

COLEÇÃO PRÁTICA LEGISLATIVA

CURSO DE REGIMENTO COMUM DO CONGRESSO NACIONAL

4ª EDIÇÃO

LUIZ CLAUDIO ALVES DOS SANTOS
MIGUEL GERÔNIMO DA NÓBREGA NETTO
ANDRÉ CORRÊA DE SÁ CARNEIRO

 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

Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional

4ª edição

Luiz Claudio Alves dos Santos
Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto
André Corrêa de Sá Carneiro



edições câmara

Câmara dos Deputados**Diretoria-Geral:** Celso de Barros Correia Neto**Centro de Documentação e Informação:** João Luiz Pereira Marciano**Coordenação Edições Câmara:** Ana Lígia Mendes**Editora:** Silvia Renata Resende**Preparação e revisão:** Francisco Diniz e Ana Raquel Gerales**Projeto gráfico:** Alessandra Castro König e Patrícia Weiss**Capa:** Giselle Sousa e Luiz Eduardo Maklouf**Fotografia da capa:** Rodolfo Stuckert/Acervo Câmara dos Deputados**Diagramação:** Inara Régia Cardoso

2013, 1ª edição; 2019, 2ª edição; 2021, 3ª edição; 2023, 3ª edição, 1ª reimpressão; 4ª edição.

Linha Legislativo; Coleção Prática Legislativa.

COLEÇÃO
Prática Legislativa
n. 4

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Bibliotecária: Gláucia Maria Marques Lopes – CRB1: 978

Santos, Luiz Claudio Alves dos.

Curso de regimento comum do Congresso Nacional [recurso eletrônico] / Luiz Claudio Alves dos Santos, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto, André Corrêa de Sá Carneiro. -- 4. ed. -- Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. -- (Coleção prática legislativa ; n. 4)

Versão e-book.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

ISBN 978-85-402-0947-3

1. Brasil. Congresso Nacional, regimento. 2. Processo legislativo, Brasil. I. Nóbrega Netto, Miguel Gerônimo. II. Carneiro, André Corrêa de Sá. III. Título. IV. Série.

CDU 342.53(81)

ISBN 978-85-402-0946-6 (papel)

ISBN 978-85-402-0947-3 (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**

Sou grato a Deus, por sua graça e eterna bondade. Idelísia Dourado, amada esposa, e Ana Luiza, cativante filha, alegro-me em sermos uma família feliz. Minha gratidão a meus pais (*in memoriam*), Regino e Irita, vencedores em suas batalhas. Familiares e amigos, cujos laços de afeto me fortalecem, e colegas da Câmara dos Deputados, pela convivência diária de aprendizado, meus sinceros agradecimentos! Agradeço, ainda, aos inúmeros alunos e alunas dos meus cursos *on-line*, que desfrutaram desse conhecimento com profundidade e me ajudam a ser criterioso em cada detalhe dessa disciplina.

Luiz Claudio

Agradeço primeiramente a Deus, provedor de todas as minhas necessidades; à Maria Geralda (*in memoriam*), mãe querida e eternamente amada; ao meu pai, Antônio Nóbrega (*in memoriam*), que sempre me apoiou sentimental e moralmente em meus projetos pessoais e profissionais e, juntamente com minha família, tem me ensinado a viver com amor e dignidade; à Ana Cristina, esposa amada e companheira; aos meus colegas da Câmara dos Deputados, os quais sempre me incentivaram a desenvolver conhecimentos sobre o processo legislativo, e a todos os que acreditam no Legislativo, Poder essencial para o alcance da democracia.

Miguel Gerônimo

Agradeço primeiramente a Deus, Criador de toda vida, por todas as bênçãos; aos meus pais, por me iniciarem na busca do conhecimento, bem como pelo exemplo de vida; aos meus familiares, amigos e colegas da Câmara dos Deputados, pelo apoio dispensado. Agradeço, por fim, à Cris, minha esposa, e às pequenas Catharina e Anna Vittoria, minhas estimadas filhas, por todo amor, carinho, incentivo e compreensão.

André Carneiro

Lista de Siglas

Abin	Agência Brasileira de Inteligência
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AP-CPLP	Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CCS	Conselho de Comunicação Social
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CMCF	Comissão Mista Permanente de Regulamentação e Consolidação da Legislação Federal
CMCPLP	Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CMCVM	Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher
CMESP	Comissão Mista Especial
CMMC	Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRCN	Comissão Representativa do Congresso Nacional
DCN	<i>Diário do Congresso Nacional</i>
DF	Distrito Federal
DOU	<i>Diário Oficial da União</i>
DSF	<i>Diário do Senado Federal</i>
EC	Emenda Constitucional
Fipa	Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas/Fórum Interparlamentar das Américas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PPA	Plano Plurianual
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SF	Senado Federal
Sisbin	Sistema Brasileiro de Inteligência
SLE	Sessão Legislativa Extraordinária
SLO	Sessão Legislativa Ordinária
STF	Supremo Tribunal Federal

Sumário

Lista de Siglas	7
Apresentação	13
Capítulo 1	
Histórico Constitucional do Regimento Comum	15
1. Regimento Comum do Congresso Nacional: elaboração prevista na Constituição Federal de 1988	15
2. Retrospectiva da previsão constitucional de Regimento Comum (Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e Emenda Constitucional nº 1/1969)	15
Capítulo 2	
Introdução ao Regimento Comum do Congresso Nacional	23
1. Considerações iniciais	23
2. Composição	24
3. Reforma	26
Capítulo 3	
Funcionamento do Congresso Nacional	29
1. Considerações iniciais	29
2. Convocação extraordinária	33
3. Sessão conjunta do Congresso Nacional	38
4. Direção dos trabalhos	43
4.1 Mesas diretoras	43
5. Lideranças no Congresso Nacional	48
5.1 Considerações iniciais	48
5.2 Lideranças das representações partidárias ou de blocos parlamentares	49
5.3 Liderança do Governo no Congresso Nacional	50
5.4 Liderança da Minoria no Congresso Nacional	51
5.5 Prerrogativas do líder	53
6. Das comissões mistas	55
6.1 Considerações iniciais	55
6.2 Comissões mistas permanentes	57
6.3 Comissões mistas temporárias	60
6.4 Composição das comissões mistas	64

6.5 Direção dos trabalhos	67
6.6 Abertura dos trabalhos	67
6.7 Emendas em comissão	67
6.8 Parecer.	68
7. Da Ordem dos Trabalhos	69
7.1 Das sessões em geral	69
7.2 Expediente e ordem do dia	74
7.3 Apreciação das matérias	75
7.4 Modalidades de votação	77
7.5 Processamento da votação	82
7.6 Redação final e autógrafos	82
8. Das sessões solenes	83
8.1 Considerações iniciais.	83
8.2 Disposições gerais.	83
8.3 Inauguração de sessão legislativa.	84
8.4 Posse do presidente e do vice-presidente da República	86
8.5 Recepção de chefe de Estado estrangeiro	86
8.6 Comemoração de datas nacionais e homenagens	87

Capítulo 4

Da Proposta de Emenda à Constituição 89

1. Considerações iniciais	89
2. Das limitações ao poder de reforma	90
2.1 Das limitações temporais	91
2.2 Das limitações expressas	92
2.3 Das limitações implícitas	95
3. Emendas à Constituição Promulgadas	95

Capítulo 5

Das Leis Orçamentárias 117

1. Considerações iniciais	117
2. Plano Plurianual	118
3. Lei de Diretrizes Orçamentárias	118
4. Lei Orçamentária Anual	119
5. Iniciativa	119
6. Prazos.	119
7. Principais características (quadro comparativo)	121
8. Emendas ao orçamento.	122
9. Participação das comissões permanentes no processo orçamentário . .	124
10. Participação de suplentes na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	124
11. Deliberações sobre matéria orçamentária	124

12. Presidente e vice-presidentes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	125
13. Plano Plurianual x Orçamento Plurianual de Investimentos	126
14. Tramitação	126
15. Princípios orçamentários	126
16. Créditos adicionais	127
17. Fiscalização	128
18. Natureza jurídica do orçamento	128
19. Vedações constitucionais	130
20. Considerações finais	131

Capítulo 6

Do Veto 133

1. Considerações doutrinárias	133
2. Aspectos regimentais	134
2.1 A problemática dos vetos não apreciados	135
2.2 As novas regras	139

Capítulo 7

Da Delegação Legislativa 145

1. Considerações iniciais	145
2. Argumentos doutrinários favoráveis e contrários à delegação legislativa	146
3. Natureza jurídica	147
4. Disposições constitucionais	147
5. Disposições regimentais	148
6. Controle político	150
7. Delegação interna	151
8. Outras peculiaridades	152

Capítulo 8

Das Questões de Ordem 155

1. Considerações iniciais	155
2. Definição	155
3. Legitimação ativa	156
4. Características	156
5. Procedimentos	157
6. Decisão sobre questão de ordem	157
7. Recurso em decisão sobre questão de ordem	158

Capítulo 9

Das Disposições Comuns, Gerais e Transitórias sobre o Processo Legislativo 161

1. Disposições comuns 161

2. Das disposições gerais e transitórias 163

Referências 165

Apresentação

Temos a satisfação de oferecer ao público uma nova edição do *Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional*, de Luiz Claudio Alves dos Santos, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto e André Corrêa de Sá Carneiro.

Servidores da Câmara dos Deputados, traquejados na prática do Plenário e das comissões, e competentes professores de processo legislativo, os autores prestam ao leitor ricas explicações e comentários sobre os dispositivos regimentais, sempre cotejados com as normas constitucionais pertinentes.

Como preâmbulo aos estudos regimentais, expõem-se, em dois capítulos, uma síntese histórica das referências ao Regimento Comum nas Constituições brasileiras anteriores a 1988 e notas sobre espécies normativas relevantes para o tema, a composição do regimento e sua reforma.

Não temos dúvida de que o presente trabalho provar-se-á útil a senadores, deputados federais e servidores do Parlamento, no aprofundamento dos conhecimentos regimentais e na elucidação de dificuldades procedimentais que não raro decorrem ao longo dos trabalhos legislativos.

De igual modo, entendemos que as lições escritas nas páginas que se seguem podem ser úteis a todo brasileiro que busque compreender o processo de formação das leis do país e, por consequência, podem contribuir para ampliar o interesse e o controle social sobre a atividade parlamentar, fundamentais para o estabelecimento de uma democracia efetiva, viva e duradoura.

Arthur Lira
Presidente da Câmara dos Deputados

Capítulo 1

Histórico

Constitucional do

Regimento Comum

1. Regimento Comum do Congresso Nacional: elaboração prevista na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para, entre outros casos, **elaborar o regimento comum** e regular os serviços comuns às duas Casas (CF, art. 57, § 3º, II).

De acordo com a nota à edição oficial de 2019 do Regimento Comum do Congresso Nacional, esse regimento “foi originalmente aprovado pela Resolução nº 1 de 1970-CN”. Dessa forma, seu texto original entrou em vigor sob a égide da Constituição de 1967 (conheça o histórico constitucional do Regimento Comum no próximo item deste capítulo).

Nessa nota, consta ainda que “parte de seus dispositivos foi revogada ou alterada pela Constituição Federal de 1988 e por resoluções subsequentes” (RCCN, 2019, p. 3). Isso significa que o Regimento Comum foi recepcionado pela Constituição de 1988 apenas parcialmente. Em outras palavras, o RCCN, editado em 1970, nos termos constitucionais vigentes à época, permaneceu em vigor tão somente com os dispositivos compatíveis com o novo texto constitucional, de 1988.

2. Retrospectiva da previsão constitucional de Regimento Comum (Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e Emenda Constitucional nº 1/1969)

Com o objetivo de vislumbrarmos, no tempo, as previsões constitucionais referentes à feitura de um regimento comum, bem como observarmos as previsões relativas à estrutura do Poder Legislativo federal e às sessões conjuntas das duas Casas legislativas que o compõem, apresentamos uma retrospectiva histórica, desde a Constituição Imperial do Brasil (1824) até a Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

De início, verifica-se que, nas duas primeiras Constituições do Estado brasileiro independente (a de 1824 – primeira Constituição após a Independência do Brasil

– e a de 1891 – primeira Constituição após a Proclamação da República), não há menção à expressão “regimento comum”.

De acordo com a **Constituição do Brasil Império** (CF de 1824), o Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores, ou Senado. Depreende-se dos arts. 19 a 21 dessa Constituição que havia um **Regimento Interno da Assembleia Geral** e cada uma de suas Câmaras poderia elaborar o próprio regimento.

A primeira legislatura iniciou-se em 1826 e o mais antigo registro que identificamos sobre esse regimento, encontrado nos *Anais da Câmara dos Deputados* da sessão ocorrida em 24 de setembro de 1827 (1827, tomo 5, p. 68), refere-se ao recebimento de ofício do secretário do Senado que enviava à Câmara o projeto do Regimento Interno da Assembleia Geral. A Câmara dos Deputados não o consentiu (*Anais da Câmara dos Deputados*, 1829, tomo 1, p. 21). Em 2 de junho de 1835, foi promulgado o Regimento Comum da Assembleia Geral (Regimento Interno do Senado, 1883).

O **texto constitucional de 1891** estabelecia que o Poder Legislativo seria exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República. Porém, tal sanção não incidia sobre propostas de reforma da Constituição (CF/1891, arts. 16 e 90). Havia previsão de que as duas Câmaras que compunham o Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado – trabalhassem separadamente (CF de 1891, art. 18, *caput*). O texto constitucional afirmava que cada uma dessas Casas detinha competência para organizar seu regimento interno, mas não mencionava expressamente a elaboração de um regimento comum.

A despeito de não haver previsão em seu texto de um regimento comum, a Constituição de 1891 contemplava casos de sessões do Congresso (conjuntas), conforme dispõem os arts. 44, 47 e 48, nº 9.¹ Nesse sentido, esclarece-se que o Congresso Nacional teve seu Regimento Comum promulgado em 22 de agosto de 1892 (BRASIL, 1912, p. 157-165).

Nos termos da Constituição de 1934, o Poder Legislativo era exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal (art. 22). Não obstante sua estrutura bicameral, essa forma organizacional do Poder Legislativo é única na história brasileira, pois, nos demais casos, o exercício desse poder foi atribuído a um órgão (Assembleia Geral, Parlamento Nacional e Congresso Nacional) composto por duas Câmaras.

Após destacar essa singularidade na organização do Poder Legislativo, cabe acrescentar que a expressão “regimento comum”, associada às Casas legislativas federais, aparece pela primeira vez no texto constitucional com o advento da **Constituição de 1934**,² em seu art. 28, *verbis*:

Art. 28. A Camara dos Deputados reunir-se-á em sessão conjuncta com o Senado Federal, sob a direcção da Mesa deste, para a inauguração solenne da

1 À época, os artigos eram subdivididos em números. Logo, comparativamente à técnica legislativa adotada atualmente, esse “nº 9” equivaleria a inciso IX.

2 Não obstante a existência do regimento comum da Assembleia Geral promulgado em 1835 e do regimento comum do Congresso Nacional promulgado em 1892, é na Constituição de 1934 que se registra pela primeira vez na história brasileira a expressão “regimento comum” associada às duas Casas do Legislativo federal.

sessão legislativa, **para elaborar o Regimento Commum**, receber o compromisso do presidente da Republica e elleger o presidente substituto, no caso do art. 52, § 3º. (grifo nosso)

Em 27 de maio de 1936, foi promulgado o *Regimento Commum da Camara dos Deputados e do Senado Federal*. Ao comentar esse regimento, Otton Prazeres registrou que “a Constituição de 1934 aboliu o nome de ‘Congresso Nacional’ e não deu outro à reunião das duas Camaras” (BRASIL, 1936, p. 3).

A **Constituição de 1937** foi decretada pelo então presidente da República no golpe de Estado de 10 de novembro e perdurou durante todo o Estado Novo (BRASIL, 1937-1945). Apesar da dissolução da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF/1937, art. 178), que permaneceram fechados durante todo esse período, a Carta de 1937 previa eleições para o Parlamento Nacional – composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal –, que deteria a competência de exercer o Poder Legislativo com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do presidente da República, nos termos de seu art. 38:

Art. 38. O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do presidente da Republica, daquelle mediante parecer nas materias da sua competencia consultiva e deste pela iniciativa e sancção dos projectos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

Esse texto constitucional conferia a cada uma das Câmaras competência para elaborar o seu regimento interno e, ainda, determinava que a Câmara dos Deputados e o Conselho da Economia Nacional funcionassem separadamente. Vale acrescentar que não havia expressa previsão para elaboração de um regimento comum a ambas as Casas nem para ocorrência de reuniões conjuntas das duas Câmaras.

CURIOSIDADE

Segundo Oliveira Vianna (1939, p. 131), a verdadeira originalidade do sistema constitucional de 1937 estava no fato de o presidente da República ser a peça mais importante no cenário político brasileiro (e não mais o Parlamento).

A Carta de 1937 instituiu o decreto-lei, instrumento que permitia ao presidente da República legislar independentemente de homologação ou referenda parlamentar, e ainda estabeleceu que o “direito de iniciativa dos projetos de lei cabe, em regra, ao chefe de governo e não ao Parlamento” (VIANNA, 1939, p. 137-138).

Ao expor a situação secundária do Parlamento no regime de 1937, Oliveira Vianna afirma:

[...] certamente, não está o Parlamento despojado do direito de iniciativa dos projetos de lei, nem do poder de transformá-los em lei; mas, sem dúvida, a sua actividade, como órgão legiferante (sic), está, no regimen da Constituição de 37, muito embaraçada, muito condicionada por uma série considerável de contingências e limitações, umas de ordem prática, outras de natureza constitucional. Estas limitações e contingências despojam o Parlamento, no novo regimen, da condição de centro da vida política, a elle attribuída no regimen das Constituições anteriores, inclusive a de 34. (VIANNA, 1939, p. 140)

Quanto ao Conselho da Economia Nacional – Câmara política que compunha o Parlamento, juntamente com a Câmara dos Deputados –, Oliveira Vianna esclarece tratar-se de uma corporação profissional que funcionava como órgão consultivo nas leis que interessassem à economia nacional e acrescenta:

Tem poderes de elaboração de normas, de natureza regulamentar, relativas a matéria de assistência, prestada por associações, sindicatos e institutos, e a convenções colectivas: normas estas que se tornarão obrigatórias mediante a aprovação do presidente da República (art. 61). Uma outorga plebiscitária o poderá investir de poderes propriamente legislativos sobre matéria econômica (art. 63). (VIANNA, 1939, p. 140)

Na Segunda República, a **Constituição de 1946** conferiu ao Congresso Nacional a competência de exercer o Poder Legislativo e estabeleceu que suas Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – reunir-se-iam em sessão conjunta para, dentre outras atividades, elaborar o regimento comum:

Art. 41. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

[...]

II – elaborar o regimento comum;

[...]

No tocante à previsão de elaboração do Regimento Comum pelas duas Casas do Congresso Nacional, cumpre notar que ela também constava tanto no texto original da **Carta de 1967** (art. 31, II) quanto no texto decorrente da **Emenda Constitucional nº 1/1969** (art. 29, § 3º, II). Em razão da abrangência dessa emenda, há quem a considere uma nova Constituição, *in verbis*:

CF de 1967

Art. 31. [...]

§ 2º A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

[...]

II – elaborar o Regimento Comum;

[...]

CF de 1967 com alterações promovidas pela EC nº 1/1969

Art. 29. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 31 de março a 30 de novembro.

[...]

§ 3º Além de reuniões para outros fins previstos nesta Constituição, reunir-se-ão, em sessão conjunta, funcionando como Mesa a do Senado Federal, êste e a Câmara dos Deputados, para:

[...]

II – elaborar regimento comum; e

[...]

Pelo exposto, na história constitucional brasileira, encontramos registro referente à existência de regimento comum às duas Casas legislativas federais em quatro Constituições: 1934, 1946, 1967 (EC nº 1, de 1969) e 1988. Nenhuma menção a tal regimento consta nas Constituições de 1891 e 1937. Como ressaltado anteriormente, a Constituição de 1824 previa a elaboração de um regimento interno da Assembleia Geral. Porém, em 1835, foi promulgado um regimento denominado “comum”, o qual, de certo modo, pode ser compreendido como um regimento com regras comuns às duas Câmaras.

Em relação a cada uma das Constituições brasileiras, inclusive a Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, o quadro 1 informa o órgão responsável pelo exercício do Poder Legislativo federal, as Casas legislativas que compõem esse Poder, assim como a previsão de regimento comum e de reunião conjunta.

Quadro 1 – Organização do Poder Legislativo nas Constituições brasileiras

Constituição Federal	Poder Legislativo exercido precipuamente pelo(a)	Câmaras (Casas legislativas)	Previsão de regimento comum	Previsão de reunião conjunta
1824	Assembleia Geral ¹	Câmara dos Deputados (CD) e Câmara dos Senadores (ou Senado)	Regimento Interno da Assembleia Geral ²	Sim
1891	Congresso Nacional (CN) ³	CD e Senado	Não ⁴	Sim ⁵
1934	CD ⁶	CD e Senado Federal (SF)	Sim	Sim
1937	Parlamento Nacional ⁷	CD e Conselho Federal	Não ⁸	Não
1946	CN	CD e SF	Sim	Sim
1967	CN	CD e SF	Sim	Sim
EC nº 1/1969	CN	CD e SF	Sim	Sim
1988	CN	CD e SF	Sim	Sim

Fonte: Elaboração dos autores.

Notas: 1 O Poder Legislativo era delegado à Assembleia Geral com a sanção do imperador.

2 Não obstante o art. 19 da CF de 1824 mencionar “regimento interno” e de, em 1827, o Senado ter encaminhado à Câmara dos Deputados “projeto do regimento interno da Assembleia Geral” (com o qual a Câmara não consentiu), foi promulgado em 1835 um regimento comum.

3 Com a sanção do presidente da República.

4 Apesar de não haver previsão de regimento comum na CF de 1891, em 22 de agosto de 1892, foi aprovado na Câmara dos Deputados o “projeto, vindo do Senado, nº 65, deste anno (organizado pelas mesas do Senado e da Câmara dos Deputados), regulando os trabalhos das duas Camaras do Congresso Nacional, quando funcionarem em commun” (*Anais da Câmara dos Deputados*, sessão em 22 de agosto de 1892, p. 477-480). No mesmo dia esse regimento foi promulgado (*Manual do Deputado*, 1912, p. 157-165).

5 Conforme arts. 44, 47 e 48, nº 9, da Constituição de 1981.

6 Com a colaboração do Senado Federal.

7 Com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do presidente da República.

8 O Parlamento foi fechado em novembro de 1937 e somente reaberto após o fim do Estado Novo (1937-1945).

O quadro 2 a seguir registra a existência de regimento comum relacionado a cada uma das Constituições do país, salvo em relação à de 1937, também denominada

Constituição Polaca. Há especificação da Constituição e da eventual resolução que originou o Regimento Comum, do título designativo da espécie normativa ou da ementa, do nome do responsável pela promulgação, da data de promulgação e de informações sobre a publicação.

Quadro 2 – Existência de regimento comum relacionado a cada uma das Constituições do país

Constituição Federal e resolução do Congresso Nacional	Título ou ementa	Responsável pela promulgação	Data da promulgação	Publicação
CF 1824	Regimento Commum	Bento Barroso Pereira, presidente do Senado ¹	2/6/1835	Regimento Interno do Senado, acompanhado do Regimento Comum e de outros textos. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1883.
CF 1891	Regimento Commum	Prudente José de Moraes Barros, presidente do Senado ²	22/8/1892	Manual do Deputado, 1912, p. 157-165. Anais da Câmara dos Deputados – sessão em 22 de agosto de 1892, p. 477-480.
CF 1934	Regimento Commum da Camara dos Deputados e do Senado Federal	Medeiros Netto, presidente do Senado Federal ³	27/5/1936	Regimento Commum da Camara dos Deputados e do Senado Federal: anotado por Otto Prazeres, secretário-geral da Presidência da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.
CF 1937⁴	–	–	–	–
CF 1946 Resolução nº 1/1951 – CN	Aprova o Regimento Comum	João Café Filho, presidente do Senado Federal	20/4/1951	DCN – Seção 1 – 21/4/1951, p. 2236 (Publicação).
CF 1967 Resolução nº 1/1967 – CN	Adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967	Camilo Nogueira da Gama, primeiro vice-presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência	12/8/1967	DCN – Seção 1 – 12/8/1967, p. 4403 (Publicação). DCN – Seção 2 – 12/8/1967, p. 1697 (Publicação).

Constituição Federal e resolução do Congresso Nacional	Título ou ementa	Responsável pela promulgação	Data da promulgação	Publicação
CF 1967 e 1988 Resolução nº 1/1970 – CN	Aprova o Regimento Comum do Congresso Nacional	Senador João Cleofas, presidente do Senado Federal	11/8/1970	DCN – Seção 1 – 12/8/1970, p. 3205 (publicação). DOU – Seção 1 – 30/1/2003, p. 1 (republicação atualizada).

Fonte: Elaboração dos autores.

- Notas:
- 1 O texto foi promulgado em 2 de junho de 1835 por Bento Barroso Pereira, presidente (do Senado); Conde de Valença, 1º secretário; e Luiz José de Oliveira, 2º secretário.
 - 2 O texto foi promulgado em 22 de agosto de 1892 por Prudente José de Moraes Barros, João Lopes Ferreira Filho, João Pedro Belfort Vieira, Antonio Azeredo, Gil Diniz Goulart, Antônio Nicolau Monteiro Baena, Francisco de Paula Oliveira Guimarães, Thomas Rodrigues da Cruz e João Antonio de Avellar.
 - 3 O texto foi promulgado no Rio de Janeiro em 27 de maio de 1936 por Medeiros Netto, presidente (do Senado); Antônio Carlos, presidente da Câmara; Leopoldo da Cunha Mello, 1º secretário do Senado; José Pires Rebello, 2º secretário do Senado; José Pereira Lima, 1º secretário da Câmara e relator; Generoso Ponce, 2º secretário da Câmara; e Manoel Caldeira de Alvarenga, 4º secretário da Câmara (BRASIL, 1912, p. 165).
 - 4 O Congresso Nacional permaneceu fechado durante o Estado Novo (1937-1945), razão pela qual inexistiu regimento comum nesse período.

Capítulo 2

Introdução ao Regimento Comum do Congresso Nacional

1. Considerações iniciais

As principais espécies normativas que disciplinam o exercício do Poder Legislativo, o funcionamento do Congresso Nacional e o processo legislativo federal são:

- 1) Constituição Federal (CF, arts. 44 a 75);
- 2) Regimentos:
 - a) Comum do Congresso Nacional (CF, art. 57, § 3º, II);
 - b) Interno do Senado Federal (CF, art. 52, XII);
 - c) Interno da Câmara dos Deputados (CF, art. 51, III).

O Regimento Comum do Congresso Nacional dispõe sobre os trabalhos conjuntos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como disciplina procedimentos comuns a serem adotados por ambas as Casas na elaboração das leis (normas jurídicas). Ao responder questão sobre quais normas devem ser estudadas para melhor compreensão do processo legislativo federal, Santos assevera que:

Estudar o processo legislativo federal brasileiro impele à observação das normas que lhe são pertinentes. De início, deve-se conhecer os princípios traçados na Lei Magna: Constituição Federal de 1988 (CF). Examinar tanto o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) como a Lei Complementar nº 95/1998 (com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 2001) revela prudência no estudo da matéria, afinal, como o Brasil adotou o sistema bicameral para o Poder Legislativo federal, tais normativos são relevantes no conhecimento do tema por traçarem regras referentes à elaboração das leis aplicáveis às duas câmaras que compõem o Congresso Nacional. Ademais, a análise minuciosa de cada um dos regimentos internos das Casas legislativas – Regimento Interno da Câmara dos Deputados e Regimento Interno do Senado Federal – propiciará àqueles que lidam com o processo legislativo no dia a dia do Congresso Nacional, bem como a todas as pessoas interessadas no tema, oportunidade de conhecer detalhes da elaboração legislativa. Há de se mencionar, ainda, a existência de normas conexas aos regimentos (legislação do

Congresso Nacional e de suas Casas, leis complementares e ordinárias, decretos legislativos), que complementam o estudo da matéria. (SANTOS, 2006)

IMPORTANTE

Em razão da supremacia da Constituição, havendo conflito entre dispositivos constitucional e regimental, prevalece a norma constitucional.

Os trabalhos conjuntos do Congresso Nacional são regidos pelo Regimento Comum e, nos casos em que este for omissivo, aplicam-se as disposições do Regimento Interno do Senado Federal e, se este ainda for omissivo, as do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RCCN, art. 151). Trata-se de ordem de preferência na utilização das disposições regimentais nas sessões conjuntas e reuniões de comissão mista (não confundir com hierarquia).

2. Composição

O Regimento Comum é composto por 160 artigos (1º ao 152, incluindo os arts. 10-A; 10-B; 104-A; 106-A; 106-B; 106-C; 106-D e 139-A), dos quais apenas 121 encontram-se em vigor atualmente. Isso porque, nesse regimento, 37 artigos foram revogados inteiramente (arts. 72-84; 86-88; 91-92; 94-98; 101; 104; 105; 107-115; 126 e 141) e quatro parcialmente (arts. 1º, incisos IV, VII, VIII e X; 9º, § 3º; 85, parágrafo único, e 90, § 1º), além de dois terem vigência expirada (arts. 148 e 149).

A nota à edição oficial do Regimento Comum publicado em 2023 esclarece que a Mesa do Congresso Nacional, nos termos regimentais, fez publicar o texto do Regimento Comum com as alterações advindas da Resolução nº 1 de 2021-CN.³ Além do mais, esclarece que, no âmbito da consolidação, publicam-se os textos atualizados das resoluções do Congresso Nacional que possuem autonomia temática, como as que disciplinam a apreciação de matérias orçamentárias, medidas provisórias ou a Comissão Representativa do Congresso Nacional.

De acordo com a citada nota, essa consolidação ainda incorpora correções de redação, como ajustes de ortografia e paralelismo. Além disso, “alinhando-se à modernização promovida no Regimento Interno do Senado Federal por meio da Resolução do Senado Federal nº 39 de 2014”, acrescentou o termo “eletrônico” ao vocábulo “avulso” em todas as suas referências no texto do Regimento Comum, com o objetivo de evidenciar que são sempre avulsos eletrônicos.

É pertinente informar que, na edição de 2011, haviam sido efetuadas as correções de redação, sem alteração de mérito, relativas à adequação ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 54, de 1995, e a seu Protocolo Modificativo, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 120, de 2002.

Cumprе salientar que, em algumas resoluções que possuem autonomia temática, consta expressamente a seguinte declaração: “Esta resolução é parte integrante do Regimento Comum”. Isso ocorre, por exemplo, nas cinco resoluções constantes do quadro 3 a seguir:

3 A edição de 2023 do Regimento Comum contempla alterações advindas da Resolução nº 1 de 2021, dispondo, na sua ementa, da seguinte explicação: ampliar o número de vice-líderes do Governo e da Minoria no Congresso Nacional.

Quadro 3 – Exemplos de resoluções que apresentam declaração de serem parte integrante do Regimento Comum

Resolução do Congresso Nacional	Ementa	Art. 1º
Resolução nº 3 de 1990	Dispõe sobre a Comissão Representativa do Congresso Nacional, a que se refere o § 4º do art. 58 da Constituição Federal.	Art. 1º Esta resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a Comissão Representativa do Congresso Nacional, a que se refere o § 4º do art. 58 da Constituição Federal.
Resolução nº 1 de 2002	Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências.	Art. 1º Esta resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de medidas provisórias adotadas pelo presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.
Resolução nº 1 de 2006	Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.	Art. 1º Esta resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição e sobre a Comissão Mista Permanente prevista no § 1º do mesmo artigo, que passa a se denominar Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.
Resolução nº 4 de 2008	Cria, no âmbito do Congresso Nacional, Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC).	Art. 1º Esta resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a criação, no âmbito do Congresso Nacional, da Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas – CMMC, destinada a acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil.
Resolução nº 2 de 2013	Dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.	Art. 1º Esta resolução é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional e dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de fiscalização e controle externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Fonte: Elaboração dos autores.

3. Reforma

No capítulo 1, vimos que o Regimento Comum do Congresso Nacional foi promulgado em 1970, ou seja, durante o regime militar e, aproximadamente, dezoito anos antes da Constituição de 1988, que pode ser considerada um dos principais marcos da redemocratização do país.

CURIOSIDADE

A década de 1980 registrou importantes eventos que marcaram o processo de redemocratização do país pós-regime militar de 1964. Nisso há consenso entre os autores. Quanto ao momento essencial que marcou tal processo, porém, há opiniões diferentes. Ribeiro considera que “o ano de 1982 foi fundamental no processo de redemocratização” e, ao mencionar períodos do desenvolvimento industrial brasileiro, assinala esse ano como divisor de águas entre o regime militar de 1964 e o retorno à democracia: “– expansão econômica e ditadura militar entre 1964 e 1982 – estagnação econômica e democracia a partir de 1982” (RIBEIRO, 2006, p. 64, 73).

Por sua vez, Araújo (2007, p. 347-350) assinala o período entre 1980 e 1985 como crucial para o processo de redemocratização do país. Segundo essa autora, três fatores políticos marcaram esse processo: 1) surgimento de um novo e vigoroso movimento sindical no ABC paulista desde o final da década de 1970; 2) fim do bipartidarismo em novembro de 1979; 3) derrota da campanha pelas eleições diretas em abril de 1984 (a campanha das Diretas Já ocorreu entre 1983 e 1984). Em acréscimo, registra que:

Sob o duplo signo da negociação e da frustração, o Brasil encerrava o ciclo militar e reingressava na via democrática. O presidente Sarney tomou posse no dia 15 de março de 1985. Dois meses depois, o Congresso Nacional restabeleceu as eleições diretas, aprovou o voto para os analfabetos e legalizou os partidos comunistas. (ARAÚJO, 2007, p. 350)

Em relação aos termos “negociação” e “frustração”, constantes da citação de Araújo, cabe esclarecer que se trata da negociação que resultou na eleição da chapa composta por Tancredo Neves e José Sarney e da frustração decorrente da morte do primeiro antes de sua posse como presidente do Brasil.

Não pretendemos, neste trabalho, discorrer sobre os motivos (ou a ausência deles) de o Congresso Nacional – decorridos mais de trinta anos da Constituição democrática – ainda não ter aprovado um novo regimento comum ou, pelo menos, ter promulgado uma resolução para adaptar o texto do RCCN à nova Constituição.

Independentemente disso, o fato é que vários dispositivos do RCCN se encontram revogados por terem sido considerados incompatíveis com a Constituição de 1988. Ao longo dos anos, o RCCN foi modificado por resoluções que lhe alteraram ou acrescentaram dispositivos. Seu texto também foi complementado por resoluções com autonomia temática, e, apesar de integrarem o RCCN, não se encontram nele consolidadas.

Diante disso, apesar de o Regimento Comum continuar cumprindo sua função nos trabalhos conjuntos do Congresso Nacional, observa-se que há incompatibilidade entre determinados dispositivos do texto consolidado do Regimento Comum e resoluções posteriores que possuem autonomia temática. Por exemplo, enquanto

o art. 90 do Regimento Comum, ao discorrer sobre o projeto de lei orçamentária, dispõe que “o suplente só participará dos trabalhos da Comissão Mista na ausência ou impedimento de membro titular”, o § 2º do art. 16 da Resolução nº 1 de 2006-CN prevê que “o suplente da CMO poderá ser designado relator”.

Essas questões sinalizam a importância de se pensar em uma reformulação do Regimento Comum do Congresso Nacional, prevista em seus arts. 128 a 130. Sobre a reforma do Regimento Comum, apresentamos, a seguir, algumas considerações.

A proposição legislativa prevista para a reforma do Regimento Comum do Congresso Nacional é um projeto de resolução que pode ser de iniciativa conjunta tanto das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados quanto de, no mínimo, vinte senadores e oitenta deputados, que totalizam cem subscritores. O projeto deve ser apresentado em sessão conjunta do Congresso Nacional.

IMPORTANTE

A Mesa do Congresso Nacional detém competência para apresentar projetos de resolução do Congresso Nacional; porém, não pode ser autora exclusiva de projeto que modifique o Regimento Comum.

É facultado a qualquer congressista oferecer emendas ao projeto. Conquanto o Regimento Comum não preveja expressamente o prazo para apresentação dessas emendas, elas devem ser oferecidas até o encerramento da discussão do projeto, conforme se depreende do art. 129 do RCCN.

Caso o projeto seja de iniciativa conjunta das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, após a devida distribuição do texto em avulsos eletrônicos, é convocada sessão conjunta, a realizar-se dentro de cinco dias, destinada à discussão do projeto. Porém, quando se tratar de iniciativa conjunta de deputados e senadores, o projeto, após ser recebido, é encaminhado às Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que dispõem de quinze dias para emitir parecer. Ao término desse prazo, independentemente de haver parecer, é convocada sessão conjunta, a realizar-se dentro de cinco sessões, para discussão do projeto.

Se a discussão for encerrada com emendas, o projeto retorna às Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para sobre elas se pronunciarem em dez dias. Ao término desse prazo, com ou sem parecer, é convocada sessão conjunta para votação da matéria.

É importante registrar que compete às Mesas do Senado e da Câmara emitir parecer tanto sobre o projeto quanto sobre as eventuais emendas a ele oferecidas. Em ambos os casos, cada uma das Mesas apresenta um parecer, ou seja, são oferecidos dois pareceres sobre o projeto e dois sobre as emendas. Todavia, o art. 130 do RCCN faculta a apresentação de parecer único tanto ao projeto quanto às emendas, por acordo entre as Mesas. No caso de projeto, somente haverá parecer quando a iniciativa da matéria for de deputados e senadores, pois, quando a autoria do projeto for das Mesas do Senado e da Câmara, considera-se que o pronunciamento (opinião) desses órgãos sobre o assunto seja o próprio projeto e sua justificativa.

A votação do projeto de resolução de reforma do RCCN ocorre imediatamente após a discussão ou, caso haja emendas, depois de decorrido o prazo para emissão de parecer a estas.

Apresentamos, a seguir, informações esquematizadas referentes aos procedimentos legislativos para reforma do Regimento Comum do Congresso Nacional.

