetos presidenciais 85
Matérias relativas ao orçamento 85
Plano plurianual 87
Lei de diretrizes orçamentárias 88
Lei orçamentária anual 90
Créditos adicionais 93
Prestação de contas do presidente da República 94
Outras matérias apreciadas pela Comissão Mista de Orçamento 95
Medidas provisórias 96

Comissões parlamentares de inquérito 103

Comparecimento de ministros de Estado e outras autoridades perante a Câmara dos Deputados 107

Participação da Câmara na Comissão Representativa do Congresso Nacional e no Conselho da República 109

Participação de cidadãos e da sociedade civil na Câmara dos Deputados 111

Ouvidoria Parlamentar e Comissão de Legislação Participativa 111
Iniciativa popular de lei 113
Audiências públicas com a sociedade civil 113

Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira 115

Direitos e deveres dos deputados 119

Apresentação

A sexta edição do livro *Perguntas e respostas sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados* é obra de grande valor para parlamentares, servidores e cidadãos interessados em compreender as filigranas do processo legislativo desta Casa de leis.

Por meio do processo legislativo, os representantes eleitos pelo povo desenham o arcabouço legal que rege a vida em sociedade. O Regimento Interno contém as regras estabelecidas para a apreciação das proposições que pretendem ingressar no nosso ordenamento jurídico.

Para que essa apreciação aconteça de modo organizado e produtivo, é necessário que ela se dê dentro de regras previamente pactuadas, consolidadas no Regimento Interno de cada uma das duas Casas do Congresso Nacional.

As autoras, consultoras legislativas aposentadas Luciana Botelho Pacheco e Paula Mendes Ramos, profundas conhecedoras do assunto, elaboraram mais de trezentas perguntas e respostas que dissecam em detalhes os principais institutos, regras e costumes da prática parlamentar e do processo legislativo.

Como essa prática e esse processo são dinâmicos, a obra necessitava de revisão e atualização, o que foi feito pelo consultor legislativo Leo Oliveira Van Holthe e pelo analista legislativo Fábio Almeida Lopes.

Portanto, com grande satisfação, apresento aos leitores essa obra. Ela faz parte do empenho com que a Câmara dos Deputados busca cumprir sua função constitucional de tornar públicas, com clareza e transparência, as regras que regem o processo legislativo, pilar fundamental da nossa democracia.

Arthur Lira
Presidente da Câmara dos Deputados

Noções iniciais

O que é processo legislativo?

Pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão de atos praticados pelas Casas legislativas para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias.

Onde se encontram as regras que regem o processo legislativo?

Os atos normativos que regem o processo legislativo são, basicamente, a Constituição Federal (CF) e os regimentos internos da Câmara dos Deputados (RICD), do Senado Federal (RISF) e do Congresso Nacional (também chamado Regimento Comum).[1]

A Constituição Federal traça as regras de âmbito mais geral relativas ao processo legislativo. É ela que exige a observância do rito bicameral para a aprovação de propostas de emenda constitucional e de projetos em geral. Além disso, atribui iniciativa legislativa aos variados agentes políticos, dispõe sobre o quórum a ser observado nas deliberações legislativas, regula a possibilidade de sanção ou veto a projetos de lei pelo presidente da República, discrimina competências que podem ser exercidas pelas comissões parlamentares, disciplina os períodos de funcionamento do Congresso Nacional, entre outras disposições relacionadas ao assunto.[2]

Já os regimentos internos disciplinam todos os pormenores e detalhes do processo legislativo em cada uma das Casas, tais como mecanismos de votação, prazos, emendamento de proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc.

Há também uma lei específica, a Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, que dispõe sobre aspectos formais da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e dos demais atos normativos.

Que espécies de normas jurídicas são produzidas de acordo com as regras do processo legislativo?

As enumeradas no art. 59 da Constituição Federal, a saber: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

---

1 Nesta publicação, focamos especificamente o processo legislativo federal. Nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, o processo legislativo segue regras próprias, que se encontram nas respectivas constituições, leis orgânicas e regimentos internos das assembleias legislativas e câmaras municipais.

2 Todas as normas sobre o tema encontram-se no Título IV, Capítulo I, da CF.

O que é processo legislativo bicameral?

É aquele que envolve a manifestação de vontade de duas Casas ou Câmaras legislativas para a produção de leis e outros atos normativos. No Brasil, no plano federal, submetem-se a esse tipo de procedimento a apreciação de propostas de emenda à Constituição Federal, de projetos de leis complementares, ordinárias e delegadas, de medidas provisórias, de projetos de decretos legislativos e de resoluções conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional. Todas essas proposições legislativas precisam ser apreciadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, conforme o caso.

Como a Câmara e o Senado exercem suas funções legislativas no nosso sistema bicameral?

Quando a matéria a ser apreciada depende da deliberação plenária das duas Casas em conjunto – o que acontece apenas no caso de vetos presidenciais a projetos de lei e de projetos relacionados a leis orçamentárias[3] – há comissões mistas, constituídas de deputados e senadores, que se encarregam da fase preliminar de estudo e emissão de pareceres sobre o assunto. Para a segunda fase, de caráter decisório, convocam-se sessões plenárias conjuntas da Câmara e do Senado, chamadas "sessões do Congresso Nacional". Nessas sessões conjuntas, as Casas deliberam uma após a outra – primeiro são colhidos os votos dos deputados e depois os dos senadores. Computam-se em separado os votos apurados em cada uma delas.

No caso de proposições apreciadas separadamente, numa e noutra Casa – rito aplicável à maior parte das proposições legislativas –, só após aprovadas em uma delas (identificada como "Casa de origem") é que serão encaminhadas à apreciação da outra (identificada como "Casa revisora"). Essa última poderá: (1) rejeitar a proposição recebida; (2) aprová-la integralmente ou (3) aprová-la com alterações. Na primeira hipótese, a proposição será arquivada; na segunda, encaminhada à promulgação ou ao presidente da República, conforme se trate de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional ou dependente de sanção ou veto do chefe do Poder Executivo; na terceira hipótese, a proposição retornará à Casa de origem, para que esta aprecie as emendas propostas pela Casa revisora.[4]

Observa-se, por fim, que a sistemática hoje prevista no texto constitucional para apreciação de medidas provisórias mistura um pouco desses dois tipos de procedimento: exige-se a realização de uma fase preliminar de estudo e emissão de parecer por uma comissão de tipo misto, composta de deputados e senadores, mas a fase decisória tem lugar em sessões plenárias separadas de cada uma das Casas.

3 Arts. 66, § 4º, e 166 da CF.

4 Arts. 65 e 66 da CF.

A tramitação de uma proposição separadamente em cada uma das Casas segue regras diversas da tramitação em conjunto?

No caso da tramitação conjunta, as regras aplicáveis são definidas no Regimento Comum das duas Casas e também em resoluções específicas que regulam a apreciação de cada tipo de proposição, como é o caso das resoluções conjuntas sobre apreciação de matéria orçamentária.

Quando a tramitação se faz em separado, Câmara e Senado atuam de forma autônoma, seguindo apenas as regras de seus respectivos regimentos internos, embora devam respeitar algumas poucas disposições traçadas pelo Regimento Comum destinadas a dar certa similaridade de tratamento aos projetos que saem de uma Casa e são remetidos à outra para apreciação. Essas disposições estão nos arts. 134 a 140, que integram o Capítulo I (Das Disposições Gerais) do Título VI (Das Disposições Comuns do Processo Legislativo) do Regimento Comum.

Órgãos da Câmara

Quais são os órgãos da Câmara?

De acordo com o Título II do Regimento Interno, são órgãos da Câmara dos Deputados a Mesa, as comissões, o Colégio de Líderes, a Procuradoria Parlamentar, a Ouvidoria Parlamentar, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a Secretaria da Mulher, a Secretaria da Primeira Infância, Infância, Adolescência e Juventude, a Corregedoria Parlamentar, a Secretaria de Relações Internacionais, a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais e a Secretaria da Transparência.

O que é princípio da proporcionalidade partidária?

O princípio da proporcionalidade partidária, que tem lastro constitucional, visa garantir que, na composição dos principais órgãos colegiados fracionários das Casas legislativas, haja representantes das bancadas partidárias em número proporcional, tanto quanto possível, ao número total de integrantes de cada uma delas. Embora a Constituição só exija a observância desse princípio para a composição das Mesas e das comissões em geral,[5] no caso da Câmara dos Deputados ele também é aplicado à composição de órgãos como a Procuradoria Parlamentar e o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Para se fazer a distribuição proporcional das vagas existentes em cada órgão entre as bancadas partidárias, usa-se como base o número de deputados eleitos por cada uma nas últimas eleições realizadas para a Câmara dos Deputados, desconsideradas quaisquer mudanças de filiação posteriores.[6]

O que é e como se compõe a Mesa?

A Mesa é um tipo especial de comissão, a Comissão Diretora, que é o órgão de direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados. Suas atribuições específicas estão detalhadas no art. 15 do Regimento Interno.

Compõem a Mesa sete membros titulares: presidente, primeiro e segundo vice-presidentes, e primeiro, segundo terceiro e quarto secretários. O órgão conta, também, com quatro suplentes de secretários.

A composição da Mesa se sujeita, como a de toda comissão parlamentar, ao princípio da proporcionalidade partidária, mas, além disso, todos os seus membros devem ser eleitos para o respectivo cargo pelos demais integrantes da Casa, para mandatos de dois anos.

5 Art. 58, § 1º, da CF.

6 Art. 8º, § 4º, do RICD.

Como se faz a eleição para os cargos da Mesa?

Como a eleição é vinculada ao princípio da proporcionalidade, no início de cada legislatura os cargos a serem preenchidos são previamente distribuídos entre as bancadas ou blocos parlamentares proporcionalmente ao número de seus integrantes. Depois disso, os líderes se reúnem para escolher quais cargos desejam disputar (dentre aquele número que tenha sido distribuído à bancada ou ao bloco parlamentar que cada um represente). Os líderes das maiores bancadas ou blocos parlamentares têm prioridade para fazer as primeiras escolhas, mas é possível que essas resultem de um amplo acordo entre todos.[7]

Escolhidos os cargos a serem disputados, cada bancada ou bloco parlamentar definirá os candidatos a serem indicados para disputar cada um (na forma prevista no estatuto do partido, ou como for estabelecido pela própria bancada ou bloco parlamentar). Se isso não for feito em tempo hábil, caberá ao respectivo líder a indicação do candidato a cada cargo.

Mesmo que não seja o indicado pela bancada, pelo bloco parlamentar ou pelo respectivo líder, qualquer deputado pode se candidatar ao cargo que couber a sua agremiação. Nesse caso, ele poderá se registrar como candidato avulso, sendo-lhe garantida igualdade de tratamento em relação aos demais.[8]

Será eleito para cada cargo o candidato que receber a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara; se nenhum deles alcançar esse número, deverá ser realizada nova eleição para o cargo, concorrendo os dois candidatos mais votados na primeira, e considerando-se eleito em segundo turno o mais votado.

Onde se encontram definidas as atribuições e competências de cada membro da Mesa?

As atribuições do presidente são definidas no art. 17 do Regimento Interno; as do primeiro secretário, no art. 19; as dos suplentes de secretário, no art. 19-A. Quanto aos demais membros, suas atribuições e competências são fixadas em ato normativo próprio e específico aprovado pela própria Mesa.[9]

O que é bloco parlamentar?

É a reunião de duas ou mais bancadas partidárias sob uma liderança comum, destinada à atuação parlamentar em conjunto, como se se tratasse de uma só bancada. Os líderes dos partidos que integram o bloco parlamentar perdem suas prerrogativas e atribuições regimentais para o líder comum, que passa a representar todas as agremiações ali reunidas. Para formar bloco parlamentar, os partidos envolvidos têm de reunir pelo menos três centésimos do total de membros da Câmara.[10]

O bloco parlamentar só terá direito a se fazer representar na Mesa e nas comissões se sua formação for comunicada à Mesa até 1º de fevereiro do primeiro ano da

7 Art. 8º, § 1º, do RICD.

8 Registra-se que, por liberalidade da Mesa, têm sido aceitas, também, candidaturas avulsas de deputados não pertencentes à bancada para a qual o cargo foi distribuído, o que ocorre mais frequentemente nas disputas para o cargo de presidente.

9 Atualmente, o normativo que define essas atribuições é o Ato da Mesa nº 95 de 2013.

10 Art. 12 do RICD.

legislatura, no caso do primeiro biênio desta; para o segundo biênio, a comunicação deve ser feita até 1º de fevereiro do terceiro ano da legislatura.[11]

Quem são os líderes e quais são suas atribuições?

Os líderes são os representantes das bancadas dos partidos, dos blocos parlamentares, da Maioria, da Minoria, do Governo e da Oposição.

Os líderes dispõem de uma série de prerrogativas e atribuições regimentais, a saber, entre outras:

a) usar da palavra, durante as sessões, por tempo proporcional ao tamanho de sua bancada;

b) participar dos trabalhos de qualquer comissão, sem direito a voto, mas podendo encaminhar e requerer verificação de votação;

c) encaminhar a votação das proposições no plenário, orientando sua bancada;

d) indicar os membros da bancada que irão integrar cada comissão e substituí-los a qualquer tempo;

e) registrar os candidatos aos cargos da Mesa que possam ser disputados por sua bancada;

f) inscrever os membros da bancada para o período das comunicações parlamentares.

Os líderes do Governo, da Maioria, da Minoria e da Oposição só dispõem das prerrogativas específicas de encaminhar votação, participar dos trabalhos das comissões e fazer uso da palavra durante as sessões.[12]

Como são compostas as lideranças?

As lideranças são compostas de líder e de vice-líderes.

Os líderes são escolhidos pelas representações partidárias e pelos blocos parlamentares; o do Governo é indicado diretamente pelo presidente da República. Os nomes de todos os escolhidos devem ser comunicados à Mesa no início de cada legislatura ou, no caso de bloco parlamentar, após a sua criação.[13]

Cada líder de partido ou bloco parlamentar pode indicar vice-líderes na proporção de um para cada quatro deputados de sua bancada, facultada a designação de um como primeiro-vice-líder.[14] No caso da liderança do Governo, podem ser indicados até vinte vice-líderes; no da liderança da Minoria, nove.[15] Já quanto à liderança da Maioria e da Oposição, não há previsão regimental expressa quanto ao número de vice-líderes.

---

11 Art. 12, § 10, do RICD.

12 Arts. 11 e 11-A do RICD. Observa-se que o Regimento Interno apenas faz menções eventuais à liderança da Maioria e da Oposição, a exemplo dos seus arts. 20 e 89, mas na prática essas instituições existem e fazem parte da estrutura da Casa.

13 Art. 9º, *caput* e § 2º, do RICD.

14 Art. 9º, § 1º, do RICD.

15 Arts. 11 e 11-A do RICD.

Todas as bancadas dos partidos com representantes na Casa têm direito a ter liderança?

Não, apenas aquelas cuja representação atender aos requisitos estabelecidos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal, mais conhecidos como cláusula de desempenho. As bancadas que não dispõem desse número mínimo de membros só têm direito a indicar um de seus integrantes para encaminhar a votação de proposição e para falar em sessão, uma vez por semana, durante cinco minutos.[16]

O que é o Colégio de Líderes?

O Colégio de Líderes é um órgão decisório integrado por todos os líderes. Suas decisões são tomadas preferencialmente por consenso, mas quando isso não é possível, decide-se por maioria absoluta de votos, os quais são ponderados em função da expressão numérica da bancada que cada líder representa. Os líderes de blocos parlamentares, do Governo, da Minoria, da Maioria e da Oposição podem participar das reuniões do Colégio de Líderes, mas não têm direito a voto.[17]

O que é a Procuradoria Parlamentar?

A Procuradoria Parlamentar é o órgão da Câmara destinado a promover, em colaboração com a Mesa, a defesa da Casa e de seus órgãos e integrantes quando atingidos em sua honra ou imagem em razão do exercício do mandato ou de suas funções institucionais.[18]

A Procuradoria Parlamentar tem autonomia para providenciar ampla publicidade reparadora nos casos de veiculação, em órgão de comunicação ou de imprensa, de matéria ofensiva à imagem da Câmara dos Deputados ou de seus membros. Para promover medidas judiciais ou extrajudiciais de reparação, contudo, depende da atuação do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União ou de mandatários advocatícios.

Os membros da Procuradoria Parlamentar são onze, nomeados pelo presidente da Câmara para mandatos de dois anos, com observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária.

O que é a Ouvidoria Parlamentar?

A Ouvidoria Parlamentar é o órgão da Câmara destinado a receber e examinar as reclamações e representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre:

a) violação ou qualquer forma de discriminação atentatória contra os direitos e liberdades fundamentais;

b) ilegalidades ou abuso de poder;

c) mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa;

d) assuntos recebidos pelo sistema 0800 de atendimento à população.

16 Art. 9º, *caput* e § 4º, do RICD. Ressalta-se que os requisitos definidos no art. 17, § 3º, da Constituição Federal somente serão aplicados a partir das eleições de 2030, prevalecendo, até lá, as regras de transição previstas no art. 3º da Emenda à Constituição nº 97, de 4 de outubro de 2017.

17 Art. 20 do RICD.

18 Art. 21 do RICD.

É órgão de ligação direta entre a Câmara dos Deputados e a população, incumbido de propor medidas para sanar as violações, ilegalidades e abusos constatados, além daquelas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos. Compete à Ouvidoria, ainda, propor e supervisionar a implementação de medidas necessárias à melhoria dos serviços prestados ao cidadão pela Câmara dos Deputados; propor, quando cabível, a abertura de sindicância ou inquérito; encaminhar ao TCU, à Polícia Federal, ao Ministério Público ou a outro órgão competente as denúncias recebidas que necessitem de maiores esclarecimentos; responder aos cidadãos e às entidades quanto às providências tomadas e realizar audiências públicas com segmentos da sociedade civil.[19]

A Ouvidoria Parlamentar é composta por um ouvidor-geral e dois ouvidores substitutos, designados pelo presidente da Câmara a cada dois anos, dentre os membros da Casa.

O que é a Secretaria da Mulher?

A Secretaria da Mulher, que se divide em Procuradoria da Mulher e Coordenadoria dos Direitos da Mulher, é um órgão político e institucional da Câmara destinado a atuar em benefício da população feminina brasileira. Busca tornar a Casa um centro de debate das questões relacionadas à igualdade de gênero e à defesa dos direitos das mulheres.[20]

A Procuradoria da Mulher e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher compõem-se, respectivamente, de uma procuradora-geral e três procuradoras adjuntas, e de uma coordenadora-geral e três coordenadoras adjuntas, todas eleitas pelas deputadas, para mandatos de dois anos, no início da primeira e da terceira sessões legislativas da legislatura, vedada a recondução.[21] Embora a composição de ambas não se sujeite propriamente ao princípio da proporcionalidade partidária, as três procuradoras adjuntas, assim como as três coordenadoras adjuntas, devem pertencer a partidos políticos diferentes entre si.

A Secretaria da Mulher conta com um Comitê de Defesa da Mulher contra Assédio Moral ou Sexual, constituído por três deputadas e por duas servidoras efetivas. As deputadas integrantes do Comitê são escolhidas por votação das demais deputadas no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, assegurada a pluralidade partidária e também a participação da Minoria na composição.[22]

A Secretaria da Mulher conta, ainda, com o Observatório Nacional da Mulher na Política, constituído por uma coordenadora-geral e três coordenadoras adjuntas, eleitas pelas deputadas federais, juntamente com os demais cargos da Secretaria.[23]

19 Art. 21-A do RICD.

20 Art. 20-A do RICD.

21 Arts. 20-B e 20-C do RICD.

22 Art. 20-A, §§ 2º e seguintes.

23 Art. 20-A, §§ 10 e 11.

O que é a Secretaria da Primeira Infância, Infância, Adolescência e Juventude?

A Secretaria da Primeira Infância, Infância, Adolescência e Juventude tem sua atuação voltada para a promoção de eventos, a realização de debates acerca das questões relacionadas aos interesses da população infanto-juvenil do Brasil, a garantia dos seus direitos e a observância dos seus deveres de cidadania.

A secretaria é constituída de um secretário escolhido pela Mesa na primeira quinzena da primeira e da terceira sessões legislativas, e de três secretários adjuntos indicados pelo secretário, todos com mandatos de dois anos, vedada a recondução. Tal como na Secretaria da Mulher, a composição do órgão não se sujeita ao princípio da proporcionalidade partidária, mas os secretários adjuntos deverão pertencer a partidos políticos distintos.[24]

O que é o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar?

É o órgão da Câmara que conduz os processos disciplinares instaurados contra os deputados acusados de cometer infrações éticas no exercício do mandato, conforme previsto no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que integra o Regimento Interno da Câmara. O Conselho é composto de 21 membros titulares e igual número de suplentes, os quais, diferentemente dos membros das comissões em geral (que dependem dos líderes de suas bancadas para ocupar e se manter ocupando uma determinada vaga), têm mandatos fixos de dois anos, não podendo ser retirados do órgão por simples vontade dos líderes.

O que é a Corregedoria Parlamentar?

É o órgão da Casa encarregado de promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito da Câmara dos Deputados, assim como de dar cumprimento às determinações da Mesa referentes à segurança interna e externa da Casa. À Corregedoria também incumbe abrir sindicância ou inquérito para apuração preliminar de notícias de ilícitos contra deputados.

A Corregedoria é composta por um corregedor e três corregedores substitutos, designados para mandatos de dois anos pelo presidente da Câmara dos Deputados, vedada a recondução no período subsequente, na mesma legislatura.[25]

O que é a Secretaria de Relações Internacionais?

É o órgão da Câmara ao qual compete estabelecer as diretrizes da diplomacia parlamentar da Casa, promover a cooperação com parlamentos de Estados estrangeiros e apoiar as delegações, comitivas e representações da Câmara dos Deputados em missão oficial.

24 Arts. 20-F a 20-H do RICD.

25 Arts. 21-F e 21-G do RICD.

O secretário de Relações Internacionais é escolhido pelo presidente da Câmara dos Deputados entre os deputados no exercício do mandato, e pode ser substituído a qualquer tempo.[26]

O que é a Secretaria de Comunicação Social?

É o órgão da Câmara ao qual compete zelar pela divulgação dos trabalhos parlamentares, estabelecer as diretrizes gerais de divulgação institucional, definir a política de comunicação da Câmara dos Deputados, implementar ações que facilitem o alcance dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados no território nacional, supervisionar as atividades do órgão de comunicação e imprensa da Câmara dos Deputados e realizar audiências públicas com segmentos da sociedade para ampliar a interação dos veículos de comunicação da Casa.

O secretário de Comunicação Social é escolhido pelo presidente da Câmara dos Deputados entre os deputados no exercício do mandato e pode ser substituído a qualquer tempo. Tem como atribuição a supervisão de todos os veículos de comunicação social da Câmara dos Deputados.[27]

O que são as comissões?

São órgãos formados por uma pequena fração do número total de deputados – no mínimo três e meio centésimos e no máximo treze centésimos, desprezando-se a fração (o que equivale a no mínimo 17 e no máximo 66 deputados).[28] São constituídas na forma do Regimento Interno para o exercício de uma série de atribuições relevantes dentro do processo legislativo e das atividades de fiscalização e controle da administração pública. Podem ser de dois tipos:

a) permanentes, as que integram a estrutura institucional da Câmara e são especializadas no trato de determinados assuntos, os quais compõem seu campo temático ou área de atividade;

b) temporárias, as criadas para desempenhar tarefas específicas, que duram no máximo o período de uma legislatura e podem ter a forma de comissão de inquérito, de comissão especial ou de comissão externa.

O que as comissões fazem?

As comissões permanentes – e também as temporárias, em alguns casos – têm várias atribuições constitucionais e regimentais. Duas delas podem ser consideradas principais pela importância de que se revestem no processo legislativo: (1) aprovar ou rejeitar, com poder decisório, projetos de lei em geral;[29] e (2) estudar e dar parecer sobre as proposições que lhes são encaminhadas para exame antes da tomada de decisão

26 Arts. 21-H e 21-I do RICD.

27 Arts. 21-J e 21-K do RICD.

28 Art. 25, § 2º, do RICD.

29 Art. 24, II, do RICD.

final pelo Plenário.[30] Além disso, as comissões têm um amplo poder de fiscalização e controle sobre os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Seus poderes incluem ainda, mais especificamente, os de:

a) apresentar proposições à Câmara;[31]

b) convocar ministro de Estado ou qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;

c) encaminhar, por intermédio da Mesa, pedidos escritos de informação a ministro de Estado ou a qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República;

d) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

e) receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas;

f) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

g) acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a comissão mista permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal;

h) exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, em articulação com a comissão mista permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

i) determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal;

j) propor a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;

k) estudar qualquer assunto compreendido em seu campo de atividade, podendo promover conferências, exposições, palestras ou seminários;

l) solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento.[32]

30 Art. 24, I, c/c art. 126, ***caput***, do RICD.

31 Art. 61, ***caput***, da CF.

32 As atribuições listadas entre as letras ***b*** e ***l*** são previstas nos incisos III a XIV do art. 24 do RICD.

Qual o número de membros das comissões?

O número de membros das comissões permanentes é estabelecido pela Mesa, ouvidos os líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura. Devem ser observados os seguintes limites:

a) o número total de membros não pode ultrapassar o da composição da Câmara dos Deputados, não computados os membros da Mesa, ou seja, o número total de lugares nas comissões será no máximo equivalente a 506 (513 deputados menos os 7 membros da Mesa);[33]

b) o número de membros de cada comissão não pode ser inferior a três e meio centésimos nem superior a treze centésimos do total de membros da Câmara, desprezada a fração.[34]

O limite previsto na alínea é ressalvado pelas comissões descritas no art. 26, § 2º, do RICD, a saber, Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional, da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais, de Comunicação, de Defesa dos Direitos da Mulher, de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, de Desenvolvimento Econômico; e de Administração e Serviço Público.

Essas são as denominadas comissões cumulativas, que possibilitam que um deputado faça parte de mais de uma comissão permanente como membro titular, exatamente ao acumular a titularidade de uma dessas comissões com a titularidade de outra comissão permanente.

Nas comissões temporárias, o número de membros é definido no ato (requerimento ou projeto de resolução) de que resultar sua criação.[35]

Como é feita a distribuição das vagas das comissões entre os partidos e blocos parlamentares?

O critério a ser seguido baseia-se, como no caso das vagas da Mesa, no princípio da proporcionalidade partidária, ou seja, a composição de cada comissão deve refletir, tanto quanto possível, a composição da Câmara como um todo, assegurando-se ainda a participação, em todas elas, de um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.[36] As regras a serem seguidas nessa distribuição encontram-se prescritas, passo a passo, no art. 27 do Regimento Interno. É preciso ressaltar que, diferentemente do que ocorre na Mesa, os lugares nas comissões são preenchidos por simples indicação das lideranças, não há eleição.[37]

33 Art. 25, § 3º, do RICD.

34 Art. 25 do RICD.

35 Art. 33, § 1º, do RICD.

36 No caso das comissões temporárias, a participação das minorias se dá por meio de rodízio entre as bancadas não contempladas, de acordo com o art. 33, § 2º, do RICD.