RESUMO

Reforma do Regimento Comum

1) Iniciativa

A iniciativa do projeto de resolução para modificar o RCCN (ou as resoluções que o integram) é:

- a) conjunta das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;
- b) coletiva de, no mínimo, cem subscritores, sendo vinte senadores e oitenta deputados (100 signatários = 20 senadores + 80 deputados).

2) Emendas

De qualquer congressista, apresentadas até o encerramento da discussão.

3) Parecer

- a) ao projeto, quando apresentado por congressistas – prazo de quinze dias;
- b) às emendas, quando houver – prazo de dez dias;
- c) em ambos os casos, cada uma das Mesas apresenta um parecer, ou seja, há dois pareceres; porém, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados podem acordar em oferecer parecer único (RCCN, art. 130).

4) Discussão

Em sessão conjunta convocada:

- a) após distribuição de avulsos eletrônicos – se projeto de autoria das Mesas do SF e da CD;
- b) depois de esgotado o prazo de quinze dias para emissão do parecer.

Em ambos os casos, a sessão conjunta deve ser realizada dentro de cinco dias de sua convocação.

5) Votação

Em sessão conjunta:

- a) imediatamente após a discussão; ou
- b) após findar-se o prazo para emissão de parecer às emendas.

Capítulo 3

Funcionamento do Congresso Nacional

1. Considerações iniciais

O Congresso Nacional funciona por legislatura, cuja duração é de quatro anos. Nesse período, ocorrem quatro sessões legislativas ordinárias, divididas cada uma em dois períodos legislativos. No intervalo dessas, podem ocorrer recessos parlamentares ou, se o Congresso Nacional for convocado extraordinariamente, sessões legislativas extraordinárias. Para o início do primeiro e do terceiro ano da legislatura, são previstas sessões preparatórias.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 50, de 2006, a sessão legislativa ordinária é realizada de **2 de fevereiro a 17 de julho** (primeiro período) e de **1º de agosto a 22 de dezembro** (segundo período). As datas anteriores eram 15 de fevereiro a 30 de junho e 1º de agosto a 15 de dezembro. Com isso, o período destinado ao recesso parlamentar foi bastante reduzido.

As reuniões marcadas para as datas de início e término dos períodos legislativos da SLO (2/2, 17/7, 1/8 e 22/12) devem ser transferidas para o primeiro dia útil subsequente sempre que recaírem em sábado, domingo ou feriado.

A SLO só será interrompida em 17/7 se for **aprovado o projeto de lei de diretrizes orçamentárias** até essa data; caso contrário, o Congresso não entra em recesso até que se ultime a aprovação dessa matéria.

Cumpre salientar que, com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 50/2006, fica vedado o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária do Congresso Nacional.

IMPORTANTE

A legislatura inicia-se em 1º de fevereiro.

A sessão legislativa ordinária inicia-se no dia 2 de fevereiro. Caso essa data recaia em sábado, domingo ou feriado, a sessão solene de inauguração da sessão legislativa será transferida para o primeiro dia útil subsequente.

Apresentamos, a seguir, diagrama explicativo do calendário legislativo federal, englobando, ao longo dos meses e anos, início e término da legislatura, das sessões legislativas ordinárias, seus períodos e recessos.

Figura 1 – Calendário legislativo anual



Fonte: Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2007, p. 20).

Notas: 1 As sessões preparatórias costumam ser realizadas em 1º de fevereiro dos primeiros e terceiros anos legislativos. No primeiro ano legislativo, há duas sessões preparatórias: a de posse dos deputados e a de eleição da Mesa Diretora para o primeiro biênio. No terceiro ano legislativo, há somente uma: a sessão de eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio.

2 R = Recesso (parlamentar).

3 1º de fevereiro marca tanto o início da legislatura, no primeiro ano legislativo, quanto o dos anos legislativos seguintes.

IMPORTANTE

A Constituição Federal previu reunião de cada uma das Casas do Congresso Nacional em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, apenas para o primeiro ano da legislatura, para posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos. Como a legislatura dura quatro anos e o mandato da Mesa é de apenas dois anos, o RISF e o RICD previram a realização de eventos preparatórios (reuniões preparatórias no SF e sessões preparatórias na CD) no terceiro ano da legislatura para eleição das respectivas Mesas do segundo biênio.

Lembretes

- 1) A legislatura começa no dia 1º de fevereiro, a cada quatro anos.
- 2) A SLO inicia-se no dia 2 de fevereiro de cada ano (CF, art. 57, *caput*).

A primeira legislatura iniciou-se em 1826. Para preservar a continuidade histórica da instituição parlamentar no Brasil, o Decreto Legislativo nº 79, de 1979, dispôs sobre a designação do número de ordem das legislaturas a partir da primeira (1826). Por exemplo, em 2023, iniciou-se a 57ª legislatura. Em 2027, iniciar-se-á a 58ª legislatura.

No quadro 4 a seguir é reproduzida a contagem das legislaturas conforme o Decreto Legislativo nº 79, de 1979. Os dados referentes às legislaturas estão reunidos em quatro grupos: 1º) Constituição de 1824 – Império; 2º) Constituição de 1891 – República; 3º) Constituição de 1934; e 4º) Constituição de 1946. É pertinente esclare-

cer que as legislaturas 43ª a 46ª ocorreram sob a proteção da Constituição de 1967 com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Quadro 4 – Contagem das legislaturas anteriores à 46ª, iniciada em 1979

IMPÉRIO	
Constituição de 1824	
1ª legislatura: de 1826 a 1829	
2ª legislatura: de 1830 a 1833	
3ª legislatura: de 1834 a 1837	
4ª legislatura: de 1838 a 1841	
5ª legislatura: de 1842 a 1844	
6ª legislatura: de 1845 a 1847	
7ª legislatura: de 1848	
8ª legislatura: de 1849 (15 de dezembro) a 1852	
9ª legislatura: de 1853 a 1856	
10ª legislatura: de 1857 a 1860	
11ª legislatura: de 1861 a 1863	
12ª legislatura: de 1864 a 1866	
13ª legislatura: de 1867 a 1868	
14ª legislatura: de 1869 a 1872 (22 de maio)	
15ª legislatura: de 1872 (21 de dezembro) a 1875	
16ª legislatura: de 1876 (13 de dezembro) a 1877	
17ª legislatura: de 1878 a 1881 (10 de janeiro)	
18ª legislatura: de 1881 (13 de dezembro) a 1884	
19ª legislatura: de 1885	
20ª legislatura: de 1886 a 1889	

REPÚBLICA	
Constituição de 1891	Numeração antiga
21ª legislatura: de 1889 (de março a novembro)	–
22ª legislatura: de 1891 a 1893	1ª
23ª legislatura: de 1894 a 1896	2ª
24ª legislatura: de 1897 a 1899	3ª
25ª legislatura: de 1900 a 1902	4ª
26ª legislatura: de 1903 a 1905	5ª
27ª legislatura: de 1906 a 1908	6ª
28ª legislatura: de 1909 a 1911	7ª

REPÚBLICA	
Constituição de 1891	Numeração antiga
29ª legislatura: de 1912 a 1914	8ª
30ª legislatura: de 1915 a 1917	9ª
31ª legislatura: de 1918 a 1920	10ª
32ª legislatura: de 1921 a 1923	11ª
33ª legislatura: de 1924 a 1926	12ª
34ª legislatura: de 1927 a 1929	13ª
35ª legislatura: de 1930	14ª
Constituição de 1934	Numeração antiga
36ª legislatura: da promulgação da Constituição de 1934 a 1935	1ª e única
37ª legislatura: de 1935 à outorga da Constituição de 1937	
Constituição de 1946	Numeração antiga
38ª legislatura: de 1946 a 1950	1ª
39ª legislatura: de 1951 a 1954	2ª
40ª legislatura: de 1955 a 1958	3ª
41ª legislatura: de 1959 a 1962	4ª
42ª legislatura: de 1963 a 1966	5ª
43ª legislatura: de 1967 a 1970	6ª
44ª legislatura: de 1971 a 1974	–
45ª legislatura: de 1975 a 1978	–
46ª legislatura: a partir de 1979	–

Fonte: Decreto Legislativo nº 79/1979.

O quadro 5 refere-se às legislaturas posteriores à iniciada em 1979. Nesse caso, diferentemente do que se refere o art. 2º do Decreto Legislativo nº 79/1979, optamos por considerar as datas de início e término das legislaturas e não apenas os anos respectivos.

Quadro 5 – Legislaturas posteriores à edição do Decreto Legislativo nº 79/1979

Nº de ordem	Início	Término
47ª legislatura	1º/2/1983	31/1/1987
48ª legislatura	1º/2/1987	31/1/1991
49ª legislatura	1º/2/1991	31/1/1995
50ª legislatura	1º/2/1995	31/1/1999
51ª legislatura	1º/2/1999	31/1/2003

Nº de ordem	Início	Término
52ª legislatura	1º/2/2003	31/1/2007
53ª legislatura	1º/2/2007	31/1/2011
54ª legislatura	1º/2/2011	31/1/2015
55ª legislatura	1º/2/2015	31/1/2019
56ª legislatura	1º/2/2019	31/1/2023
57ª legislatura	1º/2/2023	31/1/2027

Fonte: Elaboração dos autores.

CURIOSIDADE

A data de descobrimento do Brasil, que hoje conhecemos e comemoramos, é 22 de abril. Todavia, à época da independência do país e da instalação da primeira legislatura – início do século XIX –, 3 de maio era a data celebrada, conforme se depreende do comentário de Morettin:

Um outro problema se colocava para os historiadores da época: o dia em que o Brasil foi descoberto. Atualmente, conhecemos e comemoramos o 22 de abril, porém o século XIX celebrava o fato no dia 3 de maio, momento em que, supostamente, a primeira missa no novo território teria sido realizada. É curioso anotar que em 1900 este foi o dia escolhido para dar início às festividades referentes ao quarto centenário [do descobrimento]. (MORETTIN, 2000, p. 139)

No Império e na Primeira República, 3 de maio foi a data escolhida para abertura da legislatura, conforme ensina Franco:

Realizadas as eleições, reuniu-se a Assembleia em sessões preparatórias no mês de abril de 1823, instalando-se, solenemente, a 3 de maio, considerada data do descobrimento do Brasil. Três de maio ficou sendo o dia de abertura da Assembleia Geral, durante o Império, e do Congresso Nacional, durante a Primeira República. (FRANCO, 1976, p. 18)

O ano de 1823 é um marco na história legislativa brasileira, pois foi nele que a primeira Assembleia Representativa foi instalada e, meses depois, dissolvida. Quanto à sua dissolução, Franco relata que “A 12 de novembro de 1823, depois da famosa ‘noite de agonia’, na qual os deputados brasileiros deram a primeira prova histórica de defesa da representação popular contra os excessos do poder, foi dissolvida a primeira Assembleia representativa de nossa história” (FRANCO, 1976, p. 23).

2. Convocação extraordinária

Nas considerações iniciais deste capítulo, informamos que o Congresso Nacional pode ser convocado extraordinariamente para atuar nos intervalos das sessões legislativas ordinárias, ou seja, naqueles períodos originariamente destinados ao recesso parlamentar. Quando isso ocorre, os congressistas atuam em sessão legislativa extraordinária.

A convocação extraordinária do Congresso Nacional está prevista no § 6º do art. 57 da Constituição Federal, que estabelece as hipóteses de sua ocorrência. De acordo com o referido dispositivo, a convocação extraordinária do Congresso

Nacional far-se-á: I – pelo presidente do Senado Federal, em caso de decretação de Estado de Defesa ou de Intervenção Federal, de pedido de autorização para decretação de Estado de Sítio e para o compromisso e a posse do presidente e do vice-presidente da República; II – pelo presidente da República, pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante. Quando a convocação se justificar por esse último motivo, dependerá de aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

O texto constitucional prevê que, na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese de haver medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, as quais serão automaticamente incluídas na pauta de convocação. Em acréscimo, a Constituição veda o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação (CF, art. 57, §§ 7º e 8º).

Aprofundamento

A Constituição Federal prevê, entre outras hipóteses, que a convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á pelo presidente do Senado Federal para o compromisso e a posse do presidente e do vice-presidente da República (CF, art. 57, § 6º, I). Em 2023, o presidente do Senado Federal, nos termos do inciso I, *in fine*, do § 6º do art. 57, combinado com o art. 82 da Constituição Federal, editou ato convocatório do Congresso Nacional para sessão solene para essa finalidade, sem que constasse expressamente no documento o termo “extraordinariamente” (DCN de 22/12/2022, p. 348).

ATO CONVOCATÓRIO

O Presidente do Senado Federal, nos termos do inciso I, *in fine*, do § 6º do art. 57, combinado com o art. 82 da Constituição Federal, faz saber que o Congresso Nacional está convocado para sessão solene destinada a receber o compromisso e dar posse ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, eleitos em 30 de outubro do corrente ano, a realizar-se no dia 1º de janeiro de 2023, às quinze horas, no Plenário da Câmara dos Deputados.

Senado Federal, em 16 de dezembro de 2022

Senador Rodrigo Pacheco

Presidente do Senado Federal

(DCN de 22/12/2022, p. 348)

A Ata da citada sessão solene do Congresso Nacional também não contém registro de que o evento se realizou em sessão legislativa extraordinária (DCN de 2/1/2023, p. 5).

O ano de 2023 apresenta curiosidade bastante peculiar sobre o assunto, pois dois motivos diferentes previstos no inciso I do § 6º do art. 57 da Constituição Federal ensejaram o exercício de prerrogativa do presidente do Senado Federal para convocação extraordinária do Congresso Nacional.

Diferentemente de outros anos, em 2023, o presidente do Senado Federal utilizou a prerrogativa prevista no art. 57, § 6º, I, para convocar extraordinariamente o Con-

gresso Nacional em decorrência de intervenção federal decretada durante o período de recesso parlamentar. Conforme consta da Mensagem nº 14 de 8 de janeiro, de 2023, essa decretação de intervenção federal ocorreu no Distrito Federal e teve “o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” (as intervenções federais ocorridas em 2018 no Rio de Janeiro e em Roraima ocorreram durante sessão legislativa ordinária e, por isso, não houve necessidade de convocação extraordinária do Congresso Nacional, uma vez que se encontrava em funcionamento ordinário).

Tendo em vista que a intervenção federal no Distrito Federal ocorreu durante o recesso legislativo, o presidente do Senado Federal convocou extraordinariamente o Congresso Nacional, sem pagamento de ajuda de custo, durante o prazo necessário para apreciar o respectivo decreto de intervenção.

ATO CONVOCATÓRIO

O Presidente do Senado Federal, no uso das atribuições previstas no inciso I do § 6º do art. 57 e nos termos do § 1º do art. 36 da Constituição da República Federativa do Brasil, faz saber que o Congresso Nacional é convocado extraordinariamente, sem pagamento de ajuda de custo, durante o prazo necessário para apreciar o Decreto nº 11.377, de 08 de janeiro de 2023, que “decreta intervenção federal no Distrito Federal com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, nos termos que especifica”.

Congresso Nacional, em 08 de janeiro de 2023

Senador Rodrigo Pacheco

Presidente do Senado Federal

(DCN de 8/1/2023, p. 5)

A rigor, a convocação do Congresso Nacional para receber o compromisso e dar posse ao presidente e ao vice-presidente da República eleitos em 2022 – a sessão solene ocorreu em 1º de janeiro de 2023 – ensejou a realização da 1ª Sessão Legislativa Extraordinária da 56ª Legislatura, uma vez que não havia ocorrido nenhuma outra convocação do Congresso Nacional nos termos do art. 57, § 6º, da CF na citada legislatura. Mas, como será demonstrado a seguir, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal adotaram entendimentos diferentes quando da designação da sessão legislativa extraordinária decorrente da convocação extraordinária do Congresso Nacional para apreciar o citado Decreto nº 11.377, de 2023, referente à intervenção federal no Distrito Federal.

Em relação à sessão do Plenário da Câmara dos Deputados para apreciação do citado decreto de intervenção, consta da súmula da sessão que o evento era da 1ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 56ª Legislatura (DCD de 10 de janeiro de 2023, p. 4). Por sua vez, ao apreciar esse decreto, o Senado Federal registrou que a sessão do Plenário dessa Casa ocorreu na 2ª Sessão Legislativa Extraordinária da 56ª Legislatura.

Considerando o disposto no art. 57, § 6º, da Constituição Federal, que elenca dentre as hipóteses de convocação extraordinária do Congresso Nacional tanto o compromisso de posse do presidente e vice-presidente da República quanto a decretação de intervenção federal, nos alinhamos com o entendimento registrado pelo

Senado Federal de que a apreciação do decreto de intervenção ocorreu na 2ª Sessão Legislativa Extraordinária da 56ª Legislatura. Afinal, uma vez que houve convocação do Congresso Nacional para o compromisso de posse do presidente e vice-presidente da República em 1º de janeiro de 2023, a sessão conjunta solene ocorrida nessa data somente poderia ter sido realizada em sessão legislativa extraordinária, no caso, a 1ª Sessão Legislativa Extraordinária da 56ª Legislatura, uma vez que as Casas não realizam sessões do Plenário durante o recesso legislativo e a sessão legislativa ordinária ocorre de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro de cada ano.

O fato de a Câmara dos Deputados não ter computado a sessão conjunta para compromisso de posse do presidente e do vice-presidente da República ocorrida em 2023 na contagem das sessões legislativas extraordinárias da 56ª Legislatura tem precedente. Em 1999, a sessão conjunta para posse do presidente e vice-presidente da República em 1º de janeiro de 1999 não entrou na contagem das sessões legislativas extraordinárias pelas duas Casas do Congresso Nacional. Em janeiro de 1998 ocorreu a 6ª SLE da 50ª Legislatura (*DCD* de 8 de janeiro de 1998, p. 10, e *DSF* de 8 de janeiro de 1998, p. 15) e a partir de 4 de janeiro iniciou-se a 7ª SLE da 50ª Legislatura (*DCD* de 5 de janeiro 1999, p. 13, e *DSF* de 5 de janeiro de 1998, p. 7). Apesar de ter ocorrido a sessão conjunta para posse do presidente e vice-presidente da República em 1º de janeiro de 1999 (*DCN* de 2 de janeiro de 1999, p. 3), esse evento não entrou na contagem de SLEs da 50ª Legislatura pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Pelo exposto, defendemos a tese de que a convocação do Congresso Nacional pelo presidente do Senado Federal, nos termos previstos no inciso I do § 6º do art. 57 da Constituição Federal, para fins de compromisso e posse do presidente e do vice-presidente da República na data fixada no art. 82 da CF (5 de janeiro a partir de 2027 e não mais 1º de janeiro, como ocorreu até 2023), enseja a realização de sessão legislativa extraordinária, na qual ocorrerá a respectiva sessão conjunta solene (CF, art. 57, § 3º, III, e § 6º, I, parte final; combinado com RCCN, art. 1º, II, e § 2º, e arts. 60 a 67). Na hipótese de o Congresso Nacional haver sido convocado extraordinariamente por algum dos motivos previstos no art. 57, § 6º, da CF para período que inclua o dia da posse presidencial, a sessão conjunta respectiva poderá ser realizada dentro da SLE em andamento, seja por constar no ato convocatório originário ou mediante seu aditamento. A título de exemplo dessa possibilidade, cumpre registrar que, no final da 49ª Legislatura, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 15 de dezembro de 1994, convocaram o Congresso Nacional para o período de 16 de dezembro de 1994 a 31 de janeiro de 1995, e, como a posse presidencial ocorreria em 1º de janeiro de 1995, incluíram essa matéria no ato convocatório respectivo, em que constou o seguinte item “3. dar cumprimento ao disposto nos arts. 78 a 81 da Constituição Federal” (*DCN*, de 17 de dezembro de 1994, p. 3.403 e 3.406).

Cumpre ressaltar que, em caso de sucessão presidencial (CF, arts. 79 e 81), como as ocorridas em 1992 e 2016, a sessão conjunta para tomada do compromisso de posse do presidente da República não tem data fixada na Constituição nem em lei. Então, caso a cerimônia de posse seja realizada em data compreendida entre 2 de fevereiro e 17 de julho e 1º de agosto e 22 de dezembro, e suas prorrogações, o evento

ocorrerá em sessão legislativa ordinária, sendo desnecessária a convocação extraordinária do Congresso Nacional, pois, tendo em vista que o Poder Legislativo estará em funcionamento ordinário, será suficiente a convocação da sessão conjunta solene para essa finalidade.

Por fim, propomos que o ato convocatório para a tomada do compromisso de posse do presidente e do vice-presidente da República para o próximo mandato, em 2027, siga os moldes do ato de convocação para apreciar o decreto de intervenção no Distrito Federal em janeiro de 2023, na forma da seguinte minuta de texto:

ATO CONVOCATÓRIO

O Presidente do Senado Federal, nos termos do inciso I, *in fine*, do § 6º do art. 57, combinado com o art. 82 da Constituição da República Federativa do Brasil, faz saber que o Congresso Nacional está convocado extraordinariamente, sem pagamento de ajuda de custo, para realizar sessão conjunta solene destinada a receber o compromisso e dar posse ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, eleitos em XX (dia da eleição) de outubro do corrente ano, a realizar-se no dia 5 de janeiro de 2027, às quinze horas, no Plenário da Câmara dos Deputados.

Congresso Nacional, em 22 de dezembro de 2026

Senador Nome parlamentar

Presidente do Senado Federal

RESUMO

Convocação extraordinária do Congresso Nacional

Quem pode convocar e os casos para convocação:

- 1) O presidente do Senado Federal (sozinho e independentemente de qualquer aprovação) poderá convocar o Congresso Nacional nos quatro casos a seguir:
 - a) decretação de Estado de Defesa;
 - b) decretação de Intervenção Federal;
 - c) pedido de autorização para decretação de Estado de Sítio;
 - d) compromisso e posse do presidente e do vice-presidente da República.
- 2) Em caso de urgência ou relevância (basta um desses requisitos), sujeita a convocação à aprovação da maioria absoluta dos membros de ambas as Casas, poderá(ão) convocar o Congresso Nacional:
 - a) o presidente da República (sozinho);
 - b) os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (conjuntamente);
 - c) a maioria dos membros de ambas as Casas (257 deputados + 41 senadores, no mínimo, que representam a maioria absoluta de cada Casa).

IMPORTANTE

Alterações promovidas por emendas constitucionais relativas às convocações extraordinárias do Congresso Nacional:

EC nº 32/2001

No transcorrer de sessão legislativa extraordinária, que sempre resulta de convocação extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria

constante da pauta de convocação, ou seja, os parlamentares deliberarão estritamente sobre a matéria objeto da convocação e sobre as medidas provisórias que se encontrem em vigor na data da convocação extraordinária, cuja inclusão em pauta se dá automaticamente (CF, art. 57, §§ 7º e 8º).

EC nº 50/2006

- 1) A convocação extraordinária do Congresso Nacional em razão de urgência ou de interesse público relevante somente implicará a realização de sessão legislativa extraordinária se for aprovada pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 57, § 6º, II).
- 2) É vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação (CF, art. 57, § 7º, *in fine*).

3. Sessão conjunta do Congresso Nacional

Sessão conjunta do Congresso Nacional é a ocasião em que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se reúnem conjuntamente para tratar de assuntos de competência das duas Casas, por previsão constitucional e regimental, ou apenas por determinação do Regimento Comum do Congresso Nacional.

O quadro 6 a seguir apresenta uma comparação entre os casos de sessão conjunta do Congresso Nacional previstos expressamente no § 3º do art. 57 da Constituição Federal e no art. 1º do Regimento Comum do Congresso Nacional (os demais casos de sessão conjunta constam do quadro 7).

Quadro 6 – Casos de sessão conjunta na Constituição e no Regimento Comum

Constituição Federal – Casos expressos (art. 57, § 3º)	Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 1º)
Inaugurar a sessão legislativa	Inaugurar a sessão legislativa
Elaborar o regimento comum às duas Casas	Elaborar o regimento comum às duas Casas
Regular a criação de serviços comuns às duas Casas	Caso incluído na previsão do RCCN de atender aos demais casos previstos na Constituição
Receber o compromisso de posse do presidente e do vice-presidente da República	Dar posse ao presidente e ao vice-presidente da República eleitos
Conhecer do veto ¹ e sobre ele deliberar	Conhecer de matéria vetada ² e sobre ela deliberar
–	Promulgar emendas à Constituição
–	Discutir e votar o Orçamento
–	Delegar ao presidente da República poderes para legislar
Outros casos previstos na Constituição	Demais casos previstos na Constituição e no Regimento Comum

Fonte: Elaboração dos autores.

Notas: 1 Com o advento da Resolução nº 1 de 2013-CN, que alterou as regras do Regimento Comum (Resolução nº 1, de 1970-CN), para análise de vetos pelo Congresso Nacional, não mais se faz necessária a convocação de sessão conjunta do Congresso, a realizar-se dentro de 72 horas, para dar conhecimento do veto. Anteriormente, essa sessão era realizada como condição para início da fluência do prazo constitucional de trinta dias para apreciação do veto (CF, art. 66, § 4º, c/c RCCN, art. 104, § 1º, com a redação em vigor

até a promulgação da Resolução nº 1 de 2013-CN). Sobre o conhecimento do veto pelo Congresso Nacional, cabe registrar que tanto a Constituição (CF, art. 57, § 3º, IV) quanto o Regimento Comum (RCCN, art. 1º, VI) preveem o conhecimento do veto em sessão conjunta (Para mais informações, *vide* Capítulo 6, Do veto).

2 Idem.

Cumpre destacar algumas questões referentes ao local e ao processo de votação.

Local

Plenário da Câmara dos Deputados, salvo escolha prévia de outro local.

Exemplos:

- a) a sessão conjunta, solene, para instalação da 1ª sessão legislativa ordinária da 57ª legislatura ocorreu no plenário da Câmara dos Deputados;
- b) a sessão conjunta, solene, para instalação da 2ª sessão legislativa ordinária da 52ª legislatura ocorreu no plenário do Senado Federal (*DCN*, 18/2/2004, p. 86).

Considerando-se as quinze sessões conjuntas realizadas no período de 2/2/2023 a 12/7/2023 (da 1ª à 15ª de 2023), é possível observar que as duas únicas sessões convocadas para deliberação de matérias, no caso vetos, ocorreram no plenário da Câmara dos Deputados. No caso de sessão conjunta de caráter solene, enquanto apenas cinco tiveram o plenário da Câmara dos Deputados como cenário, oito ocorreram no plenário do Senado Federal. Por exemplo, em 12/07/2023, a 15ª sessão conjunta, destinada à deliberação de vetos e projetos de lei do Congresso Nacional, foi realizada no plenário da Câmara dos Deputados. Por sua vez, ainda nesse mesmo mês, em 05/07/2023, o Congresso Nacional realizou sessão solene para promulgação da Emenda Constitucional nº 129 de 2023 (assegura prazo de vigência adicional aos instrumentos de permissão lotérica) no plenário do Senado Federal.

Quadro 7 – Sessões conjuntas realizadas no período de 2/2/2023 a 12/7/2023

Sessão conjunta	Data	Plenário	Caráter	Finalidade
1ª Sessão Solene	2/2/2023	CD	Solene	Destinada a inaugurar a 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura
2ª Sessão Solene	15/2/2023	SF	Solene	Destinada a comemorar os 130 anos de atividade do Tribunal de Contas da União – TCU. Requerentes: senador Veneziano Vital do Rêgo e deputado Hugo Motta.
3ª Sessão Solene	1/3/2023	SF	Solene	Sessão Solene destinada a homenagear Rui Barbosa, patrono do Senado Federal, por ocasião da passagem do centenário de seu falecimento.

Sessão conjunta	Data	Plenário	Caráter	Finalidade
4ª Sessão Solene	28/3/2023	CD	Solene	Sessão Solene destinada ao Lançamento da 28ª edição da Agenda Legislativa da Indústria 2023. Requerentes: senadores Eduardo Gomes; Fabiano Contarato e deputados José Guimarães e Arnaldo Jardim.
54ª Sessão Conjunta	26/4/2023	CD	Deliberativa	Destinada à deliberação dos Vetos nºs 46 e 67, de 2021; 30, 33, 34, 39, 43, 53, 54, 56 a 65, de 2022; e 1 a 7 de 2023; e dos Projetos de Lei do Congresso Nacional nºs 1, 2, 3 e 5, de 2023.
6ª Sessão Solene	15/5/2023	SF	Solene	Destinada a homenagear o Estado de Israel pelos 75 anos decorridos desde sua criação. Requerentes: senador Carlos Viana e deputado Samuel Viana.
7ª Sessão Solene	17/5/2023	SF	Solene	Sessão Solene destinada a comemorar o Dia da Defensora e do Defensor Público. Requerentes: senador Fabiano Contarato, deputada Jack Rocha e outros.
8ª Sessão Solene	22/5/2023	CD	Solene	Sessão Solene destinada a promover a ação do Dia Livre de Impostos e reforçar a importância do diálogo sobre a pauta da Reforma Tributária. Requerentes: senador Efraim Filho, senador Alan Rick e deputado Domingos Sávio.
9ª Sessão Conjunta	26/5/2023	CD	Solene	Sessão Solene destinada a comemorar o Dia Nacional do Líder Comunitário. Requerentes: senador Izalci Lucas e deputado Vitor Lippi.
10ª Sessão Solene	28/6/2023	SF	Solene	Sessão Solene destinada a celebrar os 150 anos do nascimento de Alberto Santos Dumont. Requerentes: senador Rodrigo Pacheco e deputado Luiz Fernando Faria.
11ª Sessão Solene	30/6/2023	CD	Solene	Destinada a comemorar o Dia Nacional do Quadrilheiro Junino. Requerentes: senador Izalci Lucas e deputado Defensor Stélio Dener.
12ª Sessão Solene	3/7/2023	SF	Solene	Destinada a comemorar o Dia Mundial do Refugiado. Requerentes: senadora Mara Gabrilli e deputado Túlio Gadêlha (REQ 11/2023 Mesa-CN).

Sessão conjunta	Data	Plenário	Caráter	Finalidade
13ª Sessão Solene	5/7/2023	SF	Solene	Sessão Solene do Congresso Nacional destinada a comemorar o Bicentenário da Independência da Bahia. Requerentes: senadores Jaques Wagner e Randolfe e deputados Bacelar, Alice Portugal, Lídice da Mata e Rogéria Santos.
14ª Sessão Solene	5/7/2023	SF	Solene	Sessão Solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da Emenda à Constituição nº 129 de 2023 (PEC 43/2022), que “Acrescenta o art. 123 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar prazo de vigência adicional aos instrumentos de permissão lotérica.”
15ª Sessão Solene	12/7/2023	CD	Solene	Destinada à deliberação dos Vetos nºs 46 e 67, de 2021; 30, 33, 34, 39, 57, 58, 63, 64 e 65, de 2022; e 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 de 2023; e dos Projetos de Lei do Congresso Nacional nºs 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, de 2023.

Processo de votação

- 1) Votos computados separadamente.

Em regra, primeiro votam os deputados; depois, os senadores. Excepcionalmente, os senadores votam antes dos deputados. Isso ocorre apenas na votação sobre veto presidencial a projeto de iniciativa de senador (RCCN, art. 43, § 2º).

- 2) O voto contrário de uma das Casas importará a rejeição da matéria (RCCN, art. 43, § 1º).

Exemplificativamente, citamos a votação dos destaques ao PLN nº 40, de 2005, que originou a Lei nº 11.306/2006 (Lei Orçamentária Anual de 2006). Na sinopse de tramitação do referido projeto, em relação à votação dessa matéria ocorrida em 18/4/2006, consta a seguinte informação: “Rejeitados na Câmara dos Deputados, em globo, os destaques, deixando de ser submetidos ao Senado”. Com remissão à publicação no *DCN* 19/4/2006, p. 972-995, Pub. nº 7, e *DCN* 19/4/2006, p. 1001-1080.

IMPORTANTE

Sessão conjunta equivale à reunião simultânea, no mesmo local, das duas Casas legislativas, e pressupõe a manifestação separada de cada uma delas na votação. Por isso, não deve ser confundida com a sessão unicameral, ocorrida apenas na revisão constitucional (concluída em 1994), ocasião em que as duas Câmaras se fundiram em uma só, e os votos de deputados e senadores foram computados conjunta e indistintamente.

Uma vez conhecidas as situações em que o Congresso Nacional realiza sessões conjuntas, deve-se observar que não há habitualidade semanal, quinzenal ou, ainda, mensal na realização dessas sessões e, provavelmente, por isso, o Regimento Comum não qualificou as sessões conjuntas como ordinárias ou extraordinárias. Para fins didáticos, sugerimos a seguinte classificação das sessões conjuntas:

- 1) Quanto ao caráter solene:
 - a) solene;
 - b) não solene.
- 2) Quanto ao caráter deliberativo:
 - a) deliberativa;
 - b) não deliberativa.

As sessões solenes sempre serão não deliberativas. As sessões não solenes poderão ser deliberativas ou não deliberativas, conforme demonstra o quadro 8 a seguir:

Quadro 8 – Classificação das sessões conjuntas quanto ao caráter solene ou deliberativo

Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 1º)	Caráter solene	Caráter deliberativo
Inaugurar a sessão legislativa (CF, art. 57, § 3º, I; RCCN, art. 1º, I, e § 2º).	Sim	Não
Dar posse ao presidente e ao vice-presidente da República eleitos (CF, art. 57, § 3º, III; RCCN, art. 1º, II, e § 2º).	Sim	Não
Promulgar emendas à Constituição (CF, art. 60, § 3º; RCCN, art. 1º, III, e § 2º).	Sim	Não
Elaborar ou reformar o Regimento Comum às duas Casas (CF, art. 57, § 3º, II; RCCN, art. 1º, XI).	Não	Sim
Discutir e votar o Orçamento (CF, arts. 48, II, e 166, <i>caput</i> ; RCCN, art. 1º, V).	Não	Sim
Conhecer da matéria vetada (CF, art. 57, § 3º, IV; RCCN, art. 1º, VI).	Não	Não
Deliberar sobre a matéria vetada ¹ (CF, art. 57, § 3º, IV; RCCN, art. 1º, VI).	Não	Sim
Delegar ao presidente da República poderes para legislar (CF, art. 68; RCCN, art. 1º, IX).	Não	Sim
Regular a criação de serviços comuns às duas Casas ² (CF, art. 57, § 3º, II, <i>in fine</i> ; RCCN, art. 1º, XII).	Não	Sim

Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 1º)		Caráter solene	Caráter deliberativo
Atender aos demais casos previstos no Regimento Comum ³ (RCCN, art. 1º, XII).	Homenagear (recepcionar) chefe de Estado estrangeiro (RCCN, arts. 1º, § 1º, e 68 a 71).	Sim	Não
	Comemorar data nacional (RCCN, art. 1º, § 1º).		
	Receber e ler a mensagem do presidente da República que encaminha o projeto de lei orçamentária (RCCN, art. 89).	Não	Não
	Criar comissão mista parlamentar de inquérito (RCCN, art. 21).	Não	Não
Atender aos demais casos previstos na Constituição ⁴ (CF, art. 57, § 3º, <i>caput</i> ; RCCN, art. 1º, XII).		–	–

Fonte: Elaboração dos autores.

- Notas: 1 Um único inciso tanto da CF como do RCCN inclui duas previsões quanto ao veto: conhecer do veto e deliberar sobre ele. Para mais informações sobre conhecimento do veto, *vide* Capítulo 6, Do veto.
- 2 Quanto à previsão de realizar sessão conjunta para atender aos demais casos previstos na Constituição e não mencionados no Regimento Comum, registramos o de regular a criação de serviços comuns às duas Casas (CF, art. 57, § 3º, II).
- 3 Os demais casos de sessão conjunta previstos no Regimento Comum são: sessão destinada a homenagear chefes de Estado estrangeiros, sessão comemorativa de data nacional, sessão para recebimento e leitura da mensagem do presidente da República encaminhando projeto de lei orçamentária, e criação de comissão mista parlamentar de inquérito (RCCN, arts. 1º, § 1º, 21, 68 a 71 e 89).
- 4 No que se refere à disposição de atender aos demais casos previstos na Constituição (CF, art. 57, § 3º, *caput*), o caráter solene ou deliberativo dependerá do eventual caso que venha a ser identificado. Em relação aos demais casos de sessão conjunta previstos na Constituição, Silva registra: “não os encontramos” (SILVA, 2016, p. 523). Em nossa opinião, porém, deve-se considerar um caso de sessão conjunta a hipótese constante do § 3º do art. 68 da CF, que possibilita a apreciação pelo Congresso Nacional, em votação única, de projeto de lei delegada, abordado no Regimento Comum pelos arts. 123, *in fine*, e 124 a 127.

4. Direção dos trabalhos

4.1 Mesas diretoras

A Constituição Federal previu a eleição das Mesas Diretoras das Casas legislativas federais, bem como a formação da Mesa do Congresso Nacional a partir da composição daquelas. Nos termos constitucionais, esta última será presidida pelo presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (CF, art. 57, §§ 4º e 5º). No silêncio constitucional, coube aos regimentos das Casas legislativas definirem a quantidade de membros e os tipos de cargos que compõem as Mesas diretoras respectivas e, por consequência, a Mesa do Congresso Nacional.

4.1.1 Composição

Em conformidade com o disposto nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pode-se afirmar que cada uma das três Mesas em comento é composta por sete membros, sendo um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários (RICD, art. 14, § 1º, e RISF, art. 46, *caput*). Tal entendimento, não

obstante o RCCN não se referir à composição da Mesa do Congresso Nacional, foi firmado pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e comunicado na sessão conjunta de 22 de setembro de 1993 (BRASIL, 2015, p. 296).

Apesar de tão somente o RICD registrar que a Mesa é composta de Presidência e Secretaria (RICD, art. 14, § 1º), essa estrutura, pelo menos para fins didáticos, serve para ilustrar a composição de cada uma das três Mesas diretoras.