37 Art. 28 do RICD.

O que são e em que casos podem ser criadas comissões especiais?

As comissões especiais são comissões temporárias constituídas para examinar e dar parecer sobre: (1) propostas de emenda à Constituição;[38] (2) projetos de código;[39] (3) proposições que versem sobre matéria referente ao campo temático de mérito de mais de quatro comissões permanentes;[40] e (4) denúncias oferecidas contra o presidente e o vice-presidente da República e ministros de Estado por crime de responsabilidade.[41] Pode também ser criada comissão especial com o fim exclusivo de apresentar projeto de reforma do Regimento Interno.[42]

Para além desses casos previstos no Regimento Interno, na prática, muitos presidentes têm criado "comissões especiais de estudo" e "grupos de trabalho", incumbidos de se aprofundar no exame de determinados temas mais complexos e apresentar proposições legislativas a eles relacionadas. A composição desses colegiados não está vinculada ao princípio da proporcionalidade partidária.

O que são Comissões Parlamentares de Inquérito?

As Comissões Parlamentares de Inquérito, mais conhecidas como CPIs, são comissões temporárias criadas para apurar fato determinado – algum acontecimento relevante para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica ou social do país.

Além de todos os poderes gerais de fiscalização e controle que têm as comissões em geral, as CPIs têm ainda poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais.

O que são comissões externas?

São comissões temporárias constituídas para atuar fora da Câmara dos Deputados e representá-la nos atos a que tenha sido convidada ou a que tenha de assistir.

Podem ser constituídas por ato do presidente, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, salvo se importarem em ônus para a Casa, quando sua constituição depende de deliberação do Plenário.[43]

38 Art. 34, I, c/c art. 202, § 2º, do RICD.

39 Art. 34, I, c/c art. 205, § 1º, do RICD.

40 Art. 34, II, do RICD.

41 Art. 218, § 2º, do RICD.

42 Art. 216, *caput*, do RICD.

43 Art. 38 do RICD.

Organização do trabalho legislativo

Como se organizam os trabalhos legislativos?

O Congresso Nacional organiza seus trabalhos por legislaturas, que têm a duração de quatro anos, coincidindo sempre com a duração dos mandatos dos deputados.[44]

Uma legislatura compõe-se de quatro sessões legislativas ordinárias, que constituem o calendário anual de trabalhos ordinários do Congresso Nacional. Cada uma delas inicia-se em 2 de fevereiro, interrompendo-se entre 18 e 31 de julho – salvo quando ainda não tenha sido votada a lei de diretrizes orçamentárias, o que impede a interrupção até que se ultime o processo de votação – e encerra-se em 22 de dezembro de cada ano. Fora desses períodos, o Congresso Nacional só pode se reunir por convocação extraordinária, sendo designado sessão legislativa extraordinária o período de trabalhos legislativos decorrente dessa convocação.

Qual a diferença entre sessão legislativa e sessão?

As sessões legislativas marcam os períodos durante os quais, dentro de uma legislatura, o Congresso Nacional se encontra em funcionamento. Podem ser ordinárias ou extraordinárias, sendo as ordinárias em número de quatro – correspondendo ao ano legislativo – e extraordinárias as que acontecem fora do período das ordinárias, quando há convocação do Congresso Nacional.[45]

Já as sessões correspondem a cada uma das reuniões do Plenário da Câmara dos Deputados.

Que tipos de sessões existem na Câmara dos Deputados?

São os seguintes os tipos de sessões:[46]

a) preparatórias, as realizadas antes do início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura;

b) deliberativas, das quais:
   - ordinárias, as que acontecem de terça a quinta-feira, com início às 14 horas;
   - extraordinárias, as convocadas pelo presidente para se realizarem em dias e horas diferentes das ordinárias;

44 Art. 44, parágrafo único, da CF.

45 Art. 2º do RICD e art. 57, § 6º, da CF.

46 Art. 65 do RICD.

c) não deliberativas, das quais:
   - de debates, as realizadas sem ordem do dia, às segundas e sextas-feiras, com início às 14 horas e às 9 horas, respectivamente;
   - solenes, as destinadas a grandes comemorações ou homenagens especiais, realizadas nos horários previstos no respectivo ato de convocação.

SESSÕES PREPARATÓRIAS

O que são sessões preparatórias?

São sessões realizadas antes do início da primeira e da terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura.

No primeiro ano da legislatura, no dia 1º de fevereiro, ocorrem duas dessas sessões, uma para a posse dos deputados e, após, outra para a eleição dos membros da Mesa.

No início do terceiro ano da legislatura, ocorre mais uma sessão preparatória para a eleição dos membros da Mesa do segundo biênio. Essa sessão é realizada em data e hora previamente designadas pelo presidente da Câmara, mas sempre antes de inaugurada a sessão legislativa ordinária que terá lugar naquele ano.

Há possibilidade de um deputado tomar posse fora da sessão preparatória?

Sim, o Regimento da Câmara contempla três hipóteses:

a) ao deputado que, já diplomado na data da sessão preparatória, a ela não tenha comparecido, é facultado tomar posse no prazo de até trinta dias contados da realização da sessão preparatória;

b) no caso de deputado eleito no curso da legislatura, a posse deverá ocorrer no prazo de até trinta dias contados de sua diplomação;

c) o suplente de deputado convocado a assumir o mandato em meio à legislatura poderá tomar posse no prazo de até trinta dias contados do fato que ensejou a convocação (como a morte ou o afastamento de um titular, por exemplo, que demanda a convocação de suplente).[47]

Em qualquer hipótese, o deputado empossado fora da sessão preparatória deve prestar o compromisso em sessão e junto à Mesa, exceto durante período de recesso do Congresso Nacional, quando o faz perante o presidente.[48]

Em hipóteses excepcionais, a exemplo de deputada em licença maternidade, poderá o presidente, mediante requerimento da parte interessada, colher o compromisso de posse por meio de videoconferência durante a sessão preparatória ou no mesmo dia de sua realização, nesse caso, acompanhado o ato pela Secretaria-Geral da Mesa, que lavrará o respectivo termo.[49]

47 Art. 4º, § 6º, do RICD.

48 Art. 4º, § 5º, do RICD.

49 Art. 4º, §§ 6º-A e 6º-B, do RICD.

Quem preside a sessão preparatória de posse dos deputados?

Deve presidir a sessão preparatória destinada à posse dos parlamentares o presidente anterior, se houver sido reeleito deputado; senão, quem assume os trabalhos é o deputado mais idoso dentre aqueles de maior número de mandatos já exercidos.[50]

Quais as regras gerais aplicáveis à sessão preparatória de eleição da Mesa?

Deve estar presente, no mínimo, a maioria absoluta dos deputados, ou seja, o equivalente ao primeiro número inteiro superior à metade do total, o que atualmente corresponde a 257 deputados.

Aberta a sessão, inicia-se o processo eleitoral com a chamada dos deputados para a votação. Apurados os votos para presidente, se nenhum dos candidatos tiver alcançado maioria absoluta dos votos, procede-se a realização de um segundo escrutínio com os dois mais votados. Ao presidente da sessão cabe proclamar o resultado final e dar posse imediata ao eleito, que assume os trabalhos a partir de então, dando prosseguimento ao processo eleitoral para os demais cargos da Mesa.[51]

SESSÕES DELIBERATIVAS ORDINÁRIAS

Como se divide o tempo das sessões deliberativas ordinárias?

As sessões deliberativas ordinárias são divididas em quatro fases, que se sucedem na seguinte ordem:

1º) pequeno expediente, com duração de sessenta minutos improrrogáveis;

2º) grande expediente, com duração de cinquenta minutos improrrogáveis;

3º) ordem do dia;

4º) comunicações parlamentares, desde que haja tempo entre o final da ordem do dia e o horário previsto para o término da sessão.[52]

O presidente poderá suspender a sessão, seja ela de natureza ordinária ou extraordinária, por uma única vez, pelo prazo máximo de uma hora, findo o qual ela será considerada encerrada.

Qual o número mínimo de deputados presentes na Casa para a abertura das sessões deliberativas ordinárias?

As sessões deliberativas ordinárias podem ser iniciadas com a presença na Casa de, pelo menos, dez por cento do total da composição da Câmara, desprezada a fração, ou seja, 51 deputados. Se, à hora do início da sessão, esse número mínimo não tiver sido computado nos postos eletrônicos de registro de presença espalhados

50 Art. 4º, § 1º, do RICD.

51 Art. 7º do RICD.

52 Art. 66 do RICD.

pelos edifícios da Câmara, o presidente deverá aguardar meia hora e, persistindo a falta de quórum, declarará que não pode haver sessão, determinando a atribuição de faltas aos ausentes.[53]

O que é pequeno expediente?

Pequeno expediente é a primeira fase da sessão, especialmente destinada às "breves comunicações", discursos parlamentares de curta duração – no máximo cinco minutos –, aos quais não se permitem apartes.[54] Durante o pequeno expediente, o deputado pode usar da palavra na tribuna ou, se preferir, apenas encaminhar o respectivo discurso, por escrito, à Mesa, para ser publicado no *Diário da Câmara dos Deputados*. O discurso encaminhado para publicação não deve exceder três laudas digitadas em espaço dois.[55]

No pequeno expediente, a Presidência concede a palavra aos oradores segundo a ordem de inscrição.

Como o deputado pode inscrever-se para o pequeno expediente?

Para usar da palavra no pequeno expediente, o deputado deve se inscrever pessoalmente perante a Mesa, no dia da sessão, das 8 horas às 13h30, assegurada a preferência aos que não houverem falado nas cinco sessões anteriores.[56]

O que é grande expediente?

Grande expediente é a fase da sessão que sucede ao pequeno expediente, destinando-se aos pronunciamentos parlamentares de maior duração – até 25 minutos, aí incluídos os eventuais apartes concedidos.[57]

Como se organiza a distribuição de oradores para o grande expediente?

A lista de oradores para o grande expediente é organizada mediante sorteio eletrônico promovido pela Mesa entre os parlamentares. A forma do sorteio é regulada pela Mesa em ato próprio.

Um deputado só pode falar no grande expediente no máximo três vezes por semestre, sendo uma vez por sorteio e duas por cessão da vaga de outro parlamentar. Ao deputado que, no semestre, não falar por falta de vaga, é assegurada preferência para inscrição no semestre seguinte.[58]

53 Art. 79, §§ 2º e 3º, do RICD.

54 Art. 81 do RICD.

55 Art. 75, I, do RICD.

56 Art. 81, § 2º, do RICD.

57 Art. 87 do RICD.

58 Art. 87, §§ 1º, 2º e 3º, do RICD.

O que é o período das comunicações parlamentares?

Quando a ordem do dia se esgota antes das 19 horas, ou quando não há matéria a ser votada, o presidente pode conceder a palavra aos oradores indicados pelas lideranças partidárias para pronunciamentos de, no máximo, dez minutos. Esses pronunciamentos são chamados de comunicações parlamentares, durante os quais não são permitidos apartes.[59]

O que são comunicações de liderança?

São comunicações acerca de assuntos de relevância nacional feitas pelos líderes ou, por sua delegação, pelos respectivos vice-líderes. Podem ocorrer a qualquer momento da sessão, e o tempo usado por cada liderança é proporcional ao tamanho da bancada que representa, sendo de no mínimo três e no máximo de dez minutos. No caso das lideranças do Governo, da Minoria, da Oposição e da Maioria, serão concedidos oito minutos, não sendo permitidos apartes em qualquer das situações.[60]

É de se observar que os líderes podem ceder entre si, total ou parcialmente, o tempo de comunicação a que têm direito.

O que é a ordem do dia?

A ordem do dia é a fase da sessão deliberativa destinada à discussão e à votação de proposições.[61]

Qual o quórum exigido para o início da ordem do dia? Como é aferido?

A ordem do dia somente pode ser iniciada quando presente no plenário a maioria absoluta dos membros da Câmara, ou seja, pelo menos 257 deputados. Essa presença mínima é aferida pelo registro dos nomes no painel eletrônico.

SESSÕES DELIBERATIVAS EXTRAORDINÁRIAS

Como se divide o tempo das sessões deliberativas extraordinárias?

Diferentemente das ordinárias, as sessões extraordinárias têm uma só fase, a ordem do dia, destinando-se somente à discussão e à votação de proposições.[62]

59 Art. 90 do RICD.

60 Arts. 66, § 1º, e 89 do RICD.

61 Art. 82 e seguintes do RICD.

62 Art. 67 do RICD.

Quem pode convocar uma sessão deliberativa extraordinária?

A convocação pode ser feita pelo presidente, de ofício, pelo Colégio de Líderes ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer deputado.[63]

Como os deputados tomam conhecimento da realização de uma sessão deliberativa extraordinária?

Ao presidente compete definir o dia, a hora e a pauta da sessão extraordinária e comunicá-los à Câmara em sessão ordinária ou pelo *Diário da Câmara dos Deputados*. Se a convocação ocorrer menos de 24 horas antes da sessão, também deverá ser feita comunicação por via telegráfica ou telefônica aos deputados.[64]

SESSÕES NÃO DELIBERATIVAS

Que tipos de sessões não deliberativas existem?

O Regimento prevê dois tipos de sessões não deliberativas: de debates e solenes.

Como se realizam as sessões de debates?

À semelhança das sessões deliberativas ordinárias, as sessões de debates também se realizam por meio de uma sucessão de fases diferentes, mas se distinguem daquelas por não terem ordem do dia. Constituem-se de pequeno expediente, grande expediente e comunicações parlamentares.

As sessões de debates duram 5 horas e ocorrem às segundas e sextas-feiras.[65] Iniciam-se às 14 horas nas segundas-feiras e às 9 horas nas sextas-feiras, podendo os líderes delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às comunicações de lideranças.[66]

Quais os critérios para a realização de sessões solenes?

A Câmara pode realizar sessões solenes para comemorações especiais ou recepção de altas personalidades, a juízo do presidente ou por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo da composição da Casa ou de líderes que representem esse número. Sessões solenes convocadas por deliberação do Plenário podem ser realizadas no máximo duas vezes por mês. O requerimento de realização de sessão solene apresentado à Mesa em primeiro lugar tem preferência para deliberação.[67]

63 Art. 67, § 1º, do RICD.

64 Art. 67, § 2º, do RICD.

65 As sessões de debates podem, eventualmente, acontecer em outros dias, a juízo da Presidência.

66 Art. 65, III, a, do RICD.

67 Art. 68 do RICD.

Há como prestar homenagens fora das sessões solenes?

Sim, há possibilidade de se realizar homenagens durante a prorrogação das sessões de debates, por prazo máximo de trinta minutos. Poderão ser prestadas homenagens, ainda, no horário destinado ao grande expediente, a congressista da legislatura, chefe de qualquer dos poderes ou chefe de Estado estrangeiro com o qual o Brasil mantenha relações diplomáticas. Nesse caso, poderão ocorrer duas homenagens a cada mês.[68]

SESSÕES SECRETAS

Em que hipóteses a Câmara pode realizar sessões secretas?

Embora a regra geral seja a realização de sessões públicas, há algumas hipóteses previstas no Regimento Interno em que as sessões deverão ser secretas, quais sejam: (1) quando a Câmara tiver de deliberar sobre projeto de fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas, declaração de guerra ou acordo sobre a paz, ou passagem de forças estrangeiras pelo território nacional ou sua permanência nele; (2) quando houver requerimento escrito nesse sentido subscrito por comissão, pelo Colégio de Líderes ou por, pelo menos, um terço dos membros da Casa; e (3) quando o Plenário assim deliberar, a requerimento de líder ou de um quinto dos membros da Câmara.[69]

Como se realiza uma sessão secreta?

Para dar início a uma sessão secreta, o presidente deve determinar que as pessoas estranhas aos trabalhos saiam do recinto das tribunas, galerias e demais dependências anexas ao plenário, inclusive os funcionários da Casa, sem prejuízo de outras cautelas que se venham a adotar para resguardar o sigilo.[70] Só deputados e senadores podem assistir às sessões secretas. Ministros de Estado, quando convocados, ou testemunhas chamadas a depor participarão dessas sessões apenas durante o tempo necessário.[71]

No início de uma sessão secreta motivada por requerimento, a primeira deliberação a ser tomada será se o assunto em questão deve ser tratado sigilosa ou publicamente. Decidindo-se pela manutenção do sigilo, antes de se encerrar a sessão, o Plenário ainda deverá decidir se o requerimento que a convocou, os debates e as deliberações ali tomadas constarão de ata pública ou se será fixado um prazo pelo qual esses dados ficarão resguardados do conhecimento público.[72]

68 Art. 68, §§ 1º e 2º, do RICD.

69 Art. 92 do RICD.

70 Art. 93, *caput*, do RICD.

71 Art. 94 do RICD.

72 Art. 93, §§ 1º e 2º, do RICD.

Tramitação de proposições em geral

CONCEITO E ESPÉCIES DE PROPOSIÇÃO

O que é proposição?

É toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, podendo consistir em variadas espécies, como propostas de emenda à Constituição, projetos – de lei, de decreto legislativo ou de resolução –, emendas, indicações, requerimentos, pareceres, recursos, propostas de fiscalização e controle.[73]

O que é proposta de emenda à Constituição?

É uma proposição destinada a promover alterações no texto constitucional vigente. Para ser admitida a tramitar na Câmara não pode conter em suas disposições nenhuma tendência a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.[74]

O que é projeto?

Na categoria genérica de projetos enquadram-se os projetos de lei, de decreto legislativo e de resolução.

Os projetos de lei, que admitem as subespécies projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar, são proposições destinadas a regular matérias inseridas na competência legislativa da União[75] e do Congresso Nacional. Após aprovadas, essas proposições sujeitam-se a sanção ou veto do presidente da República.[76]

Os projetos de decreto legislativo são proposições empregadas geralmente para formalizar os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional mencionados no art. 49 da Constituição, como a ratificação de tratados internacionais e os atos de concessão de serviços de rádio e televisão, por exemplo. Não se sujeitam a sanção nem a veto do presidente da República.

Já os projetos de resolução são proposições destinadas a regular assuntos de interesse interno da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, como é o caso, por exemplo, dos projetos que propõem alterações no Regimento Interno.

---

73 Art. 100 do RICD.

74 Art. 60 da CF c/c art. 201 do RICD.

75 Arts. 22 e 24 da CF.

76 Art. 48 da CF.

O que diferencia projeto de lei ordinária de projeto de lei complementar?

Quanto ao conteúdo, os projetos de lei complementar têm um campo temático delimitado. Só podem versar sobre matérias específicas, aquelas para as quais a Constituição expressamente exige regulação por meio de lei complementar. Já os projetos de lei ordinária podem tratar de todos os assuntos compreendidos na competência legislativa da União, excetuados apenas os reservados à lei complementar.

Quanto às regras de tramitação, os projetos de lei complementar diferenciam-se dos projetos de lei ordinária por necessitarem de votos favoráveis da maioria absoluta dos membros da Casa para serem aprovados – enquanto os de lei ordinária podem ser aprovados por maioria simples de votos, desde que presente a maioria absoluta do total de membros da Casa. Além disso, de acordo com norma do Regimento Interno da Câmara, os projetos de lei complementar devem passar por dois turnos de apreciação – enquanto os de lei ordinária submetem-se à regra geral de turno único.[77]

O que é emenda?

É uma proposição de caráter acessório destinada a alterar a forma ou o conteúdo de outra proposição, a principal, à qual se vincula em todos os atos da tramitação. As emendas podem ser de várias espécies:

a) supressivas, as que propõem a supressão de partes da proposição principal;

b) aglutinativas, as resultantes da fusão de outras emendas, ou do texto de uma emenda com o da proposição principal;

c) substitutivas, as que propõem novo texto no lugar de uma parte da proposição principal;

d) modificativas, as que promovem alterações em aspectos da proposição principal sem atingir sua essência;

e) aditivas, as que acrescentam disposições novas à proposição principal;

f) de redação, as destinadas a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.[78]

O que é substitutivo?

É uma emenda substitutiva que tem a peculiaridade de, em vez de atingir apenas parte da proposição principal, substituir seu texto integralmente por outro. Pode promover desde alterações meramente formais até modificações de todo o conteúdo da proposição principal.[79]

---

77 Art. 69 da CF c/c art. 148 do RICD. É de se registrar que, apesar da exigência dos dois turnos prevista no art. 148 do RICD, na prática da Casa é comum aprovarem-se projetos de lei complementar em turno único. Usa-se, para esse fim, a estratégia da aprovação do requerimento de urgência para dispensar a realização do segundo turno, a partir de interpretação feita ao art. 152, § 1º, do RICD.

78 Art. 118 do RICD.

79 Art. 118, § 4º, do RICD.

Qualquer deputado ou comissão pode propor substitutivo a proposição?

Em princípio, qualquer deputado pode apresentar substitutivo a uma proposição. Quanto às comissões, a apresentação de um substitutivo constitui prerrogativa daquelas que tenham competência para analisar o mérito da proposição principal, salvo se se tratar de substitutivo de caráter formal, visando a corrigir apenas aspectos como a redação ou a técnica legislativa. Nesse caso, a iniciativa será privativa da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.[80]

O que é subemenda?

É uma emenda destinada a alterar outra emenda. A subemenda pode ser substitutiva, aditiva ou supressiva, desde que, neste último caso, não incida sobre emenda também de tipo supressivo.[81]

Quem pode apresentar emendas e subemendas às proposições?

O poder de apresentar emendas e subemendas em geral é bastante amplo. É garantido a todos os deputados, individual ou coletivamente, e também às comissões, dentro dos prazos e condições regimentais.

Em que momento da tramitação podem ser propostas emendas às proposições?

Isso depende do rito a que se sujeita a proposição principal. Quando se trata de matéria sujeita à apreciação conclusiva das comissões, é aberto um prazo de cinco sessões, em cada uma das comissões que tiverem de se pronunciar sobre ela, para a apresentação de emendas por qualquer deputado, assim como pela Comissão de Legislação Participativa.[82] Ainda em cada comissão, caso o relator do processo proponha um substitutivo à proposição original, também se abre novo prazo de cinco sessões para a apresentação de emendas ao substitutivo, mas dessa vez apenas pelos membros da comissão.[83]

Quando se trata de proposição sujeita à deliberação do Plenário, não há oportunidade para apresentação de emendas nas comissões: a fase de emendamento ocorre apenas no plenário, e coincide com a fase de discussão da proposição.[84]

80 Art. 119, § 7º, do RICD.

81 Art. 118, § 7º, do RICD.

82 Art. 119, I e § 1º, do RICD.

83 Art. 119, II e § 1º, do RICD.

84 Art. 120 do RICD.

Há alguma restrição de conteúdo às emendas propostas por deputados ou comissões?

Sim. As emendas precisam se referir ao assunto tratado na proposição principal, sob pena de serem recusadas pelo presidente da Câmara ou de comissão.[85] Além disso, no caso de emendas propostas em comissão, exige-se que se atenham ao campo temático específico do órgão.[86]

Há ainda uma restrição de ordem constitucional a ser observada tanto por deputados quanto por comissões: é vedada a apresentação de emendas destinadas a aumentar despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do presidente da República, ou que disponham sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público.[87]

O que é indicação?

É uma proposição destinada a formalizar uma sugestão de um deputado a órgão ou entidade de outro Poder ou a uma ou mais comissões da própria Câmara.

Quando dirigida a outro Poder, a indicação pode sugerir a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva. Quando encaminhada a comissões da Casa, a indicação sugere que os órgãos se manifestem acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara.

No primeiro caso, a indicação é apresentada por meio de requerimento escrito e depende de despacho do presidente da Câmara para ser enviada ao destinatário. Já as indicações dirigidas a comissões da Câmara são a elas automaticamente encaminhadas para apreciação.[88]

O que é requerimento?

É uma proposição destinada a formalizar variados tipos de solicitação.

O Regimento Interno da Câmara separa os requerimentos em três grupos diferentes, a saber:

a) sujeitos a decisão exclusiva do presidente;[89]

b) sujeitos a decisão do presidente, mas ouvida a Mesa;[90]

c) sujeitos a deliberação do Plenário.[91]

Os requerimentos sujeitos apenas a decisão exclusiva do presidente podem ser verbais ou escritos, destinando-se, em sua maior parte, à solicitação de providências relacionadas ao desenrolar dos trabalhos em plenário, tais como prorrogação de

85 Art. 125 do RICD.

86 Art. 119, § 2º, do RICD.

87 Art. 63 da CF.

88 Art. 113 do RICD.

89 Art. 114 do RICD.

90 Art. 115 do RICD.

91 Art. 117 do RICD.

prazo para o orador que está na tribuna, informações sobre a ordem dos trabalhos, etc. São apresentados, normalmente, durante a sessão e admitem, em caso de indeferimento, recurso para o Plenário, mas sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual é feita por processo simbólico.[92]

No grupo dos requerimentos sujeitos a decisão do presidente após ouvida a Mesa, há apenas dois tipos: os que solicitam encaminhamento de pedido de informações a ministro de Estado ou a outro titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República e os que solicitam inserção, nos anais da Câmara, de informações, documentos ou discursos de representante de outro Poder (quando não lidos integralmente pelo orador que a eles fez remissão). Devem ser sempre escritos e, caso sejam indeferidos, os autores podem interpor recurso ao Plenário.

No terceiro grupo enquadram-se todos os requerimentos mencionados no art. 117 do Regimento Interno e também todos aqueles que não estiverem especificamente previstos na norma regimental. São sempre escritos e, postos em votação no plenário, não sofrem discussão e podem ter a sua votação encaminhada por apenas um orador favorável e um orador contrário, por três minutos cada um.[93]

O que é parecer?

É a proposição por meio da qual as comissões se pronunciam sobre as demais espécies de proposição submetidas a seu exame.[94]

O parecer, que normalmente tem forma escrita (excepcionalmente pode ser oral), compõe-se de três partes:

a) o **relatório**, no qual se faz uma exposição resumida, mas circunstanciada, da matéria em apreciação;

b) o **voto do relator**, em que ele expõe sua opinião fundamentada sobre o destino a ser dado àquela matéria, devendo concluir, ao final, pela aprovação, total ou parcial, com ou sem emendas, ou pela rejeição integral da proposição; e

c) o **parecer da comissão**, no qual se contempla o resultado final da votação da matéria no órgão, com a indicação dos deputados votantes e dos respectivos votos.

As duas primeiras partes são redigidas pelo relator, que é o membro designado pelo presidente da comissão para aquela função. A redação da última parte é feita pela secretaria da comissão.

No que diz respeito ao conteúdo, o parecer emitido por cada comissão deve restringir-se, sempre, aos aspectos referentes ao âmbito de atuação temática de cada uma delas, sob pena de ser considerado como não escrito e ter de ser refeito em caso de reclamação.[95]

92 Art. 114, parágrafo único, do RICD.

93 Art. 117, § 1º, do RICD.

94 Art. 126 e seguintes do RICD.

95 Art. 55, parágrafo único, do RICD.

Que efeitos têm os pareceres emitidos pelas comissões?

No que diz respeito às proposições em geral, os pareceres das comissões, quando referentes ao mérito, expressam apenas a opinião dos órgãos técnicos a respeito do tema, recomendando ao Plenário sua aprovação, com ou sem emendas, ou sua rejeição. Em relação a determinados projetos de lei e de decreto legislativo, entretanto, os pareceres de mérito emitidos pelas comissões podem ter efeito decisório, isto é, podem decidir efetivamente sobre a aprovação ou a rejeição das proposições a que se referem, dispensando a deliberação do Plenário sobre o assunto. Esse efeito deriva do chamado poder conclusivo das comissões, que é justamente o poder que têm esses órgãos fracionários de, em determinados casos, substituir o Plenário na deliberação de proposições.

Os pareceres das comissões também têm sempre efeito decisório quando se referem especificamente aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade ou de adequação financeira e orçamentária das proposições em geral, independentemente do fato de a matéria se sujeitar ou não ao poder conclusivo no que diz respeito ao mérito. Quando esses pareceres são contrários à continuidade do trâmite da proposição em razão de quaisquer desses aspectos, diz-se que são terminativos porque têm o poder de encerrar o processo e de remeter a proposição ao arquivo, salvo na hipótese de interposição de recurso em contrário para o Plenário.

Como saber se um projeto de lei ou de decreto legislativo se sujeita à apreciação conclusiva das comissões?

Quanto aos projetos de lei, a sujeição à apreciação conclusiva das comissões é a regra geral. As exceções encontram-se listadas no art. 24, inciso II, do Regimento Interno, a saber: projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de autoria de comissão, relativos a matéria que não possa ser objeto de lei delegada (nos termos previstos no art. 68, § 1º, da Constituição), oriundos do Senado Federal (ou por ele emendados) que tenham sido aprovados pelo Plenário daquela Casa; que tenham recebido pareceres divergentes ou que estejam em regime de urgência. Ressalvados esses casos específicos, todos os demais projetos de lei são decididos de forma conclusiva pelas comissões, salvo na hipótese de interposição de recurso em contrário para o Plenário. Quanto aos projetos de decreto legislativo, apenas os que se destinam a ratificar atos de concessão de serviços de rádio e televisão se sujeitam à apreciação conclusiva das comissões.[96]

O que é parecer divergente?

O Regimento não define isso expressamente, mas, de acordo com uma decisão da Presidência publicada no *Diário do Congresso Nacional* de 30 de maio de 1990, são considerados divergentes "os pareceres de mérito antagônicos, assim entendidos os que concluam, em relação à mesma proposição, no sentido da rejeição total e da aprovação, com ou sem emendas".

96 Embora não haja regra regimental a respeito, esses projetos de decreto legislativo passaram a se sujeitar ao poder conclusivo de apreciação das comissões a partir do entendimento cristalizado no Parecer Normativo nº 9-A, de 1990, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O que é parecer de mérito?

É um parecer sobre os aspectos relacionados à conveniência e oportunidade técnico-política da aprovação ou rejeição de uma proposição. Ele não se confunde com os pareceres que examinam aspectos de admissibilidades jurídico-constitucional ou financeiro-orçamentária das proposições.

O que é parecer vencedor?

É o parecer que, submetido à votação numa comissão, obtém a aprovação da maioria dos membros presentes.

Pode vir a ser vencedor tanto o parecer do relator quanto o de um outro membro designado para substituí-lo na função em caso de rejeição do primeiro.

O que é parecer terminativo?

É um tipo de parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ou pela Comissão de Finanças e Tributação (ou, se for o caso, pela comissão especial referida no art. 34, II, do RICD) quando se pronunciam, respectivamente, sobre os aspectos de constitucionalidade e juridicidade ou de adequação financeira e orçamentária das proposições. Pareceres sobre esses aspectos são tidos como terminativos porque, quando desfavoráveis às proposições às quais se referem, podem pôr fim à tramitação do processo se não forem contestados por meio de um recurso específico.[97]

O que é recurso?

É uma proposição destinada a tentar reverter ou alterar decisões tomadas por órgãos da Casa (Presidência da Câmara, presidências das comissões, Mesa, comissões, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar).

Os recursos, em sua maioria, são julgados pelo Plenário e dependem, em alguns casos, de parecer opinativo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em geral, o prazo para apresentação do recurso é de cinco sessões, contado a partir da publicação de aviso específico no avulso da ordem do dia da Câmara. Excetuam-se dessa regra os recursos contra decisões sobre:

a) **questão de ordem**,[98] **requerimento de retificação de ata**[99] e **prejudicialidade de matéria em apreciação**,[100] casos em que devem ser apresentados imediatamente após o anúncio da respectiva decisão;

b) **conflito de competência entre comissões**,[101] caso em que devem ser apresentados no prazo de duas sessões a partir da publicação do despacho respectivo ou imediatamente após anunciada a decisão, no caso de matéria urgente.

97 Art. 54 do RICD.

98 Art. 95, § 8º, do RICD.

99 Art. 80, § 1º, do RICD.

100 Art. 164, § 2º, do RICD.

101 Art. 141 do RICD.

O que é proposta de fiscalização e controle?

É uma proposição destinada a apurar irregularidades no âmbito da administração pública. Sua tramitação obedece a regras específicas.[102]

Quem pode apresentar proposições à Câmara dos Deputados?

A prerrogativa da apresentação depende da espécie de proposição. As propostas de emenda à Constituição só podem ser apresentadas:[103]

a) por, no mínimo, um terço do total de deputados;

b) pelo presidente da República;

c) por mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação, tendo cada uma delas se manifestado pela maioria de seus membros;

d) pelo Senado Federal.

Já os projetos de lei em geral podem ser de iniciativa de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, da Mesa, do presidente da República, do Senado Federal ou, na forma prevista no texto constitucional, de cidadãos.[104]

Projetos de lei sobre matérias específicas referidas no texto constitucional podem ainda ser apresentados pelo Supremo Tribunal Federal, pelos tribunais superiores, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, pelo procurador-geral da República, pela Defensoria Pública da União e pelo Tribunal de Contas da União.

Quanto às demais espécies de proposição legislativa (projetos de resolução, de decreto legislativo, emendas, indicações, requerimentos, recursos, pareceres e propostas de fiscalização e controle), sua iniciativa é assegurada, exclusiva ou concorrentemente, conforme o caso, aos deputados, às comissões e à Mesa. Projetos de decreto legislativo podem ser apresentados também pelo Senado Federal.

Cumpre observar, por fim, que depois da criação da Comissão de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados, em maio de 2001,[105] tornou-se possível a apresentação, à Casa, de sugestões de proposições legislativas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, à exceção de partidos políticos.

Quais matérias têm a iniciativa legislativa reservada privativamente ao presidente da República?

A Constituição Federal reserva ao presidente da República a iniciativa das leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas ou disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

102 Art. 61 do RICD.

103 Art. 60, ***caput***, da CF, c/c art. 201, I, do RICD.

104 Art. 61, ***caput,*** da CF.

105 Art. 32, XII, do RICD.

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;

c) servidores públicos da União e dos territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos estados, do Distrito Federal e dos territórios;

e) criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI, da CF;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

g) orçamento, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal.[106]

A iniciativa legislativa do presidente da República é restrita às matérias expressamente referidas como privativas na Constituição Federal?

Não, a iniciativa legislativa do presidente da República é muito mais ampla. Além daquelas matérias sobre as quais só ele pode apresentar proposições, detendo a exclusividade da iniciativa legislativa, o chefe do Poder Executivo dispõe de iniciativa concorrente com a de deputados e de senadores em relação à apresentação de proposições sobre todos os demais assuntos não reservados a nenhum outro agente político.

Sobre quais assuntos podem o Supremo Tribunal Federal, os tribunais superiores e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios apresentar projetos de lei?

Ao Supremo Tribunal Federal, aos tribunais superiores e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios é assegurada a iniciativa de projetos de lei apenas sobre matérias a eles expressamente reservadas no texto constitucional, tais como o Estatuto da Magistratura, alteração do número de membros dos tribunais inferiores e alteração da organização judiciária.[107]

106 Arts. 61, § 1º, e 165 da CF.

107 Arts. 93 e 96, I, *d*, e II, da CF.

Sobre que assuntos pode o procurador-geral da República apresentar projetos de lei?

Cabe-lhe apenas a iniciativa de leis que disponham sobre organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União, bem como sobre criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares.[108]

Sobre quais assuntos pode a Defensoria Pública da União apresentar projetos de lei?

Cabe-lhe apenas a iniciativa de leis que disponham sobre a organização da Defensoria Pública da União, bem como sobre os cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e a fixação do subsídio de seus membros.[109]

Sobre quais assuntos pode o Tribunal de Contas da União apresentar projetos de lei?

Cabe-lhe apenas a iniciativa de leis que disponham sobre a organização do Tribunal de Contas da União, bem como sobre os cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares, inclusive sobre os do Ministério Público junto a esse Tribunal.[110]

Há alguma limitação temática à iniciativa de deputados na apresentação de proposições?

Sim, a iniciativa legislativa dos deputados não pode incidir sobre matérias reservadas, constitucional ou regimentalmente, a outros agentes do processo legislativo. Além disso, deve limitar-se à disciplina das matérias inseridas na competência legislativa da União e pertinentes às atribuições da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional.

O que ocorre se um deputado apresentar proposição de iniciativa reservada a outro agente do processo legislativo ou sobre matéria estranha à competência legislativa da União, da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional?

A Presidência deverá recusar o recebimento e devolver a proposição ao deputado, cabendo dessa decisão recurso ao Plenário.[111] Mesmo que, eventualmente, a Presidência não detecte o problema nesse exame inicial e a proposição seja recebida e comece a tramitar, ela poderá vir a receber parecer no sentido da inconstitucionalidade ao ser examinada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o que impedirá a continuidade de sua tramitação.

108 Art. 129, § 4º, da CF.

109 Arts. 96, II, e 134, § 4º, da CF.

110 Arts. 96, II, e 73 da CF e entendimento firmado pelo STF na ADI nº 2.378.

111 Art. 137, §§ 1º e 2º, do RICD.

Existem matérias cuja iniciativa cabe privativamente às comissões ou à Mesa?

Sim. Os projetos de decreto legislativo destinados a ratificar atos de concessão de emissoras de rádio e televisão, por exemplo, são elaborados e apresentados privativamente pela Comissão de Comunicação (a partir do pedido de ratificação feito pelo Poder Executivo). Assim acontece também com os projetos referentes à aprovação de tratados internacionais, que são de iniciativa privativa da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ou da primeira comissão de mérito que se manifestar pela aprovação da matéria (também a partir do recebimento de mensagem presidencial solicitando a aprovação).

Com relação à Mesa, é de sua competência privativa a elaboração de projetos de resolução dispondo sobre o regulamento interno das comissões, bem como sobre organização, funcionamento, polícia e pessoal da Câmara dos Deputados.[112]

Quais os requisitos para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular?

Tais projetos devem ser subscritos por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos 5 estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.[113]

Podem os projetos de lei de iniciativa popular versar sobre qualquer matéria?

Sim, desde que se trate de tema pertinente à competência legislativa da União e não esteja reservado pela Constituição Federal à iniciativa privativa de outros agentes do processo legislativo.

Quem é considerado autor de uma proposição?

O autor, em princípio, é aquele que assina a proposição. No caso de iniciativa de deputados, quando a proposição tem mais de um subscritor, todos são considerados autores, mas as atribuições e prerrogativas regimentais atinentes à autoria são exercidas somente por um deles, tendo precedência o primeiro sobre os seguintes, na ordem de subscrição.

Observa-se que, no caso de proposição de iniciativa do Senado Federal, o órgão como um todo é considerado autor na Câmara dos Deputados, não o senador ou senadores que propuseram o projeto originariamente perante aquela Casa legislativa.

Nota-se também que, nos projetos de iniciativa popular, a Mesa da Câmara designa um deputado para exercer os poderes e atribuições regimentais relativos à autoria enquanto o processo respectivo tramitar na Casa, devendo a escolha recair sobre o indicado para essa função pelo primeiro signatário do projeto.[114]

112 Art. 15, XI e XVII, do RICD.

113 Art. 61, § 2º, da CF.

114 Art. 252, X, do RICD.

Como se faz a apresentação de uma proposição à Câmara dos Deputados?

A apresentação de proposições é feita por meio de envio eletrônico pelo Sistema de Tramitação e Informação Legislativas – Infoleg, desde que efetuado em período de sessão legislativa ordinária ou extraordinária, ainda que fora do horário do expediente ou de sessão da Câmara dos Deputados.[115]

Quais as exigências formais para a apresentação de uma proposição à Câmara dos Deputados?

A proposição deve ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observadas as normas contidas na Lei Complementar nº 95, de 1998, além das normas regimentais.[116]

Uma proposição pode ser retirada depois que já estiver em tramitação?

Sim, mas isso dependerá de um requerimento específico, a ser decidido, conforme o caso, pelo presidente da Câmara ou pelo Plenário.

Quando se tratar de uma proposição de iniciativa coletiva, o requerimento de retirada deverá estar subscrito, no mínimo, pela maioria dos autores; em caso de proposição de autoria de comissão ou da Mesa, bastará a assinatura do respectivo presidente após prévia autorização do colegiado.

O presidente da Câmara poderá decidir sobre o requerimento de retirada se a proposição ainda não tiver recebido parecer de nenhuma comissão a que tenha sido distribuída, ou se, ao contrário, tiver recebido pareceres desfavoráveis a sua aprovação por parte das comissões competentes pelas quais já tenha tramitado. Nas demais hipóteses, ou seja, se a proposição tiver recebido ao menos um parecer favorável de alguma das comissões a que tiver sido distribuída, o requerimento será decidido pelo Plenário.[117]

DISTRIBUIÇÃO ÀS COMISSÕES

O que ocorre com as proposições após sua apresentação à Casa?

Uma vez recebidas pela Mesa, as proposições são numeradas, datadas, publicadas no *Diário da Câmara dos Deputados* e em avulsos e, no prazo de duas sessões, despachadas às comissões competentes para exame.[118]

115 Art. 5º, §§ 1°, II, e 2°, do Ato da Mesa nº 209, de 21/10/2021, que "disciplina o processo legislativo digital no âmbito da Câmara dos Deputados e dá outras providências".

116 Art. 111 do RICD.

117 Art. 104 do RICD.

118 Arts. 137, ***caput***, e 139, ***caput***, do RICD.

A que comissões é distribuída cada proposição?

As proposições em geral são distribuídas, para exame de mérito (ou seja, para o exame da conveniência e oportunidade técnico-política das medidas nelas propostas), àquelas comissões permanentes cujo campo temático ou área de atividade, nos termos definidos no art. 32 do Regimento Interno, envolva a matéria tratada. Além disso, toda proposição é distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação. Se suas disposições tiverem algum impacto financeiro-orçamentário ao poder público, a proposição será distribuída, ainda, à Comissão de Finanças e Tributação, para exame de adequação ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento.[119]

Observa-se que, no caso de a proposição tratar de matéria pertinente ao campo de atuação de mérito de mais de quatro comissões permanentes, a regra é diferente: deverá ser constituída uma comissão temporária, especial, que se incumbirá de dar parecer tanto sobre os aspectos de mérito quanto sobre os de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, redação e adequação financeira e orçamentária.

Há alguma ordem de distribuição de uma proposição para as comissões competentes?

Sim, o despacho de distribuição incluirá primeiramente as comissões competentes para o exame dos aspectos de mérito (em ordem crescente de afinidade temática); depois, a Comissão de Finanças e Tributação (se houver aspectos de admissibilidade e adequação financeiro-orçamentária a serem avaliados); e, por fim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise das questões de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e a Comissão de Finanças e Tributação só examinam os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária das proposições?

Não necessariamente. Essas comissões têm campos temáticos próprios,[120] e, quando as proposições tratam de matéria neles inserida, também examinam os aspectos de mérito, além dos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária.

Quando pode o correr a tramitação conjunta (ou por dependência) de duas ou mais proposições?

A tramitação conjunta de proposições ocorre quando a Presidência, de ofício ou a requerimento de algum deputado, verifica que existem em tramitação na Câmara duas ou mais proposições da mesma espécie tratando de matéria idêntica ou correlata. Nessa hipótese, se o estágio de tramitação em que estiverem ainda permitir, será determinada sua apensação e tramitação em conjunto num mesmo processo.[121]

119 Art. 139, II, do RICD.

120 Art. 32, IV, *d* a *p*, e X, *a* a *l*, do RICD.

121 Arts. 139, I, e 142 do RICD.

Até que momento da tramitação pode-se promover a apensação de duas ou mais proposições?

Isso depende do rito de tramitação aplicável. No caso de proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a apensação pode ocorrer até a entrada de uma delas na ordem do dia; já no caso das proposições sujeitas à apreciação conclusiva das comissões, a oportunidade para se promover a tramitação em conjunto com outras fecha-se assim que for aprovado o primeiro parecer de comissão sobre uma delas.[122]

No caso de tramitação em conjunto, que proposição tem precedência sobre outra?

Terá precedência a mais antiga sobre a mais recente das proposições em tramitação, sem levar em consideração a Casa de origem.[123]

Que vantagem, no processo, a proposição com precedência tem sobre as outras que com ela tramitam conjuntamente?

A precedência de uma proposição sobre outra só tem significado mais relevante nas votações do Plenário, onde a que for aprovada primeiro provocará a prejudicialidade das demais. Observa-se, entretanto, que a ordem de precedência dada pelo Regimento não é absoluta, podendo ser superada (e transferida a precedência de uma para outra proposição apensada) por meio da aprovação, pelo Plenário, de um requerimento de destaque com essa finalidade.

No âmbito das comissões, o fato de uma proposição ter ou não a precedência regimental não é tão importante porque, ali, não se votam diretamente as proposições, mas apenas pareceres sobre elas. Nesses pareceres, os relatores têm liberdade de recomendar a aprovação, dentre todas as apensadas, daquela que lhes pareça mais conveniente e adequada, não precisando respeitar a precedência regimental.

Há uma situação específica, entretanto, em que deter a precedência regimental pode fazer diferença, mesmo nos processos apreciados somente pelas comissões.

É que, na hipótese de os pareceres aprovados concluírem pela aprovação de várias proposições apensadas nos termos de um substitutivo comum, quando o processo chegar à redação final ou à Mesa para os devidos encaminhamentos, apenas uma delas poderá deter o *status* formal de aprovada, e todas as outras serão declaradas prejudicadas. Nessa situação, considera-se formalmente aprovada apenas aquela que detiver a precedência regimental.

É correto designar como "principal" a proposição que tem precedência regimental?

Embora seja muito usada na prática, a expressão **proposição principal** não é correta para designar a proposição com precedência regimental sobre as demais. Isso

122 Art. 142, parágrafo único, do RICD.

123 Art. 143 do RICD.

porque proposições que tramitam apensadas são todas da mesma espécie, não fazendo sentido falar-se em proposição principal como se as outras fossem acessórias. Acessórias, num processo desse tipo serão apenas as emendas eventualmente apresentadas a qualquer dessas proposições. O mais acertado é usar a expressão **proposição com precedência** para designar aquela que, por se enquadrar na regra regimental, identifica o respectivo processo, vindo à frente das demais.

Como são os pareceres das comissões no caso de proposições apensadas?

O parecer de uma comissão sobre proposições que tramitam conjuntamente é um só, embora deva haver nele referência a cada uma delas de forma individualizada, tanto no relatório quanto no voto do relator.[124]

É de se lembrar que um parecer pode concluir pela aprovação de qualquer das proposições que tramitam em conjunto, não precisando obedecer à ordem de precedência prevista para as votações de Plenário. Pode o parecer, também, concluir pela aprovação de várias delas, ou mesmo de todas, na forma de um substitutivo comum.

REGIMES DE TRAMITAÇÃO

Quais os regimes de tramitação de proposições?

Há três regimes de tramitação de proposições: de urgência, de prioridade e ordinário.[125]

O que caracteriza o regime de urgência?

Trata-se de um regime de tramitação que, por seus prazos mais curtos e por dispensar alguns interstícios e formalidades regimentais, agiliza a apreciação das proposições. O regime de urgência só não dispensa:

a) a publicação e a distribuição, em avulsos ou por cópias, da proposição principal e das emendas, se houver;

b) os pareceres das comissões ou de relator especialmente designado em Plenário para substituí-las;

c) o quórum previsto para deliberação.[126]

Em que casos pode ocorrer a tramitação em regime de urgência?

O regime de urgência pode ser determinado pela natureza da matéria tratada na proposição[127] – como é o caso dos projetos sobre declaração de guerra, por exemplo

124 Art. 57, I, do RICD.

125 Art. 151, I, II e III, do RICD.

126 Art. 152 do RICD.

127 Art. 151, I, *a* a *j*, do RICD.

– ou pode decorrer de requerimento aprovado pelo Plenário.[128] No regime de urgência, determinado pela natureza da matéria tratada, a proposição, após ser recebida pela Mesa, é desde logo encaminhada às comissões competentes, que devem apresentar seus pareceres no prazo máximo, e conjunto, de cinco sessões.[129] Se o regime de urgência decorrer da aprovação de requerimento pelo Plenário, a proposição em causa é incluída na ordem do dia da sessão seguinte à da aprovação do requerimento. Se não houver ainda parecer das comissões competentes e elas não se julgarem habilitadas a proferi-lo oralmente naquela sessão, deverão fazê-lo no prazo máximo de duas sessões.[130]

Esgotado o prazo concedido às comissões, tanto num como noutro caso, a matéria deverá ser incluída na ordem do dia, e, não havendo sido emitidos os pareceres devidos, o presidente designará relatores para fazê-lo oralmente em plenário, em substituição às comissões.[131]

O que é urgência urgentíssima?

Essa expressão, embora não conste do Regimento Interno, foi consagrada pelo costume da Casa e corresponde ao regime de urgência descrito nos arts. 153, IV, e 155 do Regimento Interno. É, de fato, um regime excepcional de tramitação pelo qual determinada matéria pode ser incluída automaticamente na ordem do dia de uma sessão já em andamento. Decorre da aprovação, por maioria absoluta de votos, de requerimento subscrito pela maioria absoluta dos deputados, ou por líderes de partidos que representem esse número.

O regime de urgência solicitado pelo presidente da República é o mesmo previsto no Regimento Interno para as proposições em geral?

Não, a urgência solicitada pelo presidente da República para proposições de sua iniciativa decorre de disposição constitucional e o trâmite é diferente: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal devem examinar a proposição, cada qual, sucessivamente, em até 45 dias. Caso não o façam, a proposição será incluída na ordem do dia da respectiva Casa para deliberação, sobrestando-se a apreciação de todas as demais matérias até que se ultime a votação daquela.[132]

Quais as características do regime de tramitação com prioridade?

O regime de tramitação com prioridade é um pouco mais célere que o regime ordinário, dispensando algumas exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na ordem do dia da sessão imediatamente subsequente, logo

128 Art. 151, I, *o*, c/c art. 153 do RICD.

129 Art. 52, I, do RICD.

130 Art. 157, § 1º, do RICD.

131 Art. 52, § 6º, c/c art. 157, § 2º, do RICD.

132 Art. 64, §§ 1º a 4º, da CF c/c art. 204 do RICD.

após a apreciação das proposições em regime de urgência. Pode ser adotado em virtude de requerimento aprovado pelo Plenário ou decorrer de determinações regimentais, como é o caso dos projetos de iniciativa de outro Poder, por exemplo, ou dos que se destinam a regulamentar dispositivo constitucional.[133]

O que é preferência?

É a primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outras.[134]

Qual é a ordem regimental de preferência entre as proposições em geral?

As proposições em regime de urgência têm preferência sobre as que tramitam em regime de prioridade, que, por sua vez, têm preferência sobre as de tramitação ordinária e, entre essas, aquelas para as quais tenha sido concedida preferência, seguidas das que tenham pareceres favoráveis de todas as comissões a que foram distribuídas.[135]

Além disso, propostas de emenda à Constituição têm preferência sobre proposições em tramitação ordinária.[136]

Entre as proposições que tramitam em regime de urgência, qual a ordem de preferência por assunto?

A ordem de preferência é a seguinte:[137]

1º) declaração de guerra e correlatos;

2º) estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal nos estados;

3º) matéria considerada urgente;

4º) acordos internacionais;

5º) fixação dos efetivos das Forças Armadas.

Quais proposições têm preferência sobre as demais entre as que tramitam em regime de prioridade?

Têm preferência sobre as demais as proposições de iniciativa da Mesa ou de comissões permanentes.[138]

133 Art. 158 do RICD.

134 Art. 159 do RICD.

135 Art. 159, § 1º, do RICD.

136 Art. 191, I, do RICD.

137 Art. 159, § 2º, do RICD.

138 Art. 159, § 3º, do RICD.

Quais as regras de preferência aplicáveis aos requerimentos?

As regras de preferência relacionadas a requerimentos são as seguintes:[139]

a) o requerimento sobre proposição em ordem do dia tem votação preferencial, antes de iniciar-se a discussão ou votação da matéria a que se refira;

b) o requerimento de adiamento de discussão ou de votação deve ser votado antes da proposição a que disser respeito;

c) quando ocorrer a apresentação de mais de um requerimento, o presidente deve regular a preferência pela ordem de apresentação ou, se simultâneos, pela maior importância das matérias a que se reportarem; se forem idênticos em seus fins, serão postos em votação conjuntamente, e a adoção de um prejudicará os demais, o mais amplo tendo preferência sobre o mais restrito.

As regras de preferência na organização da pauta podem ser alteradas pelo Plenário?

Não. O que pode ser feito é, entre proposições pertencentes a um mesmo grupo – o grupo das urgentes, por exemplo –, mudar-se a ordem de apreciação, dando-se preferência a uma que estava por último para ser votada em primeiro lugar.

Para esse fim, qualquer deputado pode apresentar requerimento específico antes do início da ordem do dia.[140]

PRAZOS

Como se contam os prazos de tramitação na Câmara dos Deputados?

Os prazos de tramitação são computados em dias corridos ou em sessões do Plenário, deliberativas ou de debates. Os fixados por mês contam-se de data a data.

Na contagem dos prazos, exclui-se o dia ou sessão inicial – aquele ou aquela em que ocorre o fato ou se pratica o ato em relação ao qual se vai computar o prazo – e inclui-se o do vencimento.