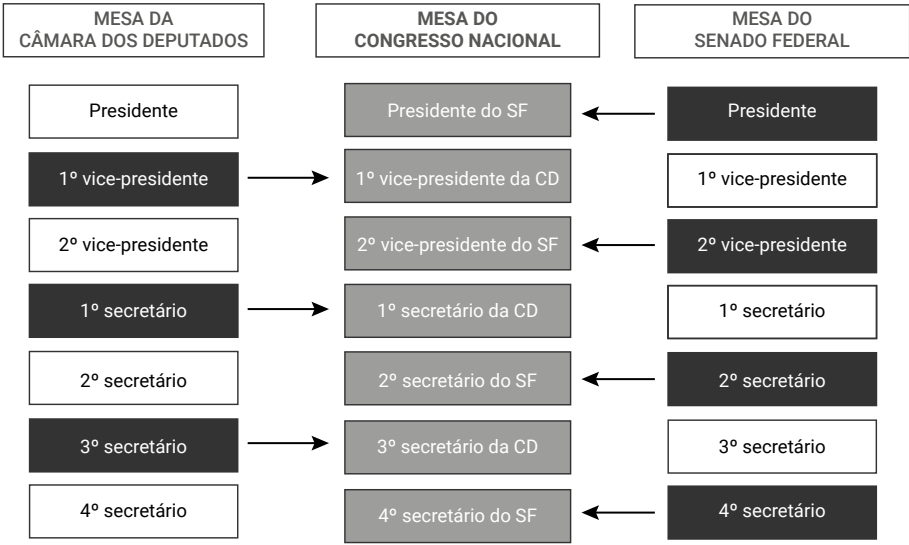
Presidência: presidente e dois vice-presidentes.

Secretaria: quatro secretários (numeração ordinal).

Cumpra-se notar que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal contam, ainda, com suplentes de secretário, que não são membros das Mesas. O RCCN, porém, não prevê tal hipótese em relação aos secretários da Mesa do Congresso Nacional, ou seja, inexistente a figura de suplente de secretário na Mesa Diretora do Congresso Nacional.

O esquema a seguir ilustra a composição das Mesas das Casas legislativas federais e do Congresso Nacional. As setas indicam quais membros das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados integram a Mesa do Congresso Nacional, que é constituída nos termos do § 5º do art. 57 da CF.

Figura 2 – Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e formação da Mesa do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração dos autores.

4.1.2 Função

Neste estudo, o leitor poderá distinguir as três Mesas e a função de direção dos trabalhos que cada uma exerce. Para aqueles que tenham interesse em conhecer as competências constitucionais das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, é indicada a leitura dos arts. 50, § 2º; 55, § 3º; 57, § 5º; 60, § 3º; e 103, III, todos da Constituição Federal.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados lista as competências da Mesa Diretora, dos membros desta e dos suplentes de secretário nos arts. 15, 17 a 19 e

19-A, respectivamente. Por sua vez, o Regimento Interno do Senado Federal relaciona as atribuições dos membros da Mesa nos arts. 48 a 58, mas não apresenta as atribuições da Mesa como colegiado reunidas em um rol, registrando-as de maneira esparsa no texto regimental. Quanto às atribuições dos suplentes de secretários, o RISF apenas informa que lhes cabe substituir os secretários. Na Câmara dos Deputados, as atribuições dos membros da Mesa constam ainda por previsão regimental, do Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 95 de 11/4/2013, com o acréscimo promovido pelo Ato da Mesa nº 204 de 23/10/2017. Por exemplo, de acordo com esse ato, é atribuição do primeiro vice-presidente analisar os requerimentos de informação às autoridades, preliminarmente à deliberação da Mesa Diretora da Casa, proferindo parecer opinativo sobre seu encaminhamento.

No que se refere à direção dos trabalhos legislativos, deve-se considerar a existência de três órgãos diretores: a Mesa do Congresso Nacional, a Mesa da Câmara dos Deputados e a Mesa do Senado Federal (CF, art. 57, §§ 4º e 5º). A primeira é responsável pela direção das sessões conjuntas do Congresso Nacional. As outras duas, separadamente, dirigem os trabalhos da Casa respectiva e, em conjunto, promulgam as emendas à Constituição, além de, conforme mencionado neste tópico, acumularem outras atribuições previstas na Constituição Federal e nos regimentos internos.

Esclarecendo:

- 1) Mesa do Congresso Nacional – dirige as sessões conjuntas do Congresso Nacional.
- 2) Mesa da Câmara dos Deputados – dirige os trabalhos legislativos e os serviços administrativos dessa Casa legislativa.
- 3) Mesa do Senado Federal – dirige os trabalhos dessa Casa legislativa.
- 4) Em conjunto, a Mesa da Câmara e a Mesa do Senado promulgam as emendas à Constituição em sessão conjunta e solene do Congresso Nacional (CF, art. 60, § 3º, e RCCN, arts. 1º, III, e 85).

CURIOSIDADE

Dirigir as sessões conjuntas em geral: Mesa do Congresso Nacional (uma Mesa).

Promulgar emendas à Constituição: Mesa da Câmara + Mesa do Senado (duas Mesas).

Como a promulgação de emendas à Constituição ocorre em sessão conjunta e solene do Congresso Nacional, nesse caso, em tese, as três Mesas se reúnem no mesmo local, isto é, a Mesa do Congresso Nacional dirige a sessão conjunta e as Mesas da Câmara e do Senado promulgam as emendas à Constituição.

De acordo com o art. 53 do RCCN, nas sessões solenes, integram a Mesa o presidente da Câmara e, mediante convite, o presidente do Supremo Tribunal Federal. Nesse caso, esta deve ser entendida como Mesa dos trabalhos e não como Mesa do Congresso Nacional.

4.1.3 Mesa do Congresso Nacional: presidência

Conforme explicado em Santos (2013, p. 25-26), o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Cada uma dessas Casas é, de maneira singular, dotada de autonomia política e orçamentária e detém, dentre outras, competência privativa para dispor sobre sua organização e funcionamento. O presidente da Câmara e o presidente do Senado são escolhidos pelos seus pares no processo de eleição das respectivas Mesas diretoras, que se realiza em sessões preparatórias no primeiro e no terceiro anos da legislatura. Pelo exposto, considerando ainda que a Mesa do Congresso Nacional é presidida pelo presidente do Senado Federal, cumpre salientar as diferenças entre as expressões “presidente da Mesa do Congresso Nacional” e “presidente do Congresso Nacional”.

Quando da atuação conjunta das duas Casas, a direção dos trabalhos fica a cargo da Mesa do Congresso Nacional, que é presidida pelo presidente do Senado Federal (CF, art. 57, § 5º). Apesar dessa previsão, é importante esclarecer que a Constituição Federal e o Regimento Comum não registram as expressões “presidente da Mesa do Congresso Nacional” nem “presidente do Congresso Nacional”, denominações que costumam aparecer no vocabulário legislativo e jornalístico. Em documentos oficiais, o Congresso Nacional tem se servido da expressão “presidente da Mesa do Congresso Nacional”, a qual, em nossa opinião, é a expressão mais adequada para a função exercida pelo presidente do Senado Federal, por força do mandamento constitucional já referido. Essa utilização pode ser verificada, por exemplo, no art. 12 da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, que dispõe sobre a apreciação de medidas provisórias; no art. 7º da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2006, que dispõe sobre Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; no Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 34, de 2019, que declara a expiração de prazo da Medida Provisória nº 865, de 2018 (DCN de 6/6/2019, p. 273); e no Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 33 de 2023, que prorroga a vigência da Medida Provisória nº 1.168, de 3 de abril de 2023.

Por sua vez, a expressão “presidente do Congresso Nacional” costuma aparecer na linguagem coloquial, como na fala do senador Rodrigo Pacheco, presidente da Mesa do Congresso Nacional, na Sessão Conjunta Solene de 30/6/2023, em que afirmou prestar homenagens “na qualidade de presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional” (DCN, de 6/7/2023, p. 73). Essa expressão também consta em textos jornalísticos, como, por exemplo, na notícia de 28/4/2023 da Agência Senado: “Conselho de Comunicação Social será empossado na quarta-feira”, não se afirma “serão empossados na quarta-feira (3) pelo presidente do Congresso, senador Rodrigo Pacheco.” e na notícia da Agência Câmara de 1/2/2023, “Marcos Pereira promete independência na Câmara e no Congresso, na qual se afirma “ele será substituto do presidente do Congresso à frente das sessões conjuntas”. Na edição de 2008 do *Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional*, Santos, Nóbrega Netto e Carneiro apresentaram quatro questões de provas de concursos públicos que contêm a expressão “presidente do Congresso Nacional”. Apesar de, nos quatro casos, os itens que incluíam tal expressão terem sido considerados incorretos, não se pode afirmar que o erro

estava no emprego da denominação “presidente do Congresso Nacional”, pois havia outras justificativas para que os examinadores os considerassem errados. Ocorrências semelhantes podem ser verificadas em provas para cargos no Senado Federal aplicadas em 2008 pela Fundação Getúlio Vargas. Situação diferente ocorreu em 2012 na prova para Analista Legislativo da Câmara dos Deputados em que o Cespe utilizou a expressão “presidente do Congresso Nacional” no enunciado referente a cinco itens, dos quais somente um foi considerado correto.

4.1.4 Mesa do Congresso Nacional: substituição do presidente

De acordo com Santos (2013, p. 26-27), caso seja necessário convocar sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e o presidente do Senado Federal encontre-se, por exemplo, em missão oficial no exterior, caberá ao primeiro vice-presidente da Mesa do Congresso Nacional – cargo exercido pelo primeiro vice-presidente da Câmara dos Deputados – convocar a referida sessão (e não ao primeiro vice-presidente do Senado Federal, que, ainda que esteja no exercício da Presidência do Senado Federal, não integra a Mesa do Congresso Nacional). A esse respeito, cabe registrar que o Supremo Tribunal Federal já cassou a convocação de sessão conjunta das Casas do Congresso Nacional promovida pelo primeiro vice-presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência (RCCN, 2011, p. 285-286).

Por outro lado, na prática legislativa, quando o presidente do Senado Federal se encontra impedido de exercer a competência prevista no art. 52 do RCCN e promulgar decreto legislativo que contenha matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, tal normativo recebe a assinatura do primeiro-vice-presidente do Senado Federal (e não a do primeiro-vice-presidente da Mesa do Congresso Nacional). A interpretação aplicada à promulgação de decretos legislativos possivelmente ampara-se no Regimento Interno do Senado Federal, que confere ao seu presidente competência para promulgar os decretos legislativos e ao seu primeiro vice-presidente a atribuição de substituir o presidente daquela Casa nas suas faltas ou impedimentos (RISF, arts. 48, XXVIII, e 52, I). A título de exemplo dessa interpretação, cabe informar que o primeiro vice-presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência, promulgou o Decreto Legislativo nº 117/2020. Essa interpretação, salvo melhor juízo, merece ser questionada por destoar do entendimento aplicável aos demais casos de substituição do presidente do Senado, na qualidade de presidente da Mesa do Congresso Nacional, em atribuições que lhe sejam conferidas pelo Regimento Comum. A rigor, tal substituição recai sobre o primeiro vice-presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Para melhor compreensão dessa questão, cumpre esclarecer que, nos impedimentos do presidente do Senado Federal – que se refletem na Presidência da Mesa do Congresso Nacional – as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, em geral, são promulgadas pelo primeiro vice-presidente da Mesa do Congresso Nacional, cargo exercido pelo primeiro vice-presidente da Câmara dos Deputados. Esse entendimento se aplica, entre outros casos, à promulgação de resoluções do Congresso Nacional (Resolução nº 1, de 2000-CN, Resolução nº 3, de 2000-CN e Resolução nº 2, de 2007-CN, por exemplo), de lei decorrente de aprovação de medida provisória (Leis nº 10.276, de 2001, e nº 11.538, de 2007, por exemplo), e de ato do

presidente da Mesa do Congresso Nacional que prorroga o prazo de vigência de medida provisória (Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 72, de 2007, por exemplo) e de ato declaratório do presidente da Mesa do Congresso Nacional que comunica o encerramento de prazo de vigência de medida provisória (Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 34, de 2010, por exemplo).

Cumpra esclarecer que há registros de resoluções do Congresso Nacional promulgadas pelo primeiro vice-presidente do Senado Federal (Resoluções nºs 2 e 3 de 1990), mas essas ocorrências são anteriores à manifestação do STF sobre o critério para substituição do presidente da Mesa do Congresso Nacional e à decisão das Mesas da CD e SF sobre a composição da Mesa do CN (RCCN, 2019, p. 216).

Por fim, cumpre esclarecer que, quando o presidente e o primeiro vice-presidente da Mesa do Congresso Nacional encontrarem-se impedidos, a promulgação dessas matérias caberá ao segundo vice-presidente da Mesa do Congresso Nacional, no exercício da Presidência. A esse respeito, cabe citar, como exemplos, a Lei nº 12.218/2010 e o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 28, de 2019, ambos promulgados pelo segundo vice-presidente da Mesa do Congresso Nacional.

5. Lideranças no Congresso Nacional

5.1 Considerações iniciais

Preliminarmente, cabe registrar que, por se tratar de um estudo do Regimento Comum do Congresso Nacional, o cerne dessa abordagem são as lideranças partidárias para efeitos regimentais, não havendo a intenção de se fazer referência a lideranças políticas ou partidárias *in genere*.⁴

Silva ensina que:

Os deputados na Câmara e os senadores no Senado, agrupados por representação partidária, constituem as *bancadas partidárias*, que se organizam no início de cada legislatura e que se prolongam até o seu final; nesse período podem sofrer alterações com a transferência de membros seus para outra bancada, em decorrência de adoção de outra legenda partidária, pois que as bancadas se constituem exatamente das representações partidárias das Casas do Congresso. (SILVA, 2017, p. 95)

Em conformidade com as regras estabelecidas nos respectivos regimentos, Câmara e Senado permitem que sejam constituídas lideranças de representações partidárias (partidos), de blocos parlamentares (compostos por dois ou mais partidos), da Maioria, da Minoria e do Governo para o desempenho de prerrogativas regimentais (RICD, arts. 9º, 10 e 12, *caput* e § 2º, e RISF, arts. 61 a 66-A). Cada liderança é constituída de líder e vice-líder(es).

O Regimento Comum prevê a constituição de apenas duas lideranças no Congresso Nacional: a liderança do Governo e a da Minoria. Quanto às demais, já existentes e

4 Sobre esse assunto, no Parecer nº 480 de 1990, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal, o relator, senador José Paulo Bisol, iniciou com a definição de algumas premissas óbvias: "o conceito de liderança de que se trata não é o de liderança política nem o de liderança partidária *in genere*, e sim, estritamente, o de liderança partidária para efeitos regimentais".

constituídas nos termos dos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Regimento Comum tão somente lhes reconhece a existência, além de estabelecer que, em tais casos, a estrutura de apoio para seu funcionamento ficará a cargo da Casa a que pertencer o parlamentar. A esse respeito recuperamos comentário que apresentamos na obra *Curso de Regimento Interno*:

Embora as lideranças partidárias e de blocos parlamentares se instalem nas dependências da Câmara, bem como utilizem recursos e pessoal da Casa para desenvolverem suas atividades, não devem ser consideradas, a rigor, órgãos da Câmara, em razão do caráter partidário de suas funções e interesses. Cumpre informar que a Resolução nº 20, de 1971, que dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências, estabelece no parágrafo único de seu art. 1º que os líderes e vice-líderes contarão, cada um, no desempenho de suas funções, com a assistência dos seguintes órgãos: 1) Gabinete do líder; 2) Secretaria dos vice-líderes. (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 172)

5.2 Lideranças das representações partidárias ou de blocos parlamentares

Na liderança de partidos ou de blocos parlamentares, o líder é escolhido pela bancada respectiva. No Senado, os líderes são indicados no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, por meio de documento subscrito pela maioria dos membros da respectiva bancada e apresentado à Mesa, e podem ser substituídos em qualquer oportunidade. O Regimento da Câmara também determina que a escolha do líder seja comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação; porém, diferentemente do que prevê o estatuto interno do Senado, a indicação do líder na Câmara deve ser comunicada à Mesa no início de cada legislatura ou após a criação de bloco parlamentar. De igual forma, os líderes partidários na Câmara dos Deputados permanecerão no exercício de suas funções até que nova indicação seja feita pela respectiva representação ou, no máximo, até o encerramento da legislatura.

A quantidade de vice-líderes dependerá do tamanho da bancada. No Senado, é facultado ao líder indicar um vice-líder para cada grupo de três integrantes de bloco parlamentar ou representação partidária, assegurado pelo menos um vice-líder e não computada a fração inferior a três (RISF, art. 65, §§ 6º e 7º). Na Câmara, o líder possui a prerrogativa de indicar vice-líderes, na proporção de um para cada quatro deputados ou fração, de sua representação (RICD, art. 9º, *caput* e § 1º).

De acordo com o Regimento Comum do Congresso Nacional, as lideranças das representações partidárias em cada Casa, constituídas na forma dos respectivos regimentos, são reconhecidas nos trabalhos conjuntos do Congresso Nacional. Assim, a representação partidária que possuir liderança na Câmara, assim como aquela que possuir liderança no Senado, tem sua liderança reconhecida no Congresso Nacional para atuar nas sessões conjuntas e reuniões de comissão mista. Portanto, o partido que possuir representação e liderança na Câmara e no Senado terá ambas as lideranças reconhecidas para essas finalidades (RCCN, art. 4º).

Quadro 9 – Lideranças de representações partidárias e de blocos parlamentares

Órgão	Líder	Vice-líder(es)	Dispositivo regimental
Congresso Nacional	Reconhece as lideranças das representações partidárias em cada Casa, constituídas na forma dos respectivos regimentos		RCCN, art. 4º, <i>caput</i>
Senado Federal	Líder escolhido pela bancada	Um vice-líder para cada 3 senadores, não computada a fração inferior a três (assegurado pelo menos 1 vice-líder)	RISF, art. 65, §§ 6º e 7º
Câmara dos Deputados	Líder escolhido pela bancada	Um vice-líder para cada 4 deputados ou fração	RICD, art. 9º, § 1º

Fonte: Elaboração dos autores.

5.3 Liderança do Governo no Congresso Nacional

As lideranças do Governo não são determinadas da mesma forma que as lideranças partidárias. Nas duas Casas legislativas, os líderes do Governo são indicados pelo presidente da República e a quantidade de vice-líderes pode ser fixada no regimento da Casa ou não. Na Câmara, há previsão de vinte vice-líderes indicados pelo presidente da República e não pelo líder do Governo na Casa; o regimento do Senado, por sua vez, conferiu ao líder do Governo competência para indicar os vice-líderes, mas não fixou a quantidade.

Não obstante existir líder do Governo na Câmara e líder do Governo no Senado, o Regimento Comum do Congresso Nacional faculta ao presidente da República a indicação de um líder, que poderá escolher até dezoito vice-líderes, para atuar nos trabalhos conjuntos, ou seja, há previsão de liderança do Governo especificamente constituída para as atividades do Congresso Nacional quando da atuação conjunta de ambas as Casas legislativas.

Quadro 10 – Liderança do Governo

Órgão	Líder	Vice-líder	Dispositivo regimental
Congresso Nacional	Um, indicado pelo presidente da República.	Até dezoito, indicados pelo líder.	RCCN, art. 4º, § 2º
Senado Federal	Um, indicado pelo presidente da República.	Indicados pelo líder em quantidade não especificada no regimento.	RISF, art. 66-A, parágrafo único
Câmara dos Deputados	Um, indicado pelo presidente da República.	Vinte, indicados pelo presidente da República.	RICD, art. 11

Fonte: Elaboração dos autores.

5.4 Liderança da Minoria no Congresso Nacional

A previsão de líder da Minoria no Congresso Nacional é uma inovação no Regimento Comum, decorrente da Resolução nº 2 de 2008. A escolha será anual e ocorrerá de maneira alternada entre senadores e deputados federais, que deverão ser indicados para exercer tal função pelos líderes dos partidos das duas maiores bancadas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados que, em relação ao Governo, expressem posição diversa daquela da Maioria (RCCN, art. 4º, §§ 3º e 4º).

Assim, a cada ano, os líderes das bancadas que preencherem esses requisitos no Senado e na Câmara indicarão, juntamente, um único líder da Minoria no Congresso. A redação do § 3º do art. 4º do Regimento Comum permitiu duas interpretações desde sua inserção no texto regimental.

Inicialmente, o Congresso Nacional interpretou que a indicação do líder da Minoria seria realizada conjuntamente por quatro líderes – dois no Senado e dois na Câmara – que atendessem às exigências regimentais. Porém, a partir de 2013, a indicação desse líder passou a ser assinada apenas por um líder no Senado e outro na Câmara. Por exemplo, a primeira indicação de líder da Minoria no Congresso Nacional ocorreu em maio de 2009, oportunidade em que o expediente que indicou um deputado para exercer a função de líder da Minoria no Congresso Nacional foi assinado conjuntamente pelos líderes do PSDB e do DEM, na Câmara, e pelos líderes do DEM e do PSDB, no Senado.

A partir de 2013, passou-se a aceitar a assinatura de um único líder em cada Casa. Por exemplo, em 2015, a escolha do líder da Minoria no Congresso foi feita pelo líder do PSDB no Senado e pelo líder do PSDB na Câmara, conforme ofício publicado no DCN de 12/2/2015, p. 315. Curiosamente, em 2017, o ofício de indicação do líder da Minoria no Congresso Nacional foi assinado pelo líder do PT na Câmara e subscrito pelo líder da Minoria no Senado Federal (e não pelo líder do partido no Senado que atendia aos requisitos regimentais), conforme consta no DCN, de 23/2/2017, p. 22.

Como essa escolha é feita em conjunto pelos líderes dos partidos que elegerem as duas maiores bancadas no Senado e na Câmara que, em relação ao Governo, expressem posição diversa da Maioria (uma bancada em cada Casa), surge um grande problema: na hipótese de o presidente da República não conquistar o apoio da maioria dos integrantes de uma das Casas do Congresso Nacional – o que implicará que a Minoria de uma Casa tenha posição diversa da Minoria da outra –, um acordo para a indicação do líder da Minoria no Congresso Nacional, caso seja possível, deverá ter alto custo político.

O líder da Minoria poderá indicar dezoito vice-líderes entre os integrantes das representações partidárias que integrem a Minoria no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

Para efeito da Resolução do Congresso Nacional nº 2 de 2008, entende-se por Maioria e Minoria o disposto no art. 65, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Senado Federal, e no art. 13 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Regimento Interno do Senado Federal

Art. 65. A Maioria, a Minoria e as representações partidárias terão líderes e vice-líderes.

§ 1º A Maioria é integrada por bloco parlamentar ou representação partidária que represente a maioria absoluta da Casa.

§ 2º Formada a Maioria, a Minoria será aquela integrada pelo maior bloco parlamentar ou representação partidária que se lhe opuser.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Art. 13. Constitui a Maioria o partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao governo, expresse posição diversa da Maioria.

Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o partido ou bloco parlamentar que tiver o maior número de representantes.

Quadro 11– Liderança da Minoria

Órgão	Líder	Vice-líderes	Dispositivo regimental
Congresso Nacional	Líder indicado, conjuntamente, pelos líderes dos partidos que elegerem as duas maiores bancadas no SF e na CD e que expressarem, em relação ao Governo, posição diversa daquela da Maioria.	Dezoito vice-líderes, indicados pelo líder.	RCCN, art. 4º, §§ 3º a 5º
Senado Federal	Líder do bloco parlamentar ou representação partidária que compõe a Minoria.	Demais líderes das representações que integram o bloco parlamentar da Minoria.	RISF, art. 65, § 4º
Câmara dos Deputados	Líder escolhido pelo partido ou bloco parlamentar que compõe a Minoria.	Nove vice-líderes, indicados pelo líder.	RICD, art. 11-A

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 12 – Liderança da Maioria

Órgão	Líder	Vice-líderes	Dispositivo regimental
Congresso Nacional	Não há previsão expressa.	Não há previsão expressa.	Não há previsão expressa.
Senado Federal	Líder do bloco parlamentar ou representação partidária que compõe a Maioria.	Demais líderes das representações que integram o bloco parlamentar da Maioria.	RISF, art. 65, § 4º
Câmara dos Deputados	Líder escolhido pelo partido ou bloco parlamentar que compõe a Maioria.	Não há previsão expressa.	RICD, arts. 9º, 13 e 20, <i>caput</i>

Fonte: Elaboração dos autores.

5.5 Prerrogativas do líder

A preeminência do papel do líder nos trabalhos legislativos é reconhecida por Silva (2017, p. 96), que apresenta quatro razões para tal destaque:

- 1) o líder é o porta-voz de sua bancada e o intermediário autorizado entre esta e os órgãos legislativos;
- 2) o líder detém atribuições de realce nos trabalhos legislativos;
- 3) o líder pode falar em nome da bancada e dar orientação a esta quanto aos problemas em pauta;
- 4) o líder, enquanto condutor de seus liderados, indica-lhes os rumos a seguir nas questões parlamentares, por serem também intermediários entre a bancada e o respectivo partido ou bloco parlamentar.

As atribuições e prerrogativas do líder previstas nos regimentos legislativos são diversas. Algumas delas são conferidas exclusivamente aos líderes, enquanto outras podem ser exercidas concorrentemente por líder, presidente da Casa ou determinado número de parlamentares.

No Regimento Interno do Senado Federal, as atribuições e prerrogativas do líder encontram-se esparsas no texto. No título do RISF que dispõe sobre os blocos parlamentares, a Maioria, a Minoria e as lideranças, o legislador incluiu o art. 66 para estabelecer que:

Art. 66. É da competência dos líderes das representações partidárias, além de outras atribuições regimentais, indicar os representantes das respectivas agremiações nas comissões.

Parágrafo único. Ausente ou impedido o líder, as suas atribuições serão exercidas pelo vice-líder.

O legislador interno da Câmara dos Deputados reservou o art. 10 do RICD para listar seis importantes prerrogativas dos líderes; porém, reconheceu a existência de outras atribuições dos líderes esparsas pelo regimento (ou ao menos a sua possibilidade). O leitor pode conferir, no quadro 13 a seguir, que, das seis prerrogativas constantes do referido dispositivo, apenas três podem ser exercidas pelos líderes do Governo e da Minoria na Câmara.

Quadro 13 – Prerrogativas de líder listadas no art. 10 do RICD

Líder de partido ou bloco parlamentar	Líder do Governo ou da Minoria
Fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, c/c art. 89 (comunicação de liderança).	Fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, c/c art. 89 (comunicação de liderança).
Inscrever membros da bancada para o horário destinado às comunicações parlamentares.	–

Líder de partido ou bloco parlamentar	Líder do Governo ou da Minoria
Participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus vice-líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta.	Participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus vice-líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta.
Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto.	Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto.
Registrar os candidatos do partido ou bloco parlamentar para concorrerem aos cargos da Mesa e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º.	-
Indicar à Mesa os membros da bancada para comporem as comissões e, a qualquer tempo, substituí-los.	-

Fonte: Elaboração dos autores.

O quadro 14 a seguir apresenta, uma a uma, as atribuições e prerrogativas do líder previstas no Regimento Comum, assim como os dispositivos que as mencionam. Em adição, assinala se tais atribuições e prerrogativas são exclusivas ou concorrentes e informa, neste último caso, os demais legitimados.

Quadro 14 – Atribuições e prerrogativas do líder previstas no Regimento Comum

Exclusivas		Dispositivo do RCCN
Indicar os representantes de seu partido ¹ nas comissões.		art. 5º
Usar da palavra por até cinco minutos em qualquer fase da sessão, para comunicação urgente.		art. 6º
Discutir matéria e encaminhar votação, em caráter preferencial e independentemente de inscrição.		art. 7º
Propor adiamento de votação.		art. 40
Declarar voto de liderança (o pronunciamento dos líderes representará o voto dos seus liderados presentes).		art. 45, <i>caput</i>
Formular destaque e preferência.		art. 50
Concorrentes		Dispositivo do RCCN
Propor sessão secreta.	Concorrentemente com a Presidência.	art. 27, <i>caput</i>
Propor a inversão da ordem do dia.	Concorrentemente com a Presidência.	art. 34, parágrafo único
Propor encerramento de discussão.	Concorrentemente com 10 membros de cada Casa.	art. 39, § 1º
Requerer votação nominal.	Concorrentemente com 1/6 dos senadores (14) ou 1/6 dos deputados (86).	art. 44, parágrafo único

Exclusivas		Dispositivo do RCCN
Requerer verificação de votação.	Concorrentemente com 5 senadores ou 20 deputados.	art. 45, § 1º

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: 1 Cumpre lembrar que nada impede que o líder de um determinado partido indique, para ocupar a vaga destinada a sua agremiação, um deputado de outro partido.

Em razão da possibilidade de dois ou mais partidos constituírem bloco parlamentar, sob liderança comum, cabe transcrever excerto das conclusões do Parecer nº 480 de 1990 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal:

Ex positis, constituído o bloco parlamentar, os líderes das representações partidárias que compõem esse bloco:

- a) **perdem as atribuições regimentais da liderança** na medida em que essas atribuições são regimentalmente absorvidas pelas lideranças [líder e vice-líderes] do bloco parlamentar. Em tese, a titularidade e o exercício das que não forem absorvidas continuam, mas essa reserva parece não ocorrer no caso do Senado;
- b) conservam a condição de lideranças na bancada (para efeitos político-partidários internos) porque as representações partidárias são elementos sem os quais o bloco parlamentar é ontologicamente impossível, o que implica reconhecer que, continuando como representações partidárias no interior do bloco, carecem de lideranças no interior das representações partidárias.

Por fim, o Regimento da Câmara é expresso quanto a esse assunto e estabelece que as lideranças dos partidos que se coligarem em bloco parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais (RICD, art. 12, § 2º). A esses líderes, porém, ficou resguardado na Câmara o direito a voz no Colégio de Líderes, mas não a voto (RICD, art. 20, § 1º).

6. Das comissões mistas

6.1 Considerações iniciais

O fundamento para que existam comissões mistas no Congresso Nacional encontra-se disposto no *caput* do art. 58 da Constituição Federal, no qual se observa que estas são constituídas na forma e com atribuições previstas no Regimento Comum e no ato de que resultar a sua criação.

Nesse sentido, ressalta-se que, assim como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, o Congresso Nacional também pode constituir comissões permanentes e temporárias, sendo assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam de cada Casa legislativa na formação dessas comissões.

Segundo Lenza, as comissões mistas “são formadas por deputados e senadores para apreciar, dentre outros e em especial, os assuntos que devam ser examinados em **sessão conjunta** pelo Congresso Nacional” (LENZA, 2022, p. 597).

Sobre as comissões mistas, Silva informa que são chamadas **bicamerais** no sistema italiano e comenta sobre sua origem no caso brasileiro:

Chamadas *bicamerais* no sistema italiano, são as que se formam de deputados e senadores, a fim de estudarem assuntos expressamente fixados, especialmente aqueles que devam ser decididos pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta de suas Casas. Podem ser *permanentes* ou *especiais*.

[...]

As Comissões mistas surgiram na prática legislativa como um meio de acelerar o processo de formação de atos legislativos, e sempre deu bons resultados. Por isso, tanto a Constituição como o Regimento Comum passaram a exigí-las em função da preparação de certas matérias que requerem tomada de decisão uniforme das Casas do Congresso Nacional. (SILVA, 2017, p. 115-117)

As comissões legislativas, em razão da matéria de sua atribuição, detêm competência constitucional para:

- a) discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. Essa competência costuma ser denominada poder conclusivo, na Câmara, e poder terminativo, no Senado. Por sua vez, o Regimento Comum não prevê a possibilidade de apreciação de projeto de lei apenas por comissão. Logo, todo projeto de lei submetido ao exame de comissão mista deverá ser apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional. A rigor, os projetos de lei apreciados conjuntamente são os referentes às matérias orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e créditos adicionais, os quais se sujeitam ao exame da CMO. Posteriormente, são apreciados em sessão conjunta;
- b) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Na consideração de Silva (2006, p. 50-51), à qual aderimos, o desempenho dessa competência pelas comissões legislativas harmoniza-se com um dos cinco princípios do processo legislativo: o princípio da publicidade. Ainda que o texto consolidado do Regimento Comum não contenha a expressão “audiência pública”, as comissões mistas poderão realizar esses eventos, que se encontram previstos na Constituição Federal e nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 58, § 2º, II; RICD, arts. 255 a 258; e RISF, art. 93). Essa omissão do Regimento Comum em relação à realização de audiências públicas pelas comissões mistas é o típico caso em que se deve aplicar o disposto em seu art. 151, o qual permite que se recorra, primeiramente, ao Regimento Interno do Senado para se tentar suprir a omissão e, se esta permanecer, aplica-se então o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Acrescente-se a isso o fato de a Resolução nº 1 de 2006, que dispõe sobre a CMO e sobre matérias orçamentárias, prever, no inciso III de seu art. 3º, a possibilidade de esta comissão realizar audiências públicas com representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil. Conforme comentamos em outra oportunidade, a realização de audiência pública:

[...] visa à aproximação do cidadão com o Parlamento federal. Nela, é possível reunir representantes da sociedade organizada para debater

com os parlamentares assuntos de interesse da população. Para isso, são agendadas reuniões com vistas a colher subsídios para instruir matéria legislativa em tramitação, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, mediante requerimento de qualquer membro da comissão ou a pedido da entidade interessada (art. 255); (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 181)

- c) convocar ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições. Na verdade, as comissões poderão convocar ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. Essa prerrogativa de convocar ministro de Estado não impossibilita que o titular da pasta ministerial compareça às Casas legislativas ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu ministério;
- d) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- e) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- f) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

6.2 Comissões mistas permanentes

Há sete comissões mistas permanentes no Congresso Nacional. A primeira, a CMO, prevista no § 1º do art. 166, da Constituição Federal, e na Resolução nº 1 de 2006-CN, possui, entre as suas atribuições, a de examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, sobre as contas apresentadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, bem como sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais, além de exercer a fiscalização prevista no art. 70 da Constituição Federal. Para Silva, a CMO “é talvez a mais importante comissão de mérito do Congresso Nacional” (SILVA, 2017, p. 116). É composta por quarenta membros, sendo dez senadores e trinta deputados. Acrescente-se, ainda, em regra, uma vaga adicional em cada Casa para rodízio entre as bancadas minoritárias não contempladas no princípio da proporcionalidade partidária.

O segundo colegiado permanente decorre da previsão contida no art. 6º da Lei nº 9.883/1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência e dá outras providências. De acordo com o *caput* do art. 6º dessa lei, o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional. Dessa forma, a Resolução nº 2 de 2013-CN, parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional.

Conforme preceitua o art. 2º da referida resolução, a CCAI tem por principal objetivo, dentre outros, a fiscalização e o controle externos das atividades de inteligência, contrainteligência e outras a elas relacionadas, desenvolvidas no Brasil ou no exterior por dois órgãos e entidades da Administração Pública federal direta ou indireta, especialmente pelos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência, a fim de assegurar que tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal e com as normas constantes do ordenamento jurídico nacional, em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade.

A Resolução nº 2 de 2013-CN, em seu art. 7º, ampliou a composição da CCAI de seis para doze membros. Assim, permaneceram com a prerrogativa de compor a comissão os líderes da Maioria e da Minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e os presidentes das comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Compõem, ainda, essa comissão mista três deputados e três senadores, com mandato de dois anos, renováveis.

Na Câmara dos Deputados, a liderança da Maioria indicará um deputado, a liderança da Minoria indicará outro e a Presidência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, mediante votação secreta de seus membros, também indicará um deputado. No Senado Federal, a liderança da Maioria indicará um senador, a liderança da Minoria indicará outro e a Presidência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, mediante votação secreta de seus membros, também indicará um senador.

A CCAI foi instalada em 21 de novembro de 2000 e, na época, substituiu o antigo Órgão de Controle e Fiscalização Externos da Política Nacional de Inteligência.

A Presidência da comissão é exercida, alternadamente, pelo período de um ano, pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo a Vice-Presidência da comissão exercida pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Casa que não ocupar a Presidência.

A terceira comissão mista permanente foi instituída pela Resolução nº 2 de 2007-CN. Trata-se da Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas. Essa Comissão é composta por dez senadores e dez deputados, com igual número de suplentes, e possui caráter permanente e prazo indeterminado de funcionamento. Cumpre salientar que a contribuição financeira anual destinada ao referido fórum será efetuada de maneira alternada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A quarta comissão recebe a denominação de Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas. Sua criação resultou da Resolução nº 4 de 2008-CN.

Compete a esse colegiado acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil. Essa comissão é composta por onze deputados, onze senadores e igual número de suplentes. Possui um presidente, um vice-presidente e um relator, eleitos anualmente por seus pares, vedada a reeleição. As funções de presidente e vice-presidente serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

O quinto colegiado permanente, criado por força da Resolução nº 1 de 2014-CN, é a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher, que tem por

competência, entre outras: a) diagnosticar as lacunas existentes nas ações e serviços da Seguridade Social e na prestação de segurança pública e jurídica às mulheres vítimas de violência; b) apresentar propostas para a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; c) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; d) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e) promover o intercâmbio com entidades internacionais com vistas ao conhecimento de legislações, políticas e ações pertinentes ao objeto da comissão.

Essa comissão é constituída por 22 membros titulares, sendo 11 deputados e 11 senadores, com igual número de suplentes. O mandato dos membros designados para a comissão será de dois anos. Importante salientar que o legislador inovou ao criar uma comissão permanente com funcionamento adstrito a três legislaturas seguidas (55ª, 56ª e 57ª legislaturas), definindo que, durante a 57ª legislatura, seja feita uma avaliação da conveniência do prosseguimento dos seus trabalhos (art. 9º da Resolução nº 1 de 2014-CN).

A sexta comissão permanente é a Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Criada por força da Resolução nº 2 de 2014-CN, é o órgão de ligação entre o Congresso Nacional e a Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A CMCPLP tem, entre outras atribuições: apreciar e emitir parecer aos tratados, acordos, atos internacionais e a todas as matérias de interesse da CPLP que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional; discutir todos os assuntos concernentes à CPLP e às relações bilaterais do Brasil com os Estados membros da CPLP; emitir relatório circunstanciado sobre as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pela AP-CPLP ou por qualquer outro órgão da CPLP.

Essa comissão compõe-se de seis membros titulares, sendo quatro deputados e dois senadores, com igual número de suplentes. Exige-se o respeito ao princípio de um terço de representatividade de um dos gêneros na titularidade e na suplência.