Na contagem dos prazos em sessões, que é a situação mais corriqueira, computa-se no máximo uma sessão do Plenário realizada por cada dia, seja ela deliberativa, ordinária ou extraordinária, ou de debates. Conta-se apenas aquela que ocorrer primeiro no dia em questão.

Para ser computada uma sessão de debates, ela precisa ter sido aberta e realizada com o registro de presença do número mínimo de deputados exigido para sua abertura pelo art. 79, § 2º, do Regimento Interno, que é de dez por cento do total.[141]

139 Art. 159, § 4º, do RICD.

140 Art. 160 do RICD.

141 Art. 280 do RICD.

Quais os prazos das comissões e dos relatores para emitir parecer sobre as proposições submetidas a seu exame?

As comissões têm de emitir parecer sobre as proposições que lhes são encaminhadas para exame nos seguintes prazos:[142]

a) quarenta sessões, no caso de matéria em regime de tramitação ordinária;

b) dez sessões, no caso de matéria em regime de prioridade;

c) cinco sessões, no caso de matéria em regime de urgência;

d) o mesmo prazo da proposição principal, no caso de emendas apresentadas em plenário.

Já os relatores dispõem sempre da metade dos prazos destinados à comissão para emitir seu parecer, mas podem solicitar ao respectivo presidente prorrogação de metade do prazo original, exceto se a matéria se encontrar sujeita a regime de urgência.[143]

Observa-se que a contagem dos prazos aqui referidos tem como referência as sessões deliberativas e de debates realizadas pelo Plenário. No caso das deliberativas, que podem ser ordinárias ou extraordinárias, só se computa uma por dia, aquela que ocorrer primeiro.[144]

Uma vez esgotados os prazos sem a aprovação do parecer por uma determinada comissão, pode o autor da proposição requerer ao presidente do órgão a inclusão da matéria na pauta. Nesse caso, se o relator não apresentar o parecer até o início da discussão da matéria, o presidente designará outro membro para relatá-la na mesma reunião ou até a reunião seguinte.[145]

No caso de não cumprimento do prazo final pela comissão, o presidente da Câmara tem o poder de retirar a proposição de lá e encaminhá-la à comissão seguinte ou, se se tratar da última ou única a se pronunciar, diretamente ao Plenário, devendo o parecer ser dado oralmente por relator designado em substituição à comissão faltante.[146]

Existe algum tipo de urgência urgentíssima nas comissões?

Sim. Há um procedimento assemelhado ao do Plenário para inclusão imediata de matéria na pauta de uma comissão. Ele ocorre quando um terço da respectiva composição solicita, e a maioria absoluta dos membros aprova, a inclusão de matéria na pauta da comissão independentemente do esgotamento dos prazos e da entrega de parecer pelo relator. Quando isso acontece, se não houver ainda o parecer, o presidente poderá designar outro para proferi-lo oralmente no curso da reunião ou na reunião seguinte.[147]

142 Art. 52 do RICD.

143 Art. 52, § 1º, do RICD.

144 Art. 280 do RICD.

145 Art. 52, § 4º, do RICD.

146 Art. 52, § 6º, do RICD.

147 Art. 52, § 5º, do RICD.

TURNOS

Em quantos turnos se faz a apreciação das proposições?

Em geral, a apreciação das proposições é feita em um só turno de discussão e votação, excetuados os casos de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar e projetos de alteração do Regimento Interno da Casa, para os quais se exigem dois turnos de apreciação.[148]

De que fases se constitui um turno de apreciação?

Cada turno de apreciação é constituído das fases de discussão e votação, mas há exceções: a apreciação de requerimentos não tem a fase de discussão; a apreciação de matéria que, na discussão em segundo turno, não recebe emenda, é tida por aprovada sem votação, salvo se algum líder requerer que seja votada; e a apreciação de redação final cuja discussão tenha se encerrado sem receber emendas, é considerada definitivamente aprovada sem votação.[149]

Entre um turno e outro é preciso respeitar algum intervalo mínimo de tempo?

Sim, deve haver um interstício de pelo menos duas sessões entre a aprovação de uma proposição, sem emendas, e o início do turno seguinte.[150] O interstício é de cinco sessões em caso de proposta de emenda à Constituição.

Admite-se, contudo, a apresentação de requerimento de quebra do interstício entre o primeiro e o segundo turnos ou mesmo sua dispensa, mediante acordo.

QUESTÕES DE ORDEM

O que é questão de ordem?

É um questionamento oral a respeito da forma como estão sendo aplicadas normas constitucionais ou regimentais na condução dos trabalhos.[151]

Como deve ser formulada uma questão de ordem?

Uma questão de ordem, que pode ser apresentada por qualquer deputado durante uma reunião de comissão ou sessão plenária, precisa ser objetiva e indicar os dispositivos regimentais ou constitucionais objeto da dúvida suscitada; sua formulação não pode ultrapassar três minutos. A questão de ordem deve, em princípio, referir-se à matéria que esteja sendo tratada na ocasião de sua formulação, mas

148 Art. 148 do RICD.

149 Art. 149 do RICD.

150 Art. 150 do RICD.

151 Art. 95 do RICD.

admite-se, exceto durante a ordem do dia, a apresentação de questões de ordem sobre temas variados sem ligação direta com a matéria.[152]

Como se dá a solução de uma questão de ordem?

Após a apresentação da questão de ordem, pode ser dada a palavra a qualquer deputado que manifeste intenção de contraditar o autor da questão formulada. Em seguida, o presidente deve decidir e responder ao questionamento feito, salvo quando o assunto for muito complexo e demandar exame mais delongado, caso em que a decisão costuma ser dada numa outra sessão.

Em qualquer hipótese, é possível recorrer ao Plenário contra a decisão da Presidência sobre a questão de ordem.[153]

O recurso susta a apreciação da matéria a que se referiu a questão de ordem?

Não necessariamente. Para que um recurso tenha efeito suspensivo, é preciso que pelo menos um terço dos presentes apoiem requerimento nesse sentido, o qual deve ser aprovado pelo Plenário.[154]

Se apresentado recurso contra uma decisão sobre questão de ordem, o que impede que ele seja votado imediatamente?

Antes de ser apreciado pelo Plenário, o recurso apresentado depende de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a ser elaborado, pela regra do Regimento, no prazo de três sessões. Só após publicado o parecer da comissão, pode o recurso ser submetido à deliberação do Plenário.[155]

Há diferença de procedimento se a questão de ordem é formulada numa reunião de comissão ou no plenário?

A diferença substancial diz respeito ao órgão a que se pode recorrer contra a decisão da questão de ordem. Em se tratando de comissão, a instância recursal é o presidente da Câmara, não o plenário da comissão; ademais, o Regimento Interno não menciona expressamente a possibilidade de requerimento para obtenção de efeito suspensivo nem a necessidade de prévia oitiva da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no caso de recurso contra decisão sobre questão de ordem formulada no âmbito de comissão.[156]

152 Art. 95, § 4º, do RICD.

153 Art. 95, § 8º, do RICD.

154 Art. 95, § 9º, do RICD.

155 Art. 95, § 8º, do RICD.

156 Art. 57, XXI, do RICD.

Qual a diferença entre questão de ordem e reclamação?

O Regimento Interno não define expressamente o conceito de reclamação. Na prática, a diferença se faz por exclusão, sendo cabível a reclamação apenas nos casos específicos mencionados no Regimento, como ocorre no art. 55, parágrafo único (reclamação contra parecer que extrapole a competência da comissão que o emitiu), ou no art. 264 (reclamação sobre irregularidades nos serviços administrativos da Casa).

APRECIAÇÃO NAS COMISSÕES

Como procede o presidente de uma comissão ao receber uma proposição para exame?

Recebida uma proposição para ser examinada numa comissão, seu presidente designará um dos membros como relator, encaminhando-lhe os autos do respectivo processo para a elaboração do parecer. Quando se tratar de proposição sujeita à apreciação conclusiva das comissões, o presidente ainda deverá determinar a abertura do prazo de cinco sessões para a apresentação de emendas, que poderão ser propostas por qualquer deputado e também pela Comissão de Legislação Participativa.[157]

Esgotado o prazo, as emendas eventualmente recebidas pela comissão serão encaminhadas ao relator, para exame e inclusão no respectivo parecer.

Qualquer membro de comissão pode ser designado relator?

Qualquer membro, mesmo suplente, pode vir a ser designado relator de uma proposição, desde que não seja o respectivo autor, ou um dos respectivos autores, em caso de iniciativa coletiva.[158]

Em que consiste o trabalho do relator?

O trabalho do relator é, basicamente, o de estudar detalhadamente a matéria recebida para exame e apresentar à comissão um parecer sobre ela.

Nesse parecer, o relator, primeiramente, deverá apresentar um relatório expondo o conteúdo da proposição ou proposições examinadas, incluindo as emendas eventualmente apresentadas. Numa segunda parte, o relator apresentará seu voto, com opinião fundamentada sobre o destino a ser dado a cada uma das proposições constantes do processo, podendo, na conclusão, propor sua aprovação, total ou parcial, apresentar emendas (inclusive substitutivo), propor sua rejeição, sugerir seu arquivamento ou, ainda, formular projeto decorrente da matéria examinada.[159]

Antes da apresentação do parecer, o relator (ou qualquer outro membro da comissão) pode solicitar ao presidente ou à comissão a tomada de algumas medidas de caráter preliminar para a melhor instrução do processo. É o caso, por exemplo, da

157 As emendas da Comissão de Legislação Participativa são as decorrentes da aprovação de sugestões feitas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil.

158 Art. 43, parágrafo único, do RICD.

159 Art. 129, I e II, do RICD.

realização de audiências públicas com autoridades, especialistas na matéria, representantes de entidades da sociedade civil, etc. Outras medidas que podem ser propostas antes da apresentação do parecer são a apensação ou a desapensação de proposições ao processo e a divisão de uma proposição em várias outras, quando se entender que são diferentes as matérias ali tratadas.[160]

O que ocorre quando o relator propõe a aprovação de uma proposição com um substitutivo?

Essa é uma das possibilidades de conclusão de voto mais comuns, muito usada para se proporem alterações de caráter global às proposições ou para se aprovarem, na forma de um texto comum, ideias presentes em várias emendas apresentadas. Por meio de um substitutivo, o relator pode também contemplar várias proposições que tramitem apensadas, aprovando todas em um formato condensado.

Apresentado um substitutivo pelo relator, se a matéria se sujeitar à apreciação conclusiva da comissão, deverá ser aberto novo prazo para emendas, dessa vez dirigidas apenas ao substitutivo e restrito o direito de apresentação aos membros da comissão.[161] Recebidas emendas ao substitutivo, retornará o processo às mãos do relator para que se manifeste sobre elas, podendo oferecer, ainda dessa vez, novo substitutivo para incorporar aquelas que considerar adequadas. Depois disso, não há mais oportunidade para emendamento, e a matéria estará pronta para ser incluída na pauta e apreciada pela comissão.

Como é o procedimento de apreciação de proposições numa comissão?

Em princípio, o procedimento é similar ao das sessões plenárias: envolve uma fase de discussão e outra de votação. Nas comissões, entretanto, as proposições não são apreciadas diretamente, e sim por meio do parecer apresentado pelo relator. É esse parecer que será, formalmente, o objeto da discussão e da votação na comissão. Em razão disso, enquanto no Plenário um resultado com mais votos "não" do que votos "sim" conduz à rejeição da proposição votada, nas comissões, um resultado com mais votos "não" significa, apenas, que o parecer do relator foi rejeitado, e não necessariamente a proposição a que ele se refere.

Como se inicia a apreciação do parecer do relator pela comissão?

Para se iniciar a apreciação de um parecer numa comissão, no momento oportuno da reunião, o presidente anunciará o item respectivo da pauta e dará a palavra ao relator para a leitura de seu parecer. Após, será iniciada a primeira fase da apreciação, que consiste na **discussão**.

160 Art. 57, III, do RICD.

161 Art. 119, II, do RICD.

Quem pode usar da palavra na comissão para discutir a matéria?

Podem usar da palavra na fase da discussão, por quinze minutos cada um, o autor da proposição em apreciação, o relator, os membros da comissão e os líderes partidários. Deputados não pertencentes à comissão também podem usar da palavra, por dez minutos cada um.[162]

Durante a discussão é possível pedir vista do processo?

Sim, a oportunidade para se pedir vista do processo ocorre justamente a partir do término da leitura do parecer pelo relator ou da dispensa de sua leitura, se for distribuído em avulsos, estendendo-se, segundo a interpretação corrente na Casa, até ser anunciada a fase de votação.

Havendo pedido de vista por parte de qualquer dos membros, a concessão é deferida automaticamente por duas sessões, salvo se se tratar de matéria em regime de urgência. No caso de o pedido ser feito por mais de um membro, a vista é concedida conjuntamente.

Em qualquer caso, a oportunidade para se pedir vista é única, não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos em relação ao processo da mesma proposição. Assim, se a vista já tiver sido concedida a um ou mais membros em um determinado momento, nenhum outro pedido de vista poderá ser concedido em momento posterior.[163]

O que é voto em separado?

Embora o Regimento não o defina expressamente, a prática consagrada na Casa tem ensinado que o voto em separado, na verdade, é sempre um voto alternativo ao do relator, ou àquele que vier a ser aprovado pela maioria da comissão (no caso de o voto do relator não ser adotado pela comissão, o dele também passa a constituir voto em separado). Uma vez apresentado, passa a constar formalmente dos autos e da publicação do avulso referente à proposição.

O voto em separado pode ser elaborado por qualquer membro e divergir ou não das conclusões do voto vencedor na comissão. É muito comum que seja apresentado quando a matéria volta à pauta da comissão depois de um pedido de vista.

Qual a diferença entre voto em separado e declaração de voto?

A figura da declaração de voto não existe no âmbito das comissões. Trata-se de instituto previsto especificamente para as votações do Plenário, constituindo manifes-

162 Art. 57, VII, do RICD.

163 Art. 57, XVI, do RICD. Embora o Regimento seja claro a respeito dessa oportunidade única para o pedido de vista, parece-nos que a interpretação mais razoável para a regra é que, no caso de o relator vir a incluir alterações de fundo no parecer originariamente apresentado à comissão – o que não é raro –, a proposição a ser votada naquele processo deixa de ser "a mesma" – afinal, o objeto formal da votação numa comissão é sempre o parecer do relator. Nessa situação, recomenda-se que a renovação da oportunidade para o pedido de vista seja permitida, ainda que por um tempo mais curto, mas de modo a garantir aos membros da comissão o direito de conhecer exatamente o texto que irão votar.

tação escrita posterior ao momento da votação. Nela, o deputado poderá expor as razões e fundamentos do voto que proferiu, para fins de publicação no *Diário da Câmara dos Deputados*.

A diferença, portanto, entre voto em separado e declaração de voto diz respeito tanto ao âmbito de aplicação (o primeiro, exclusivamente, nas comissões; a segunda, no Plenário) como também ao momento em que podem ser apresentados (o primeiro, durante a discussão da matéria e antes da votação pela comissão; a segunda, no momento imediatamente posterior ao da votação em Plenário).

O que ocorre quando o presidente da comissão é o autor ou o relator da matéria que será apreciada?

Nesse caso, ele deverá passar temporariamente a condução dos trabalhos ao substituto regimental e se sentar numa das cadeiras do plenário do órgão, como os demais membros.[164]

Pode o relator alterar o voto por ele apresentado?

Sim, o relator pode se convencer, durante a discussão da matéria na comissão, de que foram pertinentes as sugestões de alteração feitas ao texto. Nesse caso, assim que se encerrar a discussão e antes de se iniciar o processo de votação, ele pode pedir ao presidente prazo até a reunião seguinte para apresentar a complementação de voto ou, como é costume na prática, simplesmente expor, oralmente, as sugestões de alteração que está acatando, sendo esse parecer oral logo votado e posteriormente reduzido a escrito e entregue à comissão.[165]

Em que momento e de que modo é votado o parecer do relator na comissão?

A votação ocorre logo após o encerramento da discussão da matéria, desde que haja quórum.

O processo adotado, em regra, é o simbólico – por meio do qual o presidente convida os deputados favoráveis ao parecer a permanecerem como se encontram. Em algumas hipóteses, entretanto, o processo adotado é o nominal, em que se colhem os votos dos membros um a um, oralmente, ou por meio do painel eletrônico, quando houver. Se se tratar de matéria que exija votação secreta, os votos são dados por meio de cédulas ou do painel, quando houver.

Quem tem direito a voto nas comissões?

Todos os seus membros titulares – incluídos os relatores das proposições em apreciação e também o presidente – e todos os suplentes que estejam substituindo os titulares ausentes naquela reunião específica. São colhidos, primeiramente, os

164 Art. 43 do RICD.

165 Art. 57, XI, do RICD.

votos dos membros titulares presentes e, em seguida, os dos suplentes dos partidos dos titulares ausentes.[166]

Qual o quórum de deliberação nas comissões?

Salvo disposição constitucional ou regimental em contrário, as deliberações são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros da comissão.[167]

Qual o critério de desempate nas votações em comissão?

Em caso de empate numa votação, considera-se aprovado o parecer do relator, prevalecendo sua opinião sobre a posição contrária.[168]

Como é aferida a presença dos deputados nas reuniões das comissões?

Para a abertura das reuniões, a presença mínima – metade dos membros da comissão – é aferida com base no registro do painel eletrônico da sala de reunião; caso não haja painel na sala ou esteja com defeito, o registro de presença será feito por assinaturas em livro próprio.

Para as votações, a presença mínima – maioria absoluta dos membros – é aferida: (1) quando se tratar de processo simbólico, pelos nomes previamente registrados no painel eletrônico ou, quando não houver painel ou estiver com defeito, pelas assinaturas registradas no livro de presença até aquele momento; (2) quando se tratar de processo nominal, pelos registros feitos no painel eletrônico no momento da votação ou, quando não houver painel ou estiver com defeito, no momento da chamada dos deputados à votação.

Registre-se que, por força da Resolução nº 2, de 2023, as deputadas gestantes, a partir da trigésima semana de gestação ou mediante a apresentação de atestado médico, terão direito à participação plena nas reuniões e nas sessões deliberativas e não deliberativas, por áudio e vídeo, mediante a utilização de plataformas de videoconferência, além de poderem registrar presença e votar as matérias constantes da ordem do dia das sessões ou da pauta das reuniões de forma remota, nos termos de Ato da Mesa, aplicando-se esse direito às deputadas que regressarem do gozo de licença à gestante até o prazo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos após o início dessa licença.[169]

166 Art. 57, IX-A, do RICD.

167 Art. 56, § 2º, do RICD.

168 Art. 56, § 2º, parte final, do RICD.

169 Art. 227-A.

Quais as possibilidades de resultado da votação de um parecer numa comissão?

O parecer do relator pode ser aprovado na íntegra ou apenas em parte – no caso de vir a ser superado em alguns pontos em função da aprovação de destaques, oportunidade na qual o relator deve apresentar parecer reformulado que reflita essas mudanças. Em qualquer dessas duas hipóteses, ele passará a constituir a base do parecer da comissão.

Uma terceira possibilidade é sua rejeição integral.

O que ocorre quando é rejeitado o parecer do relator?

Quando o parecer do relator é rejeitado pela comissão, o Regimento determina que o presidente nomeie um dos demais membros para redigir, até a reunião seguinte, o **voto vencedor**, ou **parecer vencedor**. Este deverá reproduzir a posição que tiver sido majoritária na comissão em relação à matéria em apreciação.[170]

O que ocorre após o encerramento da apreciação de uma proposição na comissão?

Encerrada a apreciação da proposição numa comissão, os autos do processo respectivo são remetidos à comissão seguinte, segundo a ordem constante do despacho de distribuição da Mesa; se se tratar da última ou única comissão que tiver de dar parecer sobre a matéria, os autos devem ser enviados à publicação e remetidos à Mesa, que adotará uma das seguintes providências:

a) quando se tratar de matéria sujeita à apreciação conclusiva das comissões, o presidente dará ao Plenário ciência da decisão por elas tomada e abrirá prazo para eventual apresentação de recurso em contrário;[171]

b) quando se tratar de matéria sujeita à apreciação do Plenário, determinará, quando oportuna, sua inclusão na ordem do dia da Câmara.[172]

O que ocorre se duas ou mais comissões de mérito emitirem pareceres divergentes sobre um projeto sujeito à apreciação conclusiva?

Essa é uma das hipóteses regimentais de perda do poder conclusivo da apreciação das comissões. A partir do momento em que se verificar a divergência, o rito será alterado e a proposição passará a tramitar segundo as regras de apreciação de proposições sujeitas à deliberação do Plenário.

170 Art. 57, XII, do RICD. Observa-se que a regra regimental citada só é aplicada à votação de pareceres simples, que proponham, por exemplo, a rejeição de um projeto que a maioria da comissão desejava aprovar na íntegra, ou o contrário. Em casos mais complexos, nos quais a rejeição do parecer não permite, desde logo, aferir a vontade final da comissão (como quando o parecer propõe a aprovação de uma proposição com um substantivo e a maioria da comissão deseja a aprovação, mas em outro formato), tem-se optado pela designação de um novo relator para a matéria, preferencialmente entre aqueles que, durante a discussão, tenham recebido maior manifestação de apoio.

171 Art. 58 do RICD.

172 Art. 59 do RICD.

Como se verifica que há divergência entre os pareceres?

Em princípio, são considerados divergentes os pareceres antagônicos quanto ao mérito, isto é, quando pelo menos um propõe a aprovação, enquanto outro(s), a rejeição da proposição. Quando são todos pela aprovação, mas com diferentes emendas, só serão considerados divergentes se, ao chegarem à fase de redação final na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, não houver como compatibilizar, num texto coerente, essas diferentes emendas propostas pelas comissões.[173]

Como se pode recorrer ao Plenário contra a apreciação conclusiva de um projeto pelas comissões?

Para recorrer ao Plenário contra uma decisão conclusiva tomada pelas comissões, um deputado deve contar com o apoiamento de pelo menos um décimo do total de membros da Casa. Dirigido ao presidente da Câmara, o recurso precisa indicar, especificamente, dentre a matéria apreciada pelas comissões, o ponto ou os pontos que pretende sejam reexaminados pelo Plenário – o recurso pode se insurgir somente contra aspectos de mérito, ou apenas contra aspectos de constitucionalidade, por exemplo. Deve ser interposto no prazo de até cinco sessões contado da publicação dos pareceres das comissões (durante a fluência desse prazo, o avulso da ordem do dia de cada sessão da Câmara consigna a data final para a interposição do recurso).[174]

É possível recorrer contra pareceres emitidos pelas comissões mesmo quando a proposição for originariamente sujeita à apreciação do Plenário?

Em relação aos pareceres sobre aspectos de admissibilidade jurídico-constitucional ou financeiro-orçamentária, o recurso é sempre possível, uma vez que, tendo caráter terminativo, esses pareceres podem impedir que a proposição chegue ao Plenário, ou que, mesmo chegando, o Plenário discuta tais aspectos em apreciação preliminar.[175] No entanto, quanto aos pareceres sobre o mérito, não há essa possibilidade porque os pareceres têm caráter meramente opinativo e não impedem que o Plenário venha a examinar a proposição.

173 Nessa hipótese de aprovação com diferentes emendas propostas, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, como solução, a realização de uma reunião conjunta das comissões que propuseram tais emendas, para se chegar a um texto final de consenso (art. 49, § 1º, II). Na prática, porém, essa solução nunca é adotada, tendo sido substituída pelo procedimento acima mencionado, cristalizado a partir de decisão da Presidência na Questão de Ordem nº 10.164/1990.

174 Arts. 58 e 132, § 2º, do RICD, c/c art. 58, § 2º, I, da CF.

175 Embora sempre defendida pelas autoras, a possibilidade de se recorrer quando os pareceres sobre os aspectos de admissibilidade jurídico-constitucional ou financeiro-orçamentária são favoráveis à proposição e não impedem que ela chegue ao Plenário não tem sido reconhecida pela Mesa nas últimas legislaturas.

APRECIAÇÃO NO PLENÁRIO

Apreciação preliminar

O que é apreciação preliminar?

É uma fase de apreciação que precede o exame de mérito de uma proposição no Plenário. Só ocorre na hipótese de apresentação e provimento de recurso apresentado contra os pareceres das comissões sobre aspectos de constitucionalidade, juridicidade, adequação ou compatibilidade financeira e orçamentária.[176]

Discussão

Em que consiste a fase de discussão de uma proposição?

É a fase do processo de apreciação destinada ao debate de uma proposição. Nela, os deputados previamente inscritos para discutir podem usar da palavra, durante cinco minutos, para expor sua opinião favorável ou contrária à matéria em discussão.[177] Tramitando a matéria em regime de urgência, o tempo de fala de cada deputado é reduzido para três minutos.[178]

A discussão é também a fase dos trabalhos apropriada para a apresentação de emendas às proposições que chegam à apreciação do Plenário.

Como devem proceder os deputados que desejam discutir uma proposição constante da ordem do dia de uma sessão?

Devem se inscrever previamente junto à Mesa, antes do início dos debates, declarando se irão falar contra ou a favor da proposição para fins de inclusão na lista de oradores respectiva.[179]

Quantas vezes pode um deputado usar da palavra na discussão?

Cada deputado só pode usar da palavra, na fase de discussão, uma vez – salvo se se tratar de autor ou relator da matéria, aos quais o Regimento, em geral, permite falar duas vezes cada um.[180]

Quais os critérios de concessão da palavra aos oradores inscritos para uma discussão?

Sempre que possível, o presidente deve conceder a palavra, alternadamente, aos oradores favoráveis e contrários à proposição, respeitando a ordem de inscrição.[181]

176 Art. 144 do RICD.

177 Art. 165 do RICD.

178 Art. 157, § 3º, do RICD.

179 Art. 171 do RICD. Ver art. 7º do Ato da Mesa Diretora nº 209, de 21/10/2021.

180 Art. 174 do RICD.

181 Art. 171, § 1º, do RICD.

A fase de discussão de uma proposição constante da pauta pode ser adiada?

Sim, desde que haja requerimento aprovado pelo Plenário nesse sentido. Esse tipo de requerimento precisa ser subscrito por líder, pelo autor ou relator da proposição e apresentado antes de iniciada a discussão. No caso de proposições que tramitam em regime de urgência, o requerimento de adiamento deve ser subscrito por, no mínimo, um décimo dos membros da Casa ou líderes que representem esse número. O prazo de adiamento será de uma sessão para as proposições de tramitação urgente, três sessões para as proposições de tramitação com prioridade e cinco sessões paras as de tramitação ordinária e as propostas de emenda à Constituição.[182]

Como se encerra a fase de discussão?

O encerramento da fase de discussão ocorre quando não há mais oradores inscritos para discutir; quando já tenha se esgotado o prazo regimental máximo; ou ainda por deliberação do Plenário, a requerimento subscrito por, no mínimo, cinco centésimos dos membros da Casa (26 deputados), ou de sua maioria absoluta, em caso de matéria urgente, ou por líderes que representem esses números, desde que discutida a proposição por pelo menos doze oradores.[183]

O que ocorre se a proposição recebe emendas durante a fase de discussão?

Se à proposição forem apresentadas emendas durante a fase de discussão, essas emendas poderão receber parecer oral em plenário (sempre que possível pelos mesmos deputados que foram relatores da proposição principal na fase de comissões), ou ser encaminhadas às comissões competentes para exame e parecer. Nessa última hipótese, a matéria toda é retirada de pauta e só retorna à ordem do dia após concluído o exame nas comissões e publicados os respectivos pareceres.[184]

Quando o parecer às emendas de plenário for oferecido no decorrer da sessão, por relator designado, o presidente aguardará o interstício de dez minutos, após a disponibilização do parecer, para iniciar o processo de votação.[185]

Votação

Quando se inicia a fase de votação de uma proposição?

A votação, segunda e última fase da apreciação das proposições, ocorre, se houver quórum, imediatamente após o encerramento da discussão ou, quando tiver sido o caso, após a publicação dos pareceres das comissões sobre as emendas apresentadas durante a discussão.[186]

182 Art. 177 do RICD.

183 Arts. 178 e 157, § 3º, do RICD.

184 Art. 179 do RICD.

185 Art. 157, § 6º, do RICD.

186 Art. 180 e seguintes do RICD.

Quais as opções de voto no painel eletrônico?

Os deputados podem registrar o voto "sim", o voto "não", ou ainda "abstenção", que é um tipo de voto em branco.

Em que situações os deputados costumam registrar "abstenção"?

Isso é comum quando eles se sentem impedidos eticamente de votar determinada matéria, por envolver algum assunto em que tenham interesse individual, por exemplo. Nessa hipótese, declaram seu impedimento à Mesa e registram "abstenção" no painel eletrônico, o que conta para incluí-los no quórum de presença, mas não interfere no resultado da deliberação.

Outra situação possível é a do deputado que não deseja participar de uma deliberação por alguma razão política, ou por falta de segurança sobre a melhor decisão a tomar.[187]

Podem os deputados fazer alguma declaração no momento da votação?

Não, no momento da votação isso não é possível. Faculta-se aos deputados, entretanto, enviar à Mesa, após encerrada a votação, declaração de voto por escrito para ser publicada no *Diário da Câmara dos Deputados*.

Pode um deputado retificar um voto já registrado no painel eletrônico?

Sim, a retificação pode ser feita desde que o processo de votação ainda não tenha sido encerrado. Ao perceber que votou de forma equivocada, o deputado pode votar novamente e corrigir o erro, só sendo computado no resultado final o último voto por ele registrado.

Qual o quórum de presença e o de deliberação nas votações do Plenário?

O quórum de presença – número mínimo de deputados presentes para que uma votação seja considerada válida – é sempre o da maioria absoluta dos membros da Casa. Já quanto ao quórum de deliberação – número de votos "sim" que uma proposição precisa obter para ser considerada aprovada –, a regra geral é que corresponda à maioria simples, ou relativa, dos presentes à votação, salvo quando se tratar de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, projetos de cassação de mandato de deputado, rejeição de veto presidencial ou qualquer outra proposição para a qual a Constituição Federal exija um quórum de votação diferenciado, ou qualificado.[188]

187 Art. 180, §§ 2º e 6º, do RICD.

188 Art. 47 da CF c/c art. 183 do RICD.

Qual a diferença entre maioria absoluta e maioria simples ou relativa?

A maioria absoluta corresponde sempre a um número previamente conhecido num determinado universo de possíveis votantes. É absoluta porque não muda, não depende de nenhuma variável. Equivale sempre ao primeiro número inteiro superior à metade do total de indivíduos que compõem o universo considerado. No caso da Câmara, por exemplo, composta de 513 membros, a maioria absoluta é igual a 257.

Maioria simples, ou relativa, é um número variável, apurado em cada votação processada, e depende de fatores como, por exemplo, o número de votantes presentes, o número de abstenções ou votos em branco, etc. Por maioria simples, considera-se vencedora a posição que recebe mais votos válidos, pura e simplesmente.

Quais as modalidades e os sistemas de votação existentes?

As votações podem ser ostensivas, quando são públicos os votos dados por cada deputado, ou secretas, quando não há identificação do autor de cada voto proferido.[189]

Nas votações ostensivas, podem ser empregados os processos simbólico ou nominal. No processo simbólico, o presidente orienta os deputados favoráveis à aprovação a permanecerem como se encontram, cabendo aos contrários, então, manifestar-se, o que se faz geralmente levantando-se uma das mãos. No processo nominal, feito por meio do painel eletrônico, os deputados votam acionando botões próprios para registrar "sim", "não" ou "abstenção". Na hipótese de o sistema eletrônico apresentar defeito, ou em alguns poucos casos expressamente mencionados pelo Regimento, os votos são colhidos oralmente por chamada nominal dos deputados.

Nas votações secretas, os votos também são registrados por meio do sistema eletrônico. O painel, nesse caso, revela apenas os nomes dos votantes e o resultado final dos votos dados. Caso haja defeito no sistema, a votação é feita por meio de cédulas, preenchidas pelos deputados em cabine indevassável e depositadas depois em urna à vista do Plenário.

Em que casos são empregados, nas votações ostensivas, os processos simbólico e nominal?

O processo simbólico é o empregado nas votações em geral.[190] O nominal só é usado em situações específicas, a saber:

a) nos casos em que se exige quórum qualificado de deliberação, como, por exemplo, na votação de propostas de emenda à Constituição ou de leis complementares;

b) quando há pedido de verificação de votação;

c) quando se mostrar necessário desde logo, a juízo do Presidente, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer deputado;

d) nos demais casos expressamente previstos pelo Regimento.[191]

189 Art. 184 e seguintes do RICD.

190 Art. 185 do RICD.

191 Art. 186 do RICD.

O que é verificação de votação?

É o processo pelo qual, imediatamente após a proclamação do resultado de uma votação efetuada por processo simbólico, havendo dúvida quanto ao resultado proclamado ou à efetiva presença de quórum no plenário, pode-se promover nova votação da matéria, dessa vez pelo processo nominal.

Para ocorrer uma verificação de votação, é preciso haver um requerimento nesse sentido apoiado por, no mínimo, seis centésimos do total de membros da Casa (31 deputados), ou por líderes que representem esse número. Esse tipo de requerimento é de concessão automática, não precisando ser objeto de deliberação, desde que observado o interstício de uma hora contado do final da verificação de votação imediatamente anterior.[192]

Podem ser requeridas sucessivas verificações de votação?

Não, o Regimento impõe um limite temporal entre elas: para haver nova verificação de votação, é preciso já ter decorrido pelo menos uma hora desde a última processada na sessão. Antes de passado esse intervalo, só se admite nova verificação de votação por deliberação específica do Plenário, a requerimento de pelo menos um décimo de membros da Casa ou de líderes que representem esse número, devendo o requerimento ser submetido a votação pelo processo simbólico, obrigatoriamente, sem encaminhamento de votação e sem orientação de bancada.[193]

O que é encaminhamento de votação?

É o uso da palavra por quatro oradores – dois favoráveis e dois contrários –, por três minutos cada, para se pronunciar sobre uma proposição que começará a ser votada. Têm preferência para encaminhar a votação de uma proposição os autores (da proposição ou de requerimento a ela pertinente) e os deputados que tiverem atuado como relatores no processo respectivo. No encaminhamento da votação de destaque apresentado nos termos do art. 161 do Regimento, somente poderá falar um orador favorável e um contrário. Não terão encaminhamento de votação as eleições; nos requerimentos, quando cabível, é limitado ao signatário e a um orador contrário.[194]

Os líderes também podem usar da palavra na votação para orientar suas bancadas, ou indicar deputados para fazê-lo em seu nome, por tempo não superior a um minuto cada. Registre-se que a orientação de bancadas realizar-se-á sem prejuízo do início da votação nominal.[195]

É possível adiar uma votação?

Sim, por meio de requerimento aprovado pelo Plenário. No caso de matéria que tramite em regime ordinário ou de prioridade, qualquer líder, assim como o autor ou

192 Art. 185, § 3º, do RICD.

193 Art. 185, §§ 4º e 7º, do RICD.

194 Art. 192, *caput* e §§ 1º, 7º e 8º, do RICD.

195 Art. 192, §§ 2º e 2º-A, do RICD.

relator que tiver atuado no processo, podem apresentar esse tipo de requerimento. Quando o regime de tramitação for o de urgência, o requerimento deverá ser subscrito por um décimo dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número.

O requerimento de adiamento, em qualquer hipótese, deve ser apresentado até o início da votação a que se referir.[196]

Uma votação pode ser adiada por mais de uma vez?

Não, o adiamento só pode ser concedido uma vez, e pelos seguintes prazos:

a) nas proposições de tramitação urgente, uma sessão;

b) nas proposições de tramitação com prioridade, três sessões;

c) nas proposições de tramitação ordinária e nas propostas de emenda à Constituição Federal, cinco sessões.[197]

Como se processa a votação de uma proposição no Plenário?

A regra geral é que o texto da proposição seja votado em globo, ou seja, em seu conjunto, deixando-se para votar de forma separada apenas os pontos que tiverem sido objeto de **destaques**.[198]

O que é destaque?

É um instrumento regimental que permite a inserção de alterações nos textos das proposições no momento em que estão sendo votadas.

Há destaques de vários tipos, a saber:[199]

a) o **destaque para votação em separado**, ou DVS, é usado para votar parte de alguma das proposições que compõem a matéria em apreciação num segundo momento, de forma isolada, com o fim de inseri-la no texto a ser aprovado ou, quando a parte destacada pertence à proposição com precedência regimental, de retirá-la desse texto;

b) o **destaque de emenda**, de parte de emenda ou de subemenda é usado por quem pretende que sua votação se faça de forma isolada, fora dos grupos dentro dos quais elas normalmente são votadas;

c) o **destaque de preferência** é usado quando se pretende votar proposição ou substitutivo, ou parte deles, quando a preferência regimental recai sobre o outro, ou sobre proposição apensada;

d) por fim, o **destaque para constituição de proposição autônoma** é usado para desmembrar uma parte da proposição em votação para que ela passe a constituir uma outra proposição com tramitação própria.

196 Art. 193 do RICD.

197 Art. 193, §§ 1º e 3º, do RICD.

198 Art. 189, *caput*, do RICD.

199 Art. 161 do RICD.

Como são apresentados os destaques?

Os destaques são apresentados por meio de requerimento, que podem ser de dois tipos:

a) de concessão automática, quando apresentados pelas bancadas dos partidos dentro de uma cota a que têm direito, denominados destaques de bancada;[200]

b) dependentes de deliberação do Plenário, quando de iniciativa individual e com a aquiescência da unanimidade dos líderes, por escrito, denominados destaques simples.[201]

Em que momento podem ser apresentados os requerimentos de destaque?

Os requerimentos de destaque devem ser apresentados até o anúncio da fase de votação da proposição a que se referirem.[202]

O que são destaques de bancada?

São os requerimentos de destaque de concessão automática, que não dependem de deliberação do Plenário para serem admitidos. Cada bancada dispõe de uma cota de destaques desse tipo, que varia conforme o número de seus membros, a saber:[203]

- de 5 até 24 deputados: um destaque;
- de 25 até 49 deputados: dois destaques;
- de 50 até 74 deputados: três destaques;
- de 75 ou mais deputados: quatro destaques.

Em que casos não é admissível destaque?

Os destaques não são admissíveis:

a) em se tratando de emendas, para constituição de grupos diferentes daqueles a que pertençam;[204]

b) para retirada de expressão que inverta o sentido da proposição ou a modifique substancialmente;[205]

c) quando o texto destacado não puder ser ajustado à proposição em que deva ser integrado formando sentido completo;[206]

200 Art. 161, § 2º, do RICD.
201 Art. 161, § 4º, do RICD.
202 Art. 162, I, do RICD.
203 Art. 161, § 2º, do RICD.
204 Art. 162, III, do RICD.
205 Art. 162, IV, do RICD.
206 Art. 162, V, do RICD.

d) para constituição de projeto em separado quando a disposição a destacar seja de projeto do Senado, ou se a matéria for insuscetível de constituir proposição de curso autônomo.[207]

Em que momento são postos em votação os destaques?

Em um primeiro momento é votada a admissibilidade dos destaques simples, caso existentes, a fim de que o Plenário delibere se eles serão efetivamente submetidos à votação quanto ao seu mérito. Costuma-se realizar essa votação em globo.

Ultrapassada essa fase, os destaques de parte de proposição para constituição de projeto autônomo e os de preferência (art. 161, III e IV) são votados antes da proposição autônoma que terá seu mérito apreciado a partir das regras de precedência regimental. Quanto ao DVS e aos destaques de emenda (art. 161, I e II), registre-se que não são votados propriamente os destaques, mas as matérias destacadas após a votação da proposição autônoma acima referida, de modo que, se a matéria destacada (parte de proposição ou emenda) for aprovada, ela será integrada ao texto final e, se rejeitada, ela será arquivada.

Como se vota uma proposição atingida em alguma parte por um DVS?

Primeiramente se submete a votos o texto principal destituído daquela parte destacada, que será posta em votação somente depois. A parte destacada só volta a integrar o texto se for aprovada na votação separada, feita posteriormente.[208]

É necessário que o autor do requerimento de destaque individual encaminhe a votação da matéria destacada?

Sim, uma vez que será considerado insubsistente o destaque se, anunciada a votação da matéria destacada, o autor do requerimento não pedir a palavra para encaminhá-la.[209]

Como se dá a votação de uma proposição que tenha recebido substitutivo de comissão?

Um substitutivo proposto por comissão tem preferência de votação sobre o texto original da proposição, salvo se for aprovado um destaque em sentido contrário, ou seja, dando preferência ao texto original. Havendo mais de um substitutivo, a preferência é regulada pela ordem inversa de sua apresentação, sendo o da última comissão que se pronunciou o que será posto em votação em primeiro lugar.[210]

207 Art. 162, IX, do RICD.

208 Art. 162, VI, do RICD.

209 Art. 162, XIII, do RICD.

210 Art. 191, III, do RICD.

O que ocorre quando é aprovado um substitutivo de comissão no Plenário?

Com a aprovação de um substitutivo de comissão, fica prejudicada a apreciação de outros substitutivos eventualmente existentes, assim como a do texto original da proposição e respectivas emendas, ressalvados os destaques a eles apresentados.[211]

O que ocorre quando um substitutivo de comissão é rejeitado ou quando não há substitutivo a ser votado?

Rejeitado o substitutivo que tinha preferência regimental, passa-se à apreciação de outros eventualmente existentes. Inexistindo substitutivo, ou sendo todos rejeitados, passa-se à votação da proposição original, iniciando-se o processo pelas emendas que lhe foram apresentadas. O texto principal, nesse caso, é votado em último lugar.[212]

O que ocorre quando é apresentada uma emenda aglutinativa no Plenário nos termos do art. 122 do Regimento?

A emenda aglutinativa mencionada no art. 122 do Regimento Interno tem a peculiaridade de poder ser apresentada durante o processo de votação da parte da proposição a que se refere. Pode ser proposta por líderes que representem a maioria absoluta dos membros da Casa. Uma vez recebida uma emenda aglutinativa nesses termos, a Mesa pode adiar a continuidade da votação da matéria por uma sessão, para fazer publicar e distribuir em avulsos o texto resultante da fusão proposta pela emenda.

Como se dá a votação de emendas em geral?

Emendas, a não ser que tenham sido objeto de destaque, são votadas por grupos, conforme tenham recebido parecer favorável ou contrário por parte das comissões.

No grupo das emendas com parecer favorável, incluem-se as aprovadas por uma comissão sem manifestação em contrário de outra. No grupo das emendas com parecer contrário, incluem-se aquelas sobre as quais as comissões competentes para o exame do mérito tenham se manifestado pela rejeição, ainda que tenham recebido parecer favorável quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária.[213]

O que ocorre com emendas que recebem parecer contrário aos aspectos de admissibilidade jurídico-constitucional ou financeiro-orçamentária?

Emendas que tenham recebido parecer contrário a qualquer desses aspectos por parte das comissões competentes são tidas como rejeitadas e são retiradas do processo, não se submetendo a votação no Plenário, exceto na hipótese de provimento

211 Art. 163, V, c/c art. 191, IV, do RICD.

212 Art. 191, V, do RICD.

213 Art. 189, § 1º, do RICD.

de recurso específico contra o parecer emitido pelas comissões apresentado por, pelo menos, dez por cento dos membros da Casa.[214]

Quais emendas são votadas isoladamente?

São votadas isoladamente, ou seja, fora dos grupos, uma por uma, as emendas que tenham recebido pareceres divergentes entre as comissões (uns pela rejeição, outros pela aprovação), as emendas com subemendas e as emendas que tenham sido objeto de requerimento de destaque.[215]

Em que ordem são votadas as emendas?

Na eventualidade de as emendas serem apreciadas individualmente, elas são votadas consoante a seguinte ordem:[216]

1º) as supressivas;

2º) as aglutinativas;

3º) as substitutivas;

4º) as modificativas;

5º) as aditivas.

Que outras regras de preferência se aplicam à votação de emendas?

O dispositivo destacado de um projeto para votação em separado precede, na votação, as emendas à proposição original.[217]

Quando ao mesmo dispositivo forem apresentadas várias emendas da mesma natureza, têm preferência as de comissão sobre as demais; havendo emendas de mais de uma comissão, a preferência é regulada pela ordem inversa de sua apresentação.[218]

Como são votadas emendas que tenham recebido subemendas?

De acordo com a regra geral, emendas com subemendas são votadas uma a uma. Vota-se primeiro a emenda, com ressalva da subemenda – salvo se esta for do tipo supressivo ou substitutivo, caso em que será votada antes da emenda respectiva.[219]

Esse procedimento de votação de emendas com subemendas só não será aplicado se o Plenário, por proposta de qualquer deputado, decidir votá-las em grupos; nesse caso, uma vez aprovado o grupo, serão consideradas aprovadas as emendas com as alterações feitas pelas subemendas.[220]

214 Art. 189, § 6º, do RICD.

215 Arts. 189, § 2º, e 191, IX, do RICD.

216 Art. 191, VIII, do RICD.

217 Art. 191, XIV, do RICD.

218 Art. 191, XIII, do RICD.

219 Art. 191, IX a XI, do RICD.

220 Art. 191, IX, do RICD.

Como é votado um substitutivo da Câmara a uma proposição originária do Senado?

Um substitutivo da Câmara a uma proposição originária do Senado é considerado como uma série de emendas e votado em globo, exceto:[221]

a) quando qualquer comissão se manifesta favoravelmente a uma ou mais emendas e contrariamente a outra(s), caso em que a votação se faz em grupos, segundo o sentido dos pareceres;

b) quando é aprovado requerimento para a votação de qualquer emenda destacadamente.

As regras são as mesmas quando se vota um substitutivo do Senado a uma proposição originária da Câmara.

REDAÇÃO DO VENCIDO E REDAÇÃO FINAL

O que é redação do vencido?

É a redação do texto de uma proposição sujeita a apreciação em dois turnos que tenha sido aprovada em primeiro turno com emendas. Uma vez encerrada essa primeira votação no plenário, a proposição e as respectivas emendas são encaminhadas à comissão competente, para redigir o texto aprovado na forma das alterações produzidas pelas emendas. Depois disso, o texto elaborado pela comissão é publicado e encaminhado à Mesa para votação da proposição em segundo turno.[222]

Se o primeiro turno de votação de uma proposição for encerrado sem emendas, também há necessidade de se redigir o vencido?

Não, porque nesse caso não houve alteração no texto. A proposição já está pronta para ser apreciada no segundo turno de votação, devendo-se apenas aguardar o interstício de duas sessões para ser novamente incluída na ordem do dia.[223]

O que é redação final?

É a redação, pela comissão competente, do texto da proposição aprovada em turno único ou segundo turno, conforme o caso. A redação final, além de consolidar no texto principal todas as emendas e destaques aprovados pelo Plenário, pode resultar em aperfeiçoamentos formais a partir de emendas de redação.[224]

Após publicada e distribuída em avulsos, a redação final proposta pela comissão competente deverá ser submetida à votação no plenário.

221 Art. 190 do RICD.

222 Art. 194 do RICD.

223 Art. 194, parágrafo único, do RICD.

224 Art. 195 do RICD.

Que comissão é competente para elaborar a redação do vencido e a redação final?

Isso vai depender do tipo de proposição. São competentes para elaborar a redação do vencido e a redação final:[225]

a) a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no caso das proposições em geral;[226]

b) a comissão especial respectiva, no caso de:
- propostas de emenda à Constituição;
- projetos de código;
- projetos de alteração do Regimento Interno, quando de autoria de comissão especial;

c) a Mesa, no caso de projetos de alteração do Regimento Interno de autoria de deputados ou comissão permanente.

A redação final pode ser dispensada?

Sim, a redação final pode ser dispensada nos casos de:[227]

a) propostas de emenda constitucional e projetos aprovados em segundo turno, se aprovados sem modificações, quando já tenha sido feita a redação do vencido em primeiro turno;

b) substitutivos aprovados em segundo turno, sem emendas;

c) projetos oriundos do Senado aprovados sem emendas.

Qual o destino dado a uma proposição aprovada em definitivo pela Câmara dos Deputados?

A proposição aprovada em definitivo pela Casa deverá ser encaminhada, conforme o caso:[228]

a) à sanção do presidente da República, se se tratar de projeto de lei oriundo do Senado Federal e tiver sido aprovado sem alterações pela Câmara, ou se for originário da Câmara e já tiver passado em revisão pelo Senado Federal;

b) ao Senado Federal, se se tratar de projeto de lei de sua autoria que tenha vindo à Câmara para revisão e tenha sido alterado, ou se o projeto for originário da Câmara e ainda não tiver sido examinado pelo Senado; ou ainda

c) à promulgação pelas mesas das duas Casas ou pelo presidente do Congresso Nacional, quando se tratar de emenda à Constituição ou de projetos de decreto legislativo, conforme o caso.

225 Art. 197 c/c art. 216, § 6º, do RICD.

226 Art. 32, IV, *q*, do RICD.

227 Art. 195, § 2º, do RICD.

228 Art. 65 da CF c/c art. 200 do RICD.

O que ocorre com uma proposição aprovada pela Câmara que venha a ser emendada pelo Senado Federal?

Retornará à Câmara para apreciação exclusivamente das emendas aprovadas pelo Senado Federal, uma vez que a proposição original, em si, já foi objeto de deliberação pela Casa.[229]

Como se dá a apreciação das emendas do Senado Federal a uma proposição da Câmara?

A Câmara dos Deputados, como Casa iniciadora, não tem poderes para alterar as emendas propostas pela Casa revisora, cabendo-lhe aprová-las ou rejeitá-las, no todo ou em parte.

O Regimento Comum do Congresso Nacional permite à Casa iniciadora apenas dividir as emendas, no momento da votação, em artigos, parágrafos e alíneas, desde que dessa cisão não resulte prejuízo para o sentido original das emendas.[230]

ARQUIVAMENTO

Em que casos se dá o arquivamento de uma proposição?

As proposições são arquivadas na Câmara ao serem rejeitadas definitivamente, ao terem sua prejudicialidade declarada ou quando, ao se encerrar uma legislatura, ainda se encontrarem pendentes de deliberação final, exceto, nesse último caso:[231]

a) as destinadas à elaboração das espécies normativas referidas no art. 59 da Constituição Federal que não tenham tramitado por três legislaturas completas;

b) os projetos de código;

c) as relativas a tratados internacionais e as de concessão, renovação e permissão de exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

d) as de iniciativa popular;

e) as relativas às contas do presidente da República;

f) as aprovadas pela Câmara e revisadas pelo Senado Federal.

No caso de arquivamento de proposição submetida à tramitação conjunta (apensação), permanecerão válidos os pareceres aprovados, que instruirão as proposições remanescentes, mantida a distribuição da matéria às comissões, ressalvada a hipótese de deferimento de requerimento em sentido diverso pelo presidente da Câmara.

229 Art. 65, parágrafo único, da CF.

230 Art. 137 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

231 Art. 105 do RICD.

Em que casos pode ocorrer a prejudicialidade de uma proposição?

Considera-se prejudicada uma proposição de curso autônomo que se enquadre em uma das seguintes situações:[232]

a) ser idêntica[233] a outra aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa, ou já transformada em diploma legal;

b) ser semelhante a outra considerada inconstitucional, conforme parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;

c) estar tramitando apensada a outra, de teor idêntico ou de finalidade oposta, que tenha sido aprovada ou rejeitada;

d) ter um substitutivo aprovado em seu lugar, com ressalva de suas partes destacadas.

No caso de emendas, consideram-se prejudicadas aquelas que:

a) se refiram a proposição rejeitada ou também prejudicada, salvo se tiverem sido destacadas;

b) tenham o mesmo propósito, ou o contrário, de outra já aprovada ou rejeitada na votação.

Também são considerados prejudicados os requerimentos que tenham a mesma, ou oposta, finalidade de outro já aprovado em relação à mesma matéria e, ainda, os requerimentos destinados ao adiamento da discussão ou da votação, quando se seguirem à rejeição do requerimento de retirada da proposição da ordem do dia.

Há outros casos de declaração de prejudicialidade?

Sim, por decisão do presidente da Câmara ou de comissão, pode ainda ser declarada prejudicada:[234]

a) proposição pendente de deliberação que tenha perdido a oportunidade de ser apreciada, isto é, que, em razão do passar do tempo e de eventuais mudanças com ele advindas, não mais possa produzir os efeitos desejados;

b) proposição da mesma espécie de outra sobre a qual o Plenário ou uma comissão da Câmara dos Deputados tenha proferido prejulgamento no sentido da prejudicialidade de proposições daquela espécie.

O que ocorre com uma proposição que tenha sua prejudicialidade declarada?

Uma vez declarada prejudicada, a proposição é remetida ao arquivo.

232 Art. 163 do RICD.

233 A interpretação prevalecente na Casa tem sido que a identidade pode ser de objetivos, de propósitos, não de textos.

234 Art. 164 do RICD.

É possível desarquivar uma proposição?

Após a Resolução nº 33, de 2022, da Câmara dos Deputados, que revogou o parágrafo único do art. 105 do RICD, não é mais possível desarquivar proposições que tenham ido para o arquivo.

O que é possível é a reapresentação da proposição, sendo de todo recomendável que o novo autor registre, em sua justificação, a autoria da proposição arquivada, no intuito de homenagear essa iniciativa original.