A sétima comissão permanente é a Comissão Mista Permanente de Regulação e Consolidação da Legislação Federal. Criada pelo Ato Conjunto nº 1 de 2017, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, *ad referendum* do Plenário, essa Comissão é composta por onze senadores e onze deputados federais e destina-se a apresentar projetos de lei que visem à consolidação da legislação federal, à regulamentação dos dispositivos da Constituição Federal, bem como à modernização e ao fortalecimento econômico e social do país. Até deliberação final do Congresso Nacional sobre essa comissão, seu funcionamento será regulado conforme projeto de resolução apresentado, como anexo, no ato de sua criação.

Embora não sejam comissões, há, ainda, dois outros colegiados permanentes do Congresso Nacional instituídos por força de lei: o Conselho de Comunicação Social e o Conselho da Ordem do Congresso.

O Conselho de Comunicação Social instituído pela Lei nº 8.389/1991, na forma do art. 224 da Constituição Federal, é órgão auxiliar do Congresso Nacional e tem por atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, que trata da comunicação social. Entretanto,

esse colegiado não é composto por congressistas. Seus integrantes, nos termos do art. 4º da referida lei, são representantes de diversas áreas da comunicação social, de artistas (nove titulares e nove suplentes exclusivos) e da sociedade civil (cinco titulares e cinco suplentes exclusivos), eleitos, em sessão conjunta do Congresso Nacional, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, devendo ser brasileiros, maiores de idade e de reputação ilibada.

Já o Conselho da Ordem do Congresso foi instituído pelo Decreto Legislativo nº 70 de 1972, que criou a Ordem do Congresso Nacional, destinada a laurear pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que se tenham tornado dignas do especial reconhecimento do Poder Legislativo do Brasil.

O Conselho da Ordem é integrado pelos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelos 1º e 2º vice-presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelos 1º, 2º, 3º e 4º secretários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelos líderes da Maioria e da Minoria do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelos presidentes das Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, totalizando onze senadores titulares e onze deputados titulares. O presidente do Senado Federal e o presidente da Câmara dos Deputados são, respectivamente, o Grão-Mestre e o Chanceler da Ordem.

Salienta-se que, por força da Resolução nº 1 de 2007-CN, que dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, que tinha caráter permanente, deixou de existir, ao ser substituída pela citada representação. A Resolução nº 1 de 2011-CN, que “dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição, organização e competências”, revogou a Resolução nº 1 de 2007-CN, mas manteve a previsão de que a representação deve observar, no que couber, as disposições do Regimento Comum relativas aos procedimentos das comissões mistas. Nesse sentido, pode-se entender, pelo menos em caráter informal, o *status* de comissão mista dado a essa representação.

6.3 Comissões mistas temporárias

Há comissões mistas do Congresso Nacional que possuem caráter temporário. Algumas estão previstas no próprio texto regimental, mas pode haver outras previstas em resoluções específicas, integrantes do Regimento Comum, como é o caso das comissões mistas criadas para emitir parecer sobre medidas provisórias, nos termos da Resolução nº 1 de 2002-CN.

6.3.1 Comissão parlamentar mista de inquérito

As comissões parlamentares de inquérito (CPIs), previstas no § 3º do art. 58 da Constituição Federal, são colegiados com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos de cada Casa legislativa. São criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento subscrito por um terço dos seus membros e independentemente de deliberação dos respectivos Plenários. No caso específico da Câmara dos Deputados, o regimento exigiu a apresentação de projeto de resolu-

ção, sujeito à deliberação do Plenário, subscrito por um terço dos deputados para criação de CPI quando já houver pelo menos cinco em funcionamento simultâneo na Casa. Essa exigência regimental já foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. As comissões parlamentares de inquérito são criadas para apuração de fato determinado e por prazo certo. Independentemente do prazo inicial de funcionamento da CPI e de suas prorrogações, esses órgãos serão extintos ao final da legislatura, conforme manifestado pelo STF. As conclusões da CPI, quando for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para que este promova a responsabilização civil ou criminal dos indiciados e, ainda, a outros órgãos.

Em conformidade com o art. 21 do Regimento Comum, satisfeita a quantidade de assinaturas para sua criação, as comissões parlamentares mistas de inquérito são automaticamente instituídas. Por certo, o requerimento com o quórum de um terço de assinaturas dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não é suficiente, por si só, para criação de uma CPMI, pois, nos termos constitucionais, é essencial que seja especificado o fato determinado a ser investigado e o prazo certo de funcionamento da comissão. As CPMIs são compostas com paridade numérica de membros e a quantidade destes é estabelecida no ato de sua criação.

O Regimento Comum não estabelece qualquer distinção entre a quantidade de membros titulares e a de suplentes das CPMIs. Em geral, essa quantidade, estabelecida no ato de sua criação, é a mesma. Exemplificativamente, a CPMI da Terra, em 2005, foi composta por doze senadores titulares, doze senadores suplentes, doze deputados titulares e doze deputados suplentes. Na CPMI dos Correios, em 2005, e na CPMI da Petrobras, em 2014, havia dezesseis senadores titulares, dezesseis senadores suplentes, além de dezesseis deputados titulares e dezesseis deputados suplentes. Quanto à quantidade de membros suplentes em comissão parlamentar de inquérito, cabe esclarecer que as CPIs da Câmara são integradas por igual quantidade de titulares e suplentes, porém, as do Senado Federal têm suplentes em quantidade igual à metade da quantidade de titulares, mais um. Assim, se uma CPI do Senado for composta por dez titulares, haverá seis suplentes, e, se forem onze os membros titulares, serão sete os suplentes.

IMPORTANTE

Suplentes em CPMI no Congresso e CPI no Senado e na Câmara

Congresso Nacional – A CPMI tem quantidade de membros fixada no ato de sua criação. Em 2014, o CN criou a CPMI para investigar a Petrobras, composta de dezesseis senadores titulares, dezesseis senadores suplentes, dezesseis deputados titulares e dezesseis deputados suplentes, isto é, igual quantidade de deputados e senadores como membros da comissão e suplentes em igual quantidade à de titulares. A CPMI da Terra (2005), a CPMI dos Correios (2005), a CPMI dos Cartões Corporativos (2008) e a CPMI para investigar a violência contra a mulher (2012) tiveram suplentes em quantidade igual à de titulares. Na prática, as CPMIs costumam ter suplentes em quantidade igual à de titulares.

Senado Federal – O RISF determina que a CPI, no Senado, terá a quantidade de membros fixada no requerimento de sua criação e que a CPI terá suplentes em quantidade igual à metade do número de titulares mais um (metade + 1).

Câmara dos Deputados – As CPIs da Câmara são integradas por igual quantidade de titulares e suplentes.

Na Câmara dos Deputados, os dispositivos acerca das CPIs são estabelecidos nos arts. 35 a 37 do RICD, enquanto o Regimento do Senado trata da matéria nos arts. 145 a 153.

6.3.2 Comissão mista especial

O art. 10-B, acrescentado ao Regimento Comum pela Resolução do Congresso Nacional nº 3 de 1989, ou seja, sob a égide da Constituição de 1988, dispõe sobre os membros suplentes das comissões mistas especiais (CMESP), a serem criadas por determinação constitucional. Nessa situação, a previsão regimental é que a CMESP poderá ter membros suplentes – deputados e senadores – designados pelo presidente do Senado Federal, em quantidade não superior à metade de sua composição. Todavia, há de se considerar o *caput* do art. 58 da Constituição Federal, que estabelece: “o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, **constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação**”. Além disso, entre as normas estabelecidas pela Presidência, em sessão conjunta de 1991, sobre comissões mistas especiais, há previsão de que, no requerimento, deverá estar expressamente indicada a finalidade da comissão, a quantidade de membros e o prazo dentro do qual esta deverá realizar o trabalho. Por essas razões, na prática congressual, constitui-se comissão mista especial com igual quantidade de membros titulares e suplentes, se assim constar do requerimento de sua criação. Confira os exemplos ocorridos em 2007:

CMESP – Mudanças Climáticas (doze titulares e doze suplentes);

CMESP – Reforma do Judiciário (doze titulares e doze suplentes).

As normas referentes às comissões mistas especiais citadas encontram-se a seguir transcritas para melhor compreensão do assunto:

Comissões mistas especiais

Normas estabelecidas pela Presidência na sessão conjunta de 11/11/1991, publicadas no DCN de 12/11/1991, p. 4505.

1. O pedido deverá ser feito através de requerimento de iniciativa de qualquer parlamentar.
2. A matéria deverá ser votada em sessão conjunta, aplicadas as normas do Regimento Comum relativas à votação.
3. Aprovada a proposição, as lideranças deverão indicar os integrantes do respectivo partido, respeitada a proporcionalidade partidária. Não sendo feitas as indicações em 48 horas, a Presidência as fará.
4. A comissão deverá ser instalada dentro de, no máximo, três sessões contadas a partir da designação dos membros, considerando-se extinta se não se instalar nesse prazo.
5. No requerimento deverá estar expressamente indicada a finalidade da comissão, o número de membros e o prazo dentro do qual deverá realizar seu trabalho.
6. Qualquer membro da comissão poderá, a qualquer tempo, ser substituído, mediante solicitação do líder respectivo, despachada pela Presidência.

7. O prazo estabelecido no requerimento de criação da comissão poderá ser prorrogado uma única vez, pela metade. Em qualquer hipótese o prazo não poderá ultrapassar o período de duas sessões legislativas de uma mesma legislatura.
8. O período de duração dos trabalhos da comissão é contado a partir da designação de seus membros pela Presidência.
9. Aplicam-se, no que couber, subsidiariamente, desde que não conflitem com estas normas, as disposições do Regimento Interno do Senado Federal.

6.3.3 Comissão mista de medida provisória

Instrumento poderoso para viabilizar as políticas públicas governamentais, as medidas provisórias, previstas no art. 62 da Constituição Federal, podem ser adotadas pelo presidente da República no caso de urgência e relevância.

Para regulamentar a matéria, foi promulgada a Resolução nº 1 de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Dentre outras determinações, esta norma estabelece que o presidente da Mesa do Congresso Nacional, nas 48 horas que se seguirem à publicação da MP, designará comissão mista para emitir parecer sobre a matéria (RCCN, art. 2º). Esse parecer abordará o aspecto constitucional, inclusive os pressupostos de urgência e relevância, o mérito e a adequação financeira e orçamentária.

Em regra, a comissão será constituída por doze senadores, doze deputados e igual quantidade de suplentes, observada, tanto quanto possível, a proporcionalidade de representação partidária. Havendo bancadas minoritárias não contempladas no cálculo da proporcionalidade partidária, deve-se acrescentar uma vaga para cada Casa, para rodízio entre essas pequenas bancadas exclusivamente.

6.3.4 Comissão mista de delegação legislativa

Na hipótese de o presidente da República solicitar ao Congresso Nacional delegação para elaborar lei delegada, este constituirá comissão mista para emitir parecer sobre a proposta (solicitação de delegação). No caso de delegação atípica – tipo de delegação em que o Congresso Nacional exige que o presidente da República submeta o projeto de lei delegada à apreciação de deputados e senadores –, essa comissão emitirá ainda parecer sobre o projeto elaborado pelo presidente da República (CF, art. 68, e RCCN, art. 119 e 124).

6.3.5 Comissão representativa do Congresso Nacional

A comissão representativa do Congresso Nacional é uma comissão mista eleita pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal na última sessão ordinária de cada período legislativo para atuar durante o recesso parlamentar que se seguir à sua constituição, excluindo-se os dias destinados às sessões preparatórias para a posse dos parlamentares eleitos e para a eleição das Mesas. De acordo com a Constituição Federal, as atribuições dessa comissão encontram-se definidas no Regimento Comum. Na verdade, essa comissão mista está disciplinada na Resolução

nº 3 de 1990, uma das resoluções com autonomia temática que integram o Regimento Comum do Congresso Nacional, conforme já comentamos. A composição dessa comissão deve obedecer, quando possível, ao princípio da proporcionalidade (ou da representação) partidária. Em regra, sete senadores e dezessete deputados integram a comissão representativa, que contará, ainda, com mais uma vaga para cada Casa, no caso de haver bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, quantidade suficiente para participarem dessa comissão (CF, art. 58, § 4º; RCCN, art. 10-A; Resolução nº 3 de 1990, art. 2º).

6.4 Composição das comissões mistas

Os arts. 9º a 10-B do Regimento Comum dispõem sobre a composição das comissões mistas. Nesse sentido, cabe ao presidente do Senado Federal, após indicação dos membros titulares e suplentes pelos líderes dos partidos e blocos parlamentares, designar os membros das comissões mistas. Caso os líderes não procedam à indicação, a escolha caberá ao presidente.

Segundo o art. 10, em regra, as comissões mistas são compostas de onze senadores e igual quantidade de deputados, salvo as exceções previstas, observado o critério da proporcionalidade partidária. Destaca-se que essa quantidade é acrescida de mais uma vaga na composição destinada a cada Casa do Congresso Nacional, a ser preenchida mediante rodízio, exclusivamente pelas bancadas consideradas minoritárias, quando estas não alcançarem, no cálculo da proporcionalidade partidária, quantidade suficiente para comporem os colegiados. Confira no quadro 15 a seguir a regra aplicável à composição das comissões mistas em geral e algumas exceções quanto à quantidade de membros dessas espécies de comissões:

Quadro 15 – Composição das comissões mistas

Comissão	Titulares	Acrescenta-se uma vaga em cada Casa (rodízio das bancadas minoritárias) RCCN, art. 10-A	Máximo de titulares	Suplentes	Dispositivos
Comissões mistas em geral (regra)	11 senadores e 11 deputados	Sim	12 senadores e 12 deputados	Não há previsão	RCCN, arts. 10 e 10-A
Permanentes					
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO	10 senadores e 30 deputados	Sim	11 senadores e 31 deputados	Quantidade igual à de titulares	Resolução nº 1 de 2006-CN, art. 5º

Comissão	Titulares	Acrescenta-se uma vaga em cada Casa (rodízio das bancadas minoritárias) RCCN, art. 10-A	Máximo de titulares	Suplentes	Dispositivos
Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas – Fipa	10 senadores e 10 deputados	Sim	11 senadores e 11 deputados	Quantidade igual à de titulares	Resolução nº 2 de 2007-CN, arts. 2º e 3º
Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas – CMMC	11 senadores e 11 deputados	Sim	12 senadores e 12 deputados	Quantidade igual à de titulares	Resolução nº 4 de 2008-CN, art. 2º
Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI	Líderes da Maioria e da Minoria no SF e na CD, presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional no SF e na CD e, ainda, 3 deputados e 3 senadores	Não	6 senadores e 6 deputados	Não há suplentes	Lei nº 9.883/1999, art. 6º c/c Resolução nº 2 de 2013-CN, art. 7º
Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher – CMCVM	10 senadores e 27 deputados	Sim	11 senadores e 28 deputados	Quantidade igual à de titulares	Resolução nº 1 de 2014-CN
Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CMCPPL	2 senadores e 4 deputados	Sim	3 senadores e 5 deputados	Quantidade igual à de titulares	Resolução nº 2 de 2014-CN

Comissão	Titulares	Acrescenta-se uma vaga em cada Casa (rodízio das bancadas minoritárias) RCCN, art. 10-A	Máximo de titulares	Suplentes	Dispositivos
Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal	11 senadores e 11 deputados	Sim	12 senadores e 12 deputados	Quantidade igual à de titulares	Ato Conjunto nº 1 de 2017 das Mesas do SF e CD
Temporárias					
Comissão Mista Especial	11 senadores e 11 deputados	Sim	12 senadores e 12 deputados	Até metade da quantidade de titulares	RCCN, arts. 10, 10-A e 10-B
Comissão Parlamentar Mista de Inquérito	Igual quantidade de deputados e senadores, fixada no ato de criação	Sim	Não há limite expresso	Na prática, costuma haver quantidade igual à de titulares	RCCN, art. 21
Comissão Mista de Medida Provisória	12 senadores e 12 deputados	Sim	13 senadores e 13 deputados	Quantidade igual à de titulares	Resolução nº 1 de 2002-CN, art. 2º, §§ 2º e 3º
Comissão Mista de Delegação Legislativa	11 senadores e 11 deputados	Sim	12 senadores e 12 deputados	Não há previsão	RCCN, arts. 10, 10-A e 119, § 1º
Comissão Representativa do Congresso Nacional	7 senadores e 16 deputados	Sim	8 senadores e 17 deputados	Quantidade igual à de titulares	Resolução nº 3 de 1990-CN, art. 2º

Fonte: Elaboração dos autores.

IMPORTANTE

Não se deve confundir Minoria com bancada minoritária. A primeira tem sua caracterização disposta no art. 13 do RICD e no art. 65 do RISF, enquanto a segunda refere-se a pequenas bancadas, com número reduzido de parlamentares.

Na Câmara dos Deputados, a Minoria é a representação partidária imediatamente inferior à Maioria que, em relação ao Governo, expresse posição diversa daquela da Maioria. Nesse sentido, é plausível que a Minoria seja constituída por cinquenta, cem ou mais parlamentares, enquanto grande parte das bancadas minoritárias sejam compostas por até vinte componentes. Em maio de 2020, dez partidos na Câmara possuíam bancadas com até dez integrantes.

No Senado Federal, a Minoria é integrada pelo maior bloco parlamentar ou representação partidária que se opuser à Maioria.

6.5 Direção dos trabalhos

Como regra aplicável às comissões em geral, dispõe o Regimento Comum que, no prazo de 48 horas de sua constituição, a comissão reunir-se-á sob a direção do membro mais idoso, para eleição do presidente e do vice-presidente. A seguir, o membro eleito designará um servidor do Senado ou da Câmara para secretariar a comissão. No caso específico da CMO, são eleitos o presidente e três vice-presidentes (Resolução nº 1 de 2006-CN, art. 12).

6.6 Abertura dos trabalhos

Para iniciar os trabalhos de cada comissão mista, exige-se a presença de pelo menos um terço de sua composição, mas nenhuma deliberação poderá ser tomada sem a presença da maioria absoluta dos membros, conforme dispõe o art. 47 do texto constitucional e o art. 14 do Regimento Comum. Nas votações ostensivas, o presidente do colegiado misto tem apenas o voto de desempate (nas votações secretas, em que o sigilo do voto deve ser resguardado, não caberia o voto de desempate). Na comissão, não havendo, em sua composição, a mesma quantidade de membros das duas Casas legislativas, os votos são tomados em separado pelos senadores e deputados federais.

6.7 Emendas em comissão

Uma importante prerrogativa dos parlamentares nas comissões consiste na apresentação de emendas. Trata-se de instrumento fundamental para o aperfeiçoamento das proposições.

Segundo o art. 11 do RCCN, os congressistas dispõem do prazo de oito dias, após a instalação da comissão, para apresentar suas contribuições à matéria, observando-se que essas emendas não podem contrariar o que dispõe o art. 63 da Carta Magna. Essa regra vale para as comissões mistas em geral. Há casos em que essa norma geral é contrariada por norma específica aplicável a determinado caso e, portanto, esta deve prevalecer sobre aquela. Por exemplo, a Resolução nº 1 de 2002-CN, que disciplina a apreciação de medidas provisórias, estabeleceu, em seu art. 4º, que somente poderão ser oferecidas emendas a medida provisória perante a comissão mista nos seis dias que se seguirem à publicação da medida provisória no *DOU*. Em relação à norma geral, dispõe ainda o art. 11 do RCCN que pode o autor da emenda, nas 24 horas seguintes ao despacho do presidente da comissão, com o apoio regimental previsto (seis membros do colegiado, no mínimo), recorrer da decisão contrária do presidente aos membros da comissão, recurso este que será decidido por maioria simples.

IMPORTANTE

Entre o Regimento Comum e os regimentos das duas Casas legislativas que compõem o Congresso Nacional, há significativo consenso na classificação das emendas. O Regimento Comum e o Regimento Interno do Senado classificam-nas, segundo a natureza, em supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas (RCCN, art. 49, § 2º, e RISF, art. 246, II). Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

apresenta a seguinte classificação: supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas e aditivas (RICD, art. 118, § 1º).

Uma vez que o RISF se silencia quanto à conceituação das espécies de emenda, recorremos ao art. 118 do RICD para apresentar o conceito de cada uma delas:

- supressiva: é a que erradica qualquer parte de outra proposição;
- aglutinativa: é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto (da proposição principal ou do substitutivo), por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos; substitutiva: é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa;
- modificativa: é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente; e
- aditiva: é a que se acrescenta a outra proposição.

6.8 Parecer

Segundo o *caput* do art. 126 do RICD, “parecer é a proposição com que uma comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo”. Essa modalidade de proposição pode ser verbal ou escrita, sendo, neste caso, constituída por três partes: o relatório, o voto do relator e o parecer da comissão (RICD, art. 129). Na prática legislativa, o documento apresentado pelo relator, composto de relatório e voto, é usualmente conhecido como “parecer do relator”, uma vez que o regimento estabelece que os projetos de lei e demais proposições distribuídos às comissões serão examinados pelo relator designado em seu âmbito para proferir parecer (RICD, art. 56, *caput*). Quando o parecer do relator é aprovado em todos os seus termos, passa a ser tido como da comissão (RICD, art. 57, X) e, por isso, passa a ser denominado parecer da comissão. Assim, cabe considerar que a manifestação da comissão, ou mais precisamente as suas conclusões, recebe a denominação de “parecer da comissão” na Câmara dos Deputados.

O RISF, em seu título VI (“Das Comissões”), denominou o capítulo XI “Dos Relatórios e Pareceres”. Este título possibilita uma distinção na denominação da peça processual que contém a manifestação de relator e de comissão. Esse regimento não apresenta de maneira expressa uma definição do que seja parecer, mas dispõe o seguinte:

Art. 133. Todo parecer deve ser conclusivo em relação à matéria a que se referir, podendo a conclusão ser:

I – pela aprovação, total ou parcial;

II – pela rejeição;

III – pelo arquivamento;

IV – pelo destaque, para proposição em separado, de parte da proposição principal, quando originária do Senado, ou de emenda;

V – pela apresentação de:

a) projeto;

b) requerimento;

c) emenda ou subemenda;

d) orientação a seguir em relação à matéria.

Esse regimento acrescenta que constitui proposição o parecer que deva ser discutido e votado pelo Plenário, quando não concluir pela apresentação de projeto, requerimento ou emenda, pois, nesses casos, e ainda no de conclusão por subemenda, o parecer é considerado justificção da proposição apresentada (RISF, arts. 133, *caput*, I a V, e § 2º, e 228, *caput*).

Na prática legislativa no Senado Federal, o relator apresenta um documento contendo três partes: i) relatório, ii) análise e iii) voto. Na epígrafe do documento, costuma constar a denominação “parecer”. Todavia, na ficha de tramitação da matéria publicada no portal do Senado Federal na internet, esse documento é identificado como “relatório” ou “relatório legislativo”. Após ser votado na comissão, acrescenta-se ao relatório legislativo a lista de assinaturas de senadores presentes à reunião em que a matéria foi apreciada e denomina-se esse conjunto de “parecer da comissão”. Por exemplo: Parecer nº 421, de 2016-CDIR ou Parecer nº 1193, de 2015-CEDN, referentes ao Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2015.

Em suma, é possível simplificar da seguinte maneira: o relator apresenta um parecer ou relatório, conforme a Casa. Se aprovado pela comissão, esse documento passa a constituir o parecer da comissão.

Nos termos do Regimento Comum do Congresso Nacional, o relator deve apresentar o seu parecer sobre a matéria de forma conclusiva e necessariamente com a devida fundamentação. Depois, o parecer é discutido apenas uma vez pelos membros que assim o desejarem, por quinze minutos, permitido o uso da palavra pelo relator em último lugar, por trinta minutos.

Sempre que possível, na terceira parte do parecer, ou seja, no parecer da comissão, devem constar os votos em separado, vencidos, com restrições ou pelas conclusões, sendo considerados favoráveis os votos pelas conclusões e os com restrições, desde que estes não sejam divergentes da posição do relator.

O parecer da comissão pode concluir pela aprovação total ou parcial da matéria ou pela rejeição desta, bem como, se for o caso, pela apresentação de substitutivo ou outras emendas e subemendas, devendo se pronunciar sobre o mérito e a constitucionalidade. Havendo parecer que proponha o arquivamento da proposição, será este considerado pela rejeição.

Para que seja dada publicidade ao parecer, este deve ser publicado no DCN e em avulsos eletrônicos e distribuído aos deputados e senadores.

7. Da Ordem dos Trabalhos

7.1 Das sessões em geral

7.1.1 Considerações iniciais

As sessões conjuntas do Congresso Nacional são reuniões de trabalho nas quais deputados e senadores, juntos, deliberam sobre assuntos de competência do Congresso ou cumprem formalidades expressas na Constituição Federal ou no Regimento Comum, como as relativas à inauguração da sessão legislativa, posse do presidente e do vice-presidente da República, recebimento e leitura da mensagem do presidente da

República que encaminha o projeto de lei orçamentária anual e promulgação de emendas à Constituição.

A seguir, apresentamos o quadro 16, com os principais motivos que fundamentam a realização de sessões conjuntas do Congresso Nacional.

Quadro 16 – Principais sessões conjuntas do Congresso Nacional

Motivo	Constituição Federal	Regimento Comum
Inaugurar sessão legislativa.	Art. 57, § 3º, I	Art. 1º, I
Elaborar ou reformar o Regimento Comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas.	Art. 57, § 3º, II	Art. 1º, XI
Receber o compromisso do presidente e do vice-presidente.	Arts. 57, § 3º, III, e 78, <i>caput</i>	Art. 1º, II
Conhecer do veto ¹ e sobre ele deliberar.	Art. 57, § 3º, IV	Arts. 1º, VI, e 104-A a 106
Promulgar emenda à Constituição.	Art. 60, § 3º	Arts. 1º, III, e 85
Discutir e votar os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.	Arts. 48, II, e 166, <i>caput</i>	Arts. 1º, V, e 89 a 103
Receber e realizar a leitura de mensagem do presidente da República encaminhando o projeto de lei orçamentária.	–	Art. 89
Delegar ao presidente da República poderes para legislar (por meio de leis delegadas).	Art. 68	Arts. 1º, IX, e 116 a 123
Apreciar o projeto de lei delegada quando a resolução do CN assim o determinar.	Art. 68, § 3º	Arts. 123, <i>in fine</i> , e 124 a 127
Realizar sessões solenes destinadas a homenagear chefes de Estado estrangeiros e sessões comemorativas de datas nacionais.	–	Art. 1º, § 1º
Criar comissão mista parlamentar de inquérito.	–	Art. 21

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Com o advento da Resolução nº 1 de 2013-CN, que alterou as regras do Regimento Comum (Resolução nº 1 de 1970-CN), para análise de vetos pelo Congresso Nacional, não mais se faz necessária a convocação de sessão conjunta do Congresso, a realizar-se dentro de 72 horas, para dar conhecimento do veto. Anteriormente, essa sessão era realizada como condição para início da fluência do prazo constitucional de trinta dias para apreciação do veto (CF, art. 66, § 4º, c/c RCCN, art. 104, § 1º, com a redação em vigor até a promulgação da Resolução nº 1 de 2013-CN). Sobre o conhecimento do veto pelo Congresso Nacional, cabe registrar que tanto a Constituição (CF, art. 57, § 3º, IV) quanto o Regimento Comum (RCCN, art. 1º, VI) preveem o conhecimento do veto em sessão conjunta. Para mais informações, *vide* Capítulo 6, Do veto.

A maioria das sessões do Congresso Nacional não possui data certa para acontecer, dependem apenas da convocação do presidente do Senado Federal ou de seu substituto, com prévia audiência da Mesa da Câmara dos Deputados (RCCN, art. 2º). Já as sessões de inauguração da sessão legislativa ordinária (2 de fevereiro de cada ano) e posse do presidente e do vice-presidente da República, no ano seguinte ao de

sua eleição (5 de janeiro), apresentam datas de realização fixadas na Constituição Federal (CF, arts. 57, *caput*, e 78 e 82). Em 2023, a posse presidencial ainda ocorreu no dia 1º de janeiro, pois, nos termos do art. 5º da Emenda Constitucional nº 111/2021, a nova data para posse será aplicada somente a partir das eleições de 2026.

É relevante registrar que, não obstante o Congresso Nacional ter a tradição de realizar sessão conjunta para inauguração também de sessão legislativa extraordinária, não há data legalmente fixada para essa hipótese. Outro ponto que merece destaque é o fato de o Congresso Nacional realizar sessão de posse do presidente da República em caso de sucessão, como as ocorridas em 1992 e 2016, em decorrência, respectivamente, de renúncia e *impeachment* presidencial. Há casos em que a convocação da sessão deverá ocorrer dentro de determinado prazo, como as destinadas a recebimento e leitura da mensagem do presidente da República, que encaminha o projeto de lei orçamentária anual (veja quadro 17 a seguir).

Quadro 17 – Datas das sessões conjuntas do Congresso Nacional

Sessão conjunta	Data marcada
Inauguração da sessão legislativa.	2 de fevereiro (CF, art. 57, <i>caput</i>) ou primeiro dia útil subsequente, quando recair em sábado, domingo ou feriado (CF, art. 57, § 1º).
Posse do presidente e do vice-presidente da República.	5 de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição (CF, art. 82).
Sessão conjunta	Convocada dentro de determinado prazo
Recebimento e leitura da mensagem do presidente da República que encaminha o projeto de lei orçamentária anual.	Dentro de 48 horas de sua entrega ao presidente do Senado (RCCN, art. 89).

Fonte: Elaboração dos autores.

As sessões conjuntas têm duração de quatro horas, são públicas – salvo deliberação em contrário – e somente poderão ser abertas caso haja presença mínima de um sexto da composição de cada Casa do Congresso, ou seja, 86 deputados e 14 senadores.

IMPORTANTE

Quando, ao se aplicar uma fração relativa a um quórum constitucional ou regimental, obtivermos um número fracionário, utilizaremos o primeiro número inteiro acima do número encontrado para saber a quantidade necessária de congressistas para se respeitar a regra disposta.

Exemplo: 1/6 de 513 deputados é 85,5. Como o número encontrado é fracionário (e não existe 0,5 deputado), utilizamos o primeiro número inteiro acima deste: 86 deputados. Da mesma forma, 1/6 de 81 senadores é igual a 13,5. Como o quórum encontrado é fracionário, utilizamos o primeiro número inteiro acima do obtido: 14 senadores. Desse modo, respeitamos os quóruns estabelecidos. Afinal, se temos presentes 85 deputados no plenário, não possuímos 1/6 dos membros da Câmara. Já em uma situação na qual existem 86 deputados presentes, vislumbramos que o quórum regimental de 1/6 foi atingido.

7.1.2 Abertura da sessão

Uma vez atingida a hora programada para início da sessão, o presidente e os demais integrantes da Mesa tomam seus lugares e, havendo quórum regimental de presença, anuncia-se o início dos trabalhos. É importante salientar que a quantidade necessária de deputados e senadores para deliberação é diferente da exigida para abertura das sessões (veja item 7.2).

Caso não haja o quantitativo necessário para se iniciarem os trabalhos, o presidente aguardará até trinta minutos para que o quórum se complete. Não sendo este alcançado no tempo regimental, a sessão não se iniciará.

7.1.3 Suspensão, levantamento e encerramento de sessão

A sessão do Congresso Nacional poderá ser suspensa – ou seja, interrompida por um lapso de tempo – por conveniência da ordem ou em razão de outros motivos previstos no regimento (RCCN, arts. 24; 35, § 1º; 51, *caput*; 60 e 68). Um exemplo de situação que ensejaria tal medida seria a ocorrência de tumulto no interior do recinto que perturbasse a boa consecução dos trabalhos legislativos. Uma vez encerrados os motivos que ensejaram tal medida, a sessão pode ser retomada do ponto em que foi suspensa, não se contabilizando o tempo de suspensão para o prazo regimental da sessão (RCCN, art. 151, c/c RISF, art. 155, § 5º, e RICD, art. 70).

Em caso de falecimento de congressista ou de chefe de um dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), a sessão do Congresso poderá ser levantada, ou seja, encerrada, a qualquer momento.

CURIOSIDADE

Os chefes dos três Poderes da República Federativa do Brasil são os seguintes:

- 1) Poder Executivo – presidente da República.
- 2) Poder Legislativo:
 - a) presidente da Câmara dos Deputados;
 - b) presidente do Senado Federal.
- 3) Poder Judiciário – presidente do Supremo Tribunal Federal.

Durante a sessão, qualquer congressista (deputado ou senador) pode requerer o encerramento dela por falta de quórum. O presidente, provocado ou de ofício, uma vez tendo verificado a presença de parlamentares em quantidade inferior à mínima exigida para abertura da sessão (1/6 de cada Casa, ou seja, 86 deputados e 14 senadores), declara o encerramento dos trabalhos.

Caso o término do tempo de uma sessão ocorra quando já se houver iniciado uma votação, esta votação será finalizada, não importando o tempo que dure, mesmo sem apresentação de requerimento de prorrogação de sessão.

7.1.4 Prorrogação da sessão

Por deliberação do Plenário, as sessões conjuntas do Congresso Nacional podem ser prorrogadas, por prazo fixo, mais de uma vez, por proposta do presidente ou a

requerimento de qualquer congressista. No momento em que for apresentado requerimento com esse fim, o presidente interrompe o orador na tribuna, se houver, e coloca em votação a proposta, sem que haja discussão e encaminhamento de votação.

Conforme explanado, a prorrogação é feita por tempo fixo, que somente não é cumprido em virtude de falta de matéria para deliberar ou ausência de quórum para prosseguimento da sessão.

7.1.5 Sessão pública: acesso ao plenário e às galerias

Durante as sessões públicas, somente são admitidos no recinto do plenário congressistas, servidores a trabalho na sessão e, no espaço assim destinado, representantes da imprensa devidamente credenciados junto ao Poder Legislativo (RCCN, art. 26).⁵ O acesso às galerias é franqueado ao público, não se admitindo dos espectadores qualquer tipo de manifestação de apoio ou reprovação ao que ocorrer em plenário ou prática de atos que possam atrapalhar os trabalhos (RCCN, art. 146).⁶

7.1.6 Sessões secretas

As sessões podem ser secretas, por deliberação do Plenário, mediante proposta da Presidência ou de líder, na qual seja prefixada data e finalidade. É importante salientar que a finalidade da sessão secreta deverá estar expressa no pedido. Não será, contudo, divulgada.

Para apreciação da proposta, o Congresso funcionará secretamente. Na discussão e no encaminhamento da votação, poderão falar quatro oradores, dois de cada Casa, de preferência de partidos diversos, pelo prazo de dez minutos na discussão e cinco minutos no encaminhamento da votação.

IMPORTANTE

Deliberação de proposta de sessão secreta

Discussão:

- Quatro oradores: dois deputados e dois senadores.
- Tempo: dez minutos por orador.

Encaminhamento da votação:

- Quatro oradores: dois deputados e dois senadores.
- Tempo: cinco minutos por orador.

Preferencialmente, os oradores devem ser de partidos diferentes.

Cumprе salientar que, antes do início tanto da apreciação da proposta de sessão secreta – por força do § 1º do art. 27 do RCCN – quanto da própria sessão secreta, o presidente ordenará a saída de todas as pessoas que não sejam congressistas – servidores, repórteres, visitantes – do plenário, das tribunas, das galerias e das demais dependências interligadas ao plenário.

5 Compare o disposto no Regimento Comum com o teor dos arts. 182, 183 e 199, §§ 1º e 2º, do RISF e art. 77, *caput*, e §§ 1º a 3º, do RICD.

6 De igual forma, compare com o RISF, art. 184, e RICD, art. 77, § 4º, c/c art. 272.

A ata da sessão secreta, que deverá ser redigida pelo segundo secretário, será submetida à deliberação do Plenário, com qualquer quantidade de congressistas presentes, antes de encerrada a respectiva sessão. Uma vez aprovada, será assinada pelos membros da Mesa; colocada em invólucro lacrado, datado e rubricado pelo primeiro e pelo segundo secretários e encaminhada ao arquivo. Dessa forma, preserva-se o sigilo do que foi deliberado e tratado na sessão secreta.

7.2 Expediente e ordem do dia

De forma didática, podemos dividir as sessões conjuntas do Congresso Nacional em dois períodos: o expediente (RCCN, arts. 30 e 31) e a ordem do dia (RCCN, arts. 32 a 35). O período denominado expediente refere-se ao tempo da sessão destinado à leitura do expediente e aos oradores inscritos para fazer uso da palavra nos discursos do expediente, que são, na verdade, breves comunicações, ou seja, pequenos discursos.

Constam do expediente a leitura de comunicações da Presidência, avisos do Tribunal de Contas da União, mensagens do presidente da República, requerimentos, pareceres, projetos, além de outros documentos e matérias recebidos pela Mesa, de interesse do Plenário.

Assim, uma vez aberta a sessão, inicia-se o expediente, com duração de meia hora, destinado à leitura do expediente, realizada pelo primeiro-secretário (RCCN, art. 30, *caput*), e, posteriormente, aos oradores inscritos para fazer uso da palavra nos discursos do expediente, pelo prazo improrrogável de cinco minutos (RCCN, art. 31).

Cumpra salientar que, em regra, a ata da sessão conjunta é a constante do *Diário do Congresso Nacional*, no qual são apresentados, com fidelidade, por meio do apanhamento taquigráfico, todos os debates, as deliberações efetuadas e as demais ocorrências. Eventuais questões de ordem e pedidos de retificação relacionados à ata serão decididos pelo presidente. Conforme registrado no tópico 7.1.6 (Sessões secretas), o Regimento Comum contém disposições específicas aplicáveis às atas dessa espécie excepcional de sessão.

Uma vez finalizado o expediente, inicia-se a ordem do dia (RCCN, art. 32). Essa é a parte da sessão conjunta na qual os congressistas deliberam sobre as proposições constantes da pauta. Nela, as proposições em votação precedem as em discussão, podendo, entretanto, haver a inversão dos itens constantes da ordem do dia por deliberação do Plenário, em caso de proposta da Presidência ou de requerimento de líder.

Para que os deputados e senadores tenham conhecimento antecipado dos itens constantes da pauta, o Regimento Comum preconiza que os avulsos eletrônicos das matérias constantes da ordem do dia devem ser distribuídos a todos os parlamentares com antecedência mínima de 24 horas da sessão. Nos avulsos eletrônicos, constam todos os documentos e informações pertinentes a uma determinada proposição: texto original, autores, excerto da legislação relacionada, pareceres, emendas, substitutivos, destaques, resultado das votações e outros dados porventura existentes.