Tramitação de proposições sujeitas a regras especiais

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Como se inicia a tramitação de uma proposta de emenda à Constituição (PEC)?

Apresentada à Câmara dos Deputados, a PEC é despachada pelo presidente da Casa à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que deve se pronunciar sobre sua admissibilidade constitucional.[235]

Que aspectos da PEC são examinados na fase de admissibilidade?

Na fase de admissibilidade, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania verifica se a proposta atende aos pressupostos constitucionais de tramitação, em especial aos previstos no art. 60 da Constituição, a saber:

a) a proposta não pode conter disposições tendentes a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes ou os direitos e garantias individuais;

b) deve ter sido apresentada pelo presidente da República, pelo Senado Federal, por no mínimo um terço do total de deputados, ou por mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação;

c) no momento de sua apreciação, o país não deve se encontrar sob estado de sítio, de defesa ou sob intervenção federal; e

d) a proposta não pode conter matéria que já tenha sido objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada naquela sessão legislativa.

O que sucede se o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania concluir pela inadmissibilidade da proposta?

A matéria seguirá para a Mesa, que deverá abrir prazo para a eventual interposição de recurso ao Plenário contra o parecer da CCJC. Não havendo apresentação de

235 Art. 201 do RICD.

recurso, ou havendo e sendo improvido, a proposta será arquivada. Provido o recurso, deverá ser criada comissão especial para examiná-la quanto ao mérito.[236]

O que ocorre com a PEC que recebe parecer pela admissibilidade?

Admitida a proposta pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, será criada comissão especial para examiná-la quanto ao mérito. A comissão especial disporá do prazo de quarenta sessões para concluir seu trabalho.[237]

Quando e perante que órgão podem ser apresentadas emendas à proposta?

As emendas à proposta de emenda à Constituição somente podem ser apresentadas perante a comissão especial respectiva, e nas primeiras dez sessões do prazo que lhe cabe para proferir parecer.[238]

Quais os requisitos para a apresentação de emendas à proposta?

As emendas devem ser subscritas por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados, e também precisam atender aos pressupostos materiais do art. 60 da Constituição Federal, ou seja, não podem conter disposições tendentes a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

A quem compete fazer o exame da admissibilidade das emendas à proposta?

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados não se manifesta quanto ao exame de admissibilidade de emendas à proposta de emenda à Constituição. Todavia, a orientação dominante na Casa tem sido no sentido de que cabe à comissão especial fazer essa análise.

Como se dá a discussão e a votação do parecer do relator na comissão especial?

As regras a serem observadas na discussão e votação do parecer do relator sobre uma proposta de emenda à Constituição são basicamente as mesmas previstas para a apreciação de projetos em geral nas comissões.[239]

O que ocorre após aprovado o parecer da comissão especial?

A proposta estará pronta para ser apreciada pelo Plenário após a publicação do parecer da comissão especial, observado o interstício mínimo de duas sessões.

236 Art. 202, § 1º, do RICD.

237 Art. 202, § 2º, do RICD.

238 Art. 202, § 3º, do RICD.

239 Art. 202, § 8º, do RICD.

Incluída na ordem do dia e submetida à discussão e à votação, a proposta será tida como aprovada se obtiver votos favoráveis de, pelo menos, três quintos dos membros da Câmara, apurados em dois turnos de apreciação.

Qual o destino de uma PEC aprovada na Câmara?

Aprovada na Câmara, a proposta deverá ser encaminhada ao Senado Federal, para apreciação. Naquela Casa, a proposta poderá ser aprovada na íntegra ou com alterações, ou ser rejeitada.

A PEC aprovada no Senado Federal com alterações precisa ser novamente examinada pela Câmara?

Sim, mas há algumas peculiaridades nesse reexame. Se as alterações do Senado tiverem sido feitas por meio de um substitutivo ao texto original, ele virá para a Câmara dos Deputados como se fosse uma proposta nova, reiniciando seu processo de apreciação. Caso as alterações do Senado tenham atingido apenas algumas partes do texto, será possível promulgar desde logo o que não foi modificado, ou seja, o que obteve a aprovação de ambas as Casas, desde que tenha sentido autônomo.

O que ocorre com proposta aprovada por ambas as Casas do Congresso Nacional?

Sua aprovação é comunicada ao presidente do Senado, que convocará sessão conjunta das duas Casas legislativas para promulgação da emenda constitucional.

PROJETOS DE INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA COM SOLICITAÇÃO DE URGÊNCIA

Como se dá a tramitação de projeto de lei de iniciativa do presidente da República com solicitação de urgência?

O art. 64 da Constituição Federal determina que, quando o presidente da República solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal deverão, sucessivamente, concluir sua apreciação, cada qual em até 45 dias, sob pena de ficar sobrestada a deliberação quanto aos demais assuntos, com exceção dos que tenham prazo constitucional determinado, até ser ultimada a votação.

A apreciação de eventuais emendas do Senado pela Câmara dos Deputados deve ocorrer no prazo de dez dias. Caso contrário, haverá também sobrestamento da pauta de deliberação dos demais assuntos.[240]

240 Art. 204 do RICD.

PROJETOS DE CÓDIGO

Como se inicia a tramitação de um projeto de código?

Recebido na Câmara um projeto de código, o presidente deve comunicar o fato ao Plenário e determinar sua publicação e distribuição em avulsos e constituir uma comissão especial para seu exame.[241]

Qual o prazo para apresentação de emendas ao projeto de código?

Instalada a comissão especial, eleitos o presidente e os vice-presidentes e designados o relator-geral e tantos relatores parciais quantos forem necessários, deve ser aberto prazo de vinte sessões para apresentação de emendas.[242]

Qual o prazo da comissão especial para dar parecer sobre o projeto de código?

Após a entrega dos pareceres pelos relatores parciais – que têm o prazo de dez sessões, a partir do encerramento da apresentação de emendas –, o relator-geral terá quinze sessões para apresentar o seu parecer.[243]

Decorridos esses prazos, a comissão deve discutir e votar o projeto e as emendas e dar seu parecer final em dez sessões.[244]

Quando o projeto de código pode ser incluído na ordem do dia?

Assim que for concluída a fase de discussão e votação na comissão especial, o projeto, as emendas e os pareceres, após publicados e distribuídos em avulsos, irão a Plenário para serem apreciados em turno único, obedecido o interstício regimental de duas sessões.

A Mesa destinará sessões exclusivas para a discussão e votação do projeto de código.[245]

O que ocorre com o projeto de código após sua aprovação pelo Plenário?

O projeto e as emendas são encaminhados à comissão especial para elaboração da redação final em cinco sessões. Publicada e distribuída em avulsos, a redação final será votada independentemente de discussão, obedecido o interstício regimental.[246]

241 Art. 205 do RICD.

242 Art. 205, § 4º, do RICD.

243 Art. 205, §§ 5º e 6º, do RICD.

244 Art. 206 do RICD.

245 Art. 207 do RICD.

246 Art. 208 do RICD.

Aprovado na Câmara, o projeto de código será encaminhado ao Senado Federal para revisão.[247]

De volta à Câmara, com emendas, como se ultima a tramitação do projeto de código?

As emendas do Senado Federal são encaminhadas à comissão especial, para exame e emissão de parecer em dez sessões. Publicadas as emendas e o parecer, o projeto de código será incluído obrigatoriamente na ordem do dia, no prazo de duas sessões, para discussão e votação, em turno único, apenas das modificações propostas pelo Senado Federal.[248]

Aprovado definitivamente um projeto de código pelo Congresso Nacional, qual o prazo para seu envio à sanção do presidente da República?

O projeto de código definitivamente aprovado deve ser enviado à sanção no prazo improrrogável de três sessões.[249]

Existe alguma limitação numérica à tramitação de projetos de código?

Sim, é vedada a tramitação simultânea na Câmara dos Deputados de mais de dois projetos de código.[250]

O que ocorre se o projeto de código tramitar no Congresso Nacional por mais de três legislaturas?

Deverá ser submetido a uma revisão para sua adequação às alterações constitucionais e legais promulgadas desde sua apresentação, antes de sua discussão final na Casa que o encaminhará à sanção.[251]

Como se dá a adequação do projeto de código às alterações constitucionais e legais?

A Casa legislativa que tiver de ultimar a tramitação do projeto encaminhará à outra, para apreciação, um relatório apontando as alterações que se fizerem necessárias. Aprovado o relatório, deverá ser feita comunicação à Casa em que se encontra o projeto para o prosseguimento de sua tramitação regimental, incorporadas as alterações aprovadas.[252]

247 Art. 209 do RICD.

248 Art. 210 do RICD.

249 Art. 210, § 4º, do RICD.

250 Art. 205, § 7º, do RICD.

251 Art. 139-A do Regimento Comum do Congresso Nacional.

252 Art. 139-A, § 5º, do Regimento Comum do Congresso Nacional.

PROJETOS DE CONSOLIDAÇÃO

Qual é a finalidade dos projetos de consolidação?

Os projetos de consolidação têm como finalidade a sistematização, a correção, o aditamento, a supressão e a conjugação de textos legais vigentes.[253]

Quem tem legitimidade para apresentar projeto de consolidação?

Podem formular projeto de consolidação a Mesa Diretora e qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados.[254]

É possível fazer modificação de mérito nos dispositivos legais objeto de projeto de consolidação?

Definitivamente não. Os projetos de consolidação devem se restringir aos aspectos formais, resguardando-se, sempre, o mérito dos dispositivos legais em vigor.[255]

A quem cabe o exame dos projetos de consolidação?

Os projetos de consolidação são apreciados preliminarmente pelo Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e, após, são submetidos a discussão e votação do Plenário da Câmara.[256]

PROJETOS DE ALTERAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO

Como podem ser propostas alterações ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados?

Por meio da apresentação de projeto de resolução de iniciativa de deputado, da Mesa, de comissão permanente ou de comissão especial criada para esse fim.[257]

Como é feita a apresentação de emendas a projeto de resolução que altera o Regimento Interno?

As emendas são apresentadas em plenário, no prazo de cinco sessões após a publicação do projeto e a sua distribuição em avulsos.[258]

253 Art. 212 do RICD.

254 Art. 212 do RICD.

255 Art. 212 c/c art. 213, § 1º, do RICD.

256 Art. 213, ***caput***, do RICD.

257 Art. 216 do RICD.

258 Art. 216, § 1º, do RICD.

Após encerrado o prazo de emendas, o que ocorre?

O projeto, com as respectivas emendas, se houver, é distribuído:[259]

a) à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que proferirá parecer sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como sobre o mérito, se se tratar de projeto que envolva matéria de sua competência, nos termos do que prevê o art. 32, IV, do Regimento Interno;

b) à comissão especial que o houver elaborado, se houver sido este o caso, para que seja examinado o mérito das emendas recebidas;

c) à Mesa, para que seja apreciado o mérito do projeto e de suas emendas.

Como se dá a apreciação do projeto pelo Plenário?

Após a publicação e distribuição em avulsos dos pareceres das comissões, o projeto é incluído na ordem do dia para apreciação em dois turnos, devendo ser aprovado por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros da Casa.[260]

PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Quais são os atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e comissões?[261]

São os seguintes:

a) todos os atos passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no âmbito da União, de seus órgãos e entidades, nos termos do art. 70 da Constituição Federal;

b) os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

c) os atos do presidente e do vice-presidente da República, dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República e do advogado-geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade; e

d) as petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa física ou jurídica contra ato ou omissão das autoridades e entidades públicas, ou imputadas a membros da Casa.[262]

259 Art. 216, § 2º, do RICD.

260 Art. 216, § 4º, do RICD.

261 Art. 60 do RICD.

262 Art. 253 do RICD.

Quem detém a prerrogativa de apresentar proposta de fiscalização e controle e como ela deve ser formulada?

As propostas de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, podem ser apresentadas por qualquer deputado à comissão técnica competente, devendo indicar especificamente o ato e a fundamentação da providência objetivada.[263]

Como deve proceder a comissão ao receber proposta de fiscalização e controle?

A proposta deve ser distribuída a um relator, que fará um relatório prévio a respeito da oportunidade e conveniência de sua acolhida e de seu alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário, definindo, quando concluir pela aprovação, o plano de execução e a metodologia de avaliação a serem empregados.[264]

Deve esse relatório prévio ser submetido à comissão?

Sim. Caso seja aprovado, o mesmo relator ficará encarregado de sua implementação.

Que providências podem fazer parte do plano de execução de uma proposta de fiscalização e controle?

A comissão pode, na execução de uma proposta de fiscalização e controle, solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias, bem como a prestação de informações sobre resultados de atos de fiscalização já realizados.[265] Além disso, a comissão pode realizar audiências públicas, visitas do relator e da comissão ao objeto investigado, bem como solicitar informações e documentos a órgãos públicos da administração direta e indireta.

O que deve estar contido no relatório final da proposta de fiscalização e controle?

O relator apresentará relatório final no qual disporá sobre a comprovação da legalidade do ato investigado, quanto à avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

O relatório final deverá ser votado na comissão, podendo suas conclusões ser encaminhadas, a exemplo do relatório final de CPI, à Mesa, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, ao Poder Executivo, a outra comissão permanente da Casa ou à Comissão Mista Permanente de Orçamentos (CMO).[266]

263 Art. 61, I, do RICD.

264 Art. 61, II, do RICD.

265 Art. 61, § 1º, do RICD.

266 Art. 61, IV, do RICD.

É possível a quebra de sigilo fiscal, bancário ou telefônico, no âmbito da execução de uma proposta de fiscalização e controle?

Não, apenas as comissões parlamentares de inquérito possuem tal poder,[267] que não se estende às demais comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

PEDIDOS DE AUTORIZAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CRIMINAL CONTRA PRESIDENTE, VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO

Como se dá a tramitação de pedido de autorização para instauração de processo criminal contra presidente, vice-presidente da República e ministros de Estado?

Após solicitada a autorização pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, o presidente da Câmara deverá notificar o acusado sobre o recebimento da solicitação e despachar o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que é a comissão competente para examinar e dar parecer sobre a matéria.

O acusado, ou seu advogado, poderá manifestar-se no prazo de dez sessões.

Proferido o parecer pela comissão – dentro de cinco sessões contadas da manifestação do acusado ou do término do prazo indicado no parágrafo anterior –, será ele encaminhado à Mesa, lido no expediente, publicado no *Diário da Câmara dos Deputados,* distribuído em avulsos e incluído na ordem do dia da sessão seguinte a seu recebimento na Mesa.

Considerar-se-á autorizada a instauração do processo se for aprovado o parecer nesse sentido da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania por dois terços dos membros da Casa, em votação nominal, pelo processo de chamada dos deputados.[268]

DENÚNCIAS CONTRA PRESIDENTE, VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Como se processa uma denúncia de cidadão à Câmara dos Deputados contra presidente, vice-presidente da República e ministros de Estado por crime de responsabilidade?

Deferido o recebimento da denúncia pelo presidente da Câmara, será esta despachada a uma comissão especial que, após eleger seu presidente, vice-presidentes e relator em 48 horas, emitirá parecer no sentido de instauração ou não do respectivo processo (a ser feita pelo Senado Federal, nos termos do art. 52 da CF). O parecer

267 Art. 58, § 3º, da CF.

268 Art. 217 do RICD.

deverá ser aprovado pela comissão no prazo de cinco sessões contadas do oferecimento da manifestação do acusado, ou após dez sessões se a manifestação não ocorrer.

Aprovado o parecer da comissão e decorridas 48 horas de sua publicação, será ele incluído na ordem do dia do Plenário da sessão seguinte.

A instauração do processo será autorizada se se apurarem votos de, no mínimo, dois terços dos membros da Casa nesse sentido.[269]

269 Art. 218 do RICD.

Tramitação de proposições sujeitas à apreciação conjunta da Câmara e do Senado

Como se dá a apreciação conjunta de uma proposição nas duas Casas do Congresso Nacional?

Quando a Constituição Federal exige que a apreciação de determinada matéria se faça conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional, a tramitação exigirá a formação de comissões mistas de deputados e senadores, para a elaboração dos respectivos pareceres, e reunião conjunta das duas Casas em sessão do Congresso Nacional, quando for necessária deliberação plenária.

VETOS PRESIDENCIAIS

Como se processa a apreciação dos vetos presidenciais?

A apreciação dos vetos presidenciais é feita em sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias a contar da data de seu recebimento. Para a rejeição de um veto, é preciso contar com voto de, no mínimo, a maioria absoluta de deputados e de senadores.[270]

Quando esgotado sem deliberação o prazo de trinta dias para apreciação de um veto, fica sobrestada a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto.[271]

MATÉRIAS RELATIVAS AO ORÇAMENTO

Qual a importância das matérias orçamentárias para o Congresso Nacional?

É pela apreciação dos projetos relativos às leis orçamentárias que o Congresso Nacional desempenha a sua missão constitucional de participar do controle das

270 Art. 66, § 4º, da CF.

271 Art. 66, § 6º, da CF e art. 106, § 3º, do Regimento Comum do Congresso.

finanças públicas. Mais do que isso, o Parlamento é o elo entre os gastos do governo e o cidadão. É na análise dos planos, programas, diretrizes e orçamentos que os representantes da sociedade interferem na formulação das políticas públicas.

Além disso, o Congresso Nacional, conforme mandamento constitucional, realiza, mediante o controle externo, fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

A quem incumbe a iniciativa de matérias relativas ao orçamento?

Os projetos de lei que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (inclusive créditos adicionais) são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo,[272] e são submetidos, por determinação constitucional, a uma comissão mista permanente, composta por senadores e deputados.[273]

Todavia, quaisquer outros projetos de lei envolvendo matéria relativa a controle e execução dos gastos públicos são de iniciativa geral, como é o caso da lei complementar que contiver normas para a elaboração e organização dos instrumentos mencionados no parágrafo anterior, prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Onde se encontram definidas as disposições que regulam a tramitação de matérias orçamentárias?

A tramitação das proposições relativas a essas matérias está sujeita a procedimentos específicos, definidos na Constituição Federal (arts. 165 a 169), na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, na Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, e no Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Quais leis compõem as ações de governo relativas à obtenção e alocação de recursos no cumprimento de seus objetivos, prioridades, diretrizes e metas?

O plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a lei orçamentária anual (LOA) e suas respectivas alterações; esses instrumentos são articulados entre si, de forma que haja compatibilidade entre o planejamento das ações de governo e a alocação dos recursos do erário.

O que é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)?

É a comissão composta de deputados e senadores, prevista no texto constitucional, para examinar e emitir parecer sobre os projetos relativos às matérias orçamentárias. Ela é responsável também por examinar e emitir parecer sobre as contas

272 Art. 165, *caput*, da CF.

273 Art. 166, *caput*, da CF.

prestadas pelo presidente da República e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, bem como por exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.[274]

Compõe-se de quarenta membros titulares, trinta deputados e dez senadores, e igual número de suplentes; sua composição partidária deve obedecer ao critério da proporcionalidade.[275]

O que são os comitês permanentes?

São órgãos colegiados internos da CMO, responsáveis por analisar a matéria atinente ao respectivo campo de atuação e por dar conhecimento à CMO e às comissões permanentes da Câmara e do Senado das informações que obtiverem e das análises que procederem, por meio de relatórios de atividades.[276]

A Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional prevê a existência dos seguintes comitês permanentes na CMO: Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; Comitê de Avaliação da Receita; Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves; Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.

Plano plurianual

Qual a função do plano plurianual (PPA)?

O plano plurianual, que o Poder Executivo é obrigado a submeter ao Congresso Nacional no primeiro ano do respectivo mandato, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para todas as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como aquelas relativas aos programas de duração continuada, constituindo a lei maior que orienta a alocação dessas despesas a médio prazo.[277]

Qual o prazo para que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional o projeto de lei relativo ao PPA?

O projeto de lei relativo ao PPA deve ser encaminhado até 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial), e deve conter a programação para o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato e o fim do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, devendo ser aprovado e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.[278]

---

274 Art. 166, § 1º, da CF.

275 Arts. 6º e 7º da Resolução nº 1 de 2006-CN.

276 Arts. 18 a 21 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

277 Art. 165, § 1º, da CF.

278 Art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Como o parlamentar participa dos projetos de PPA?

A participação do parlamentar nos projetos de lei relativos aos planos plurianuais se dá por meio da apresentação de emendas, as quais podem referir-se à definição de objetivos, à quantificação de metas e à programação de investimentos setoriais e regionais, vinculados a prioridades ou a projetos especificamente caracterizados como prioritários. Podem igualmente referir-se ao próprio texto dos respectivos projetos. As emendas devem ser apresentadas perante a Comissão Mista de Orçamentos (CMO) nos prazos fixados em cronograma específico.

Há limite para a apresentação de emendas ao projeto de PPA?

Sim, cada parlamentar poderá apresentar até dez emendas ao projeto de PPA.[279] Além disso, as comissões permanentes do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados e as bancadas estaduais do Congresso Nacional poderão apresentar, cada uma, cinco emendas coletivas.[280]

O que é o parecer preliminar ao projeto de PPA?

O relator do projeto de PPA deve, inicialmente, elaborar relatório preliminar sobre o projeto, o qual, aprovado pela CMO, passa a denominar-se parecer preliminar. Esse parecer estabelece regras e parâmetros a serem observados na análise e apreciação do projeto, tais como: condições para remanejamento e cancelamento de valores financeiros constantes do projeto; critérios para alocação de eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas; e orientações sobre apresentação e apreciação de emendas. Ao relatório preliminar, podem ser apresentadas emendas por parlamentares e comissões permanentes da Câmara e do Senado.[281]

O PPA está sujeito a modificação após a sua aprovação?

Sim. Por meio de alterações promovidas pelo Poder Executivo, nos termos de autorização constante no próprio texto vigente, ou por meio de projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo.[282]

Lei de diretrizes orçamentárias

O que é lei de diretrizes orçamentárias (LDO)?

A lei de diretrizes orçamentárias é a norma legislativa que compreende as metas e prioridades da administração pública federal, que incluem as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. A LDO orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências oficiais financeiras de fomento.[283]

279 Art. 98 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

280 Art. 97 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

281 Art. 102 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

282 Art. 21 da Lei nº 12.593, de 2012.

283 Art. 165, § 2º, da CF.

Na ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, que tratará de matérias orçamentárias e financeiras, a LDO tem disciplinado, de modo suplementar, a gestão orçamentária e financeira, a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves e as alterações na legislação e sua adequação orçamentária.[284]

Qual o prazo para que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional o projeto da LDO?

O projeto da LDO será encaminhado, anualmente, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, até 15 de abril do ano anterior àquele a que se refere; e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa,[285] a qual não poderá ser interrompida sem a aprovação desse projeto.[286]

Quais as prerrogativas de deputado relativas ao projeto da LDO?

Além de discutir e votar o projeto de lei, o parlamentar poderá apresentar emendas ao projeto na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. As emendas só serão apreciadas quando forem compatíveis com o plano plurianual e não contrariarem as normas de funcionamento da comissão,[287] aplicando-se as normas relativas às emendas à despesa do projeto de lei orçamentária anual.

Há limite quanto ao número de emendas apresentadas ao projeto de LDO?

Sim. Cada parlamentar pode apresentar cinco emendas ao Anexo de Metas e Prioridades do projeto de LDO.[288] Além disso, as comissões permanentes do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados e as bancadas estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar, cada uma, cinco emendas coletivas.[289] Não há limite às emendas apresentadas ao texto da lei.

O que é parecer preliminar ao projeto de LDO?

O relator do projeto de LDO deve, inicialmente, elaborar relatório preliminar sobre o projeto, contendo a avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos. Esse relatório, aprovado pela CMO, passa a denominar-se parecer preliminar. Esse parecer estabelece, quanto ao Anexo de Metas e Prioridades, as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelo relator no cancelamento das metas constantes do mencionado anexo. Ao relatório preliminar,

284 Art. 1º da Lei nº 12.309, de 2010, que dispõe sobre a LDO para o exercício de 2011.

285 Art. 35, § 2º, II, do ADCT.

286 Art. 57, § 2º, da CF.

287 Art. 90 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

288 Art. 88 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

289 Art. 87 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

podem ser apresentadas emendas por parlamentares e comissões permanentes da Câmara e do Senado.

Como se dá a tramitação da LDO?

Os prazos para tramitação da LDO são os seguintes:[290]

I – até cinco dias para publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento do projeto;

II – até sete dias para a realização de audiências públicas, a partir do término do prazo definido no inciso I;

III – até dezessete dias para apresentação, publicação e distribuição do relatório preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso I;

IV – até três dias para a apresentação de emendas ao relatório preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso III;

V – até seis dias para votação do relatório preliminar e suas emendas, a partir do término do prazo definido no inciso IV;

VI – até dez dias para a apresentação de emendas, a partir do término do prazo definido no inciso V;

VII – até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do término do prazo definido no inciso VI;

VIII – até trinta e cinco dias para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório, a partir do término do prazo definido no inciso VI;

IX – até cinco dias para o encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido no inciso VIII.

A LDO pode ser alterada?

Sim, mediante projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Esse projeto terá tramitação semelhante aos demais projetos de matéria orçamentária, sendo submetido a parecer pela CMO e a votação pelas duas Casas do Congresso Nacional, em reunião conjunta.

Lei orçamentária anual

O que é lei orçamentária anual (LOA)?

A lei orçamentária anual é o instrumento que compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais. É nessa lei que se estima a receita e se fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício. Como instrumento de execução do planejamento governamental, a LOA deve ser compatível com a lei de diretrizes orçamentárias do exercício financeiro a que se refira e com o plano plurianual aprovado para o período.

290 Art. 92 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

Qual o prazo para que o projeto de LOA seja encaminhado ao Congresso Nacional?

O projeto de lei orçamentária anual deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do ano anterior ao que se refere e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.[291]

O que é o parecer preliminar ao projeto de LOA?

O relator-geral do projeto de LOA apresentará relatório preliminar que, aprovado pelo plenário da CMO, constituirá o parecer preliminar, o qual estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo relator-geral e pelos relatores setoriais.[292] Esse relatório preliminar pode ser emendado pelos parlamentares e comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.[293]

Compõe-se de duas partes: a primeira parte, geral, apresenta análise das metas fiscais, exame da compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, avaliação das despesas por área temática, incluindo a execução recente, entre outros temas. A segunda parte, especial, contém as regras para a atuação dos relatores setoriais e geral e as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de relator.[294]

Como se dá a apresentação de emendas à despesa no projeto de LOA?