Embora o RCCN seja omissivo em relação ao quórum para deliberação, a Constituição Federal, em seu art. 47, prevê que “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos

votos, presente a maioria absoluta de seus membros”. Esse quórum de deliberação é denominado maioria simples.

Uma leitura superficial do dispositivo supracitado pode levar ao entendimento de que a Constituição não disciplinou as deliberações ocorridas nas sessões conjuntas do Congresso Nacional, mas apenas em cada uma das Casas e de suas respectivas comissões. Entretanto, como veremos no item 7.3 deste capítulo, nas sessões conjuntas, cada Casa vota as proposições separadamente, considerando-se aprovadas somente após aprovação destas pelas duas Casas.

Assim, nas votações ocorridas nas sessões conjuntas do Congresso Nacional, faz-se necessária, para aprovação de uma determinada proposição, a maioria dos votos, tanto dos deputados quanto dos senadores, presentes a maioria absoluta da Câmara dos Deputados (257 deputados) e do Senado Federal (41 senadores).

Uma exceção a essa regra, no âmbito do Congresso Nacional, é a deliberação do veto presidencial, que, segundo a Constituição Federal, deve ser “apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores”. Dessa forma, para rejeição de um veto, é preciso o voto aberto e nominal de rejeição proferido por 257 ou mais deputados e por 41 ou mais senadores (CF, art. 66, § 4º, c/c RCCN, art. 44, parágrafo único).

CURIOSIDADE

Nas sessões realizadas por ocasião da revisão constitucional, determinada pelo art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ocorrida em 1994, que resultou em seis emendas de revisão à atual Constituição de 1988, as duas Casas do Congresso Nacional deliberaram como se fossem uma, em sessão unicameral, necessitando, para que as emendas fossem aprovadas, do quórum de maioria absoluta dos membros das duas Casas juntas, ou seja, 298 votos favoráveis (maioria absoluta da soma de 513 deputados e 81 senadores), não importando a quantidade de votos dos membros de cada Casa.

Durante a ordem do dia, havendo projeto em fase de votação e não existindo quórum para deliberar (pelo menos 257 deputados e 41 senadores presentes), passa-se à matéria seguinte na pauta da ordem do dia que se encontra em discussão. Se, ao se utilizar desse procedimento, forem esgotadas todas as matérias em pauta que se encontravam sujeitas a discussão, o presidente poderá suspender a sessão, pelo prazo máximo de trinta minutos, conceder a palavra a congressista para que dela faça uso ou, ainda, encerrar a sessão, caso o quórum seja inferior a um sexto de cada Casa (quórum de abertura da sessão). Sobrevindo o quórum necessário para votação de matérias, retornar-se-á à matéria em votação, interrompendo-se o orador que estiver na tribuna.

7.3 Apreciação das matérias

A apreciação de matérias nas sessões conjuntas do Congresso Nacional é realizada em um só turno de discussão e votação (RCCN, art. 36). Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, existem casos de proposições que se sujeitam a dois turnos de deliberação, como, por exemplo, as propostas de emenda à Constituição (CF, art. 60, § 2º).

IMPORTANTE

Na Câmara dos Deputados, além das propostas de emenda à Constituição (RICD, art. 202, § 6º), são apreciados em dois turnos os projetos de lei complementar (RICD, art. 148) e os projetos de resolução que alteram o seu Regimento Interno (RICD, art. 216, § 5º). Cumpre salientar que os projetos de autoria de comissão mista, por força do disposto no art. 143 do RCCN, tramitam em dois turnos na Casa iniciadora.

No Senado Federal, há previsão de turno suplementar sempre que for aprovado substitutivo integral a projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução em turno único (RISF, art. 282). De certo modo, o turno suplementar equivale a um segundo turno de apreciação.

Discussão é a fase dos trabalhos destinada ao debate em plenário. Nela, os congressistas discutem o mérito da matéria objeto da proposição e suas implicações. A discussão da proposição principal, das emendas e subemendas é feita em conjunto, como um todo.⁷ Se a comissão mista arguir a inconstitucionalidade da proposição, a discussão e a votação dessa preliminar ocorrerão antes da apreciação do mérito da matéria.

Na discussão, os oradores falam de acordo com a ordem de inscrição pelo tempo máximo de vinte minutos. A palavra é concedida, preferencialmente, de forma alternada entre congressistas favoráveis e contrários à matéria. Para que isso ocorra, o parlamentar, por ocasião de sua inscrição junto à Mesa, deverá expressar sua posição favorável ou contrária. Essa dinâmica tem por objetivo enriquecer o debate e colocar em evidência as divergências para que, dentro dessa fase, os congressistas possam formar, ratificar ou alterar seu entendimento a respeito da matéria em questão.

A discussão encerra-se após a fala do último orador inscrito. Essa fase de apreciação de proposições também é considerada encerrada quando não houver inscrições para debater a matéria. Se, finalizada uma sessão, ainda houver congressistas inscritos, convoca-se nova sessão para ultimá-la, ao fim da qual será considerada a discussão definitivamente encerrada (RCCN, art. 39). Outra forma de se encerrar a discussão é por meio de requerimento escrito de líder ou de dez membros de cada Casa, após falarem, no mínimo, quatro senadores e seis deputados, sendo esse requerimento deliberado pelo Plenário.

Quadro 18 – Casos de encerramento de discussão

I	Após falar o último orador inscrito.
II	Quando não houver orador inscrito.
III	Ao término de outra sessão convocada para finalizar a discussão da proposição.
IV	Quando for apresentado requerimento escrito de encerramento de discussão. Requisitos: a) após falarem quatro senadores e seis deputados; b) apresentado por líder ou dez senadores e dez deputados; c) aprovado pelo Plenário.

Fonte: Elaboração dos autores.

7 Como veremos mais à frente, a sistemática de votação é diferente (RCCN, art. 49).

Cumpra salientar que, após falar o último orador inscrito, ou antes da votação do requerimento de encerramento de discussão, é lícito ao relator fazer uso da palavra, pelo prazo máximo de vinte minutos, para os devidos esclarecimentos sobre a matéria em exame.

Outro ponto interessante no Regimento Comum é que ele não permite o adiamento de discussão, diferentemente do RICD (art. 177) e do RISF (art. 279), que permitem, em regra, esse tipo de adiamento.

O adiamento de votação, por sua vez, pode ser requerido exclusivamente por líder e deve ser deliberado pelo Plenário. É permitido pelo prazo máximo de 48 horas, desde que não prejudique a apreciação da proposição no prazo constitucional que sobre ela incida.

Um exemplo de prazo constitucional é o de apreciação do veto, que deve ser deliberado em trinta dias do recebimento – protocolização na Presidência do Senado Federal (CF, art. 66, § 4º, c/c RCCN, art. 104-A).⁸ Assim, se faltarem menos de 48 horas para o fim desse prazo, um requerimento que solicite o adiamento de votação por 48 horas deverá ser considerado prejudicado de ofício pelo presidente, com supedâneo no art. 40, *in fine*, do RCCN. Observe, entretanto, que um requerimento que solicite o adiamento por 24 horas poderá, nesse caso, ser aceito.

Os requerimentos apresentados em sessão conjunta, como os anteriormente mencionados – para encerramento de discussão e adiamento de votação –, não admitem discussão, mas podem ter sua votação encaminhada por dois membros de cada Casa, preferencialmente um favorável e um contrário ao requerimento, pelo prazo máximo de cinco minutos cada um (RCCN, art. 41).

De acordo com o disposto no parágrafo único do art. 41 do RCCN, a apresentação de requerimentos relativos a proposição constante da ordem do dia deverá ocorrer logo após ser anunciada a matéria a que se refiram. Na prática, para não se perder o momento adequado para sua interposição, devem eles ser apresentados até esse momento. O que não se permite é, por exemplo, a apresentação de um requerimento de adiamento de votação quando já se iniciou o procedimento de votação da matéria.

Conforme já explanado, nas deliberações ocorridas nas sessões conjuntas do Congresso Nacional, cada Casa vota separadamente, e seus votos são, consequentemente, contabilizados de forma isolada (RCCN, art. 43). Para que uma proposição seja aprovada, é necessária a aprovação das duas Casas. Assim, o voto contrário de uma das Casas importará na rejeição da matéria.

Em regra, a votação das matérias começa pela Câmara dos Deputados. Entretanto, se a votação se referir a veto de projeto de lei de iniciativa de senador(es), o processo de votação inicia-se pelo Senado Federal.

7.4 Modalidades de votação

São três as modalidades de votação expressas no Regimento Comum: votação pelos processos simbólico, nominal e secreto.

8 Com o advento da Resolução nº 1 de 2013-CN, que alterou as regras do Regimento Comum (Resolução nº 1 de 1970-CN) para análise de vetos pelo Congresso Nacional, o prazo constitucional de trinta dias para apreciação do veto (CF, art. 66, § 4º) é contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal (RCCN, art. 104-A).

7.4.1 Processo simbólico de votação

Em regra, as votações serão realizadas pelo processo simbólico: os parlamentares que aprovam a matéria devem permanecer sentados, levantando-se aqueles que votam pela rejeição (RCCN, art. 45).

CURIOSIDADE

As sessões conjuntas ocorrem, em regra, no plenário da Câmara dos Deputados, podendo ocorrer em outro local previamente escolhido e devidamente anunciado, geralmente o plenário do Senado Federal (RCCN, art. 3º). Na prática, em razão da quantidade insuficiente de cadeiras tanto no plenário da Câmara dos Deputados quanto no plenário do Senado Federal, para que todos os parlamentares possam se manifestar nos termos regimentais, o presidente, nas votações pelo processo simbólico, convida os congressistas que forem favoráveis à matéria a permanecerem como se acham – os que estão em pé permanecem em pé e os que estão sentados continuam como estão. Aqueles que forem contrários devem se manifestar, o que ocorre, normalmente, pelo ato de se levantar um braço.

Importante salientar que, na votação pelo processo simbólico, o pronunciamento dos líderes representa o voto de seus liderados presentes à sessão (RCCN, art. 45, *caput*). O Regimento Interno do Senado Federal também dispõe da mesma forma (RISF, art. 293, II). Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não apresenta qualquer previsão a esse respeito.

Outro ponto interessante é que o Regimento Comum permite a declaração de voto, uma breve comunicação sobre as razões que fizeram o parlamentar votar favorável ou contrariamente a determinada matéria. Não obstante, o RCCN não disciplina como será essa declaração de voto, se oral ou escrita.

O art. 151 do RCCN prescreve que, nos casos omissos no Regimento Comum, aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissivo, as do Regimento da Câmara.

Consultando o Regimento Interno do Senado Federal, verifica-se que ele estabelece, em seu art. 293, *in fine*, que:

Art. 293. No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas:

[...]

II – o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em **documento escrito** a ser encaminhado à Mesa para publicação. (grifo nosso)

O *caput* do art. 316 do RISF, que trata especificamente da declaração de voto, prescreve que, **“proclamado o resultado da votação, é lícito ao senador encaminhar à Mesa, para publicação, declaração de voto”** (grifo nosso).

O Regimento da Câmara, além de dispor sobre a declaração de voto da mesma forma que o Senado, inclui a vedação de sua feitura na forma oral:

Art. 182. [...]

Parágrafo único. É lícito ao deputado, depois da votação ostensiva, enviar à Mesa para publicação **declaração escrita de voto**, redigida em termos regi-

mentais, **sem lhe ser permitido, todavia, lê-la ou fazer a seu respeito qualquer comentário da tribuna.** (grifo nosso)

Dessa forma, entendemos que, na votação de matérias em sessão conjunta, seja somente possível a declaração de voto escrita, não sendo permitido ao congressista fazer qualquer comentário verbal em relação a seu voto. Cumpre salientar que a prática legislativa corrobora essa interpretação.

Presente à sessão, o congressista somente poderá escusar-se de votar sob a alegação de tratar-se de assunto de interesse pessoal, devendo comunicar à Mesa seu impedimento e computando-se seu comparecimento para efeito de quórum (RCCN, art. 48).

Uma vez proclamado o resultado da votação de cada Casa pelo presidente, é lícito ao líder, a cinco senadores ou a vinte deputados requererem verificação de votação. Tendo em vista que a Resolução nº 1 de 2015 alterou o art. 46, mas não promoveu modificações no art. 45, a verificação de votação poderia ser realizada, em tese, de duas formas: pela mera contagem dos votos favoráveis e contrários, realizada de bancada a bancada (RCCN, art. 45); ou pela imediata realização de votação nominal pelo painel eletrônico, se assim consignado no pedido de verificação (RCCN, art. 45 c/c art. 46), ou por decisão do presidente, uma vez que o teor do art. 46 permite a aplicação automática.

A verificação de votação tem por objetivo examinar se o resultado proclamado representa realmente a vontade da maioria dos congressistas presentes ou confirmar se a votação foi válida, ou seja, se havia quórum necessário para que a votação ocorresse (257 deputados e 41 senadores). Esse requerimento também é muito utilizado para se obstruir a votação de matéria não consensual ou para impedir a votação de matérias pelo Plenário por motivos políticos.

Conforme lecionam Amaral e Gerônimo, tanto em relação aos dispositivos regimentais quanto à prática legislativa:

[...] este dispositivo [verificação de votação] é utilizado em conjunto com outros, para suspender ou levantar a sessão, por falta de quórum para deliberação ou para continuidade da sessão. Como é comum ser o número de congressistas presentes nas sessões conjuntas inferior ao necessário para deliberação, e até mesmo para continuidade da sessão, pode-se obstruir a votação da matéria requerendo-se a verificação da votação. Durante a verificação, pode-se constatar que não há quórum para deliberação, devendo o presidente suspendê-la, conforme prevê o art. 35 deste regimento. E se o número de deputados e senadores for inferior ao quórum de abertura (1/6), a sessão será encerrada (art. 29, § 2º, do Regimento Comum). Os partidos, por meio de seus líderes, discutem previamente as matérias antes de se decidir incluí-las na ordem do dia para votação. Geralmente quando se trata de matéria de menor relevância ou sobre a qual se construiu um amplo consenso prévio sobre a deliberação a ser tomada, é ela submetida a votação simbólica. Não havendo consenso, o partido discordante, por meio de seu líder, poderá requerer a verificação de votação com o intuito já descrito. (AMARAL; GERÔNIMO, 2001, p. 51)

Observe, entretanto, que, no caso de não se alcançar o quórum para deliberação, o art. 35 do Regimento Comum prescreve que se deve passar à apreciação da matéria seguinte, para discussão. Não havendo mais matérias em discussão, o presidente poderá, então, suspender a sessão, pelo prazo máximo de trinta minutos, ou conceder a palavra a congressista que dela queira fazer uso, até o momento em que sobrevenha o quórum para deliberação.

Na verificação de votação, caso fosse aplicada a verificação por bancada prevista no art. 45 do RCCN, seria realizada uma contagem, por bancada, dos votos favoráveis e contrários, cabendo aos secretários anotar o resultado de cada fila. Na prática, independentemente da forma como seja feito o pedido, a verificação de votação é realizada pelo processo nominal no painel eletrônico. Uma vez ocorrida a verificação de votação e constatada a existência de quórum legal para deliberar, não será permitida nova verificação antes do decurso de uma hora.

7.4.2 Votação nominal

Na votação nominal, em geral, os congressistas presentes posicionam-se favorável ou contrariamente à matéria, assinalando “sim” ou “não”, respectivamente. Cabe também aos parlamentares o direito de se abster, registrando simplesmente “abstenção”, opção por meio da qual o congressista suspende o juízo de valor sobre a matéria em apreciação, mas tem sua presença computada para efeito de quórum.

Em relação especificamente à votação de veto por cédula, deputados e senadores poderão, ainda, deixar o item “em branco”. Essa opção será considerada “obstrução” sempre que o líder da bancada houver se pronunciado nesse sentido, não sendo sua presença computada para efeito de quórum (art. 106-C). Por consequência, caso o item esteja “em branco” sem que o líder respectivo tenha anunciado a obstrução pela bancada, a presença do parlamentar será considerada para efeito de quórum.

O Regimento Comum prevê que o processo nominal será utilizado, em regra, pelo painel eletrônico ou, no caso de vetos, por cédula de votação que permita a apuração eletrônica, ressalvados apenas os vetos destacados, que serão apreciados individualmente por meio do painel eletrônico. Dessa forma, a votação será nominal pelo painel eletrônico em quatro casos: quando exigido quórum especial de votação; por deliberação do Plenário; quando houver pedido de verificação; ou, ainda, na apreciação de veto destacado. Somente será nominal, por meio de cédula que permita a apuração eletrônica, a votação dos vetos constantes da pauta que não sejam objeto de destaque (RCCN, arts. 46, 106-B e 106-D).

Cumpre salientar que, antes da Resolução nº 1 de 2015-CN, o art. 46 prescrevia que o processo de votação nominal seria aplicado via chamada nominal;⁹ porém, utilizava-se, com frequência, o processo de votação nominal pelo sistema eletrônico, já regulamentado tanto pelo Regimento do Senado (RISF, art. 294, *caput*) como pelo Regimento da Câmara (RICD, art. 187, *caput*).¹⁰

9 Isso se devia ao fato de o texto original do Regimento Comum do Congresso Nacional ser datado de 1970, ano em que ainda não eram utilizados, pelo Congresso e suas Casas, sistemas eletrônicos de votação.

10 Com efeito, nos casos omissos no Regimento Comum, seu art. 151 prescreve que aplicar-se-ão as disposições do Regimento Interno do Senado e, se este for ainda omissivo, as do Regimento Interno da Câmara.

Para se operacionalizar o sistema eletrônico de votação nominal, “cada bancada – mesa individual à frente de cada assento no plenário – apresenta embutido dispositivo eletrônico de votação por meio do qual os parlamentares votam. O resultado é exibido em painéis digitais dentro do recinto do plenário” (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 389).

7.4.3 Votação secreta

Não obstante o Regimento Comum prever o processo de votação secreta, inexistente matéria que deva ser apreciada em sessão conjunta por voto secreto dos congressistas.

No cenário pós 1988, o veto presidencial a projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional era o único caso de matéria apreciada conjuntamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal para a qual a Constituição Federal exigia esse processo de votação. Porém, a Emenda Constitucional nº 76, de 2013, aboliu a votação secreta nos casos de perda de mandato de deputado ou senador e de apreciação de veto.

Em conformidade com a redação regimental dada pela Resolução nº 1 de 2015-CN, os vetos serão apreciados em votação nominal (ostensiva),¹¹ em geral, por meio de cédulas que permitam a apuração eletrônica ou, em caso de veto destacado, pelo painel eletrônico.

Como o Regimento Comum não obriga a adoção de votação secreta para qualquer matéria específica, a votação secreta por meio de cédulas, disposta no art. 47 do RCCN, só será utilizada por ocasião de deliberação do Plenário, nos termos do parágrafo único do art. 44 do RCCN.

Antes da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, a votação secreta por cédulas era utilizada basicamente na apreciação de vetos, cujos procedimentos não eram exatamente os descritos no texto regimental. Com efeito, excetuando-se a votação de vetos, nas votações em geral, fazia-se uso do sistema eletrônico de votação, em consonância com o disposto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF, art. 295) e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 188), uma vez que o Regimento Comum era omissivo em relação a esse tipo de procedimento, evidenciando o anacronismo¹² da votação secreta por cédulas na forma prevista no art. 47 do Regimento Comum.

Assim, caso se decidisse, por deliberação do Plenário, nos termos do parágrafo único do art. 44 do RCCN, adotar o processo de votação secreta por meio de cédulas, conforme disposto no art. 47, o congressista, ao ser chamado, receberia uma sobrecarta opaca, de cor e tamanho uniformes, e se encaminharia para uma cabine indepassável colocada dentro do plenário, na qual se encontrariam cédulas para votação. Depois de colocada a cédula escolhida dentro da sobrecarta, o parlamentar dirigir-se-ia

11 Ou seja, ao final da votação ostensiva e eletrônica, aparece no painel eletrônico como votou cada parlamentar e a totalização de votos. Durante a votação eletrônica e secreta, aparecem somente se o parlamentar votou ou não e a totalização de votos realizados até aquele momento. A diferença na votação eletrônica na modalidade secreta é que, ao final, só se sabe o resultado final da votação.

12 Isso se devia ao fato de o texto original do Regimento Comum do Congresso Nacional ser datado de 1970, ano em que ainda não eram utilizados, pelo Congresso e suas Casas, sistemas eletrônicos de votação.

à urna para depositar o seu voto. Finalizada a votação, a urna seria conduzida à Mesa e o presidente convidaria para atuar como escrutinadores um senador e um deputado, preferencialmente de partidos diversos. Os escrutinadores abririam as sobrecartas e entregariam as cédulas aos secretários, que, por sua vez, contariam os votos apurados. O resultado da votação seria anunciado pelo presidente.

7.5 Processamento da votação

Uma vez encerrada a discussão de uma matéria, passa-se, de imediato, para sua votação. Nessa fase, podem encaminhar a votação da proposição quatro senadores e quatro deputados, preferencialmente de partidos diferentes; cada um desses possui o prazo de cinco minutos para se manifestar. O procedimento de votação inicia-se pela votação do projeto, ressalvados os destaques requeridos e as emendas existentes.

Após a votação do projeto, votam-se as emendas em dois grupos: as com pareceres favoráveis, entre as quais se incluem as emendas de comissão, e as com pareceres contrários, sempre ressalvados os destaques.

As emendas destacadas, por sua vez, são votadas separadamente na seguinte ordem: primeiro as supressivas, depois as substitutivas, as modificativas e, por fim, as aditivas.

As emendas com subemendas são votadas também separadamente, uma a uma, salvo deliberação em contrário. As subemendas substitutivas ou supressivas são votadas antes das respectivas emendas.

Se houver substitutivo, terá ele preferência sobre a proposição principal caso seja de comissão ou tenha recebido parecer favorável, exceto se houver deliberação em contrário.

Sempre que a preferência recair sobre o substitutivo ou projeto, é lícito requerer destaque de partes da proposição sem precedência ou de suas emendas.

Aprovado o substitutivo, ficam prejudicados o projeto e suas emendas, salvo os destaques porventura existentes.

Importante salientar que os requerimentos de preferência e de destaque só poderão ser apresentados por líder até o momento em que for anunciada a votação da matéria e não serão discutidos nem terão sua votação encaminhada.

7.6 Redação final e autógrafos

Finalizada a votação, a matéria retornará à comissão mista para que esta prepare a redação final. Nesse período, a sessão fica interrompida, aguardando até que se conclua a lavratura. O Regimento Comum estabelece ainda a possibilidade de se conceder à comissão prazo máximo de 24 horas para desempenho dessa incumbência. Depois de apresentada à Mesa a redação final, esta será lida e imediatamente posta em discussão e votação.

Entretanto, caso o projeto seja aprovado sem emendas ou em substitutivo integral e seu texto considerado em condições de ser aceito de forma definitiva, será dispensada a feitura de redação final.

Aprovado definitivamente o projeto, seu texto é encaminhado, em autógrafos, ao presidente da República para sanção. Se a proposição for, entretanto, matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (como resoluções do Congresso ou decretos legislativos), será ela promulgada pelo presidente do Senado Federal. Quanto à proposta de emenda à Constituição, após a devida aprovação, nos termos constitucionais, é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 60, § 3º).

8. Das sessões solenes

8.1 Considerações iniciais

As sessões solenes do Congresso Nacional são sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que têm por objetivo formalizar ou celebrar fatos relevantes relacionados com o Poder Legislativo federal ou com o nosso país.

De acordo com o § 2º do art. 1º do RCCN, terão caráter solene as sessões marcadas para:

- a) inaugurar as sessões legislativas;
- b) dar posse ao presidente e ao vice-presidente da República eleitos;
- c) promulgar emendas à Constituição Federal;
- d) recepcionar chefe de Estado estrangeiro;
- e) comemorar datas nacionais.

O quadro 19 a seguir apresenta os tipos de sessões solenes e os dispositivos constitucionais e regimentais que os fundamentam:

Quadro 19 – Sessões solenes

Nº	Tipo	CF	RCCN
I	Inauguração de sessão legislativa.	Art. 57, § 3º, I	Arts. 1º, I e § 2º, e 57 a 59
II	Posse do presidente e do vice-presidente da República eleitos.	Art. 57, § 3º, III, c/c art. 78	Arts. 1º, II e § 2º, e 60 a 67
III	Promulgação de emenda à Constituição Federal.	Art. 60, § 3º	Arts. 1º, III e § 2º, e 85
IV	Recepção de chefe de Estado estrangeiro.	---	Arts. 1º, §§ 1º e 2º, e 68 a 71
V	Comemoração de data nacional.	---	Art. 1º, §§ 1º e 2º

Fonte: RCCN.
Elaboração dos autores.

8.2 Disposições gerais

Nas sessões solenes, além do presidente do Senado Federal e demais membros da Mesa do Congresso Nacional, integram a Mesa o presidente da Câmara dos Deputados e, mediante convite, o presidente do Supremo Tribunal Federal.

No plenário em que ocorrer a sessão, serão reservados lugares para as altas autoridades civis, militares, eclesiásticas e diplomáticas especialmente convidadas para o evento.

Diferentemente das demais sessões conjuntas, as sessões solenes podem ser iniciadas com qualquer quantidade de parlamentares. Dessa forma, uma vez composta a Mesa, o presidente declara aberta a sessão e expressa qual a sua finalidade.

Outro ponto divergente em relação às demais sessões conjuntas é que, nas sessões solenes, em regra, somente poderão usar da palavra um senador e um deputado federal, preferencialmente de partidos diversos, designados anteriormente pelas respectivas Casas. Na sessão de inauguração de sessão legislativa e na de posse do presidente e vice-presidente da República, não haverá oradores.

Nas sessões solenes, não haverá expediente nem será permitida a apresentação de questão de ordem.

O quadro 20 a seguir apresenta as principais diferenças entre sessões conjuntas deliberativas e sessões conjuntas solenes.

Quadro 20 – Principais diferenças entre sessão conjunta deliberativa e sessão conjunta solene

Item	Sessão deliberativa	Sessão solene
Quórum de abertura	Um sexto da CD e do SF (RCCN, art. 28).	Qualquer número (RCCN, art. 53, parágrafo único).
Duração	Quatro horas (RCCN, art. 22).	O tempo necessário para cumprir o objetivo da sessão (RCCN, arts. 59, 67, 71).
Mesa	Mesa do CN (CF, art. 57, § 5º).	Mesa do CN, presidente da CD e, se convidado, presidente do STF (RCCN, art. 53).
Expediente	Há expediente (RCCN, arts. 30 e 31).	Não há expediente (RCCN, art. 54, parágrafo único).
Questão de ordem	Admitida (RCCN, art. 131)	Não admitida (RCCN, art. 56)
Uso da palavra	Qualquer senador ou deputado (RCCN, arts. 27, § 3º, 31, 131), líder (RCCN, art. 6º) e relator (RCCN, art. 39, § 2º).	Em regra: um senador e um deputado Exceção: nenhum parlamentar – sessão para inauguração da sessão legislativa e sessão de posse do presidente e vice-presidente da República (RCCN, art. 55).

Fonte: Elaboração dos autores.

8.3 Inauguração de sessão legislativa

A Constituição Federal estabelece, no *caput* do art. 57, que o Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, em Brasília, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Quando esses dias recaírem em sábados, domingos ou feriados, as reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente. Esse calendário anual de funcionamento do Congresso Nacional é chamado de sessão legislativa ordinária. Por sua vez, os trabalhos do Legislativo

federal convocados para fora desse período são denominados sessões legislativas extraordinárias. Cabe ressaltar, ainda, a previsão de sessões preparatórias em cada Casa no primeiro e no terceiro ano de cada legislatura. A Câmara dos Deputados realiza sessões preparatórias no dia 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura e, no terceiro ano, antes de inaugurada a sessão legislativa, em data e horário definidos pelo seu presidente (RICD, arts. 4º, *caput*, e 5º, *caput*). Por sua vez, o Senado Federal realiza esses eventos sob a denominação de “reuniões preparatórias” a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, e no dia 1º de fevereiro, no terceiro ano (RISF, art. 3º, IV).

A nossa Lei Maior também prevê que, no início de uma sessão legislativa, ordinária ou extraordinária, haverá uma sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para, solenemente, inaugurá-la (CF, art. 57, § 3º, I).

Nessas sessões, que podem ser abertas com qualquer quórum, o presidente da Mesa do Congresso Nacional (presidente do Senado Federal), após composta a Mesa, declara aberta a sessão e proclama inaugurados os trabalhos do Congresso Nacional. Em seguida, anuncia a presença no recinto da pessoa enviada pelo presidente da República, portadora da mensagem presidencial, determinando seja ela conduzida, sem atravessar o plenário, até a Mesa, pelos diretores¹³ das secretarias do Senado e da Câmara dos Deputados.

Depois de entregue a mensagem, a pessoa enviada pelo presidente da República retira-se do recinto, sendo acompanhada até a porta pelos mesmos diretores. Caso decida assistir à sessão, é encaminhada até lugar previamente reservado.

O presidente, então, determina a leitura da referida mensagem pelo primeiro-secretário da Mesa do Congresso Nacional (primeiro-secretário da Câmara dos Deputados), bem como a distribuição de exemplares impressos aos parlamentares, caso existam.

Finalizada a leitura da mensagem pelo primeiro-secretário, o presidente declara encerrada a sessão solene de inauguração da sessão legislativa. Já houve casos, como os ocorridos em 2003, 2011, 2021 e 2022, em que o(a) então presidente da República compareceu à sessão solene de inauguração da legislatura para entregar pessoalmente a mensagem presidencial, lendo-a para os congressistas. Mas, assim como aconteceu em 2019, 2020 e 2023, em geral, o portador da mensagem presidencial é o ministro-chefe da Casa Civil, e a leitura é realizada pelo primeiro-secretário da Mesa do Congresso Nacional. Em 2020, foi publicado no *Diário Oficial da União* despacho do presidente da República com o seguinte teor: “Fica atribuída à Casa Civil da Presidência da República a competência para auxiliar o presidente da República na elaboração e na entrega ao Congresso Nacional da Mensagem de que trata o inciso XI do *caput* do art. 84 da Constituição para o ano de 2020. Em 31 de janeiro de 2020” (DOU, 2/2/2020, Edição 22-C, Seção 1 – Extra, página 1). O Senado Federal aprovou a PEC nº 64, de 1999, para incluir como competência privativa do presidente da República o comparecimento ao Congresso Nacional, na abertura da sessão legislativa, para apresentação de mensagem e plano de governo. Na Câmara dos Deputados, a CCJC admitiu a proposta (PEC nº 21/2007) e a presidência criou

13 No caso em questão, o detentor do cargo de chefia da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é o secretário-geral da Mesa.

comissão especial para analisar o mérito da matéria. Essa comissão foi extinta ao final da 53ª legislatura, em 31/1/2011. Desde então, a tramitação da matéria encontra-se paralisada, aguardando a criação de nova comissão especial.

8.4 Posse do presidente e do vice-presidente da República

Outro tipo de sessão conjunta solene é aquela realizada para o compromisso e posse do presidente e do vice-presidente da República. Essa sessão é convocada pelo presidente do Senado Federal e, em regra, a partir das eleições de 2026, ocorrerá no dia 5 de janeiro do ano seguinte ao da eleição para o cargo de chefe do Executivo federal (CF, arts. 57, § 6º, I, *in fine*, 78 e 82; c/c EC nº 111/2021, art. 5º). Em caso de sucessão presidencial (CF, arts. 79 e 81), como as ocorridas em 1992 e 2016, a sessão conjunta para tomada do compromisso de posse do presidente da República não tem data legalmente fixada.

Passaremos, a seguir, a expor especificamente os procedimentos descritos no Regimento Comum, com a ressalva de que o Congresso Nacional adota ritual de cerimônia diferente na prática.

Aberta a sessão, o presidente da Mesa do Congresso Nacional designa cinco senadores e cinco deputados para comporem comissão imbuída de receber os empossandos na entrada principal do Congresso Nacional e conduzi-los até o Salão de Honra. Feito isso, o presidente suspende a sessão para aguardar o cumprimento da missão.

Tendo os empossandos adentrado o Palácio do Congresso Nacional, o presidente reabre a sessão para recebê-los no plenário, onde serão conduzidos, pela mesma comissão, até a Mesa, e ocuparão os seus lugares: o presidente eleito ocupará o assento à direita do presidente da Mesa; o vice-presidente, à esquerda. Durante a entrada, todos os espectadores, inclusive os membros da Mesa, conservam-se de pé.

Tomados os seus lugares, o presidente da Mesa anuncia que o presidente da República eleito prestará o compromisso disposto na Constituição Federal e solicita aos presentes que permaneçam de pé durante o ato.

O presidente eleito profere, então, o seguinte compromisso: “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e independência do Brasil” (CF, art. 78). Prestado o compromisso, o presidente da Mesa proclama empossado o presidente da República.

Em seguida, repete-se o mesmo rito para dar posse ao vice-presidente da República. Prestados os compromissos, o primeiro-secretário da Mesa do Congresso Nacional (primeiro-secretário da Câmara dos Deputados) procede à leitura do termo de posse, que deve ser assinado pelos empossados e pelos membros da Mesa.

O RCCN permite a concessão da palavra ao presidente da República recém-empossado para que profira discurso dirigido ao Congresso Nacional e à nação.

Finalizada a solenidade de posse, a comissão de recepção conduz o presidente e o vice-presidente da República a local previamente designado, encerrando-se a sessão.

8.5 Recepção de chefe de Estado estrangeiro

Uma das previsões existentes no Regimento Comum para realização de sessão solene conjunta é a recepção de chefe de Estado estrangeiro em visita ao Congresso

Nacional. Sobre essa solenidade, também discorreremos especificamente acerca dos procedimentos descritos no Regimento Comum, com a ressalva de que o Congresso Nacional tem adotado ritual de cerimônia diferente nos últimos anos.

Aberta a sessão com esse objetivo, o presidente designa três senadores e três deputados para comporem a comissão imbuída de receber o visitante à entrada principal e conduzi-lo até o Salão de Honra, suspendendo-se, em seguida, a sessão, para que se aguarde o cumprimento da missão.

Encontrando-se o chefe de Estado no Salão de Honra, o presidente reabre a sessão, e a comissão designada conduz o visitante até o recinto do plenário, levando-o até a Mesa, onde ocupará o assento à direita do presidente. Nesse momento, todos os presentes, incluindo os membros da Mesa, com exceção do presidente, mantêm-se de pé.

Tendo o chefe de Estado integrado a Mesa, é dada a palavra aos oradores inscritos para saudar o visitante e proferir discursos relativos à solenidade, facultado ao visitante usar da palavra após os oradores da sessão.

Finalizada a solenidade, a comissão de recepção conduz o chefe de Estado a lugar previamente designado, encerrando-se a sessão.

8.6 Comemoração de datas nacionais e homenagens

O Regimento Comum do Congresso Nacional prevê, em seu art. 1º, §§ 1º e 2º, a possibilidade de se convocarem sessões conjuntas solenes para comemorar datas nacionais. Na prática, o Congresso Nacional recorre subsidiariamente aos regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para realizar sessões conjuntas a fim de prestar homenagens diversas. Em ambos os casos, autoridades convidadas podem compor a Mesa.

Os líderes de partidos das duas Casas podem indicar parlamentares para representar a respectiva agremiação partidária e atuar como oradores na referida sessão.

O quadro 21 a seguir apresenta algumas sessões conjuntas solenes do Congresso Nacional realizadas com o objetivo de comemorar datas nacionais e prestar homenagens diversas, com suas principais informações.

Quadro 21 – Sessões solenes para comemoração de datas nacionais e homenagens

Comemoração/objetivo	Data da sessão	Requerente(s)
Celebrar os 150 anos do nascimento de Alberto Santos Dumont.	28/6/2023	Senador Rodrigo Pacheco e deputado Luiz Fernando Faria.
Comemorar o Dia Nacional do Quadrilheiro Junino.	30/6/2023	Senador Izalci Lucas e deputado Defensor Stélio Dener.
Comemorar o Dia Mundial do Refugiado.	03/7/2023	Senadora Mara Gabrilli e deputado Túlio Gadêlha (REQ 11/2023 Mesa-CN) .
Comemorar o Bicentenário da Independência da Bahia.	05/7/2023	Senadores Jaques Wagner e Randolfe e deputados Bacelar, Alice Portugal, Lídice da Mata e Rogéria Santos.

Fonte: Elaboração dos autores.

Capítulo 4

Da Proposta de Emenda à Constituição

1. Considerações iniciais

A Constituição Federal brasileira, Lei Maior do ordenamento jurídico pátrio, pode ser alterada por meio de emenda. Essa possibilidade de modificação ocorre mediante processo legislativo especial e mais dificultoso que o relativo à produção de legislação ordinária. O art. 59 da Constituição Federal, ao estabelecer os tipos normativos elaborados pelo processo legislativo, inclui, em primeiro lugar, a emenda à Constituição, deixando claro que “o poder de emendar não tem natureza distinta do de legislar” (FERREIRA FILHO, 2005, p. 238). Porém, a alteração do texto constitucional brasileiro decorre de um processo legislativo especial e mais custoso que o ordinário, razão pela qual nossa Carta Política é classificada como rígida e colocada no ápice do sistema jurídico nacional.

Sobreleva notar que, sob a égide da Constituição Federal de 1967, a discussão e a votação de proposta de emenda à Constituição ocorriam em sessão conjunta do Congresso Nacional, em dois turnos, e era considerada aprovada quando obtinha, em ambas as votações, a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso (CF/1967, art. 51).¹⁴ Com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, o quórum de aprovação aumentou para dois terços dos votos dos membros das duas Casas.¹⁵ Por conseguinte, o Regimento Comum do Congresso Nacional, aprovado pela Resolução nº 1 de 1970-CN, dispunha, nos arts. 72 a 85, detalhes da apreciação conjunta de PEC pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Com o advento de nossa atual Lei Maior, a tramitação de PECs passou a ocorrer separadamente em cada Casa (CF/1988, art. 60, § 2º),¹⁶ acarretando a revogação dos arts. 72 a 84 e parágrafo único do art. 85 do RCCN, justamente por não se conformarem com o novo regramento insculpido na Constituição Federal de 1988.

14 “Art. 51. Em qualquer dos casos do art. 50, itens I, II e III, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento ou apresentação, em duas sessões, e considerada aprovada quando obtiver em ambas as votações a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso.”

15 “Art. 48. Em qualquer dos casos do artigo anterior, itens I e II, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, em duas sessões, dentro de sessenta dias, a contar da sua apresentação ou recebimento, e havida por aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de suas Casas.” (CF/1967, alterada pela EC nº 1/1969)

16 “§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.”

Somente o *caput* do art. 85 – que trata da promulgação de PEC¹⁷ – restou incólume na “Seção I – Da Proposta de Emenda à Constituição” do “Capítulo III – Das Matérias Legislativas” do “Título IV – Da Ordem dos Trabalhos” do RCCN, por estar em consonância com o disposto na ordem constitucional vigente (CF, art. 60, § 3º).¹⁸

Desta feita, considerando a relevância do tema e o fato de as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgarem, em sessão conjunta e solene do Congresso Nacional, as emendas à Constituição – nos termos do § 3º do art. 60 da CF e do art. 58 do RCCN – optamos, didaticamente, por incluir um capítulo nesta obra voltado a destrinchar seus principais aspectos, mormente no que tange ao disposto na atual Carta Política.

CURIOSIDADE

Em relação à expressão duas sessões constante do *caput* do art. 48 da CF/1967, alterada pela EC nº 1/1969, Manoel Gonçalves Ferreira Filho preleciona que:

Sessão significa aqui reunião ordinária do Congresso. Ora, consoante dispõe o art. 30, parágrafo único, alínea *b*, da Constituição, não pode haver mais de uma sessão ordinária por dia, de modo que o preceito constitucional impõe, como prazo de meditação, que as duas votações (e respectivas discussões) da emenda sejam em dias diferentes. É também para maior ponderação que a Constituição exige duas votações precedidas de discussão para a aprovação de emenda constitucional. Segue nisto o disposto no art. 217, § 3º, da Constituição de 1946. (FERREIRA FILHO, 1974, p. 21, grifo nosso)

2. Das limitações ao poder de reforma

Proposta de emenda à Constituição é um ato infraconstitucional não normativo. Somente com sua entrada para o mundo jurídico – após aprovação, em dois turnos, por três quintos dos votos em cada uma das duas Casas do Congresso Nacional, e a promulgação pelas suas respectivas Mesas – passa a ter normatividade, tornando-se preceito constitucional, com mesma hierarquia das normas constitucionais postas pelo constituinte originário (TEMER, 2010, p. 146-147). Entretanto, para que isso ocorra, a PEC deve obedecer a determinada forma e versar sobre conteúdo previamente definido pelo legislador constituinte originário.

Desse modo, havendo respeito aos preceitos insculpidos no art. 60 da Carta Magna, a emenda à Constituição passa a integrar o ordenamento jurídico com *status* constitucional, devendo compatibilizar-se com as demais normas constitucionais originárias. Entretanto, se não houver respeito a qualquer das limitações impostas pelo referido artigo, a emenda poderá ser considerada inconstitucional e ser excluída do sistema jurídico por meio de regras de controle de constitucionalidade. Isso porque, por ser obra do Congresso Nacional no exercício do poder constituinte derivado re-

17 “Art. 85. Aprovada a proposta em segundo turno, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta, solene, promulgarão a emenda à Constituição com o respectivo número de ordem.” (RCCN)

18 “§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem”.

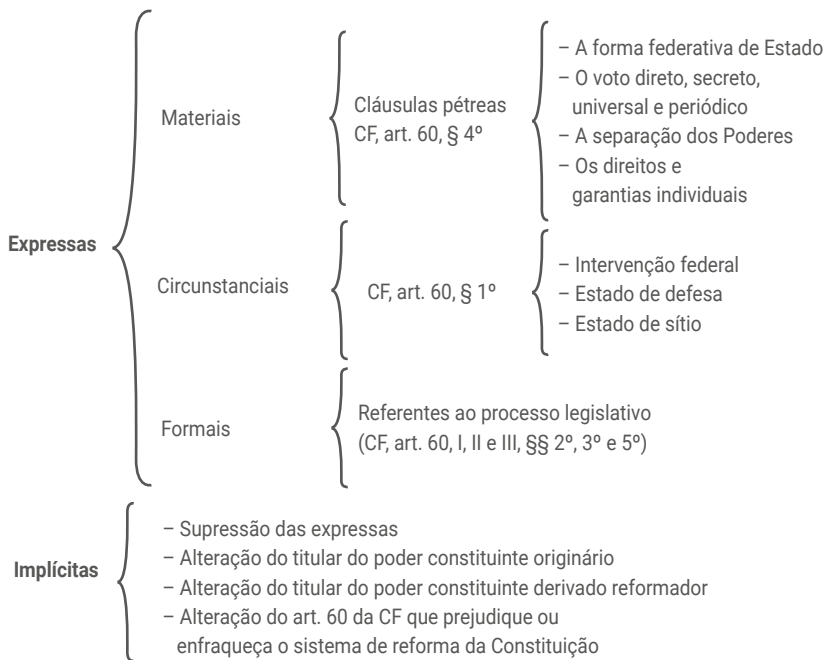
formador, sujeita-se às limitações constitucionais estabelecidas pelo poder constituinte originário.¹⁹

Além do mais, a alteração feita na Constituição deve sempre conservar um valor integrativo, de forma que o sistema originário da Constituição deve permanecer substancialmente idêntico. “A revisão serve, pois, para alterar a Constituição, mas não para mudá-la, uma vez que não será uma reforma constitucional o meio propício para fazer revoluções constitucionais” (MORAES, 2018, p. 714).

Em outra oportunidade, mencionamos que a doutrina atual classifica as limitações ao poder de reforma em dois grupos, expressas e implícitas (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 415; MORAES, 2018, p. 715), ou, como prefere Silva (2016, p. 68), em três grupos, temporais, circunstanciais e materiais (explícitas e implícitas).

Assim, com base no quadro geral sobre limitações ao poder reformador apresentado por Alexandre de Moraes (2018, p. 715), incluímos as limitações implícitas mencionadas por Nelson de Souza Sampaio (apud SILVA, 2014, p. 682) e esquematizamos as limitações ao poder de reforma à Constituição Federal brasileira na figura a seguir:

Figura 3 – Limitações ao poder de reforma à Constituição Federal brasileira



Fonte: Elaboração dos autores.

2.1 Das limitações temporais

Cumpre notar que as limitações temporais, que consistem na proibição de se alterarem as normas constitucionais por determinado período de tempo, não estão

19 **Poder Constituinte originário** é o poder de se estabelecer a Constituição de um Estado, sem limitar-se ao direito anterior nem se condicionar a qualquer forma prefixada para manifestação de sua vontade. **Poder Constituinte derivado**, por sua vez, é poder limitado e condicionado, que se desdobra em: a) o poder incumbido de adaptar a Constituição a eventuais situações novas (**poder de reforma**); b) o poder de estabelecer a Constituição dos estados componentes do Estado federal (**poder decorrente**).

presentes em nossa atual Constituição. Em verdade, somente na Carta Política de 1824, havia tal tipo de vedação, consubstanciada em seu art. 174, o qual determinava que somente após quatro anos, a partir do início de sua vigência, poderia haver modificações em seu texto.

Cumpre salientar que a previsão constante do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prescreve a realização de revisão constitucional após cinco anos, contados da promulgação da Constituição de 1988, não se trata de limitação temporal. Esse dispositivo estabeleceu apenas o prazo para que o Congresso Nacional realizasse a revisão da nova Carta Política do país por meio de procedimentos mais simples do que o exigido para aprovação de emendas à Constituição – sessão unicameral e maioria absoluta de seus membros.

Dessa forma, esse dispositivo não estabeleceu qualquer prazo (limite temporal) para que a Constituição pudesse ser alterada, mas definiu apenas um prazo para que se pudessem fazer, por um procedimento mais descomplicado, alterações na Carta Magna, como se pode depreender da leitura do dispositivo mencionado, *verbis*:

Art. 3º A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

Destarte, não havendo limitação temporal para emendar a Constituição, em conformidade com o preconizado no art. 60 da Lei Maior, imediatamente após a promulgação do texto constitucional (5/10/1988), este já poderia ser alterado. Corroborando esse entendimento, no dia seguinte à promulgação da nossa Constituição Cidadã, o então deputado Amaral Netto encabeçou a apresentação da primeira proposta de alteração do texto da nova Constituição: a PEC nº 1/1988, que “institui a pena de morte e dá outras providências” (alterando o art. 5º, inciso XLVII, alínea a, da Constituição Federal de 1988).

A revisão constitucional prevista no art. 3º do ADCT iniciou-se em 1993, encerrou-se em 1994 e resultou em seis emendas de revisão promulgadas em 1994. Antes de iniciar-se essa revisão, porém, o Congresso Nacional, seguindo o rito previsto no art. 60 da Constituição Federal de 1988, já havia alterado o texto constitucional em 1992. A primeira Emenda Constitucional de 1988 foi promulgada em 31/3/1992 para dispor sobre a remuneração dos deputados estaduais e vereadores.

2.2 Das limitações expressas

Limitações expressas são, como o próprio nome diz, aquelas presentes textualmente na Carta Magna. Subdividem-se em limitações **materiais**, **circunstanciais** e **formais**. Trataremos especificamente de cada uma delas a seguir.

2.2.1 Das limitações materiais

Limitações materiais são aquelas que preveem a impossibilidade de abolição de algumas matérias ou conteúdos constitucionais, com o objetivo de preservar a integridade da Lei Maior, evitando que eventuais reformas deturpem a unidade fundamental de seu texto ou causem mudança acentuada em sua identidade. Essas matérias, também chamadas de cláusulas pétreas, estão presentes expressamente na Lei Maior

em um núcleo intangível, constante do § 4º do art. 60, que dispõe que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais”.

Dois pontos devem ser enfatizados com relação às **cláusulas pétreas**:

- a) a Constituição é clara ao dispor que **não serão objeto de deliberação** as propostas de emenda à Constituição que pretendam abolir as matérias mencionadas. Com isso, o legislador constituinte originário, dada a gravidade da situação, não quis permitir sequer que proposta com essa finalidade pudesse tramitar nas Casas do Congresso Nacional. Esse é o significado que o Supremo Tribunal Federal tem dado a tal expressão;
- b) a expressão **tendente a abolir**, constante do § 4º do art. 60 da Carta Magna, prescreve que somente haverá afronta às cláusulas pétreas se a proposta de emenda constitucional tiver por escopo suprimir ou enfraquecer um dos princípios arrolados. Assim, uma proposta de emenda à Constituição que não tenha por objetivo diminuir ou eliminar uma dessas matérias é, sob esse aspecto, perfeitamente constitucional.

2.2.2 Das limitações circunstanciais

Limitações circunstanciais, por sua vez, referem-se a restrições que impedem modificações na Carta Política em certas ocasiões anormais e excepcionais no país, situações em que a livre manifestação do órgão reformador poderia ser ameaçada. Assim, durante a vigência de Intervenção Federal, de Estado de Defesa e do Estado de Sítio, a Constituição Federal não pode ser emendada (CF, art. 60, § 1º).

2.2.3 Das limitações formais

Limitações formais, também conhecidas como **procedimentais** ou **processuais**, referem-se às disposições especiais que o legislador constituinte originário estabeleceu para a iniciativa e para o trâmite do procedimento de reforma constitucional. Podemos agrupar esses tipos de limitações em quatro grupos (PAULO; ALEXANDRINO, 2005, p. 205):

- a) relativas à iniciativa de apresentação de uma proposta de emenda constitucional (CF, art. 60, I a III);
- b) concernentes à deliberação para se aprovar uma proposta (CF, art. 60, § 2º);
- c) referente à promulgação da emenda à Constituição (CF, art. 60, § 3º);
- d) relativas à proibição de reapreciação, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada (CF, art. 60, § 5º).

2.2.3.1 Da iniciativa da PEC

A iniciativa para apresentação de proposta de emenda à Constituição é bem mais restrita do que a definida pela Constituição para o processo legislativo ordinário

(CF, art. 61). Assim, somente podem apresentar proposta de emenda à Constituição (CF, art. 60, I a III):

- a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados (171 deputados) ou do Senado Federal (27 senadores);
- b) o presidente da República;
- c) mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação (de um total de 26 estados e o Distrito Federal), manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados quanto o Regimento Interno do Senado Federal admitem a apresentação de proposta de emenda à Constituição por iniciativa de mais da metade das assembleias legislativas, atendidos os requisitos previstos no art. 60 da Constituição Federal (RICD, art. 201, I, e RISF, art. 212, II).

Em 2012, quinze Casas legislativas (catorze assembleias legislativas estaduais e a Câmara Legislativa do Distrito Federal) apresentaram ao Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2012. A proposta foi instruída pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa, mas não chegou a ser apreciada pelo Plenário do Senado e acabou sendo arquivada em 22/12/2022, nos termos do § 2º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (em razão do término da legislatura). No Portal do Senado, consta a seguinte explicação da ementa da proposta:

Altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal, para retirar da competência legislativa da União (no art. 22) as normas sobre direito processual e agrário, bem como sobre licitações e contratos, propaganda comercial e trânsito e transporte, que passam a ser de competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24). Acrescenta como matéria de competência concorrente (no inciso XII do art. 24) a assistência social. Altera a redação dos §§ 2º e 3º do art. 24, para definir que as normas gerais sobre as matérias de competência concorrente, a ser editadas pela União, restringem-se a princípios, diretrizes e institutos jurídicos e que aos estados e ao Distrito Federal compete suplementar as normas gerais no que for de predominante interesse regional, renumerando os atuais §§ 3º e 4º, que passam a ser 4º e 5º. Retira do texto constitucional a referência a diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV) como competência privativa da União. Inclui novo parágrafo (que passa a ser o 2º, renumerando o atual 2º como 3º) no art. 61, para permitir à maioria dos membros das Casas do Congresso Nacional apresentar projeto de lei que verse sobre matéria de iniciativa privativa do presidente da República, exceto quanto a organização interna do Poder Executivo e matéria orçamentária.

2.2.3.2 Da deliberação legislativa

A deliberação de uma proposta de emenda à Constituição exige um processo legislativo especial, mais dificultoso. A PEC deve ser discutida e votada, separadamente, em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas, três quintos dos votos dos respectivos membros (CF, art. 60, § 2º) – o que corresponde ao voto favorável de, pelo menos, 308 deputados federais e de 49 senadores.

Como o processo de análise de uma PEC é bicameral, primeiramente a matéria tramita em uma Casa legislativa e, se aprovada, é encaminhada à outra Casa, que deve confirmar a deliberação realizada na primeira para que a emenda constitucional possa ser promulgada. Caso a PEC seja rejeitada em qualquer das câmaras, a matéria não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (CF, art. 60, § 5º).

2.2.3.3 Da promulgação e publicação

A promulgação de emenda à Constituição, de acordo com o § 4º do art. 60 da CF, deve ser realizada, conjuntamente, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. O art. 85 do Regimento Comum do Congresso Nacional prescreve, adicionalmente, que a promulgação de emenda constitucional ocorrerá em sessão conjunta e solene. O texto constitucional não menciona a competência para publicação da emenda, entendendo a doutrina que a competência é também do Congresso Nacional. A publicação de emenda à Constituição é realizada no *Diário Oficial da União* na parte reservada a “atos do Congresso Nacional” (e não no espaço destinado à “Presidência da República”) como aconteceu, por exemplo, com a Emenda Constitucional nº 99, de 2017, publicada na página 2 do *DOU* de 15 de dezembro de 2017.

2.3 Das limitações implícitas

Por fim, cumpre tratar das limitações implícitas, ou tácitas, que se referem a matérias que, embora não mencionadas expressamente no texto constitucional como não passíveis de supressão, estão implicitamente imunes a qualquer tipo de alteração do poder constituinte derivado reformador, sob pena de ruptura da ordem constitucional.

Conforme salienta Alexandre de Moraes (2018, p. 718-719), a existência de limitações explícitas e implícitas que controlam o poder constituinte derivado reformador é reconhecida por ilustres publicistas como Canotilho, Pontes de Miranda, Pinto Ferreira, Nelson de Souza Sampaio, entre outros. Nesse contexto, a norma constitucional que prevê as limitações expressas (CF, art. 60) é implicitamente insuscetível de reforma, pois, se assim não fosse, a limitação expressa poderia ser suprimida para, então, posteriormente, eliminarem-se, por exemplo, as cláusulas pétreas.

Outra limitação implícita citada pela doutrina é a mudança da titularidade do poder constituinte originário, uma vez que não pode o poder constituinte derivado alterar o titular do poder que cria o seu próprio poder. De igual forma, é uma limitação implícita a mudança da titularidade do poder constituinte derivado, visto que quem o define é o poder constituinte originário e só a este cabe decidir quem está habilitado a reformar a Constituição.

3. Emendas à Constituição Promulgadas

O quadro 22 a seguir apresenta informações relativas às emendas constitucionais promulgadas que alteraram a Constituição Federal de 1988.

Quadro 22 – Emendas constitucionais

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
1	31/3/1992	6/4/1992	Dispõe sobre a remuneração dos deputados estaduais e vereadores.	Remuneração dos deputados estaduais e vereadores.
2	25/8/1992	1º/9/1992	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Plebiscito sobre a forma e o sistema de governo.
3	17/3/1993	18/3/1993	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160 e 167 da Constituição Federal.	Aposentadorias e pensões dos servidores públicos, ação declaratória de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, impostos, vinculação de receitas e outros.
4	14/9/1993	15/9/1993	Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.	Processo eleitoral.
5	15/8/1995	16/8/1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal	Exploração de gás encanado pelos estados
6	15/8/1995	16/8/1995	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal.	Definição de empresas brasileiras na CF.
7	15/8/1995	16/8/1995	Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de medidas provisórias.	Ordenação do transporte aéreo, aquático e terrestre e vedação à edição de MPs para regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995 no texto constitucional.
8	15/8/1995	16/8/1995	Altera o inciso XI e alínea <i>a</i> do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.	Vedação à edição de medida provisória para regulamentação referente a telecomunicação e radiodifusão.
9	10/11/1995	10/11/1995	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.	Monopólio da União.
10	4/3/1996	7/3/1996	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Fundo Social de Emergência.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
11	30/4/1996	2/5/1996	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	Admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concessão de autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.
12	15/8/1996	16/8/1996	Outorga competência à União para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.	Outorga de competência à União para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.
13	21/8/1996	22/8/1996	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal.	Inclusão do resseguro no Sistema Financeiro Nacional.
14	12/9/1996	13/9/1996	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Sistema educacional e seu financiamento.
15	12/9/1996	13/9/1996	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.	Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.
16	4/6/1997	5/6/1997	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao <i>caput</i> do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao <i>caput</i> do art. 77 e ao art. 82, todos da Constituição Federal.	Reeleição para um único período subsequente para os cargos de chefe do Executivo nos três níveis de governo; datas do processo eleitoral; mandato de presidente da República pelo período de quatro anos.
17	22/11/1997	25/11/1997	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Fundo Social de Emergência.
18	5/2/1998	6/2/1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.	Regime constitucional dos militares.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
19	4/6/1998	5/6/1998	Modifica o regime, dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências.	Regime, princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e outras providências.
20	15/12/1998	16/12/1998	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.	Sistema de previdência social e outras providências.
21	18/3/1999	19/3/1999	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira.
22	18/3/1999	19/3/1999	Acrescenta o parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas <i>i</i> do inciso I do art. 102 e <i>c</i> do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.	Criação de juizados especiais no âmbito da Justiça federal e competência do STF e do STJ para julgar <i>habeas corpus</i> .
23	2/9/1999	3/9/1999	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).	Criação do Ministério da Defesa.
24	9/12/1999	10/12/1999	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho.	Representação classista na Justiça do Trabalho.
25	14/2/2000	15/2/2000	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo municipal.	Limites de despesas com o Poder Legislativo municipal.
26	14/2/2000	15/2/2000	Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal.	Estabelecimento da moradia como direito social.
27	21/3/2000	22/3/2000	Acrescenta o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.	Desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
28	25/5/2000	26/5/2000	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.	Equiparação dos trabalhadores rurais aos trabalhadores urbanos no que tange ao prazo prescricional para os créditos resultantes das relações de trabalho.
29	13/9/2000	14/9/2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	Financiamento das ações e serviços públicos de saúde.
30	13/9/2000	14/9/2000	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.	Pagamento de precatórios judiciais.
31	14/12/2000	18/12/2000	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
32	11/9/2001	12/9/2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal e dá outras providências.	Rito das medidas provisórias e outras providências.
33	11/12/2001	12/12/2001	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.	Contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.
34	13/12/2001	14/12/2001	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.	Acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.
35	20/12/2001	21/12/2001	Dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal.	Imunidades de deputados e senadores.
36	28/5/2002	29/5/2002	Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.	Participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
37	12/6/2002	13/6/2002	Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Vedação à expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago; alteração das disposições sobre imposto de serviço de qualquer natureza e prorrogação da CPMF, alterando disposições.
38	12/6/2002	13/6/2002	Acrescenta o art. 89 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os policiais militares do extinto território federal de Rondônia aos quadros da União.	Incorporação dos policiais militares do extinto território federal de Rondônia aos quadros da União.
39	19/12/2002	20/12/2002	Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos municípios e no Distrito Federal).	Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos municípios e no Distrito Federal.
40	29/5/2003	30/5/2003	Altera os arts. 163, inciso V, e 192 da Constituição Federal, e o <i>caput</i> do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Sistema Financeiro Nacional.
41	19/12/2003	31/12/2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	Funcionalismo público e outras providências.
42	19/12/2003	31/12/2003	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Sistema Tributário Nacional e outras providências.
43	15/4/2004	16/4/2004	Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por dez anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Prorrogação da aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.
44	30/6/2004	1º/7/2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Sistema Tributário Nacional e outras providências.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
45	8/12/2004	31/12/2004	Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A e dá outras providências.	Reforma do Judiciário e outras providências.
46	5/5/2005	6/5/2005	Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal.	Bens da União relativos a ilhas e praias.
47	5/7/2005	6/7/2005	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a Previdência Social, e dá outras providências.	Previdência Social e outras providências.
48	10/8/2005	11/8/2005	Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.	Plano Nacional de Cultura.
49	8/2/2006	9/2/2006	Altera a redação da alínea <i>b</i> e acrescenta a alínea <i>c</i> ao inciso XXIII do <i>caput</i> do art. 21 e altera a redação do inciso V do <i>caput</i> do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para uso médico, agrícola e industrial.	Exclusão do monopólio da União da produção, da comercialização e da utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para uso médico, agrícola e industrial.
50	14/2/2006	15/2/2006	Modifica o art. 57 da Constituição Federal.	Período de funcionamento do Congresso Nacional e convocação extraordinária.
51	14/2/2006	15/2/2006	Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal.	Agentes comunitários.
52	8/3/2006	9/3/2006	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.	Coligações eleitorais.
53	19/12/2006	20/12/2006	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Educação básica e piso salarial profissional nacional para profissionais da educação.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
54	20/9/2007	21/9/2007	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta o art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.	Garantia de registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.
55	20/9/2007	21/9/2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Aumento da entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.
56	20/12/2007	21/12/2007	Prorroga o prazo previsto no <i>caput</i> do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.	Prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e outras providências.
57	18/12/2008	18/12/2008	Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios.	Convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época de sua criação.
58	23/9/2009	24/9/2009	Altera a redação do inciso IV do <i>caput</i> do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das câmaras municipais.	Composição das câmaras municipais – limite máximo de membros e total de despesa com o Poder Legislativo municipal.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
59	11/11/2009	12/11/2009	Acrescenta o § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da desvinculação das receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal; dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211, ao § 3º do art. 212 e ao <i>caput</i> do art. 214, com a inserção neste dispositivo do inciso VI.	Redução anual do percentual da desvinculação das receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino; obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos; ampliação da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica e universalização do ensino obrigatório.
60	11/11/2009	12/11/2009	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-território federal de Rondônia.	Quadro de servidores civis e militares do ex-território federal de Rondônia (quadro em extinção da Administração federal).
61	11/11/2009	12/11/2009	Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.	Mudança na composição do Conselho Nacional de Justiça.
62	9/12/2009	10/12/2009	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios.	Instituição de regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios.
63	4/2/2010	5/2/2010	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os planos de carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.	Piso salarial profissional nacional e diretrizes para os planos de carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.
64	4/2/2010	5/2/2010	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.	Inclusão da alimentação como direito social.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
65	13/7/2010	14/7/2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.	Interesses da juventude.
66	13/7/2010	14/7/2010	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de um ano ou de comprovada separação de fato por mais de dois anos.	Dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de um ano ou de comprovada separação de fato por mais de dois anos.
67	22/12/2010	23/12/2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Prorrogação do prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
68	21/12/2011	22/12/2011	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Desvinculação de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, de vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.
69	29/3/2012	30/3/2012	Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.	Transferência da União para o Distrito Federal das atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.
70	29/3/2012	30/3/2012	Acrescenta o art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.	Estabelecimento de critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.
71	29/11/2012	30/11/2012	Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.	Instituição do Sistema Nacional de Cultura.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no DOU	Ementa	Assunto
72	2/4/2013	3/4/2013	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.	Estabelecimento de igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.
73	6/4/2013	7/4/2013	Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.	Criação dos Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.
74	6/8/2013	7/8/2013	Altera o art. 134 da Constituição Federal.	Aplicação do disposto no § 2º do art. 134 às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.
75	15/10/2013	16/10/2013	Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.	Instituição de imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.
76	28/11/2013	29/11/2013	Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de deputado ou senador e de apreciação de veto.	Abolição da votação secreta nos casos de perda de mandato de deputado ou senador e de apreciação do veto.
77	11/2/2014	12/2/2014	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea c.	Regulação da cumulação de cargos por profissionais da saúde das Forças Armadas.
78	14/5/2014	15/5/2014	Acrescenta o art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.	Regulação da indenização devida a seringueiros.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
79	27/5/2014	28/5/2014	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Regulação da inclusão de categorias em cargos em extinção da Administração federal e outras providências.
80	4/6/2014	5/6/2014	Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.	Fixação de prazo de oito anos para que a União, os estados e o Distrito Federal se organizem para poder contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.
81	5/6/2014	6/6/2014	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.	Estabelecimento da pena de perdimento da gleba onde for constatada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo a área ao assentamento dos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba.
82	16/7/2014	17/7/2014	Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.	Constitucionalização da necessidade de uma carreira pública de agentes de trânsito.
83	5/8/2014	6/8/2014	Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorrogação por mais cinquenta anos do prazo de vigência da Zona Franca de Manaus.
84	2/12/2014	3/12/2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.	Aumento dos recursos da União para o Fundo de Participação dos Municípios.
85	26/2/2015	27/2/2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	Atualização do tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
86	17/3/2015	18/3/2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	Instituição do orçamento impositivo.
87	16/4/2015	17/4/2015	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro estado.	Tratamento da sistemática de cobrança do ICMS de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro estado.
88	7/5/2015	8/5/2015	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Alteração da idade de aposentadoria compulsória no serviço público para 75 anos.
89	15/9/2016	16/9/2016	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.	Ampliação do prazo em que a União deverá destinar às regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.
90	15/9/2016	16/9/2016	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.	Introdução do transporte como direito social.
91	18/2/2016	19/2/2016	Estabelece a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.	Estabelecimento de janela partidária, sem prejuízo do mandato.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
92	12/7/2016	13/7/2016	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário.	Alteração dos arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de ministros daquele tribunal e lhe modificar a competência.
93	8/9/2016	9/9/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios.	Prorrogação da vigência da DRU até 31 de dezembro de 2019. Propõe a retirada escalonada da incidência da desvinculação de receita da arrecadação das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade Social.
94	15/12/2016	16/12/2016	Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.	Instituição do novo regimento de pagamentos de precatórios.
95	15/12/2016	16/12/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	Instituição do Novo Regime Fiscal (teto de gastos públicos).
96	6/6/2017	7/6/2017	Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.	Constitucionalização da vaquejada.
97	4/10/2017	5/10/2017	Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.	Veda coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelece cláusula de desempenho eleitoral.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
98	6/12/2017	11/12/2017	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-territórios ou dos estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Inclusão de servidores de ex-territórios na esfera federal.
99	14/12/2017	15/12/2017	Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Instituição do novo regime especial de pagamentos de precatórios.
100	26/6/2019	27/7/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal.	Instituição do orçamento impositivo para emendas de bancadas de parlamentares de estado ou DF.
101	3/7/2019	4/7/2019	Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal, que dispõe sobre os militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.	Possibilita aos militares dos estados, Distrito Federal e dos territórios a acumulação remunerada de cargo de professor, cargo técnico ou científico ou de cargo privativo de profissionais de saúde.
102	26/9/2019	27/9/2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Participação nos resultados da exploração de petróleo e outros recursos naturais.
103	12/11/2019	13/11/2019	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.	Reforma da Previdência.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
104	4/12/2019	5/12/2019	Altera o inciso XIV do <i>caput</i> do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.	Cria as polícias penais federal, estaduais e distrital.
105	12/12/2019	13/12/2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a estados, ao Distrito Federal e a municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	Autoriza a transferência de recursos federais a estados, ao Distrito Federal e a municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
106	7/5/2020	8/5/2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional, e dá outras providências	Cria orçamento específico para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, flexibiliza regras fiscais, administrativas e financeiras durante o período de calamidade pública.
107	2/7/2020	3/7/2020	Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.	Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.
108	26/8/2020	27/8/2020	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.	Institui em caráter permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
109	15/3/2021	16/3/2021	Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.	Institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.
110	12/7/2021	13/7/2021	Acrescenta o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a convalidação de atos administrativos praticados no estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994.	Convalida atos administrativos praticados no estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994.
111	29/9/2021	29/9/2021	Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de governadores e do presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.	Disciplina a realização de consultas populares às eleições municipais, dispõe sobre o instituto da fidelidade partidária, altera a data de posse de cargos do Poder Executivo e estabelece regras transitórias dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e para o funcionamento dos partidos políticos.
112	27/10/2021	28/10/2021	Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Disciplina a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
113	8/12/2021	9/12/2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao novo regime fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios, e dá outras providências.	Estabelece o novo regime de pagamentos de precatórios, modifica normas relativas ao novo regime fiscal e autoriza o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios.
114	16/12/2021	17/12/2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modifica normas relativas ao novo regime fiscal e autoriza o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios, e dá outras providências.	Estabelece o novo regime de pagamentos de precatórios, modifica normas relativas ao novo regime fiscal e autoriza o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios.
115	10/2/2022	11/2/2022	Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.	Estabelece a proteção de dados pessoais dentre os direitos e garantias fundamentais e fixa a competência privativa da União sobre o tema.
116	17/2/2022	18/2/2022	Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.	Disciplina a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.
117	5/4/2022	6/4/2022	Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.	Dispõe sobre critérios para a promoção e difusão da participação política das mulheres.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
118	26/4/2022	27/4/2022	Dá nova redação às alíneas <i>b</i> e <i>c</i> do inciso XXIII do <i>caput</i> do art. 21 da Constituição Federal, para autorizar a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.	Autoriza a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.
119	27/4/2022	28/4/2022	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no <i>caput</i> do art. 212 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Institui novas regras, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, sobre a aplicação da receita de determinados impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
120	5/5/2022	6/5/2022	Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.	Dispõe sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.
121	10/5/2022	11/5/2022	Altera o inciso IV do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.	Amplia as exceções ao plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, incluindo a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e o setor de semicondutores, na forma da lei.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
122	17/5/2022	18/5/2022	Altera a Constituição Federal para elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar.	Eleva para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar.
123	14/7/2022	15/7/2022	Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e institui auxílio para entes da federação financiarem a gratuidade do transporte público.	Estabelece diferencial de competitividade para os biocombustíveis; reconhece o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, e institui auxílio para entes da federação financiarem a gratuidade do transporte público.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
124	14/7/2022	15/7/2022	Institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.	Institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.
125	14/7/2022	15/7/2022	Altera o art. 105 da Constituição Federal para instituir no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional.	Institui no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional.
126	21/12/2022	22/12/2022	Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências.	Dispõe sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária; exclui despesas dos limites para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judicial; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, dentre outras providências.
127	22/12/2022	23/12/2022	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que compete à União prestar assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, e dá outras providências.	Estabelece que compete à União prestar assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; estabelece o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, dentre outras providências.

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa	Assunto
128	22/12/2022	23/12/2022	Acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.	Proíbe a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Fonte: Elaboração dos autores.

O quadro 23 a seguir apresenta as seis emendas constitucionais de revisão, empreendidas com base no art. 3º do ADCT, que previu uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Lei Maior, aprovada pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

Quadro 23 – Emendas constitucionais de revisão

Número de ordem	Data da promulgação	Data da publicação no <i>DOU</i>	Ementa
1	1º/3/1994	2/3/1994	Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
2	7/6/1994	9/6/1994	Altera o <i>caput</i> do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal.
3	7/6/1994	9/6/1994	Altera a alínea <i>c</i> do inciso I, a alínea <i>b</i> do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal.
4	7/6/1994	9/6/1994	Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.
5	7/6/1994	9/6/1994	Altera o art. 82 da Constituição Federal.
6	7/6/1994	9/6/1994	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da Constituição Federal.

Fonte: Elaboração dos autores.

Capítulo 5

Das Leis

Orçamentárias

1. Considerações iniciais

Lei orçamentária anual, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e créditos adicionais são termos que invadem os noticiários econômicos e políticos do país. O significado de tais expressões, porém, dificilmente é esclarecido à população. Trata-se de instrumentos legislativos de viabilização de planos de governo para determinados períodos de tempo, financiados, em boa parte, pelo pagamento de tributos pela população. Tais leis são compostas por uma série de pressupostos que lhes dão capacidade de realização, os quais preveem as receitas a serem arrecadadas e fixam as despesas que viabilizam os projetos e atividades governamentais.

Para normatizar a matéria, a Constituição Federal de 1988 estabelece que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, que são matérias de iniciativa privativa do presidente da República (CF, arts. 84, III e XXIII, e 165), serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum (CF, art. 166, *caput*).

Assim, ainda que os arts. 89 a 103 do texto consolidado do Regimento Comum disponham apenas sobre o projeto de lei orçamentária, esta análise, na tentativa de sistematizar aspectos orçamentários relevantes, contempla, de modo sintético, os demais instrumentos acima mencionados, cuja tramitação legislativa está prevista na Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, parte integrante do Regimento Comum.

CURIOSIDADES

- 1) A origem da prática orçamentária constitucional remonta à Magna Carta inglesa de 1215, impulsionada pelo interesse dos barões feudais de escapar do ilimitado poder discricionário do monarca na cobrança de pesados tributos sobre os súditos.
- 2) De acordo com o art. 12 da referida Carta, a instituição de tributo ou auxílio no reino inglês era de competência exclusiva do seu Conselho Comum, a não ser que o objetivo fosse resgatar a pessoa do rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez. Nesse caso, os auxílios deveriam ser razoáveis em seu montante. Dessa forma, esse artigo da Magna Carta, mesmo não tratando da despesa pública, é considerado por muitos um embrião do orçamento público (VIANA apud GIACOMONI, 2010, p. 31).
- 3) Em decorrência da Revolução Gloriosa – conflito entre o rei Carlos II e o Parlamento –, o Parlamento inglês baixou, em 1689, a Bill of Rights, por meio da qual

“estabeleceu-se a separação entre as finanças do reino (Estado) e as finanças da coroa” (GIACOMONI, 2010, p. 32).

- 4) Com a independência do Brasil, a Constituição de 1824 dispôs sobre as primeiras normas relativas ao orçamento público brasileiro, estabelecendo a entrega do balanço geral da receita e despesa à Câmara dos Deputados pelo ministro de Estado da Fazenda, após receber dos demais ministros os orçamentos de suas repartições.
- 5) “Alguns autores consideram a Lei de 14/12/1827 como a primeira lei de orçamento do Brasil.” Entretanto, tendo em vista que a lei citada apresentava mecanismos deficientes de arrecadação em relação às províncias, dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais já existentes, outros tratadistas entendem que a primeira peça orçamentária efetiva surgiu após cerca de seis anos da aprovação da Carta Imperial. O Decreto Legislativo de 15/12/1830 “fixava a receita e orçava a despesa das antigas províncias referentes ao exercício de 1º/7/1831 a 30/6/1832” (GIACOMONI, 2010, p. 40-41).

Grandes avanços ocorreram no processo orçamentário com a evolução das Constituições Federais brasileiras. Mas foi com a promulgação da Carta de 1988 que o processo se consolidou ao exigir, por exemplo, o cumprimento de determinados princípios.

Nesse contexto, a Constituição Cidadã estabeleceu um sistema orçamentário integrado de planejamento de longo, médio e curto prazos. Assim, foi instituída a obrigatoriedade de elaboração não apenas de um orçamento anual, mas de um sistema orçamentário composto pelo plano plurianual, pela lei das diretrizes orçamentárias e pela própria lei orçamentária anual (LOA).

2. Plano Plurianual

O PPA é o instrumento de planejamento estratégico que estabelece para as regiões brasileiras diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital²⁰ e outras delas decorrentes e para as concernentes aos programas de duração continuada,²¹ orientando as grandes ações do governo para um período de quatro anos.

Vigora durante os três últimos anos de um governo e alcança o primeiro ano do mandato presidencial subsequente, visando comprometer governos distintos, na tentativa de afastar o cunho partidário em sua elaboração (CF, art. 165, I, § 1º, c/c ADCT, art. 35, § 2º, I). Assim, independentemente de quem assumir a chefia do Poder Executivo, o PPA deve ser tratado como plano nacional suprapartidário.

3. Lei de Diretrizes Orçamentárias

Em conformidade com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO tem como objetivo principal orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Trata-se

20 “Despesas de capital é uma categoria de classificação de despesas incorporada aos orçamentos públicos. Compreende as subcategorias: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.” (GIACOMONI, 2010, p. 220)

21 “Programa de duração continuada: de todos os componentes do PPA, este é, provavelmente, o mais controvertido. Em rigor, com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão, as demais ações governamentais inserem-se em programas de duração continuada. Por exemplo: operação, manutenção e conservação de serviços. Se correto este entendimento, o PPA compreenderia, praticamente, todas as ações da Administração Pública.” (GIACOMONI, 2010, p. 221)

de novidade introduzida na atual Constituição Federal, que traça os limites a serem observados quando da discussão e votação do orçamento anual. A LDO também dispõe sobre: as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluídas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; as alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, como é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

4. Lei Orçamentária Anual

A LOA, por sua vez, compreende: o orçamento fiscal, que se traduz pelas receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimentos das empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (CF, art. 165, § 5º, I a III).