As emendas aos anexos de despesa do projeto de LOA podem ser apresentadas por comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelas comissões mistas permanentes, pelas comissões diretoras (Mesas) de cada Casa (até oito emendas por comissão, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento) e por bancada estadual (número variável, conforme o tamanho da bancada).[295] As emendas de bancada estadual de execução obrigatória serão apresentadas até o limite total de 1% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.[296] Além disso, podem ser apresentadas emendas individuais de execução obrigatória, no montante 2% da receita corrente líquida do ano anterior ao da proposta; cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas.[297]

Todas as emendas deverão ser apresentadas, sempre que possível, em meio eletrônico, e terão a assinatura do autor substituída por autenticação eletrônica, segundo as normas e procedimentos fixados pela CMO.[298] Serão aceitas apenas emendas

291 Art. 35, § 2º, III, do ADCT.

292 Art. 51 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

293 Art. 55 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

294 Art. 52 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

295 Art. 47, § 1º, da Resolução nº 1 de 2006-CN.

296 Art. 166, § 12, da Constituição Federal.

297 Art. 166, §§ 9º, 9º-A e 11, da Constituição Federal.

298 Art. 140 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

apresentadas por parlamentar que estiver no exercício do mandato no dia do encerramento do prazo de apresentação de emendas.[299]

Como é dividido o projeto de LOA?

A fim de facilitar sua apreciação, o projeto de LOA é dividido em dezesseis áreas temáticas, a saber: 1) transporte; 2) saúde; 3) educação e cultura; 4) integração nacional; 5) agricultura, pesca e desenvolvimento agrário; 6) desenvolvimento urbano; 7) turismo; 8) ciência e tecnologia e comunicações; 9) minas e energia; 10) esporte; 11) meio ambiente; 12) fazenda e planejamento; 13) indústria, comércio e micro e pequenas empresas; 14) trabalho, previdência e assistência social; 15) defesa e justiça; e 16) Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores. O relatório de cada uma das áreas temáticas é elaborado pelo respectivo relator setorial.[300]

Como se dá a apreciação do projeto de LOA?

Recebido o projeto de LOA na CMO, cabe a esta realizar audiências públicas para discutir a proposta encaminhada.[301] É designado um relator da receita, a quem cabe avaliar a receita prevista pelo Poder Executivo no projeto, emitir parecer sobre as emendas à receita e sobre renúncia de receitas ao projeto e apresentar suas conclusões no relatório da receita, o qual deve ser votado na CMO.[302]

A CMO faz a divisão do projeto de LOA em dezesseis áreas temáticas, para fins de exame da despesa, cujos relatórios ficarão a cargo dos respectivos relatores setoriais.[303] Após aprovado o parecer preliminar, seguem-se as fases setorial e geral de apreciação do projeto de LOA.[304]

O que é a fase setorial de apreciação do projeto de LOA?

Os relatores setoriais elaboram relatório acerca da sua área temática, devendo observar os limites e critérios fixados no parecer preliminar. O relator deve verificar a compatibilidade do projeto com o PPA, a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução orçamentária recente e os efeitos dos créditos adicionais dos últimos quatro meses, bem como emitir parecer acerca das emendas relativas a ações que constem em sua área temática, fazendo a distribuição de recursos.[305] Os relatórios setoriais são votados separadamente na CMO.[306]

299 Art. 141 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

300 Art. 26 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

301 Art. 29 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

302 Arts. 30 a 34 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

303 Art. 26 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

304 Art. 82 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

305 Arts. 61 a 64 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

306 Art. 75 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

O que é a fase geral de apreciação do projeto de LOA?

Após a aprovação dos relatórios setoriais, é tarefa do relator-geral sistematizar e compilar as decisões setoriais em um único documento, o relatório geral, podendo propor acréscimos e cancelamentos aos valores aprovados para as emendas coletivas de apropriação nos pareceres setoriais. O relatório geral conterá ainda o parecer acerca das emendas ao texto e das emendas de cancelamento.[307] A apreciação do relatório geral somente poderá ser feita três dias úteis após a sua distribuição, salvo deliberação da maioria absoluta dos membros da CMO.[308]

Esse relatório geral será submetido à CMO para votação.[309] A seguir, o texto e os anexos aprovados pela CMO serão encaminhados ao Plenário das duas Casas, que deliberarão em sessão conjunta.[310] Aprovados, a Mesa do Congresso Nacional encaminha o autógrafo do texto definitivo e respectivos anexos ao presidente da República, para sanção.[311]

Como podem ser apresentados destaques ao projeto de LOA na CMO?

Eles devem ser dirigidos ao projeto de lei, para restabelecimento de dispositivo ou parte de dispositivo suprimido; ao substitutivo, para supressão de dispositivo ou parte de dispositivo; à emenda ao projeto de lei, para incluir dispositivo, por meio de aprovação de emenda com voto do relator pela rejeição ou aprovação parcial; ou à emenda ao projeto de lei, para excluir dispositivo, por meio de rejeição de emenda com voto do relator pela aprovação ou aprovação parcial.[312]

Os destaques podem ser apresentados por membro da CMO, por coordenador de bancada estadual ou membro da CMO por ele autorizado ou por presidente de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou membro de comissão autorizado pelo respectivo presidente.[313]

Créditos adicionais

Qual o objetivo dos projetos de lei de créditos adicionais?

Os projetos de lei de créditos adicionais objetivam alterar a lei orçamentária em vigor, mediante reforço da programação em andamento – créditos suplementares – ou inclusão de novas dotações – créditos especiais. Para o caso de despesas imprevisíveis e urgentes, o próprio Poder Executivo, por meio de medida provisória, pode abrir créditos extraordinários.

307 Arts. 65 a 69 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

308 Art. 128 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

309 Art. 82, XIII, da Resolução nº 1 de 2006-CN.

310 Art. 82, XIV, da Resolução nº 1 de 2006-CN.

311 Art. 82, XV, da Resolução nº 1 de 2006-CN.

312 Art. 139 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

313 Art. 138 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

A autorização para abertura de créditos suplementares e especiais se ampara no excesso de arrecadação, na existência de superávit financeiro do exercício anterior, em operações de créditos, no cancelamento de outras despesas, em créditos vetados e na reserva de contingência.[314]

A CMO, no exame e emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, observará, no que couber, o rito estabelecido na Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional.[315]

Podem os projetos de créditos adicionais ser emendados?

Sim. No que se refere aos créditos suplementares e especiais, as emendas serão apresentadas na CMO, observadas as restrições constitucionais e as normas da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional e do regulamento interno da comissão, ou seja, seguem as linhas gerais das emendas ao projeto da LOA, ficando vedada, em projetos de lei de crédito suplementar, a criação de títulos novos.

Cada parlamentar pode apresentar até dez emendas a crédito suplementar ou especial.[316] Nos créditos extraordinários, somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.[317]

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Como é feita a prestação de contas pelo presidente da República?

As contas do presidente da República, que devem ser prestadas anualmente ao Congresso Nacional, no prazo de até sessenta dias do início da sessão legislativa, são apresentadas em extenso relatório sobre o exercício financeiro. Esse relatório é acompanhado do Balanço Geral da União e de outras demonstrações correlatas, por meio dos quais a administração pública procura evidenciar a realização dos programas de governo e a execução orçamentária e financeira.

Uma vez recebida a prestação de contas pelo presidente do Congresso Nacional, ele a encaminha ao Tribunal de Contas da União, a quem compete, constitucionalmente, elaborar parecer prévio sobre a matéria no prazo de sessenta dias contados de seu recebimento.[318]

O que ocorre após a aprovação do parecer prévio pelo TCU?

O parecer prévio aprovado pelo TCU é recebido pelo presidente do Congresso Nacional e encaminhado à CMO, que designará relator para elaborar relatório sobre a matéria no prazo de até quarenta dias. O relatório concluirá necessariamente pela

314 Art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320, de 1964.

315 Art. 110 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

316 Art. 108 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

317 Art. 111 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

318 Art. 71, I, da CF.

apresentação de um projeto de decreto legislativo propondo a aprovação ou a rejeição das contas do presidente.[319]

No prazo de até quinze dias da apresentação do relatório, poderão ser propostas emendas a ele e ao projeto de decreto legislativo, cabendo ao relator se pronunciar sobre elas em outros quinze dias. Após, a matéria estará pronta para ser apreciada na CMO, o que deverá ser feito em até sete dias. Aprovado o parecer da CMO sobre a prestação de contas,[320] será ele encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, para convocação de sessão conjunta destinada à sua apreciação.

Em que situação ocorre a tomada de contas do presidente da República pela Câmara dos Deputados?

Quando o presidente da República não apresenta ao Congresso Nacional a prestação de contas no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, passa a competir privativamente à Câmara dos Deputados proceder à tomada de contas.[321] O que é feito, de acordo com o Regimento Interno, por meio de sua Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC).[322]

Para esse fim, a CFFC nomeia uma subcomissão especial para, em até sessenta sessões, organizar as contas do exercício com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A subcomissão especial tem amplos poderes para o desempenho de suas atribuições, cabendo-lhe convocar os responsáveis pelo sistema de controle interno e todos os ordenadores de despesa da administração dos três Poderes para comprovar, no prazo que estabelecer, as contas do exercício findo, de acordo com o previsto na respectiva lei orçamentária e nas alterações havidas em sua execução.

O parecer da subcomissão especial sobre a tomada de contas, após aprovado pela CFFC, deverá ser encaminhado, pela Mesa da Câmara, ao Congresso Nacional, com a proposta das medidas legais e outras providências cabíveis.[323]

OUTRAS MATÉRIAS APRECIADAS PELA COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO

Que outras matérias são apreciadas pela CMO?

Além dos projetos de leis sobre matéria orçamentária e da prestação de contas do presidente da República, são apreciados pela CMO os projetos de lei de planos e programas nacionais, regionais e setoriais e os documentos pertinentes ao acompanhamento e à fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal.[324]

319 Art. 115 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

320 Art. 116 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

321 Art. 51, II, da CF.

322 Art. 32, XI, *a*, do RICD.

323 Art. 215 do RICD.

324 Art. 2º, III, da Resolução nº 1 de 2006-CN.

Quais são os documentos relacionados ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira e de gestão fiscal?

Os documentos são os relatórios da gestão fiscal, as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal e os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira e ao cumprimento das metas fiscais e das políticas monetária, creditícia e cambial, encaminhados pelo Poder Executivo. A maioria dessas informações é exigida pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).[325]

Qual a competência da CMO em relação a obras e serviços com indícios de irregularidades graves?

Quando o Tribunal de Contas da União encaminha ao Congresso Nacional relação de obras e serviços por ele auditados nos quais tenham sido detectados indícios de irregularidades graves, competirá à CMO examinar e emitir parecer em caráter terminativo sobre a matéria, salvo em caso de recurso apresentado ao Plenário por no mínimo um décimo dos membros de cada Casa que tenham assento na CMO.

A CMO, antes de elaborar o parecer, poderá optar por requerer novas informações, sobrestando a apreciação da matéria até o atendimento da solicitação.

O parecer da CMO poderá concluir pela apresentação de um projeto de decreto legislativo com proposta de adoção de uma das seguintes medidas: a suspensão da execução orçamentária, física e financeira da obra ou serviço com indícios de irregularidades graves; ou a autorização da continuidade da execução orçamentária, física e financeira da obra ou serviço no caso de as irregularidades apontadas terem sido satisfatoriamente sanadas ou não ter sido possível comprovar sua existência. Para além disso, poderá também propor a adoção de providências complementares pelo Tribunal de Contas relativamente à matéria examinada, com vistas a afastar quaisquer riscos de prejuízo ao erário ou a evitar a impunidade dos agentes responsáveis por aqueles já apurados.[326]

MEDIDAS PROVISÓRIAS

Qual é o ato normativo que disciplina a apreciação de medidas provisórias?

Desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001,[327] o ato normativo que disciplina a apreciação de medidas provisórias é a Resolução nº 1, de 2002 – CN. Essa resolução adequou a norma interna congressual ao novo trâmite constitucional de apreciação da matéria, que agora envolve discussão e votação em separado pelos plenários da Câmara e do Senado. Antes da referida emenda constitucional, a apreciação de medidas provisórias era feita em sessões conjuntas dos plenários das duas Casas do Congresso Nacional.

325 Art. 2º, III, *a*, *c*, *d* e *e*, da Resolução nº 1 de 2006-CN.

326 Arts. 121 a 124 da Resolução nº 1 de 2006-CN.

327 Art. 62 da CF.

Observa-se que as medidas provisórias editadas antes da Emenda Constitucional nº 32/2001 que ainda não haviam sido apreciadas na data da promulgação mantiveram-se em vigor por tempo indeterminado por determinação da própria emenda.[328] Na prática, são tidas como leis e algumas inclusive já foram objeto de alteração ou revogação por meio de outras leis. Formalmente, contudo, as que não foram revogadas por outras leis permanecem pendentes de apreciação final pelo Congresso Nacional: caso um dia venham efetivamente a ser apreciadas, o rito aplicável será o da regra anterior, a Resolução nº 1 de 1989 – CN.

Registra-se que, durante a pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), foi editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara e do Senado nº 1, de 31 de março de 2020, com esteio nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental nºs 661 e 663.

Por esse Ato Conjunto, o parecer da comissão mista sobre a medida provisória e as emendas apresentadas perante a comissão passou a ser proferido em Plenário, por um deputado designado relator pelo presidente da Câmara dos Deputados, em substituição à referida comissão. Ainda com base nesse ato, admitiu-se a apresentação de emendas de Plenário durante a fase da discussão da matéria.

Ultrapassada a situação excepcional, o Ato Conjunto nº 1, de 2020, deixou de produzir efeitos e a Resolução nº 1 de 2002 – CN voltou a regular a tramitação legislativa das medidas provisórias, o que efetivamente veio a ocorrer em meados de abril de 2023 com a instalação de comissões mistas relativas a medidas provisórias publicadas a partir de 1º/1/2023.

Como se inicia a tramitação de uma medida provisória no Congresso Nacional?

Editada pelo presidente da República, a medida provisória é publicada no *Diário Oficial da União* e enviada ao Congresso Nacional. Nas 48 horas seguintes, o presidente do Congresso Nacional deve providenciar sua publicação em avulsos para distribuição aos parlamentares e nomear uma comissão mista de deputados e senadores para examinar e proferir parecer sobre os aspectos de constitucionalidade, mérito e adequação financeira e orçamentária da medida.[329]

Como é feita a apresentação de emendas às medidas provisórias?

Qualquer deputado ou senador pode apresentar emendas à medida provisória nos seis dias que se seguirem a sua publicação no *Diário Oficial da União*.[330]

Não são admissíveis emendas que versem sobre matéria estranha à tratada na medida provisória, cabendo ao presidente da comissão mista o seu indeferimento liminar. O autor de emenda não admitida, com o apoio de três membros da comissão, pode recorrer da decisão do presidente para o respectivo Plenário, que decidirá o recurso por maioria simples.[331]

328 Art. 2º da EC nº 32/2001.

329 Art. 2º da Resolução nº 1 de 2002-CN.

330 Art. 4º, ***caput*** e § 1º, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

331 Art. 4º, §§ 4º e 5º, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

É possível apensar um projeto de lei a uma medida provisória?

Em rigor não, porque as regras de tramitação de projetos de lei e de medidas provisórias são diferentes. Entretanto, a resolução conjunta que trata da apreciação de medidas provisórias permite aos autores de projetos de lei sobre temas conexos ao de uma medida provisória em tramitação que solicitem à respectiva comissão mista sua incorporação ao processo sob a forma de emenda. Nessa hipótese, os autores abrem mão da continuidade do trâmite normal de seus projetos na Câmara ou no Senado, já que ao final da apreciação da medida provisória eles serão declarados prejudicados e remetidos para o arquivo, a não ser que a medida provisória seja rejeitada por inconstitucionalidade, caso em que retornarão ao seu curso original.[332]

Quais os requisitos constitucionais de uma medida provisória?

A Constituição Federal só admite a edição de medida provisória em casos de urgência (da regulação) e relevância (da matéria tratada).[333] Medidas provisórias não podem, ainda, versar sobre matéria:

a) relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal;

b) que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

c) reservada a lei complementar;

d) já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do presidente da República.[334]

Quais as atribuições da comissão mista designada para dar parecer sobre medida provisória?

À comissão mista cabe emitir parecer único sobre toda a matéria (medida provisória e eventuais emendas), manifestando-se em itens separados sobre os aspectos de constitucionalidade (pressupostos de relevância e urgência e requisitos materiais), adequação financeira e orçamentária, mérito, e também sobre o cumprimento da exigência prevista no art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1 de 2002 – CN (necessidade de a medida enviada ao Congresso Nacional ser acompanhada de exposição de motivos).[335]

Quando o parecer da comissão mista concluir pela adoção de uma ou mais emendas à medida provisória, deve apresentar um projeto de lei de conversão com o texto daí resultante, bem como um projeto de decreto legislativo que discipline as relações

332 Art. 4º, §§ 2º e 3º, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

333 Art. 62, *caput*, da CF.

334 Art. 62, § 1º, da CF.

335 Art. 5º, *caput*, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

jurídicas decorrentes dos atos praticados enquanto estiveram em vigor os textos a serem suprimidos ou alterados.[336]

O que ocorre se a comissão concluir pelo não atendimento de algum requisito constitucional ou pela inadequação financeira e orçamentária da medida provisória?

Mesmo assim deverá ser incluída, no parecer, manifestação quanto ao mérito da matéria.[337] Diferentemente do que ocorre com os pareceres sobre constitucionalidade ou adequação orçamentária de projetos de lei na Câmara, o parecer sobre esses aspectos, no caso das medidas provisórias, não tem o condão de encerrar a tramitação da matéria, não é terminativo, mas meramente instrutório e opinativo. Por isso a comissão não pode se furtar ao pronunciamento quanto ao mérito, já que, nessa fase, ainda não há nada decidido sobre o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais e orçamentários, o que dependerá da apreciação posterior do Plenário.

Como é a conclusão de um parecer sobre medida provisória quanto aos aspectos de mérito?

O parecer pode propor a aprovação, total ou parcial, a rejeição ou a alteração da medida provisória e das eventuais emendas a ela apresentadas.

Quando o parecer propuser alteração da medida provisória, deverá apresentar como anexos um projeto de lei de conversão contemplando o texto daí resultante e um projeto de decreto legislativo destinado a disciplinar as relações jurídicas decorrentes da vigência do texto suprimido ou alterado.[338]

Como é feita a apreciação de uma medida provisória no Plenário?

Ao receber a medida provisória para apreciação, o Plenário decidirá, preliminarmente, se a medida provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de adequação financeira e orçamentária. Sendo a decisão no sentido do não atendimento de qualquer desses pressupostos, a medida será desde logo arquivada; aprovada a medida quanto às preliminares, passar-se-á, em seguida, ao exame do mérito.[339]

Aprovada a matéria na Câmara dos Deputados, qual o passo seguinte?

A matéria será encaminhada ao Senado Federal para fins de apreciação. Se o Senado fizer alguma alteração no texto aprovado pela Câmara, tomará esta a forma de emenda, voltando a matéria à Casa iniciadora para seu exame.[340]

---

336 Art. 5º, § 4º, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

337 Art. 5º, § 2º, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

338 Art. 5º, § 4º, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

339 Art. 8º da Resolução nº 1 de 2002-CN.

340 Art. 7º, §§ 3º a 6º, da Resolução nº 1 de 2002-CN.

O que acontece se, passados 45 dias de sua publicação, a medida provisória ainda não tiver sua apreciação ultimada pelo Congresso Nacional?

Entrará em regime de urgência na Casa em que estiver tramitando, o que provocará o sobrestamento das demais deliberações legislativas (trancamento de pauta) até que se ultime sua votação. Concluída finalmente a apreciação, será encaminhada à outra Casa, que também a examinará em regime de urgência e nas mesmas condições, isto é, com sobrestamento das demais deliberações até a decisão final.[341]

O sobrestamento de pauta aplica-se a que espécie de deliberação legislativa?

De acordo com o entendimento firmado pela Presidência da Câmara dos Deputados a partir de 2009 (decisão à Questão de Ordem nº 411/2009), o sobrestamento de pauta previsto no art. 62, § 6º, da Constituição Federal, aplica-se somente às deliberações legislativas relacionadas a projetos de lei ordinária que tratem de temáticas reguláveis por medidas provisórias, não alcançando deliberações sobre propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução e mesmo projetos de lei ordinária sobre matérias vedadas à regulação por medida provisória, como direito penal e eleitoral, por exemplo.[342]

O que acontece se o Congresso Nacional não concluir a apreciação de uma medida provisória dentro do prazo de sua vigência ou vier a rejeitá-la?

Não concluída a apreciação dentro dos primeiros sessenta dias, a vigência da medida provisória ficará automaticamente prorrogada por mais sessenta dias.[343] Esgotado o prazo assim prorrogado sem deliberação, ou no caso de ser rejeitada a medida provisória, a comissão mista deverá reunir-se novamente para elaborar o projeto de decreto legislativo destinado a regular as relações jurídicas constituídas durante o prazo de sua vigência. Esse procedimento será observado, também, quando for aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela comissão mista em seu parecer.[344]

341 Art. 62, § 6º, da CF c/c art. 9º da Resolução nº 1 de 2002-CN.

342 A referida decisão da Presidência interpretou o dispositivo constitucional de forma sistêmica e, partindo do princípio de que a medida provisória só pode dispor sobre temas reguláveis por leis ordinárias, concluiu que só faria sentido o sobrestamento de deliberações legislativas desse tipo, ou seja, que podem "concorrer" com a medida provisória em termos de regulação de determinado objeto. Esse entendimento dado pela Presidência já foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 27931 e hoje se encontra totalmente pacificado.

343 Art. 62, § 7º, da CF c/c art. 10 da Resolução nº 1 de 2002-CN.

344 Art. 11 da Resolução nº 1 de 2002-CN.

Qual a diferença na forma de apreciação das medidas provisórias editadas antes e depois da Emenda Constitucional nº 32, de 2001?

A diferença essencial reside no fórum decisório da apreciação: no caso das medidas editadas anteriormente à aprovação da EC nº 32/2001, o órgão competente para discutir e votar a matéria era (e para as que ainda se encontram em vigor, ainda é) o Plenário do Congresso Nacional, constituído pela reunião das duas Casas em conjunto; já no caso das medidas editadas depois da EC nº 32/2001, são os Plenários da Câmara e do Senado, separadamente, que detêm a competência para deliberar sobre esse tipo de proposição.

Comissões parlamentares de inquérito

Qual a definição constitucional de comissão parlamentar de inquérito (CPI)?

De acordo com a Constituição Federal, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. São comissões criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores.[345]

O que é fato determinado?

Fato determinado, objeto fundamental de investigação da CPI, é o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão.[346]

Como se dá a tramitação de um requerimento de criação de CPI na Câmara dos Deputados?

Apresentado um requerimento com a assinatura de, pelo menos, um terço dos membros da Câmara dos Deputados, que aponte claramente um fato determinado a ser apurado em prazo certo, o presidente da Casa determinará seu recebimento e publicação. Se o requerimento deixar de atender a algum desses pressupostos, porém, será devolvido ao autor, que poderá recorrer dessa decisão ao Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.[347]

345 Art. 58, § 3º, da CF.

346 Art. 35, § 1º, do RICD.

347 Art. 35, § 2º, do RICD.

Qual o prazo para a conclusão dos trabalhos de uma CPI?

O Regimento Interno da Câmara fixa o prazo de 120 dias, prorrogável por mais 60, mediante deliberação do Plenário, para uma CPI concluir seus trabalhos.[348]

Registra-se, porém, que o Supremo Tribunal Federal criou entendimento diverso ao determinar que uma CPI pudesse funcionar regularmente até o fim da legislatura em que teve início (cf. julgamento HC nº 71.193/SP). A partir dessa decisão, passou-se a considerar que o prazo de encerramento de CPI pode sofrer múltiplas prorrogações dentro do período da legislatura em que for criada.

Pode uma CPI interromper seu prazo de funcionamento nos períodos de recesso parlamentar?

Sim, e essa é a regra geral. Somente se computará o prazo durante o recesso parlamentar se a CPI deliberar que prosseguirá com seus trabalhos nesse período.[349]

Há limite ao número de CPIs em funcionamento simultâneo na Casa?

A norma regimental da Câmara dos Deputados determina que não será admitida a criação de nova CPI, mediante requerimento, enquanto já estiverem em funcionamento simultâneo outras cinco.

Mas o Regimento Interno prevê a possibilidade de se criarem novas comissões de inquérito excedentes do número mencionado por meio da aprovação, pelo Plenário, de projeto de resolução subscrito por, pelo menos, um terço dos membros da Câmara.[350]

Quais os poderes de uma CPI?

Além de poderes de investigação equiparados aos de autoridade judicial, uma comissão de inquérito instituída na Câmara dos Deputados pode:

a) requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional ou do Poder Judiciário, quando necessários aos seus trabalhos;

b) determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de deputados e ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

c) incumbir qualquer de seus membros ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, com o conhecimento prévio da Mesa;

348 Art. 35, § 3º, do RICD.

349 Idem.

350 Art. 35, § 4º, do RICD.

d) deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

e) estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência, sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

f) se forem diversos os fatos inter-relacionados que compõem o objeto do inquérito, pronunciar-se em separado sobre cada um deles, mesmo antes de concluída a investigação dos demais.[351]

Como deve ser composta uma CPI?

Sua composição numérica deverá estar indicada no requerimento (ou projeto de resolução) de sua criação.[352] Os componentes serão designados pelo presidente da Câmara, por indicação dos líderes, ou independentemente de indicação, se, no prazo de 48 horas após a criação da CPI, os líderes não encaminharem os nomes dos indicados pelas bancadas. Na composição das CPIs, deve ser assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos partidários presentes na Câmara dos Deputados.[353]

Como são escolhidos o presidente, os vice-presidentes e o relator de uma CPI?

O presidente e os vice-presidentes são escolhidos por eleição, pelos membros da comissão. O relator é indicado pelo presidente, sendo prática comum a indicação para função do autor do requerimento ou do projeto de resolução de criação da CPI. Presidente e relator, normalmente, são de partidos diferentes.

Qual o quórum para deliberação em uma CPI?

O quórum é o mesmo exigido para deliberações legislativas em geral, ou seja, maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros. Em caso de empate, prevalece o voto do relator.

Qual o procedimento adotado numa CPI quando é rejeitado o relatório apresentado pelo relator?

O presidente designa novo relator dentre os integrantes da CPI para redigir o texto vencedor, conforme a vontade da maioria dos membros da comissão. O relatório original constará dos autos como voto em separado.

351 Art. 36 do RICD.

352 Art. 35, § 5º, do RICD.

353 Art. 33, § 1º, do RICD.

Qual o procedimento adotado a partir da aprovação de um relatório pela CPI?