5. Iniciativa

Nos termos da Constituição de 1988, a iniciativa dos projetos de cunho orçamentário é de competência privativa do presidente da República, conforme assinalam os arts. 84, incisos III e XXIII, e 165, *caput*. Desse modo, o chefe do Poder Executivo encaminha periodicamente ao Congresso Nacional toda matéria de natureza orçamentária. Para operacionalizar esse procedimento, o art. 89 do Regimento Comum estabelece que “A mensagem do presidente da República encaminhando projeto de lei orçamentária será recebida e lida em sessão conjunta, especialmente convocada para esse fim, a realizar-se em quarenta e oito horas de sua entrega ao presidente do Senado”.

6. Prazos

Os prazos relativos às leis orçamentárias serão estabelecidos por lei complementar, em consonância com o disposto no art. 165, § 9º, I, da Constituição Federal. Na falta desta norma, vigoram os prazos estabelecidos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, art. 35, § 2º).

Nesse contexto, o PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (quadrienalmente).

O projeto da LOA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício fiscal – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (anualmente). Assim, ambos os projetos devem ser devolvidos ao presidente da República para sanção até o fim da

sessão legislativa (ordinária) respectiva, ou seja, em regra, até 22 de dezembro²² do ano de sua apresentação (CF, art. 57, *caput*, c/c ADCT, art. 35, § 2º, I a III).

O PPA e a LOA entram em vigor a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua aprovação. Nos termos do art. 34 da Lei nº 4.320/1964, essa data coincide com o início do exercício financeiro, que pode ser entendido como o conjunto de operações efetuadas num período administrativo ou o espaço de tempo destinado à execução do orçamento, durante o qual se verificam as operações de ordem financeira, com início em 1º de janeiro e término em 31 de dezembro.

Já o projeto da LDO deve ser remetido ao Poder Legislativo federal até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 15 de abril de cada ano, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período legislativo, previsto para 17 de julho (CF, art. 57, *caput*, c/c ADCT, art. 35, § 2º, II, e Resolução nº 3 de 1990-CN, art. 3º).

A não aprovação do projeto da LDO até a data limite estabelecida para sua devolução ao presidente da República obsta a interrupção da sessão legislativa e, conforme o caso, reduz ou inviabiliza o período de recesso parlamentar em julho (CF, art. 57, § 2º). Tal implicação decorre do fato de que a LDO contém orientações para a posterior elaboração do projeto de lei do orçamento anual, que, como visto anteriormente, deve ser apresentado até 31 de agosto de cada ano. Não há previsão de providência dessa natureza para os projetos referentes ao PPA e à LOA.

É fundamental atentar que a Resolução nº 1 de 2006-CN estabelece prazos de tramitação específicos para cada tipo de projeto orçamentário. Por exemplo, os arts. 82, 92, 105 e 112 dispõem, respectivamente, sobre prazos de tramitação dos projetos referentes à LOA, à LDO, ao PPA e às leis de créditos adicionais.

Em relação ao disposto nos arts. 89 a 103 do RCCN e na Resolução nº 1 de 2006-CN, em caso de não coincidência de prazos ou marco temporal referente a uma mesma ação legislativa, deve-se recorrer ao critério cronológico na interpretação de qual norma deve ser aplicada, ou seja, deve-se obedecer à norma mais recente. Por exemplo, tanto o art. 93 do RCCN quanto o inciso I do art. 82 da Resolução nº 1 de 2006-CN estabelecem que o projeto da LOA deve ser distribuído em avulsos (eletrônicos) no prazo de cinco dias. Porém, essas normas divergem quanto ao marco temporal para contagem de tal prazo. Enquanto o art. 93 do RCCN assinalou a publicação do projeto como marco para contagem do prazo, o inciso I do art. 82 da Resolução nº 1 de 2006-CN aponta o recebimento do projeto como o fato que desencadeia a contagem desse mesmo prazo. Nesse caso, deve prevalecer o estabelecido no inciso I do art. 82 da Resolução nº 1 de 2006-CN, uma vez que esse dispositivo é posterior àquele.

IMPORTANTE

Em conformidade com o critério cronológico de interpretação das normas, o disposto no inciso I do art. 82 da Resolução nº 1 de 2006-CN prevalece sobre o previsto no art. 93 do RCCN.

²² Caso o dia 22 de dezembro recaia em sábado, domingo ou feriado, a reunião deverá ser marcada para o primeiro dia útil subsequente (CF, art. 57, § 1º).

RCCN (Resolução nº 1 de 1970-CN): “Art. 93. O projeto será distribuído em avulsos eletrônicos nos cinco dias seguintes à sua leitura” (grifo nosso).

Resolução nº 1 de 2006-CN (integrante do RCCN): “Art. 82 [...] I – até cinco dias para publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento do projeto” (grifo nosso).

CURIOSIDADES

- 1) No Brasil, em decorrência do que prevê a Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, ambos se iniciam em 1º de janeiro e encerram-se em 31 de dezembro.
- 2) As expressões “até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro” e “até 31 de agosto do ano civil” são equivalentes.
- 3) O primeiro exercício financeiro do mandato presidencial coincide com o primeiro ano do mandato presidencial.
- 4) “31 de agosto do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial” e “31 de agosto do primeiro ano da legislatura” equivalem à mesma data.

O quadro 24 a seguir apresenta as expressões constantes do art. 35 do ADCT referentes ao prazo para apresentação ao Congresso Nacional dos projetos do plano plurianual, da lei orçamentária anual e da lei de diretrizes orçamentárias e expressões equivalentes.

Quadro 24 – Prazo para apresentação ao Congresso Nacional

Projeto	ADCT, art. 35	Expressões equivalentes	
		Exercício financeiro	Legislatura e sessão legislativa
PPA	Até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro.	Até 31 de agosto do primeiro exercício financeiro. Nos primeiros oito meses do primeiro exercício financeiro.	Até 31 de agosto do primeiro ano da legislatura. Até 31 de agosto da primeira sessão legislativa.
LOA	Até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro.	Até 31 de agosto do exercício financeiro. Nos primeiros oito meses do exercício financeiro.	Até 31 de agosto de cada ano legislativo. Até 31 de agosto da sessão legislativa.
LDO	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro.	Até 15 de abril do exercício financeiro. Nos primeiros três meses e meio do exercício financeiro.	Até 15 de abril de cada ano legislativo. Até 15 de abril da sessão legislativa.

Fonte: Elaboração dos autores.

7. Principais características (quadro comparativo)

O quadro 25 a seguir apresenta as principais características dispostas na Constituição Federal referentes ao PPA, à LDO e à LOA.

Quadro 25 – Características das leis orçamentárias

Plano plurianual (PPA)	Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, I e § 1º).I
Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)	Compreende as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art. 165, II e § 2º). Vigência anual.
Lei orçamentária anual (LOA)	Compreende (CF, art. 165, III e § 5º): I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da Seguridade Social , ¹ abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: 1 "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (CF, art. 194, *caput*).

8. Emendas ao orçamento

Nos termos constitucionais, as leis orçamentárias mencionadas neste estudo são de iniciativa do Poder Executivo. Tais matérias são apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, nos termos do Regimento Comum, e podem ser objeto de emendas parlamentares:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

Em outra oportunidade (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 323, 324), afirmamos ser bastante amplo o poder que deputados e senadores detêm para emendar proposições legislativas em geral, inclusive as de iniciativa exclusiva do presidente

da República, sob apreciação do Congresso Nacional ou de suas Casas. Todavia, fizemos a ressalva de haver situações em que foram postos vedações e impedimentos ao emendamento parlamentar.

A despeito de haver restrições às emendas parlamentares em matéria orçamentária, conforme será demonstrado adiante, um dos principais avanços previstos na atual Carta Política foi, grosso modo, o restabelecimento da possibilidade de os parlamentares emendarem os projetos orçamentários (CF, art. 166, §§ 2º a 4º).

Assim, o Legislativo não se limita a discutir e votar matéria de autoria do Executivo, podendo, nos termos constitucionais e regimentais, propor as modificações que se fizerem necessárias. Para isso, o Parlamento conta com a CMO, conhecida comumente como Comissão Mista de Orçamento, composta por trinta deputados e dez senadores, com igual quantidade de suplentes (Resolução nº 1 de 2006-CN, art. 5º).

As emendas são apresentadas nessa comissão mista, que sobre elas emite parecer antes de sua apreciação pelos Plenários das duas Casas do Congresso Nacional (CF, art. 166, § 2º).

Nessa comissão, são realizados debates com autoridades governamentais e segmentos da sociedade organizada para aperfeiçoamento da proposta. Para isso, a Resolução nº 1 de 2006-CN, parte integrante do Regimento Comum, dispõe sobre os procedimentos adotados na mencionada comissão, bem como os relativos à tramitação das matérias a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

Em regra, não cabe emenda que aumente a despesa a projetos de lei de iniciativa exclusiva do presidente da República. Mas há exceções conforme lecionamos em outra oportunidade:

[...] a despeito de os projetos da lei orçamentária anual (LOA) e da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) serem de iniciativa exclusiva do presidente da República, nesses casos pode-se aumentar a despesa, desde que compatível com o plano plurianual (PPA). Em se tratando de LOA, exige-se também a compatibilidade com a LDO e, ainda, a obediência aos demais critérios previstos no § 3º do art. 166 da CF. (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 324)

O quadro 26 a seguir apresenta as limitações constitucionais referentes a emendas às leis orçamentárias.

Quadro 26 – Limitação constitucional às emendas parlamentares

Plano plurianual	Não se admite aumento de despesa (CF, art. 63, II).
Diretrizes orçamentárias	As emendas ao projeto de LDO não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (CF, art. 166, § 4º).
Orçamento anual	As emendas ao projeto da LOA ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO, além de obedecerem a outros critérios (CF, art. 166, § 3º, I, II e III).

Fonte: Elaboração dos autores.

9. Participação das comissões permanentes no processo orçamentário

Nos termos do art. 90 do Regimento Comum, combinado com o previsto no art. 35 da Resolução nº 1 de 2006-CN, as comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal podem participar do processo de apreciação de matéria orçamentária. Essa participação não se limita ao projeto de lei orçamentária, pois a referida resolução prevê hipóteses de participação das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados na elaboração de outras peças orçamentárias, como a apresentação de emendas ao relatório preliminar do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto do plano plurianual, assim como de requerimento de destaque aos projetos de lei referentes a matéria orçamentária – PPA, LDO, LOA (Resolução nº 1 de 2006-CN, arts. 86; 97, I; 102, parágrafo único; e 138).

Ainda sobre o relevante papel das comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional no processo orçamentário, o § 3º do art. 90 do Regimento Comum, ao tratar da participação das comissões permanentes no processo referente à lei orçamentária, estabelece, entre outras situações, que:

- 1) comissão permanente pode emitir parecer circunstanciado sobre o anexo que lhe for distribuído, limitando-se às partes que versarem sobre matéria de sua competência específica;
- 2) tal parecer deve ser encaminhado, pelo presidente da comissão mista (CMO), ao relator respectivo, para que sirva de subsídio ao estudo da matéria;
- 3) parecer do relator da CMO deve fazer referência expressa ao ponto de vista expendido pela comissão permanente.

10. Participação de suplentes na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A despeito de o § 2º do art. 90 do Regimento Comum restringir a participação do suplente nos trabalhos da CMO aos casos de ausência ou impedimento de membro titular, os arts. 16, § 2º, e 19, § 2º, da Resolução nº 1 de 2006-CN dispõem, respectivamente, que o suplente pode ser designado relator e pode ser escolhido como membro ou coordenador dos comitês permanentes previstos no art. 18, I a IV, da referida resolução.

Importante ressaltar que, nos termos do art. 13, § 2º, da resolução em comento, o suplente não pode ser eleito para as funções de presidente ou de vice-presidente (primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes) da Comissão Mista de Orçamento.

11. Deliberações sobre matéria orçamentária

Pode haver deliberações sobre matérias orçamentárias tanto em reunião da comissão mista quanto em sessão conjunta do Congresso Nacional. Em ambos os casos, os trabalhos somente podem ser iniciados com a presença de, no mínimo, um sexto da respectiva composição de cada Casa do Congresso Nacional (RCCN, art. 28; e Resolução nº 1 de 2006-CN, art. 134, *caput*).

O quadro 27 a seguir mostra as quantidades mínimas necessárias para abertura dos trabalhos no âmbito do plenário do Congresso Nacional e da Comissão Mista de Orçamento.

Quadro 27 – Quórum mínimo para abertura dos trabalhos

Âmbito	Câmara (deputados)	Senado (senadores)
Em sessão plenária	86	14
Em reunião da CMO	6*	2

Fonte: Elaboração dos autores.

* Considera-se no cálculo 31 deputados, em razão da vaga adicional para rodízio entre as bancadas minoritárias.

Quanto às deliberações sobre matérias orçamentárias na CMO e no plenário, cumpre registrar que, nos termos do RCCN, arts. 43 e 90, § 4º; e da Resolução nº 1 de 2006, art. 131:

- 1) as votações iniciam-se pela Câmara dos Deputados;
- 2) os votos contrários da maioria dos parlamentares de uma das Casas do Congresso Nacional importam na rejeição da matéria.

De acordo com regra aplicável às deliberações conjuntas do Congresso Nacional, os votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são sempre computados separadamente (RCCN, art. 43, *caput*).

12. Presidente e vice-presidentes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ainda que o § 5º do art. 90 do Regimento Comum mencione os cargos de presidente e vice-presidente da CMO, os arts. 12 e 13 da Resolução nº 1 de 2006-CN não deixam dúvidas de que, além do presidente, a comissão conta com três vice-presidentes, eleitos por seus membros, com mandato anual, vedada a reeleição. Esses cargos são exercidos, alternadamente, por parlamentares do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, recaindo a primeira eleição, no início da legislatura, para presidente e segundo vice-presidente sobre os senadores, e para primeiro e terceiro vice-presidentes sobre os membros da Câmara dos Deputados, conforme apresentado no quadro 28 a seguir.

Quadro 28 – Alternância na presidência da CMO

Legislatura	Presidente	1º vice	2º vice	3º vice
Primeiro ano	senador	deputado	senador	deputado
Segundo ano	deputado	senador	deputado	senador
Terceiro ano	senador	deputado	senador	deputado
Quarto ano	deputado	senador	deputado	senador

Fonte: Elaboração dos autores.

Como dito anteriormente, os suplentes não podem ser eleitos para quaisquer dessas funções.

13. Plano Plurianual x Orçamento Plurianual de Investimentos

É importante ressaltar que os projetos de orçamento plurianual de investimentos (OPI) a que se refere o art. 103 do Regimento Comum não mais existem, uma vez que esse orçamento foi substituído pelo PPA, previsto no art. 165, I e § 1º, do texto da atual Constituição Federal.

14. Tramitação

Conforme prescreve o art. 102 do Regimento Comum, na tramitação do projeto de lei orçamentária anual, são aplicadas, no que couber, as normas de tramitação referentes aos demais projetos de lei. Por sua vez, o art. 126 da Resolução nº 1 de 2006-CN, constante do capítulo sobre as diretrizes gerais de apreciação das matérias orçamentárias, determina que as disposições relativas ao projeto de lei de orçamento anual aplicam-se às demais proposições constantes da referida resolução, caso não haja disposições específicas para regular as matérias.

Ademais, na apreciação conjunta de matérias, naquilo em que o Regimento Comum (incluindo a Resolução nº 1 de 2006) for omissor, aplicam-se as disposições do Regimento Interno do Senado Federal e, se este também for omissor, as do Regimento da Câmara dos Deputados (RCCN, art. 151).

Após a fase de tramitação na Comissão Mista de Orçamento, os projetos são encaminhados ao plenário do Congresso Nacional, onde os parlamentares das duas Casas deliberam em caráter definitivo sobre matéria já aprimorada pela referida comissão. A seguir, a proposta aprovada é submetida à análise do chefe do Executivo, que tem a oportunidade de sancionar ou vetar a matéria. Na hipótese de incidência de veto presidencial, a parte vetada ou todo o projeto, conforme o caso, retorna ao Congresso Nacional, que, em sessão conjunta, delibera sobre a manutenção ou rejeição do veto (CF, art. 66, §§ 1º ao 7º).

15. Princípios orçamentários

Visando a preservar o equilíbrio e dar consistência ao cumprimento da finalidade de auxiliar o controle parlamentar sobre os outros Poderes, a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais estabelecem os princípios a serem observados durante a elaboração das peças orçamentárias. Assim, o art. 165 da Carta Magna e a Lei nº 4.320/1964 estabelecem, dentre outros, os princípios da universalidade, anualidade e exclusividade. O primeiro dispõe que o orçamento envolve obrigatoriamente todas as receitas e despesas de todas as entidades governamentais (Lei nº 4.320/1964, art. 6º). O princípio da anualidade indica que o orçamento deve ter vigência limitada a um período anual, o qual, segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, coincide com o ano civil. Por sua vez, o princípio da exclusividade prevê que a lei orçamentária anual não contenha dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo as exceções constitucionalmente permitidas, impedindo que a peça orçamentária contenha disposições diversas de sua finalidade (CF, art. 165, § 8º).

Outro princípio importante, disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, é o que trata da não afetação das receitas. Refere-se à proibição da vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as permissões constitucionais. Trata-se de um dispositivo de bom senso, pois os administradores preferem dispor dos recursos públicos livremente, para atender às despesas conforme as necessidades verificadas, sem vincular a receita, necessariamente, por antecipação.

O quadro 29 a seguir assinala as principais peculiaridades dos princípios orçamentários.

Quadro 29 – Princípios orçamentários

Princípio orçamentário	Características	Observações
1. Da exclusividade	A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo as exceções constitucionais.	CF, art. 165, § 8º.
2. Do equilíbrio	Equivalência entre despesas e receitas.	CF, art. 167, III; LRF, art. 12, § 2º.
3. Da anualidade ou periodicidade	Durabilidade anual da lei orçamentária.	CF, art. 165, III; Lei nº 4.320/1964, art. 34.
4. Da unidade (ou totalidade)	Inclusão de todas as despesas e receitas em somente uma lei orçamentária.	CF, art. 165, § 5º.
5. Da universalidade	Todas as despesas e receitas devem constar na lei orçamentária.	Lei nº 4.320/1964, art. 6º.
6. Da legalidade	Somente por lei o orçamento pode ser instituído.	CF, art. 165, <i>caput</i> .
7. Da especificação	As receitas e despesas devem ser discriminadas em parcelas, e não em globo.	Lei nº 4.320/1964, arts. 13 e 15.
8. Da não afetação da receita	É vedada a vinculação de impostos a órgãos, fundo ou despesa, salvo as exceções constitucionais e legais permitidas.	CF, arts. 167, IV; 212; 158, I a IV; e 159, I a III.

Fonte: Elaboração dos autores.

16. Créditos adicionais

Durante a execução orçamentária, podem ocorrer necessidades de ajustes na lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, uma vez que nem tudo que é previsto e fixado na lei reflete a realidade. Assim, o art. 40 da Lei nº 4.320/1964 prevê a possibilidade de aprovação de créditos adicionais, considerando-os autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária anual.

Nesses termos, os créditos adicionais classificam-se em três espécies: suplementares, especiais e extraordinários. Os primeiros reservam-se ao reforço de dotações orçamentárias já existentes. Os especiais são os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Já a abertura de créditos extraordinários somente é admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como

as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública, mediante edição de medidas provisórias, dada a celeridade que a matéria requer (CF, art. 167, § 3º). Com exceção dos créditos extraordinários, os demais dependem da existência de recursos disponíveis, como o excesso de arrecadação ou a contratação de empréstimos devidamente autorizados.

O quadro 30 a seguir apresenta as características mais relevantes de cada modalidade de crédito adicional.

Quadro 30 – Créditos adicionais

Tipo de crédito	Características Lei nº 4.320/1964, art. 41	Observações
Suplementar	Reforço de dotações orçamentárias.	Autorizados por lei e abertos por decreto do Executivo (Lei nº 4.320/1964, art. 42; CF, art. 167, V). Depende da existência de recursos disponíveis (Lei nº 4.320/1964, art. 43; CF, art. 167, V).
Especial	Despesas não previstas na lei orçamentária.	Idem ao anterior.
Extraordinário	Despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública.	Autorizados por medida provisória (CF, art. 167, § 3º). Abertos por decreto do Executivo (Lei nº 4.320/1964, art. 44).

Fonte: Elaboração dos autores.

17. Fiscalização

Considerando que uma das finalidades precípua da participação do Legislativo no processo orçamentário é atuar de forma eficaz no controle sobre o Executivo, a Constituição Federal dispõe de um modelo de fiscalização formado pelo controle interno e externo, uma vez que a execução do orçamento inspira providências importantes. Nesse sentido, o art. 70 da Carta Magna concede ao Congresso Nacional a titularidade da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, legitimidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Nota-se, assim, a abrangência do controle do Legislativo sobre os outros Poderes e sobre si próprio, já que este controle não se limita ao aspecto estritamente orçamentário. Apesar de muitas decisões levarem em conta o interesse político, o exercício dessa fiscalização exige enorme conhecimento técnico, o que leva o Congresso Nacional, órgão titular dessa competência, a contar com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o qual tem atribuições próprias, dispostas no art. 71 da Carta Magna.

18. Natureza jurídica do orçamento

Um aspecto importante em torno da matéria orçamentária refere-se ao fato de que nem sempre o Executivo cumpre o orçamento conforme aprovado pelo Congresso Nacional, o que pode levar ao entendimento de que a lei aprovada pelos representan-

tes da população resulta em uma peça de ficção. Independentemente da controvérsia gerada sobre essa atuação do Executivo, deve-se considerar como ponto de partida a natureza jurídica do orçamento público.

Para alguns doutrinadores, dentre eles os alemães Rudolf Von Gneist e Paul Laband (apud GIACOMONI, 2010, p. 288), o Poder Legislativo deve limitar-se a autorizar a arrecadação de receitas e realização de despesas para consecução dos objetivos estatais. Para essa corrente doutrinária, a peça orçamentária não seria lei em sentido material, pois estaria desprovida de imposição normativa para cumprimento nos estritos termos da autorização. Seria, assim, considerada um ato administrativo, lei apenas em sentido formal.

A corrente contrária, que considera o orçamento lei em todos os seus aspectos, inclusive o material, combate a possível manipulação eminentemente política dos recursos públicos, pois entende que não deve haver discricionariedade quanto à execução orçamentária. Desse modo, essa corrente defende ser papel do Legislativo determinar que o orçamento deve ser cumprido em sua totalidade, impedindo o comprometimento da plena realização das despesas fixadas, mediante o instituto do contingenciamento. Para a primeira corrente mencionada, ou seja, para Gneist e Laband, um argumento que pode desmontar esse entendimento é a insuficiência de arrecadação. Nesse caso, as despesas fixadas não poderiam ser executadas por não haver recursos financeiros correspondentes (GIACOMONI, 2010, p. 292).

Sobre esse importante debate, cumpre destacar a promulgação das Emendas Constitucionais nºs 86, de 2015 (BRASIL, 2015), e 100, de 2019 (BRASIL, 2019), as quais, respectivamente, impuseram o cumprimento da execução das emendas individuais e de bancada estadual e do Distrito Federal aprovadas pelo Congresso Nacional, ampliando a abrangência para o cumprimento da lei orçamentária anual (orçamento impositivo).

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (BRASIL, 2015), que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, tornou obrigatória, nos termos que especifica, a execução da programação orçamentária das emendas individuais aprovadas pelo Legislativo, ressaltando-se que parte desses recursos serão destinados a ações e serviços públicos de saúde, sendo vedada a utilização desses valores para pagamento de pessoal ou encargos sociais. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, que modificou os arts. 165 e 166 para “tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancadas de parlamentares de estado ou do Distrito Federal” (BRASIL, 2019), ampliou a concepção do orçamento impositivo, ao prever que percentuais da receita líquida sejam obrigatoriamente executados em cada exercício financeiro.

Nessa mesma esteira, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105, de 2019 (BRASIL, 2019), que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, autorizando a transferência de recursos federais a estados, ao Distrito Federal e a municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, a partir de duas novas modalidades de transferências: a transferência especial e a transferência com finalidade definida.

A transferência especial apresenta natureza jurídica nova, uma vez que não se enquadra totalmente à natureza das transferências constitucionais obrigatórias (como

FPE e FPM) nem às voluntárias (como as realizadas por convênios). Buscou-se criar uma forma mais célere e menos burocrática de repasse, suprimindo fases de fiscalização e controle existentes nos convênios. Pelo menos setenta por cento do montante dessas transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital.

Por seu turno, a Emenda Constitucional nº 106, de 2020, conhecida como “orçamento de guerra”, criou orçamento específico para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 e flexibilizou regras fiscais, administrativas e financeiras durante o período de calamidade pública, como a dispensa do Poder Executivo de cumprir a “regra de ouro” e a simplificação do processo de compras e de contratação de pessoal. Também concedeu poderes inéditos ao Banco Central durante o período de pandemia.

Cabe destacar que as emendas orçamentárias são prerrogativas dos parlamentares para viabilizar a execução de obras e benfeitorias nos municípios brasileiros. Em geral, os deputados e senadores direcionam esses recursos para as regiões de suas origens.

19. Vedações constitucionais

Atentos aos limites a serem impostos ao orçamento, necessários ao seu cumprimento e viabilização, os legisladores estabeleceram algumas vedações constitucionais, as quais estão reproduzidas a seguir.

Vedações constitucionais sobre orçamentos (CF, art. 167):

- 1) início de programas ou projetos não incluídos na LOA (inciso I);
- 2) realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários, incluindo os adicionais (inciso II);
- 3) realização de operações de créditos (empréstimos) que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (inciso III);
- 4) vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação de impostos, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento de ensino e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (inciso IV);
- 5) abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (inciso V);
- 6) transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (inciso VI);
- 7) concessão ou utilização de créditos ilimitados (inciso VII);
- 8) utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da Seguridade Social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (inciso VIII);
- 9) instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (inciso IX);

- 10) transferência voluntária de recursos e concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos governos federal e estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (inciso X);
- 11) utilização dos recursos oriundos das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social de que trata o art. 201 (inciso XI).

20. Considerações finais

É notória a importância dos aspectos que envolvem a matéria orçamentária. Por um lado, essa matéria atua como pedra angular para o desenvolvimento econômico das nações, ao dispor sobre as receitas e despesas prioritárias que satisfazem as necessidades da população. Também funciona como um dos fatores de equilíbrio entre os Poderes, ao permitir o controle técnico e político do Legislativo sobre os outros Poderes, especialmente sobre o Executivo, e colabora para o exercício da cidadania, visto que, indireta ou diretamente, os Estados modernos submetem à avaliação da população a elaboração orçamentária, tal como o orçamento participativo.

Capítulo 6

Do Veto

1. Considerações doutrinárias

O veto, na concepção atual, teve origem no pensamento de Montesquieu – assinalado em sua famosa obra *O espírito das leis* –, que o inscreveu como prerrogativa atribuída ao Poder Executivo como participante da elaboração da legislação (SILVA, 2017, p. 222). Para Alexandre de Moraes (2018, p. 709), veto é manifestação de discordância do presidente da República com o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. José Eduardo Santana (1997, p. 124) considera veto o oposto de sanção, interpretando-o como uma sanção negativa. Michel Temer (2010, p. 141) entende que vetar, na denotação constitucional, significa discordar dos termos de um projeto de lei. Em sua obra *Direito constitucional esquematizado*, Pedro Lenza (2022, p. 673) afirma que, “em caso de discordância, poderá o presidente da República vetar o projeto de lei, total ou parcialmente,” observadas regras que enumera.

Alexandre de Moraes (2018, p. 710) compreende que a natureza jurídica do veto é ponto de discordância entre os doutrinadores, uma vez que há juristas que entendem tratar-se de um direito; outros, de um poder, havendo ainda a tese intermediária que o prescreve como um poder-dever do presidente da República. Para José Afonso da Silva, juridicamente, veto é o poder conferido ao chefe do Executivo de devolver ao Legislativo o projeto de lei que julgar inconstitucional ou inconveniente aos interesses nacionais, para efeito de nova consideração.

Antes de apresentarmos a classificação e as características do veto, vejamos o entendimento de José Afonso da Silva sobre o interesse do Poder Executivo em vetar um projeto de lei:

Basicamente o veto é um instrumento de controle da legislação não apenas do ponto de vista da constitucionalidade como também dos interesses, conteúdo do projeto de lei.

[...] serve ele para selecionar a matéria e interesses a serem tutelados em face do programa de governo adotado pelo Executivo. Há, aqui, a possibilidade de harmonizar o exercício do poder de veto com o exercício do poder de iniciativa legislativa governamental. Este, como vimos, constitui um instrumento de atuação de um programa político, programa de governo. Acontece que, através da iniciativa parlamentar e do poder de emendar, são adotados projetos de leis, no Parlamento, inadequados ou incompatíveis com o programa governamental, os quais, convertidos em lei, importam em desvio ou elemento perturbador do plano de governo. O veto, nesse caso, atua como um fator corretivo,

segundo a ideologia do governo, numa tentativa de impedir que tais leis venham desarticular sua programação. (SILVA, 2017, p. 223-224)

Ao pesquisar sobre a matéria, observamos a inexistência de posicionamento unânime entre renomados doutrinadores quanto à classificação e às características do veto. José Afonso da Silva (2017, p. 224) classifica-o em: total ou parcial; legislativo e relativo ou suspensivo.

Para Rodrigo César Rebello Pinho (2016, p. 103-104), quanto à motivação, o veto pode ser jurídico ou político e, quanto à amplitude, classifica-se como parcial ou total. Para esse autor, todo veto deve ser caracterizado como fundamentado, relativo, suspensivo e irretratável.

Já para Alexandre de Moraes (2018, p. 710-711), o veto deve ser: a) expresso; b) motivado ou formalizado; c) total ou parcial; d) supressivo; e) superável ou relativo.

O veto é relativo, pois pode ser rejeitado pelo Congresso Nacional e considerado suspensivo, uma vez que impede a entrada em vigor da parte vetada. Além disso, é irretratável, não podendo o chefe do Poder Executivo voltar atrás em sua decisão.

O veto jurídico ocorre quando o chefe do Executivo considera a matéria inconstitucional. Já o político caracteriza-se quando o Executivo entende que o conteúdo do projeto é contrário ao interesse público. Será jurídico e político quando considerado tanto inconstitucional como contrário ao interesse público.

Será total o veto que recair sobre a integralidade do projeto, e parcial o que incidir sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Ressalte-se que não é permitido o veto sobre itens, expressões ou palavras. Nos termos do art. 10 da Lei Complementar nº 95/1998, alterada pela Lei Complementar nº 107/2001, a alínea pode subdividir-se em itens, também considerados dispositivos da lei; porém, o art. 66, § 2º, da CF, não incluiu os itens entre as partes de lei que, isoladamente, são passíveis de veto parcial.

Uma vez vetado determinado projeto de lei pelo presidente da República, cabe ao Congresso Nacional apreciar o veto dentro de trinta dias corridos, a contar do seu recebimento (protocolização na presidência do Senado), só podendo este ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em votação nominal aberta (EC nº 76/2013). Esgotado esse prazo, sem deliberação, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata do Congresso Nacional, sobrestadas as demais proposições, até que se ultime sua votação. Se o veto for rejeitado, ou seja, se não for mantido, será o projeto encaminhado ao presidente da República para promulgação. Nesse caso, se a lei não for promulgada dentro de 48 horas pelo presidente da República, o presidente do Senado Federal a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao vice-presidente do Senado fazê-lo (CF, art. 66, §§ 4º a 7º).

2. Aspectos regimentais

A Resolução nº 1 de 2013-CN, a Resolução nº 1 de 2015-CN e a Emenda Constitucional nº 76/2013 alteraram as regras do Regimento Comum (Resolução nº 1 de 1970-CN) para análise de vetos a projetos de lei pelo Congresso Nacional.

Inicialmente cabe destacar, de forma sumária, as alterações promovidas por essas normas jurídicas:

- 1) Resolução nº 1 de 2013-CN: solucionou a antinomia que havia entre o disposto na Constituição Federal (art. 66, § 4º) e o constante no Regimento Comum (art. 104, *caput*, com redação anterior à Resolução nº 1 de 2013) quanto ao marco inicial para contagem do prazo de trinta dias para apreciação de vetos; suprimiu a exigência regimental de convocação de sessão conjunta a realizar-se dentro de 72 horas para leitura de vetos; reiterou a previsão constitucional de sobrestamento das demais proposições até que se ultime a votação de vetos recebidos pelo Congresso Nacional há mais de trinta dias; fixou a convocação de sessão conjunta para a terceira terça-feira do mês para apreciação de vetos;
- 2) Resolução nº 1 de 2015-CN: preservou as alterações promovidas pela Resolução nº 1 de 2013-CN; suprimiu as exigências regimentais tanto de constituição de comissão mista para apreciar veto quanto de definição de calendário para sua tramitação; determinou a apreciação de veto por votação nominal, em regra, por meio de cédula que contenha todos os vetos constantes da pauta e permita a apuração eletrônica; previu a discussão em globo de todos os vetos constantes da pauta, sendo concedidos apenas cinco minutos para cada orador; estabeleceu cota por bancada em cada Casa para destaque de dispositivos vetados para serem apreciados nominalmente pelo painel eletrônico; permitiu a possibilidade de obstrução da bancada em relação a itens da cédula;
- 3) Emenda Constitucional nº 76/2013: aboliu a votação secreta nos casos de apreciação de veto.²³

Antes, porém, de discorrermos sobre as novas regras regimentais para apreciação de vetos presidenciais, é pertinente registrarmos um pouco da vivência congressional quanto ao assunto.

2.1 A problemática dos vetos não apreciados

Não obstante a prática de leitura dos vetos em sessão conjunta e a previsão do art. 66, § 6º, da Constituição Federal (esgotado sem deliberação o prazo de trinta dias, “o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”), a não apreciação dos vetos no prazo constitucional não costumava sobrestar a pauta das sessões conjuntas de modo a impedir, por exemplo, a apreciação de matérias orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e créditos adicionais).

O quadro 31 a seguir registra o número de todos os vetos de 2011 e 2012 e, ainda, daqueles encaminhados ao Congresso Nacional até o início de agosto de 2013, separando esses vetos em dois grupos – anteriores e posteriores à Resolução nº 1 de 2013 –, assim como indica o tipo de sessão em que foram lidos (sessão conjunta ou sessão do Senado Federal) e as respectivas datas do DCN ou do DSF em que consta a publicação de suas leituras. A rigor, as referidas sessões ocorreram no dia anterior ao da publicação.

23 Também aboliu o voto secreto nos casos de perda de mandato de deputado ou senador.

Quadro 31 – Leituras de vetos na 54ª legislatura

Leitura de vetos anteriores à Resolução nº 1 de 2013-CN, de 11/7/2013		
Vetos nºs 1 a 10 de 2011	Sessão conjunta	DCN 4/5/2011
Vetos nºs 11 a 20 de 2011	Sessão conjunta	DCN de 26/8/2011
Vetos nºs 21 a 23 de 2011	Sessão conjunta	DCN de 2/9/2011
Veto nº 24 de 2011	Sessão conjunta	DCN de 14 e 16/9/2011
Vetos nºs 25 e 26 de 2011	Sessão conjunta	DCN de 28/9/2011
Vetos nºs 27 a 29 de 2011	Sessão conjunta	DCN de 27/10/2011
Vetos nºs 30 a 36 de 2011	Sessão conjunta	DCN de 8, 9, 14, 15, 21, 22 e 23/12/2011
Veto nº 37 de 2011	Sessão conjunta	DCN de 8/11/2012
Vetos nºs 1 a 37 de 2012		
Vetos nºs 38 a 42 de 2012	Sessão conjunta	DCN de 13/12/2012
Vetos nºs 43 a 53 de 2012	Sessão conjunta	DCN de 7/3/2013
Vetos nºs 1 a 6 de 2013		
Vetos nºs 7 a 21 de 2013	Sessão conjunta	DCN de 4/7/2013
Vetos nºs 22 e 23 de 2013	Sessão conjunta	DCN de 12/7/2013
Leitura de vetos posteriores à Resolução nº 1 de 2013-CN, de 11/7/2013		
Veto nº 24 de 2013	Sessão do Senado	DSF de 18/7/2013
Vetos nºs 25 a 27 de 2013	Sessão do Senado	DSF de 1º/8/2013
Vetos nºs 28 a 30 de 2013	Sessão do Senado	DSF de 7/8/2013
Vetos nºs 31 e 32 de 2013	Sessão do Senado	DSF de 9/8/2013
Vetos nºs 33 a 35 de 2013	Sessão do Senado	DSF de 5/9/2013

Fonte: Elaboração dos autores.

Houve mais de três mil vetos pendentes de deliberação até o início de julho de 2013. A esse respeito cumpre esclarecer que os mais de três mil vetos correspondiam a pouco mais de 220 projetos vetados (vetos totais e parciais), pois cada projeto vetado parcialmente, isto é, cada veto parcial,²⁴ pode conter vários dispositivos vetados. Por exemplo, conforme consta do DCN de 4/7/2013, o Veto Parcial nº 26/2010, aposto ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4/2010, LDO, continha 646 dispositivos vetados.

A problemática dos vetos não deliberados pelo Congresso Nacional obteve grande destaque com a polêmica que envolveu as novas regras de distribuição entre os entes da federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, estabelecida pela

²⁴ Assim entendido como o documento devidamente protocolizado e numerado, oriundo de mensagem presidencial em que o presidente da República comunica ao Congresso Nacional o veto e suas razões.