Com a aprovação de um relatório circunstanciado, a CPI encerra seus trabalhos. O relatório aprovado é então encaminhado à publicação no *Diário da Câmara dos Deputados* e também:

a) à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo-se, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução ou indicação;

b) ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que se promova a responsabilização civil ou criminal por infrações apuradas e se adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;

c) ao Poder Executivo, para a adoção das providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição[354] e dos demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando-se prazo hábil para seu cumprimento;

d) à comissão permanente que tenha maior pertinência com a matéria objeto da apuração, para que fiscalize o atendimento do prescrito no inciso anterior;

e) à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da Constituição Federal;

f) ao Poder Judiciário, quando for o caso de se recomendar a tomada de providência de sua exclusiva competência.[355]

354 Nulidade do ato, punição da autoridade responsável, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens, ressarcimento ao erário, ação penal cabível e responsabilidade civil por danos causados a terceiros.

355 Art. 37 do RICD.

Comparecimento de ministros de Estado e outras autoridades perante a Câmara dos Deputados

Em que casos podem os ministros de Estado ou os titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República comparecer perante a Câmara ou suas comissões?

O comparecimento dessas autoridades pode se dar por iniciativa:

a) da Câmara ou de suas comissões, que podem convocá-las para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado; ou,

b) própria da autoridade, quando pretender expor assunto de relevância de sua pasta.[356]

Ministros de Estado e outros titulares de órgãos públicos na esfera do Executivo também podem comparecer à Câmara ou a suas comissões atendendo a simples convite para prestar esclarecimentos ou contribuir para o debate de alguma proposição afeta a sua área de atuação. O convite, porém, não tem consequências em caso de não comparecimento, como ocorre com a convocação.

Como é feita a convocação de ministros de Estado ou de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República?

Qualquer deputado ou membro de comissão pode apresentar o requerimento para a convocação, que depende de decisão do respectivo Plenário (Casa ou comissão, conforme o caso).

356 Art. 219 do RICD.

O não comparecimento do convocado para prestar informações tem alguma consequência?

Sim. A ausência sem justificação adequada a uma convocação desse tipo implica crime de responsabilidade da autoridade em questão, cabendo ao presidente da Câmara promover a instauração do procedimento legal cabível.

Participação da Câmara na Comissão Representativa do Congresso Nacional e no Conselho da República

Como é feita a escolha dos membros da Câmara dos Deputados para compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional?

Na última sessão ordinária de cada sessão legislativa, a Mesa conduz o processo eleitoral para a escolha dos membros da Comissão Representativa do Congresso Nacional, constituída para funcionar durante o recesso parlamentar. O processo eleitoral é feito com a observância, no que couber, das regras regimentais aplicáveis à eleição dos membros da Mesa, e obedecido, dentro do possível, o critério da proporcionalidade partidária.[357]

Como são eleitos os dois cidadãos indicados pela Câmara para integrar o Conselho da República?

A Câmara tem direito a indicar dois cidadãos para integrar o Conselho da República, órgão superior de consulta do presidente da República, nos termos previstos no art. 89, VII, da Constituição. É realizada uma eleição interna, na forma prevista, para a escolha dos membros da Mesa, abstraído o princípio da proporcionalidade.[358]

357 Art. 224 do RICD.

358 Art. 225 do RICD.

Participação de cidadãos e da sociedade civil na Câmara dos Deputados

Como os cidadãos e as entidades da sociedade civil podem participar dos trabalhos da Câmara dos Deputados?

A Constituição de 1988 garante aos cidadãos o direito de apresentar projetos de lei perante a Câmara, desde que atendidos os requisitos de subscrição exigidos. Já o Regimento Interno da Casa, que desde o início de sua vigência previa outras formas de participação popular nos trabalhos – por meio do oferecimento de pareceres técnicos, exposições, etc., e pela garantia do direito de qualquer pessoa apresentar petições, representações, queixas e reclamações contra atos de autoridades públicas perante as comissões e a Mesa –, ampliou posteriormente esse rol de possibilidades com a criação da Ouvidoria Parlamentar e da Comissão de Legislação Participativa.

OUVIDORIA PARLAMENTAR E COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

O que faz a Ouvidoria Parlamentar?

A Ouvidoria Parlamentar é um órgão disponibilizado pela Câmara exclusivamente para receber e examinar as reclamações e representações apresentadas por cidadãos e entidades da sociedade civil. Os temas são relacionados a violações de direitos, ilegalidades, abuso de poder, mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa e outros assuntos encaminhados pelo sistema 0800 de atendimento à população.

A Ouvidoria, após examinar o caso relatado, propõe medidas para sanar as violações, ilegalidades e abusos constatados, entre as quais podem se incluir, quando cabíveis, a abertura de sindicância ou inquérito e o encaminhamento ao TCU, à Polícia Federal, ao Ministério Público ou a outro órgão competente. Ela também deve responder diretamente aos cidadãos e às entidades quanto às providências tomadas e realizar audiências públicas com segmentos da sociedade civil.[359]

359 Art. 21-A do RICD.

Qual a competência da Comissão de Legislação Participativa?

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) é uma comissão permanente da Câmara dos Deputados que tem como competência receber e examinar sugestões de iniciativas legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil e também pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais.[360]

Que tipo de sugestões de iniciativa legislativa podem ser apresentadas à CLP?

Sugestões de iniciativas legislativas que possam ser formalizadas, posteriormente, como de autoria da comissão, como é o caso de projetos de lei ordinária ou complementar, de projetos de resolução ou de decreto legislativo, de requerimentos e emendas em geral, com destaque para as emendas à lei orçamentária anual e ao plano plurianual.

Como as sugestões dependem do aval da Comissão de Legislação Participativa para se transformarem efetivamente em iniciativas legislativas e virem a tramitar na Casa, elas não podem incidir sobre proposições insuscetíveis de ser apresentadas à Câmara por uma comissão permanente. Como exemplos, podem-se citar propostas de emenda à Constituição; projetos de decreto legislativo que convocam plebiscito ou referendo; propostas de fiscalização e controle; requerimentos de criação de CPI e demais espécies de proposições sobre as quais as comissões permanentes não detêm legitimidade para apresentar.

Há alguma restrição quanto à matéria que pode ser objeto de sugestão de iniciativa legislativa?

Sim, as restrições são as mesmas aplicáveis a qualquer projeto de lei de iniciativa de deputado ou comissão: não são aceitas sugestões que incidam sobre matéria de iniciativa privativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público.

Cabe mencionar ainda que as sugestões devem necessariamente se referir a assuntos pertinentes à esfera legislativa federal.

Como se dá a análise das sugestões recebidas pela Comissão de Legislação Participativa?

As sugestões recebidas são distribuídas a relatores para exame e apresentação de parecer, os quais devem opinar sobre seu acolhimento ou rejeição. Quando, incluída uma sugestão de iniciativa legislativa na pauta, for a mesma aprovada pelo Plenário do órgão, será formatada como proposição legislativa de autoria da Comissão de Legislação Participativa e encaminhada à Mesa, para iniciar a devida tramitação. Se rejeitada a sugestão pela comissão, será simplesmente encaminhada ao arquivo.[361]

360 Art. 32, XII, c/c art. 254 do RICD.

361 Art. 254, § 1º, do RICD.

INICIATIVA POPULAR DE LEI

Como é exercida a iniciativa popular de lei garantida pelo art. 61 da Constituição Federal?

A iniciativa popular é exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas, entre outras, as seguintes condições:

a) a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

b) as listas de assinatura serão organizadas por município e por estado, território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

c) o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.[362]

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COM A SOCIEDADE CIVIL

A que se destinam as reuniões de audiência pública?

As reuniões de audiência pública com entidade da sociedade civil – que podem ser realizadas por qualquer comissão – são destinadas a instruir matéria legislativa em trâmite, bem como a tratar de assuntos de interesse público relevante.[363]

Quais as regras gerais de uma audiência pública?

Aprovado um requerimento de audiência pública em uma comissão, ela deverá selecionar as pessoas a serem ouvidas, cabendo ao presidente expedir os convites. Sempre que possível, deverão ser convidados defensores e opositores relativamente à matéria em exame, de forma a possibilitar a audiência de diversas correntes de opinião.

Cada convidado disporá de vinte minutos para usar da palavra, prorrogáveis a juízo da comissão, não cabendo apartes.

Os deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultada a réplica e a tréplica. O orador não poderá interpelar nenhum dos presentes.[364]

362 Art. 61, § 2º, da CF e art. 252 do RICD.

363 Art. 255 do RICD.

364 Art. 256 do RICD.

Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A quem o parlamentar pode recorrer para a elaboração de minutas de proposições?

Para a elaboração de minutas de todos os tipos de proposições legislativas, assim como de pronunciamentos a serem lidos no plenário, os deputados podem solicitar os trabalhos da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Elas integram a estrutura administrativa da Casa e são organizadas sob a forma de núcleos temáticos de consultoria e assessoramento.[365]

O trabalho das consultorias envolve, além da redação de minutas de proposições e pronunciamentos, também o assessoramento direto aos parlamentares e aos órgãos da Casa na apreciação de proposições em plenário ou nas comissões.

Quais as áreas de atuação da Consultoria Legislativa?

A Consultoria Legislativa tem 22 áreas temáticas de atuação. São elas:

I – direito constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e Poder Judiciário;

II – direito civil, processual civil e internacional privado;

III – direito tributário, tributação;

IV – finanças públicas;

V – direito do trabalho e processual do trabalho;

VI – direito agrário e política fundiária;

VII – sistema financeiro, direito comercial, direito econômico, defesa do consumidor;

VIII – administração pública;

IX – política e planejamento econômicos, desenvolvimento econômico e economia internacional;

X – agricultura e política rural;

XI – meio ambiente e direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional;

365 Resoluções da Câmara dos Deputados nºs 48 de 1993 e 28 de 1998.

XII – recursos minerais, hídricos e energéticos;

XIII – desenvolvimento urbano, trânsito e transportes;

XIV – ciência e tecnologia, comunicação social, informática, telecomunicações e sistema postal;

XV – educação, cultura e desporto;

XVI – saúde pública e sanitarismo;

XVII – segurança pública e defesa nacional;

XVIII – direito internacional público e relações internacionais;

XIX – ciência política, sociologia política, história e relações internacionais;

XX – redação e discurso parlamentar;

XXI – previdência e direito previdenciário;

XXII – direito penal, direito processual penal e procedimentos investigatórios parlamentares.

Como atua a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira?

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira atua como órgão especializado na matéria orçamentária e financeira, incluindo as leis do ciclo orçamentário anual e o exame da adequação orçamentária e financeira das proposições com implicação na receita e na despesa pública. Está dividida em núcleos temáticos que refletem, de modo geral, a estrutura e as competências das relatorias do projeto de lei orçamentária.

A consultoria conta também com as seguintes coordenações para a execução de atividades ou projetos que exijam mobilização e esforço de vários núcleos temáticos:

I – Coordenação de Processos e Estudos Orçamentários;

II – Coordenação de Gestão de Informações Orçamentárias;

III – Coordenação de Legislação e Normas Orçamentárias;

IV – Coordenação de Adequação Orçamentária e Financeira;

V – Coordenação de Fiscalização e Controle.

Os trabalhos elaborados pelas consultorias obedecem a alguma regra de confidencialidade com o solicitante ou são sempre públicos?

Somente os estudos técnicos elaborados e assinados por consultores são colocados à disposição da sociedade através do *site* da Câmara dos Deputados. As demais espécies de trabalhos realizados pelas consultorias, notadamente as minutas de proposições e pronunciamentos, são confidenciais e pertencem ao deputado que os tenha solicitado.

Como se processa uma solicitação de trabalho nas consultorias?

As duas consultorias se utilizam de sistemas eletrônicos de solicitação de serviços disponíveis na página da Câmara dos Deputados na intranet. Os sistemas permitem que o parlamentar encaminhe sua solicitação, indique as orientações e informações que considere necessárias, acompanhe o andamento das solicitações e recupere, a qualquer tempo, os trabalhos elaborados.

O sistema eletrônico de solicitação e acompanhamento de trabalhos junto à Consultoria Legislativa e seu congênere junto à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira podem ser acessados por deputado ou comissão por meio da utilização do código de usuário e senha usados na Redecamara.

Direitos e deveres dos deputados

Quais os deveres fundamentais dos deputados?

De acordo com o que dispõe o Código de Ética e Decoro Parlamentar, que constitui parte integrante do Regimento Interno, são deveres fundamentais do deputado:

a) promover a defesa do interesse público e da soberania nacional;

b) respeitar e cumprir a Constituição, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional;

c) zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo;

d) exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade;

e) apresentar-se à Câmara durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e participar das sessões do Plenário e das reuniões de comissão de que seja membro, além das sessões conjuntas do Congresso Nacional;

f) examinar todas as proposições submetidas a sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público;

g) tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar, não prescindindo de igual tratamento;

h) prestar contas do mandato à sociedade, disponibilizando as informações necessárias ao seu acompanhamento e fiscalização;

i) respeitar as decisões legítimas dos órgãos da Casa.[366]

Quais informações o deputado é obrigado a apresentar à Câmara durante o exercício do mandato?

Ao assumir o mandato, bem como quando solicitado por órgão competente da Casa, o deputado deverá apresentar uma autorização de acesso aos dados das declarações de ajuste anual do Imposto de Renda da Pessoa Física e as respectivas retificações entregues à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para os fins de cumprimento da exigência contida no art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, no art. 1º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, e da Instrução Normativa TCU nº 65, de 20 de abril de 2011.[367]

366 Art. 3º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

367 Art. 18, I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Durante o curso do mandato, o deputado é ainda obrigado a apresentar, quando da apreciação, em comissão ou no plenário, de matéria que envolva direta e especificamente seus interesses patrimoniais, declaração de impedimento para votar.[368]

Que tratamento a Câmara deve dispensar às informações pessoais de bens e rendas disponibilizadas pelos deputados?

A Câmara deve resguardar sobre elas o devido sigilo assegurado pelo art. 5º, XII, da Constituição Federal. A responsabilidade pela guarda do sigilo poderá ser transferida ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar quando este o solicitar, após deliberação de seus membros, em votação nominal.

Os servidores da Câmara que, em razão de ofício, tiverem acesso às informações aqui mencionadas também são obrigados a preservar seu sigilo, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, e do inciso VIII do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.[369]

O que é Sistema de Acompanhamento e Informações do Mandato Parlamentar?

É um banco de dados sobre o mandato de cada parlamentar, organizado pela Secretaria-Geral da Mesa e posto à disposição dos cidadãos através da internet e de outras redes de comunicação similares.[370] O sistema contém informações referentes:

1) ao desempenho das atividades parlamentares, e em especial sobre:
   a) cargos, funções ou missões que tenha exercido no Poder Executivo, na Mesa, em comissões, ou em nome da Casa durante o mandato;
   b) número de presenças às sessões ordinárias, com percentual sobre o total;
   c) número de pronunciamentos realizados nos diversos tipos de sessões da Câmara;
   d) número de pareceres que tenha subscrito como relator;
   e) relação das comissões e subcomissões propostas por ele ou das quais tenha participado;
   f) número de propostas de emendas à Constituição, projetos, emendas, indicações, requerimentos, recursos, pareceres e propostas de fiscalização e controle apresentado;
   g) número, destinação e objetivos de viagens oficiais ao exterior realizadas com recursos do poder público;
   h) licenças solicitadas e respectiva motivação;
   i) votos dados nas proposições submetidas à apreciação, pelo sistema nominal, na legislatura;

368 Art. 18, II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

369 Art. 18, §§ 3º e 4º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

370 Art. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

j) outras atividades pertinentes ao mandato, cuja inclusão tenha sido requerida pelo deputado;

2) à existência de processos em curso ou ao recebimento de penalidades disciplinares, por infração aos preceitos do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Como é aferido o comparecimento dos deputados à Casa?

O comparecimento é aferido diariamente:

a) no caso das sessões de debates, por meio de registro de presença em postos eletrônicos instalados pela Casa;

b) no caso das sessões deliberativas, por meio de registro no painel eletrônico do plenário até o encerramento da ordem do dia (quando o painel não está funcionando, a presença é registrada em listas no plenário);

c) no caso das reuniões de comissão, por meio de assinatura em lista de presença própria de cada órgão técnico, ou por meio de registro no painel eletrônico, quando houver.[371]

Mais recentemente, o registro da presença dos parlamentares passou a ser admitido também por meio do Sistema de Tramitação e Informação Legislativas – Infoleg, nos termos de Ato da Mesa Diretora.[372]

Finalmente, registre-se que, por força da Resolução nº 2, de 2023, as deputadas gestantes, a partir da trigésima semana de gestação ou mediante a apresentação de atestado médico, terão direito à participação plena nas reuniões e nas sessões deliberativas e não deliberativas, por áudio e vídeo, mediante a utilização de plataformas de videoconferência, além de poderem registrar presença e votar as matérias constantes da ordem do dia das sessões ou da pauta das reuniões de forma remota, nos termos de Ato da Mesa, aplicando-se esse direito às deputadas que regressarem do gozo de licença à gestante até o prazo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos após o início dessa licença.[373]

Em que casos o deputado pode licenciar-se do exercício do mandato?

O deputado pode obter licença para:

a) desempenhar missão temporária de caráter diplomático ou cultural;

b) tratar, sem remuneração, de interesses particulares;

c) tratar da própria saúde;

d) usufruir a paternidade ou a maternidade; e

371 Art. 227 do RICD.

372 Ato da Mesa nº 123, de 20/3/2020.

373 Art. 227-A.

e) assumir cargo de ministro de Estado, governador de território, secretário de estado, do Distrito Federal ou de território, prefeito de capital ou chefe de missão diplomática temporária.[374]

Em que casos é declarado vago o cargo de deputado?

Nos casos de falecimento, renúncia ou perda do mandato.[375]

Como pode ocorrer a perda do mandato de deputado?

Por decisão da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados ou por ato da Mesa, nos termos expressamente previstos na Constituição Federal.[376]

Pode perder o mandato por decisão da maioria absoluta dos membros da Câmara o deputado que infringir qualquer das proibições do art. 54 da Constituição Federal, que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado ou cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar. A perda do mandato por ato da Mesa pode ocorrer quando o deputado:

a) deixar de comparecer, em cada sessão legislativa ordinária, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara;

b) perder ou tiver suspensos seus direitos políticos;

c) tiver a perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição Federal.

Que atos são considerados incompatíveis com o decoro parlamentar?

De acordo com o Código de Ética e Decoro Parlamentar, que integra o Regimento Interno e disciplina essa matéria, constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar:

a) abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional;

b) perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas;

c) celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos deputados;

d) fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;

e) omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa no formulário de autorização de acesso aos dados

374 Art. 235 do RICD.

375 Art. 238 do RICD.

376 Art. 55 da CF c/c art. 240 do RICD.

das declarações de ajuste anual do Imposto de Renda da Pessoa Física, que é apresentado obrigatoriamente à Câmara;

f) praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.[377]

Além da perda do mandato, há outras punições aplicáveis a deputados pela prática de atos que atentem contra a ética e o decoro parlamentar?

O Código de Ética e Decoro Parlamentar prevê dois tipos de condutas puníveis: as consideradas incompatíveis com o decoro parlamentar, as quais, por determinação constitucional, são puníveis com a perda do mandato, e as consideradas atentatórias ao decoro e à ética parlamentar, puníveis com penalidades mais brandas, como censura verbal e escrita, suspensão de prerrogativas regimentais e suspensão temporária do exercício do mandato.[378]

Que atos atentatórios ao decoro parlamentar são puníveis com censura verbal e com censura escrita?

A censura verbal pode ser aplicada àqueles que perturbarem a ordem das sessões da Câmara ou das reuniões de comissão, bem como aos que infringirem as regras de boa conduta nas dependências da Casa. A censura escrita é aplicável ao deputado que praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara ou desacatar, por meio de atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa, comissão ou os seus respectivos presidentes, bem como ao que reincidir nas condutas puníveis com censura verbal.[379]

Quais as condutas puníveis com a suspensão de prerrogativas regimentais?

A suspensão de prerrogativas regimentais é aplicável ao deputado que revelar informações e documentos oficiais de caráter sigiloso, de que tenha tido conhecimento na forma regimental; que usar verbas de gabinete ou qualquer outra inerente ao exercício do cargo em desacordo com os princípios fixados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal; ou ainda que relatar matéria, submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que contribuiu para o financiamento de sua campanha eleitoral.[380]

377 Art. 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

378 Art. 5º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

379 Arts. 11 e 12 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

380 Art. 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Em que casos pode ser aplicada a penalidade de suspensão temporária do mandato?

O deputado poderá ser punido com esse tipo de penalidade se usar dos poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento. Além disso, pode sofrer essa suspensão se revelar o conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara ou comissão tenham decidido manter secreto; se vier a fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões ou às reuniões de comissão; ou ainda se deixar de observar, intencionalmente, os deveres mencionados no art. 3º do Código de Ética Parlamentar.[381]

Quais as autoridades competentes para aplicar cada tipo de penalidade?

A censura verbal é aplicável, de ofício, pelos presidentes de comissão, quando a conduta tenha sido praticada no recinto dos órgãos técnicos, e pelo presidente da Câmara, nos demais casos.

A censura escrita é aplicável pela Mesa, dependendo, conforme o caso, de provocação do ofendido ou das presidências das comissões ou da Casa.

As penalidades de suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão temporária do exercício do mandato e perda do mandato são de competência do Plenário, e dependem de processo disciplinar prévio instaurado perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Como se dá o processo de suspensão de prerrogativas regimentais?

Recebida representação de qualquer cidadão contra deputado, e verificadas a existência dos fatos e as respectivas provas, a Mesa a encaminhará ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que deverá instaurar o processo para a apuração sumária dos fatos, assegurada ampla defesa ao acusado. Ao final da apuração, concluindo o conselho pela procedência da representação, proporá a aplicação da penalidade e encaminhará o parecer final à Mesa, para publicação em avulsos e inclusão na ordem do dia do Plenário. Concluindo o conselho pela improcedência da representação, o processo será arquivado.[382]

Como se inicia e evolui o processo disciplinar destinado à aplicação das penalidades de suspensão temporária ou de perda de mandato de deputado?

Esse tipo de processo se inicia perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional.

381 Art. 14, § 1º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

382 Art. 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Observa-se que a provocação da Mesa poderá ser decorrente do recebimento de representação popular contra o deputado.

Recebida representação no Conselho de Ética, o presidente nomeará um relator para o processo dentre os membros que não sejam do mesmo estado nem do mesmo partido ou bloco parlamentar do representado. O relator também não poderá ser de partido que tiver subscrito a representação.

Ao relator caberá fazer um exame preliminar do caso para verificar se a representação, quando apresentada por partido político, preenche todas as condições para ter prosseguimento. Caso a considere inepta ou sem justa causa, apresentará um parecer nesse sentido ao conselho, que, se for aprovado, terá como consequência o arquivamento da representação.

Se o relator não propuser o arquivamento liminar do processo na situação acima referida, o conselho remeterá cópia da representação ao deputado acusado para que apresente defesa escrita, com indicação de provas, inclusive testemunhais, no prazo de dez dias úteis. Apresentada a defesa, o relator procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias no prazo improrrogável de quarenta dias úteis, nos processos que visem à perda de mandato, ou de trinta dias úteis, nos processos de suspensão temporária do mandato. Finda a fase de diligências e instrução probatória, o relator terá dez dias úteis para proferir parecer final sobre a matéria. Quando concluir pela procedência total ou parcial da representação, o parecer deverá conter minuta de projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à aplicação da penalidade de suspensão temporária do mandato, conforme o caso.

Uma vez aprovado o parecer pelo conselho, o processo deverá ser encaminhado à Mesa para leitura no expediente, publicação e distribuição em avulsos, e inclusão na ordem do dia do Plenário.

Cumpre observar ainda que, nos cinco dias úteis seguintes à conclusão do processo disciplinar perante o conselho, o acusado poderá recorrer à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania contra os procedimentos daquele órgão que tiverem contrariado norma constitucional, regimental ou do Código de Ética.[383]

Há quórum especial para a aplicação das penalidades de suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão temporária do exercício do mandato e perda do mandato?

Tanto a suspensão temporária do exercício quanto a perda do mandato de um deputado precisam ser aprovadas pela maioria absoluta do total de membros da Câmara. Caso não se atinja esse número de votos favoráveis à aplicação da penalidade em questão, o deputado será tido como absolvido, e o respectivo processo disciplinar será arquivado.

Já para a aplicação da penalidade de suspensão de prerrogativas regimentais, não há previsão de quórum especial no Código de Ética e Decoro Parlamentar, o que faz recair a decisão na regra geral de deliberações legislativas, ou seja, a penalidade

383 Art. 14, § 4º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

é tida como aprovada se assim decidir o Plenário, por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta do total de membros da Casa.

Que imunidades os deputados detêm?

Eles detêm a chamada "imunidade material" no exercício do mandato. A Constituição, em seu art. 53, garante que os deputados "são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos". Isso quer dizer que os deputados não podem ser processados por atos decorrentes de suas opiniões, palavras e votos emitidos em razão do exercício do mandato.

Os deputados podem ser processados por crime comum?

Sim, já não existe mais no Brasil a chamada "imunidade processual", que vigorou até a aprovação da EC nº 35/2001. Hoje os deputados podem ser processados perante o Supremo Tribunal Federal independentemente de autorização prévia da Câmara. Ao receber denúncia contra um deputado, o STF dá, desde logo, andamento à ação, embora deva comunicar o fato à Câmara dos Deputados. Essa comunicação é necessária porque ainda há a possibilidade de, por iniciativa de partido político e pelo voto da maioria de seus membros, a Câmara decidir pela sustação do processo enquanto durar o mandato do deputado acusado.[384]

384 Art. 53 da CF.

Luciana Botelho Pacheco
Bacharel em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, especialista em assessoria parlamentar e processo legislativo pela Universidade de Brasília, mestre em direito constitucional e teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, a autora foi consultora legislativa da Câmara dos Deputados entre 1991 e 2019, com atuação na área de direito constitucional e processo legislativo.

Paula Ramos Mendes
Bacharel em direito pela Universidade de Brasília, especialista em direito constitucional pelo Centro Universitário de Brasília, a autora foi consultora legislativa da Câmara dos Deputados entre 1991 e 2020, com atuação na área de direito constitucional e processo legislativo.

Leo Oliveira Van Holthe
Consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 2015, com atuação nas áreas de direito constitucional e processo legislativo. Especialista em política e representação parlamentar pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e em direito público pela Universidade do Sul de Santa Catarina.

Fabio Almeida Lopes
Professor, consultor e palestrante sobre política e processo legislativo brasileiro desde 2008. Servidor público da Câmara dos Deputados desde 2002, atuando como especialista em Regimento Interno em lideranças partidárias e na Consultoria-Geral.
Bacharel em relações internacionais e química pela Universidade de Brasília, especialista em processo legislativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pela Câmara dos Deputados, mestrando em ciência política pela Universidade de Ottawa.

edições **câmara**
LEGISLATIVO