Lei nº 12.734/2012.²⁵ Então, a presidente da República na época, Dilma Rousseff, vetou,²⁶ no projeto de lei aprovado pelo Congresso, a aplicação dos novos critérios aos contratos já firmados, medida considerada prejudicial pelos estados produtores.²⁷

Logo após o veto, integrantes do Congresso Nacional mobilizaram-se para rejeitá-lo, razão pela qual apresentaram requerimento de urgência²⁸ para pautá-lo em sessão do Congresso Nacional sem necessidade de apreciação anterior dos outros milhares de dispositivos vetados pendentes de apreciação naquele momento, ou seja, sem observância da ordem cronológica de apresentação dos vetos ao Congresso Nacional.

Menos de duas semanas depois,²⁹ o Congresso Nacional aprovou o requerimento de urgência para apreciação do citado veto presidencial, tornando iminente sua apreciação. No dia seguinte, foi impetrado no STF mandado de segurança (MS)³⁰ com pedido de liminar contra a medida. O ministro relator, Luiz Fux, entendeu que cabia o pedido e concedeu a liminar,³¹ em resumo, por ser “forçoso concluir que o primeiro veto recebido e não apreciado tempestivamente sobrestou a deliberação de todos aqueles que o sucederam, os quais, portanto, se encontram insuscetíveis de serem decididos antes que os anteriores o sejam”.

Em resposta a pedidos de esclarecimentos formulados pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Presidência do Senado Federal quanto ao alcance da liminar, o ministro-relator esclareceu,³² por meio de despacho, que o Congresso Nacional não se encontrava “impedido, por ordem judicial, de deliberar sobre toda e qualquer proposição, mas apenas e tão somente de apreciar e votar vetos presidenciais fora da ordem cronológica da respectiva comunicação”.³³

A AGU e o Senado argumentaram que não teria restado claro se a liminar impediria a deliberação do Congresso sobre outros temas antes da eliminação dos vetos presidenciais pendentes de análise ou se obstaria apenas o exame de vetos fora da ordem cronológica.

Nesse contexto, a Mesa do Congresso Nacional interpôs agravo regimental a essa decisão monocrática, e o Plenário do STF concedeu provimento³⁴ ao agravo e revogou a liminar. Pelo entendimento majoritário do colegiado,³⁵ a manutenção da liminar criaria sérios problemas para a atividade legislativa, uma vez que a imposição

25 De 30 de novembro de 2012.

26 Veto nº 38, de 30/11/2012 – Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 448/2011 (nº 2.565/2011, na Câmara dos Deputados), que resultou na Lei nº 12.734/2012.

27 Cumpre salientar que antes do MS nº 31816/DF, houve outras tentativas, sem sucesso, de judicializar a questão de apreciação dos vetos no STF (MS nº 25939/DF e ADI nº 3719/DF).

28 Requerimento nº 12 de 2012.

29 Em 12 de dezembro de 2012.

30 MS nº 31816/DF.

31 Em 16 de dezembro de 2012.

32 Em 7 de fevereiro de 2013.

33 O ministro asseverou, ainda, que “A decisão se limita a obstar a deliberação aleatória e casuística de determinado veto presidencial diante do volume acumulado de vetos pendentes, alguns com prazo constitucional expirado há mais de uma década”. Assim, destacou que o Congresso Nacional “permanece soberano para apreciar e votar proposições de natureza distinta, segundo sua discricção política e os reclamos de governabilidade”.

34 Em 27 de fevereiro de 2013.

35 Consubstanciado no voto do relator para o acórdão, ministro Teori Zavaski.

do sobrestamento a que se refere a Constituição Federal diria respeito a todas as proposições legislativas, não apenas aos vetos presidenciais.³⁶

Por fim, uma vez não havendo mais óbice à apreciação do polêmico veto, em março de 2013, depois de grande e demorada discussão, os parlamentares finalmente o rejeitaram. Não obstante, logo após, o Supremo Tribunal Federal suspendeu,³⁷ em caráter cautelar, as novas regras de distribuição dos *royalties* de petróleo, prejudiciais aos estados produtores, até o julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade³⁸ apresentada pelo governo do estado do Rio de Janeiro. Cumpre salientar que, até a publicação desta edição, o Plenário do STF ainda não se havia pronunciado sobre o mérito da ADI.

Diante de toda a situação conflituosa, da grande quantidade de vetos não apreciados e das consequências que poderiam advir dessa situação, ficou clara para o Congresso Nacional a necessidade de se resolver de forma satisfatória a questão relativa à apreciação dos vetos. Nesse sentido, em sessão conjunta, no dia 3 de julho de 2013, o presidente da Mesa do Congresso Nacional, após reunião com líderes do Senado e da Câmara em que ficou acordada essa estratégia, declarou prejudicados 1.478 vetos presidenciais apostos a 12 projetos de lei e os arquivou. Essa prejudicialidade justificava-se pelo fato de os vetos referirem-se a orçamentos já executados ou estarem relacionados a projetos revogados por outras leis.

Restou, naquele momento, para análise, um montante de quase 1.700 vetos pendentes de deliberação. Também, na busca por resolver esse grave problema, no dia 11 de julho de 2013, o Congresso Nacional aprovou, então, a Resolução nº 1 de 2013-CN, que modificava o processo de apreciação dos vetos publicados a partir de 1º de julho de 2013. Em razão de a quase totalidade desses vetos serem anteriores a 1º de julho de 2013 e, portanto, sujeitos à deliberação conforme as regras vigentes antes da promulgação dessa resolução, a previsão era que o Congresso Nacional definiria a melhor maneira de proceder para apreciar tais vetos. Informou o presidente do Senado Federal, na qualidade de presidente da Mesa do Congresso Nacional, na sessão conjunta do dia 3 de julho de 2013: “o que estabelecemos com os líderes partidários foi o seguinte procedimento: na quarta-feira, teríamos uma nova sessão com os líderes partidários das duas Casas do Congresso Nacional e elegeríamos, nessa oportunidade, um critério para a apreciação desses vetos” (DCN de 4/7/2013). Esse entendimento, não obstante, até a publicação desta edição, ainda não se havia efetivado.

Com a entrada em vigor da Resolução nº 1 de 2015-CN, a votação dos vetos tornou-se mais célere. Isso porque, por um lado, suprimiram-se as exigências regimentais tanto de constituição de comissão mista para apreciar veto quanto de definição de

36 De acordo ainda com o voto do relator para o acórdão, ministro Teori Zavascki, tratava-se de “descumprimento reiterado e antigo, a ponto de atualmente estarem pendentes de apreciação mais de 3 mil vetos, alguns com prazo vencido há 13 anos”. Para o ministro, uma rígida aplicação dos princípios constitucionais invocados no MS 31816 com eficácia *ex tunc* (retroativa) ocasionaria um futuro caótico para atuação do Congresso Nacional, uma vez que acarretaria a paralisação de qualquer nova deliberação e ainda projetaria um “manto de insegurança jurídica” sobre todas as deliberações tomadas pelo Congresso ao longo dos últimos anos.

37 Em 18 de março de 2013.

38 ADI nº 4917/DF.

calendário para sua tramitação e, por outro, com a previsão do uso de cédulas eletrônicas, discussão em globo de todos os vetos em pauta e limites de discussão e de apresentação de destaque, evitou-se que a votação demorasse horas, não só pela mudança do rito processual anterior, mais delongado, mas também pela redução de possibilidades de manobras de obstrução.

Com efeito, em 25 de abril de 2017, tínhamos a seguinte situação em relação aos vetos não apreciados: 227 vetos não apreciados, dos quais 15 apresentados sob a égide da Resolução nº 1 de 2013-CN, sendo dois totais e treze parciais, e 212 vetos oferecidos antes de 1º de julho de 2013, sendo 49 vetos totais e 163 vetos parciais.³⁹ Percebe-se, destarte, que o conjunto das novas alterações promovidas no RCCN com o advento das duas resoluções citadas conseguiu resolver a contento o problema de atraso na apreciação dos vetos. Entretanto, uma solução para apreciação dos vetos anteriores à Resolução nº 1 de 2013-CN (apresentados antes de 1º de julho de 2013) ainda é medida que se encontra indefinida, dependendo, pois, de vontade política para realização de esforço concentrado a fim de apreciá-los.

2.2 As novas regras

Apresentada essa contextualização sobre a apreciação de vetos pelo Congresso Nacional, cabe discorrer sobre as mudanças promovidas pela Resolução nº 1 de 2013 e pela Resolução nº 1 de 2015-CN.⁴⁰ De acordo com as novas regras insculpidas por aquela resolução, o presidente do Senado, assim que fosse oficialmente comunicado do veto, teria prazo de 72 horas para designar comissão mista para relatá-lo e estabelecer o calendário para sua tramitação (RCCN, art. 104, *caput*). Acontece que o art. 2º da Resolução nº 1 de 2015-CN revogou o art. 104,⁴¹ não havendo mais necessidade sequer de designar comissão para relatar o veto nem de definir calendário para sua tramitação.

O prazo de trinta dias previsto na Constituição Federal para que o Congresso analise o veto (CF, art. 66, § 4º), após o advento das alterações promovidas pela Resolução nº 1 de 2013-CN, é agora contado a partir da data em que o veto for protocolizado na Presidência do Senado Federal (RCCN, art. 104-A).⁴² Antes das alterações promovidas por essa resolução, o prazo era contado somente a partir da leitura do veto em sessão do Congresso convocada para conhecimento da matéria.⁴³

39 Informação obtida no sítio eletrônico do Congresso Nacional, disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto>. Acesso em 21 mar. 2017.

40 Cumpre salientar que o Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015, em atendimento ao preconizado no art. 402 do RISF, o primeiro subsidiário nos casos omissos do RCCN, e no intuito de consolidar o texto do regimento com as alterações promovidas pela Resolução nº 1/2015-CN, no início da 55ª legislatura, promoveu diversas alterações na ordem das matérias e fez correções de redação consideradas necessárias, sem modificar o mérito, como veremos a seguir.

41 Mais especificamente, o art. 2º da Resolução nº 1 de 2015-CN revogou o *caput* e o § 2º do art. 104. O § 1º, que restou do art. 104, foi reordenado em razão do Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015, passando a figurar como art. 104-A.

42 O art. 104-A é oriundo do reordenamento realizado no § 1º do art. 104, promovido pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015 (devido à revogação do *caput* e § 2º do art. 104 pela Resolução nº 1 de 2015-CN).

43 Antiga redação do § 1º do art. 104 do RCCN: “O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria”.

Em edições anteriores, comentamos que, a partir de agosto de 2013, o Congresso Nacional passou a proceder à leitura de vetos em sessão do Senado Federal (conforme indicado no quadro constante do início do tópico 2.1 deste capítulo) e fazer a comunicação à Câmara dos Deputados. Essa medida, indubitavelmente, promovia maior celeridade aos trabalhos legislativos, uma vez que o Senado Federal realiza sessões diariamente. Naquela oportunidade, registramos, ainda, que, apesar de a Resolução nº 1 de 2013-CN ter suprimido a previsão de convocação de sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 horas, para dar conhecimento de matéria ao Congresso Nacional, permaneciam em vigor o art. 57, § 3º, IV, da Constituição Federal, e o art. 1º, VI, do Regimento Comum do Congresso Nacional, que preveem a realização de sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tanto para “conhecer do veto” (dar conhecimento de matéria vetada) quanto para “sobre ele deliberar”.

Constituição Federal de 1988

Art. 57. [...]

[...]

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

[...]

IV – conhecer do veto e sobre ele deliberar.

[...]

RCCN

Art. 1º A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

[...]

VI – conhecer de matéria vetada e sobre ela deliberar [...]

A prática de leitura dos vetos em sessão do Senado Federal e sua respectiva publicação no *DSF* ocorreu por três anos, de 18/7/2013 a 23/7/2016, datas em que foram publicados, respectivamente, os vetos nºs 24/2013 e 29/2016. A partir do veto nº 30/2016, publicado em 11/8/2016, os vetos voltaram a ser publicados no *DCN* independentemente de sua leitura em sessão. Por exemplo, os vetos nºs 2 a 9/2018 foram publicados no *DCN* de 15/2/2018, no qual consta expressamente: “Não houve sessão”. Essa nova prática decorre da edição da Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal nº 7/2016, que define normas para publicação e estabelece a certificação digital do *DSF* e do *DCN*. De acordo com a norma, o “*Diário do Congresso Nacional* terá edição ordinária e semanal de quinta-feira” (art. 1º, § 2º), e, em sua estrutura, haverá uma seção chamada Parte II em que constarão “matérias e documentos, compreendendo o expediente efetivamente lido ou encaminhado à publicação e as deliberações da ordem do dia” (art. 2º). Em outras palavras, o Congresso Nacional publica os vetos no *DCN*, tendo esses sido efetivamente lidos em sessão ou simplesmente encaminhados à publicação. Essa prática mantém a agilidade na publicação dos vetos, mas não atende à previsão constitucional de dar conhecimento de matéria em sessão conjunta.

O art. 2º da Resolução nº 1 de 2013-CN aplica a nova sistemática aos vetos publicados a partir de 1º de julho de 2013. Dessa forma, a contagem do prazo constitucional de trinta dias, para os vetos apresentados a partir de 1º de julho de 2013, passou a iniciar-se na data de sua protocolização na Presidência do Senado.

Após distribuição dos avulsos eletrônicos com o texto do projeto, indicando as partes vetadas e sancionadas, os vetos serão incluídos na ordem do dia. Depois do esgotamento do prazo constitucional, a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional ficará trancada para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto (RCCN, art. 106).⁴⁴

Ainda em conformidade com as novas regras, os vetos deverão ser apreciados em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente. Se, por qualquer motivo, não ocorrer a referida sessão, outra sessão conjunta será convocada para a terça-feira seguinte com o mesmo objetivo. Para rejeitar o veto, cada Casa do Congresso necessitará dos votos – realizados em escrutínio aberto (e não mais secreto desde a EC nº 76/2013) e votação nominal – da maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 66, § 4º, *in fine*, c/c RCCN, arts. 44, parágrafo único, e 46).⁴⁵

Somente ao analisar os efeitos causados pelo advento da Resolução nº 1 de 2013-CN, verifica-se significativa transformação da prática de realização de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em 20 de agosto de 2013 (terceira terça-feira do mês), o Congresso Nacional, com base nas novas regras, realizou a primeira sessão conjunta convocada para apreciação de vetos presidenciais e deliberou sobre vetos encaminhados ao Congresso Nacional a partir de 1º de julho de 2013. Tendo em vista que nem todos os vetos apresentados a partir dessa data foram deliberados, a pauta das sessões conjuntas restaria sobrestada para apreciação das demais proposições – que incluía o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, então pendente de deliberação – até que fosse ultimada a votação dos vetos com prazo expirado de trinta dias. A esse respeito, transcreve-se, a seguir, notícia publicada pela Agência Câmara e divulgada no Portal do Congresso Nacional:

Acordo deixa veto sobre multa do FGTS para setembro e inviabiliza votação da LDO

Os líderes da Câmara e do Senado decidiram deixar para setembro a votação dos vetos ao projeto que extinguiu a multa extra do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e à Medida Provisória 610/13, que trata de renegociação de dívidas rurais. Como os vetos da MP 610 passarão a trancar a pauta do Congresso a partir desta quarta-feira (21), o adiamento inviabilizou o calendário de votação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que só poderá ser votada depois de 17 de setembro, data prevista para a votação desses vetos. (SIQUEIRA, 2013)

A primeira sessão conjunta para apreciação de vetos sob as novas regras foi palco de manifestações sociais nas galerias e resultou em vitória do governo com manutenção dos vetos apreciados na oportunidade. A seguir, transcrevemos parte de notícia divulgada pela Agência Senado sobre esse momento histórico da vida política do país.

44 De acordo com a nova redação dada pela Resolução nº 1 de 2015-CN.

45 Pelo menos 257 votos contrários dos deputados e 41 votos contrários dos senadores.

Congresso mantém vetos de Dilma

Marcada por intensas manifestações nas galerias, a sessão do Congresso Nacional destinada a análise de quatro vetos da presidente Dilma Rousseff foi encerrada pouco antes das 22h desta terça-feira (20). O resultado, divulgado na madrugada, confirmou a vitória do governo, na primeira votação sob as novas regras para apreciação de vetos presidenciais: foram mantidos todos os quatro vetos em análise.

A maior pressão esteve sobre os vetos à Lei 12.842/2013, conhecida como Lei do Ato Médico, que também concentrou os discursos dos parlamentares.

A lei que disciplina a profissão da medicina teve dez itens vetados pelo Poder Executivo. Um dos mais polêmicos é o artigo que permite somente aos médicos fazer diagnósticos e prescrições terapêuticas. Além disso, outros assuntos estavam em jogo, como a competência profissional para exercer cargo de direção e chefia de serviços médicos e hospitalares.

Os outros três vetos em exame eram relacionados ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) 13/2013, que estende o Programa Universidade para Todos (Prouni) às instituições municipais de ensino superior; ao PLV 15/2013, que desonerou produtos da cesta básica; e ao artigo do PLS 240/2013 – Complementar que retira do cálculo dos repasses dos fundos de Participação dos estados e dos municípios (FPE e FPM) as desonerações feitas pela União.

Desde cedo, manifestantes, a favor e contra os vetos ao Ato Médico, aglomeraram-se na entrada do Congresso Nacional, conhecida como Chapelaria. Por volta de 21h, enquanto os vetos eram discutidos no Plenário da Câmara, eles chegaram a forçar passagem por portas de vidro que dão acesso ao interior do prédio.

Durante a discussão e votação da matéria, médicos e profissionais de outras categorias da saúde lotaram as galerias da Câmara. Eles não pouparam vaias e aplausos aos parlamentares, que se revezavam na tribuna, defendendo a derubada ou a manutenção dos vetos.

Apuração

A votação foi feita por meio de cédula única, em que os parlamentares marcaram se aceitavam ou não os vetos do Executivo, relacionados aos quatro textos aprovados pelo Congresso. Para derrubar um veto é necessário o apoio de 257 deputados e 41 senadores. Conforme o presidente do Congresso, Renan Calheiros, 458 deputados e 70 senadores votaram. A apuração foi feita pela Secretaria Especial de Informática do Senado (Prodasen).

Outra sessão do Congresso já foi marcada para o dia 17 de setembro, para a análise de outros vetos que até lá estiverem trancando a pauta, por excederem prazo de 30 dias para votação, de acordo com novas regras definidas por líderes partidários em julho.

Renan Calheiros disse que pretende contribuir para a votação de todas as matérias em tramitação no Congresso. “O processo legislativo exige em todos os momentos conversas, diálogos. É fundamental que se aproveite cada dia para tentar se construir uma solução. Eu, no que couber, colaborarei com isso”, afirmou. (CONGRESSO..., 2013)

A Resolução nº 1 de 2013-CN, além de ter eliminado as exigências regimentais tanto de constituição de comissão mista para apreciar veto quanto de definição de calendário para sua tramitação, definiu também que a discussão de todos os vetos constantes da pauta será em globo, permitindo o uso da palavra, apenas por cinco minutos, aos oradores inscritos. Após a discussão por quatro senadores e seis deputados, inicia-se o processo de votação por cédula, momento em que os líderes poderão orientar suas bancadas por até um minuto (RCCN, art. 106-A).⁴⁶

A resolução determinou, ainda, a apreciação de veto por votação nominal, em regra, por meio de cédula que permita a apuração eletrônica. A cédula conterá identificação do parlamentar e dela constarão todos os vetos constantes da pauta, agrupados por projeto (RCCN, art. 46, *in fine*, c/c art. 106-B, *caput*).⁴⁷

Estabeleceu, de igual forma, que, para fins de obstrução, pronunciando-se o líder nesse sentido em relação a um determinado item da cédula, será considerado em obstrução o parlamentar que deixar esse mesmo item em branco, não sendo sua presença computada para fins de quórum (RCCN, art. 106-C).

Prescreveu, bem assim, a possibilidade de apresentação de destaques de dispositivos individuais ou conexos, até o início da ordem do dia, para apreciação no painel eletrônico, a requerimento de líderes de bancadas nas duas Casas, que não necessitarão de aprovação do Plenário, em obediência à seguinte proporcionalidade (RCCN, art. 106-D, *caput*):⁴⁸

Quadro 32 – Cota de destaques por cédula para as bancadas do Congresso Nacional

Quantidade de destaques por cédula	Tamanho da bancada	
	Câmara dos Deputados	Senado Federal
1	5 a 24 deputados	3 a 5 senadores
2	25 a 49 deputados	6 a 11 senadores
3	50 a 74 deputados	12 a 17 senadores
4	75 ou mais deputados	18 ou mais senadores

Fonte: RCCN, art. 106-D, *caput*.

Importante salientar que, se a cédula com os vetos possuir mais de oito projetos ou mais de oitenta dispositivos, será permitido quantitativo de destaques até o dobro do previsto inicialmente (RCCN, art. 106-D, § 1º).⁴⁹

Outro ponto relativo aos destaques é a inadmissibilidade de sobreposição de lideranças na apresentação de destaque de dispositivos individuais ou conexos, sendo permitida, porém, a combinação (RCCN, art. 106-D, § 2º).⁵⁰

46 Antigo *caput* do art. 106-B, *caput* e §§ 1º e 2º, criados pela Resolução nº 1 de 2015-CN e renumerados pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015.

47 Antigo *caput* do art. 106-A, criado pela Resolução nº 1 de 2015-CN e renumerado pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015.

48 Antigo § 1º do art. 106-A, criado pela Resolução nº 1 de 2015-CN e renumerado pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015.

49 Antigo § 3º do art. 106-A, criado pela Resolução nº 1 de 2015-CN e renumerado pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015.

50 Antigo § 2º do art. 106-A, criado pela Resolução nº 1 de 2015-CN e renumerado pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015.

Por fim, para votação no painel eletrônico de cada matéria vetada, haverá encaminhamento de dois senadores e de dois deputados, por cinco minutos cada um, preferencialmente alternando-se parlamentares favoráveis e contrários, sendo permitida a orientação de bancada pelos líderes por até um minuto, em qualquer caso (RCCN, art. 106-D, § 3º).⁵¹

Capítulo 7

Da Delegação Legislativa

1. Considerações iniciais

Antes de analisarmos dispositivos referentes à delegação legislativa na Constituição Federal e no Regimento Comum, assim como a interpretação da doutrina, salienta-se que a função de legislar é típica (ou própria) do Poder Legislativo. Além disso, é pertinente esclarecer o significado do vocábulo delegação, termo fundamental para o entendimento desse assunto. Segundo o *Dicionário Aurélio: século XXI* (FERREIRA, 1999), a palavra delegar, entre outros significados, tem o sentido de transmitir poderes, investir na faculdade de obrar, encarregar, incumbir. No mundo jurídico das competências, trata-se da mudança de legitimação de um agente para outro para a prática de um ato, na maioria das vezes em caráter excepcional, temporário e condicionado.

Segundo Alexandre de Moraes:

[...] lei delegada é o ato normativo elaborado e editado pelo presidente da República, em razão de autorização do Poder Legislativo, e nos limites postos por este, constituindo-se em verdadeira delegação externa da função legiferante e aceita modernamente, desde que com limitações, como mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado e sua necessidade de maior agilidade e celeridade. (MORAES, 2018, p. 742)

Nesse contexto legislativo, diversos autores posicionam-se sobre o tema. Temer (2010, p. 152) e Lenza (2022, p. 690), por exemplo, consideram ser a delegação para elaboração de lei “exceção ao princípio da indelegabilidade de atribuições” e intitulam-na delegação *externa corporis*, por tratar-se de transferência de competência ao chefe do Poder Executivo, que não compõe o corpo legislativo. Paulo e Alexandrino (2005, p. 136) referem-se a esse instituto simplesmente como delegação externa.⁵²

A delegação legislativa é uma concessão de caráter eminentemente político, transitório e específico, que resulta no desempenho de uma função atípica pelo Poder Executivo, qual seja, a elaboração da lei delegada. Nesse contexto, porém, o Legislativo não abdica de função típica de legislar, como afirma Coelho:

Com efeito, sua utilização implica na atribuição do poder de legislar, atividade própria do Poder Legislativo, ao Poder Executivo. Por isso, sua validade terá

52 Sobre o princípio da indelegabilidade, consulte Manuel Jorge Silva Neto (2008, p. 405).

que decorrer diretamente da Constituição Federal, pois caso contrário haveria inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos Poderes, embora deva ficar claro que o Poder Legislativo não está abdicando de suas funções próprias, tendo em vista que quando da delegação pode estabelecer as linhas políticas e as bases essenciais para seu exercício, além do fato de que pode reter para si o poder de examinar a redação do texto elaborado pelo Executivo e rejeitá-lo. (COELHO, 2007, p. 321)

2. Argumentos doutrinários favoráveis e contrários à delegação legislativa

Analisando o assunto em termos históricos, Loureiro Júnior aponta motivos que justificam a delegação legislativa, quais sejam:

- 1º) Imperativo militar – durante as guerras, é habitual e lógica a concentração do poder. Além disso, torna-se necessário manter o segredo, a urgência e a unidade;
- 2º) Razões de ordem social – a atuação do Estado no campo social fez com que surgissem novos e complexos problemas, ligados a medidas urgentes e eficazes. Como o Poder Executivo era o mais bem preparado para enfrentar as novas situações, essas tarefas lhe foram delegadas;
- 3º) Progresso técnico-científico – como a solução dos problemas inerentes ao progresso técnico-científico demanda conhecimentos altamente especializados, e o Poder Legislativo não está preparado para tanto, a disciplina dessa matéria deve ficar a cargo do Poder Executivo (LOUREIRO JÚNIOR apud MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 317).

Coelho considera a delegação legislativa “um meio normal de colaboração entre os Poderes”, destacando que o conceito rígido da divisão clássica de Poderes não mais se aplica. Nesse sentido, apresenta argumentos favoráveis à delegação:

- a) não importa em renúncia de atividade legislativa, mas em forma de colaboração entre os Poderes;
- b) é prevista para assegurar os interesses da sociedade, que necessita de medidas rápidas e eficazes;
- c) o Executivo já participa do processo legislativo;
- d) o Legislativo controla a delegação, especificando seu conteúdo e forma de exercício, e pode determinar que o projeto seja apreciado pelo Congresso Nacional;
- e) não é a delegação em si que pode eventualmente atingir o princípio da separação de Poderes, mas sim sua utilização equivocada ou desmensurada;
- f) como todos os Poderes buscam a mesma finalidade, a lei elaborada com base na delegação mantém-se em consonância com a linha de atuação traçada para o Parlamento;
- g) é uma técnica importantíssima para a aceleração do processo legislativo;

- h) em assuntos específicos, é melhor deixar a cargo do Executivo a elaboração legislativa, pois é dotado de uma estrutura de apoio que lhe permite elaborar melhor as normas jurídicas (COELHO, 2007, p. 322).

Para Coelho (2007, p. 323), os contrários à delegação legislativa afirmam que a delegação “significa diminuição da atividade legislativa, violação do princípio da separação de Poderes e [...] é desnecessária”.

3. Natureza jurídica

Diversos autores, ao se posicionarem quanto à natureza jurídica da lei delegada, afirmam tratar-se de ato normativo primário.⁵³ Entre aqueles que defendem essa ideia, encontra-se Ferreira Filho, que declara:

Se em sua formalização, a lei delegada poderia ser situada entre os atos secundários, quanto a seu conteúdo e eficácia, é ela um típico ato primário. De fato, as normas que estabelece estão no primeiro nível de eficácia, logo abaixo das constitucionais. Desse modo, a lei delegada é um ato primário, derivado de pronto da Constituição, embora condicionado. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 254)

4. Disposições constitucionais

Para situá-la no *status* de ato normativo primário, o constituinte de 1988 inseriu a lei delegada no inciso IV do art. 59 da Carta, formalizando-a entre as demais normas aceitas pelo ordenamento jurídico federal brasileiro.

Com o intuito de dispor sobre normas gerais do instituto, o constituinte de 1988 incluiu na Carta Magna o art. 68. Nota-se, pela inteligência do *caput* desse dispositivo, que a delegação deve ser solicitada pelo presidente da República ao Congresso Nacional, sem a qual não é possível transferir ao chefe do Poder Executivo a competência legislativa.

Por sua vez, o § 1º do art. 68 da CF estabelece as limitações a que está sujeita a lei delegada. Esta não pode dispor sobre competências exclusivas do Congresso Nacional – relacionadas no art. 49 da própria Constituição Federal – nem sobre as privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – constantes nos arts. 51 e 52 da Carta –, tampouco sobre matéria reservada a lei complementar. Trindade (2016, p. 171) afirma que “também são indelegáveis todos os casos que a Constituição remete à regulamentação por meio de decreto legislativo (por exemplo, art. 62, § 3º) ou resolução (art. 155, § 2º, IV)”.

Ainda nesse sentido, os incisos I a III do referido § 1º dispõem sobre a impossibilidade de transmissão de responsabilidade para legislar em relação à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, à carreira e à garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e matéria orçamentária. Neste último caso, não há que se confundir a competência da iniciativa das leis orçamentárias com a da elaboração dessas normas, pois, em conformidade

⁵³ Consideram ser a lei delegada ato primário Cunha Júnior (2008, p. 893), Dezen Junior (2006, p. 501), Mendes e Branco (2022, p. 1068), Moraes (2018, p. 742) e Paulo e Alexandrino (2005, p. 136).

com o art. 165, I a III, da Constituição, cabe ao Executivo a responsabilidade de consolidar e enviar ao Congresso Nacional os projetos de natureza orçamentária.

A par das mudanças ocorridas na legislação nacional sobre o tema, faz-se necessário atualizar o inciso III do art. 117 do Regimento Comum, uma vez que, em comparação com o art. 68 da Carta Magna, matérias referentes ao sistema monetário não são mais objetos de restrição para delegação legislativa.

CURIOSIDADE

É notória a semelhança das limitações materiais da lei delegada, estabelecidas pelos constituintes, com as referentes à edição de medida provisória, fixadas pelo legislador derivado, por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, constantes do art. 62 da Carta Política, § 1º, inciso I, alíneas *a*, *c* e *d*, e inciso III.

5. Disposições regimentais

É importante ressaltar que o Regimento Comum estabelece que a tramitação, no Parlamento, de matéria referente a lei delegada ocorre de forma mista ou conjunta, ou seja, mediante análise de comissão mista temporária, composta por deputados e senadores, culminando a discussão e votação definitiva em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Esse entendimento é confirmado pelo art. 1º, IX, do Regimento Comum, o qual relaciona a delegação legislativa como um dos casos em que se realiza sessão conjunta.

Além disso, o *caput* do art. 119, o art. 120 e o parágrafo único do art. 121 do Regimento Comum dispõem sobre a necessidade de realização de sessão conjunta para dar conhecimento da proposta ao Parlamento e, conforme o caso, deliberar sobre a matéria.

O art. 119 do RCCN introduz a tramitação da matéria no âmbito do Congresso Nacional. Assim, em conformidade com os seus §§ 1º e 2º, depois de recebida a solicitação do chefe do Poder Executivo, o presidente do Senado Federal, na qualidade de presidente da Mesa do Congresso Nacional, convoca sessão conjunta, a ser realizada em até 72 horas, para dar conhecimento do fato aos deputados e senadores. Na aludida sessão, constitui-se comissão mista para dar parecer sobre a proposta de delegação apresentada pelo presidente da República.

A comissão deve concluir seu parecer mediante apresentação de projeto de resolução, no qual devem constar: *a*) o conteúdo da delegação; *b*) os termos para o seu exercício; *c*) a fixação de prazo de até 45 dias para promulgação e publicação ou para remessa do projeto elaborado à apreciação do Congresso Nacional (RCCN, art. 119, § 2º). Ao discorrer sobre termos e limites da delegação legislativa, Trindade (2016, p. 175) informa que, de acordo com jurisprudência do STF, a delegação legislativa deve ser específica, pois uma delegação genérica da função legislativa ofenderia o princípio da separação de Poderes (art. 2º da CF).

CURIOSIDADE

O art. 4º da Resolução nº 1 de 1992-CN, que delegou ao presidente da República poderes para legislar sobre revisão e instituição de gratificações de atividade dos

servidores do Poder Executivo, civis e militares, com o fim específico de assegurar a isonomia prevista no § 1º do art. 39 da Constituição Federal, estabeleceu prazo maior do que os 45 dias previstos no § 2º do art. 119 do Regimento Comum, uma vez que a data de promulgação da referida resolução (30 de julho de 1992) e a prevalência da delegação (31 de dezembro de 1992) extrapolam aquele prazo.

Os arts. 120 e 121 do RCCN dispõem que, depois de publicado o parecer, é convocada sessão conjunta, a realizar-se no prazo de cinco dias, para discutir a matéria. Encerrada a fase da discussão, com apresentação de emendas, a matéria retorna à comissão mista para emissão de parecer, no prazo de oito dias. Após esses procedimentos, o parecer é publicado e os avulsos eletrônicos são distribuídos, e será convocada sessão conjunta para votação da matéria.

Por sua vez, o art. 123 do Regimento Comum corrobora o disposto no § 3º do art. 68 da Constituição Federal ao dizer que as “leis delegadas, elaboradas pelo presidente da República, irão à promulgação, salvo se a resolução do Congresso Nacional houver determinado a votação do projeto pelo Plenário”. Nesse caso, conforme estabelecem os arts. 124 e 125 do RCCN, dentro de 48 horas do recebimento do projeto elaborado pelo presidente da República, o presidente do Senado deve encaminhá-lo à comissão mista que havia analisado o pedido de delegação para, no prazo de cinco dias, emitir parecer sobre a conformidade ou não do projeto com o conteúdo da delegação. A seguir, o projeto é votado em globo (em sua totalidade) em sessão conjunta, admitindo-se votação destacada para as partes que a comissão considerar em desacordo com o conteúdo do projeto de resolução que delegou poderes ao presidente da República. Cumpre lembrar que a Constituição Federal veda qualquer emenda ao projeto de lei delegada.

Quanto ao instrumento utilizado para delegar poderes de legislar ao presidente da República, Silva questiona a adoção de resolução em vez de decreto legislativo:

As resoluções, conforme veremos, são atos internos de cada uma das Casas do Congresso Nacional, não são atos que comportem elaboração bicameral. A única dessa natureza é a resolução de delegação legislativa. É um caso típico de decreto legislativo, que é ato destinado a regular matéria de exclusiva competência do Congresso Nacional, que deveria estar relacionada no art. 49 da Constituição Federal. (SILVA, 2017, p. 329-330)

Ressalta-se que a opinião de José Afonso da Silva não se coaduna com a realidade, tampouco com a linha adotada por outros autores, pois a adoção de resolução referente a delegação legislativa não é o único caso de edição de resolução do Congresso Nacional. Nesse sentido, Paulo e Alexandrino asseveram que “as resoluções são deliberações que uma das Casas do Congresso Nacional ou o próprio Congresso Nacional toma, fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei” (PONTES DE MIRANDA apud PAULO; ALEXANDRINO, 2005, p. 185). Para esses autores (2005, p. 185 et seq.), a distinção entre resolução, para tratar de assuntos internos, e decreto legislativo, para assuntos externos, perdeu a importância na Constituição Federal de 1988. Nessa linha de pensamento, Manoel Jorge Silva Neto (2008, p. 409) comenta que resoluções do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do

Senado Federal possuem campo material específico mencionado na Constituição Federal ou nos regimentos das Casas legislativas. Acrescenta que, em regra, produzem efeito intrínseco; porém reconhece resoluções com efeito externo. Ademais, há várias resoluções do Congresso Nacional aprovadas bicameralmente. Algumas delas alteram ou integram o Regimento Comum do Congresso Nacional. Há ainda algumas resoluções do Senado Federal de efeito externo, como a que dispõe sobre o inciso IV do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Ao fazerem distinção entre decreto legislativo e resolução, Paulo e Alexandrino asseveram que “na Constituição de 1988, o campo do decreto legislativo é o das matérias mencionadas no art. 49. Fora esse artigo e ressalvado o campo específico da lei, a espécie cabível é a resolução, especialmente nos casos especificados nos arts. 51 e 52 da Constituição Federal” (PAULO; ALEXANDRINO, 2018, p. 581).

CURIOSIDADE

Uma pergunta normalmente levantada refere-se ao motivo pelo qual apenas duas leis delegadas (com abrangências limitadas) foram editadas após a promulgação da Constituição de 1988. A resposta para essa indagação parece ter fundamento na existência das medidas provisórias, previstas no texto constitucional. Ocorre que, quando comparada à tramitação da medida provisória, a delegação legislativa tem caminho muito mais longo até que se torne lei. Já a medida provisória, a partir de sua edição, tem força de lei, apesar de somente tornar-se norma jurídica perfeita e acabada se aprovada pelo Congresso Nacional. Assim, observa-se a pouca utilização da lei delegada pelo chefe do Poder Executivo federal, tendo em vista a previsão constitucional da medida provisória, esta, por sinal, de maior amplitude.

Observe, ao final deste capítulo, quadro que apresenta as treze leis delegadas editadas, sendo apenas duas delas promulgadas sob a égide da atual Constituição Federal.

6. Controle político

Mendes e Branco entendem que há controle político sobre a delegação legislativa, classificando-o em prévio e posterior, a ser realizado pelo Congresso Nacional. Dispõem que “o primeiro fiscal da delegação é o próprio delegante” (MENDES e BRANCO, 2022, p. 1069).

No controle político prévio, como se depreende do § 3º do art. 68 do texto constitucional, há possibilidade de a resolução que delega poderes ao chefe do Executivo prever que o projeto seja apreciado pelo Congresso Nacional. Nessa hipótese, não pode o Congresso apresentar qualquer emenda, mas lhe é facultado rejeitar a matéria total ou parcialmente – neste último caso, se apenas algumas partes do projeto forem consideradas, pela comissão mista, em desacordo com o ato da delegação, situação em que o projeto será votado em globo, mas as partes discordantes poderão ser votadas destacadamente e, eventualmente, rejeitadas⁵⁴ (RCCN, art. 125). Nesse sentido, Silva ressalta:

54 No caso de resolução do Congresso Nacional ter determinado a votação do projeto em plenário, o projeto elaborado pelo presidente da República será votado em globo. As partes consideradas pela comissão mista em desacordo com o ato de delegação serão votadas destacadamente, as quais, dessa forma, poderão ser rejeitadas, criando, assim, uma rejeição parcial do projeto apresentado pelo chefe do Executivo.

Assim, nos termos dessa normatividade regimental, a delegação cinde-se em dois momentos: no primeiro, vem o pedido de delegação, que pode ser deferido por via de uma resolução do Congresso Nacional, que, sendo aprovada, disso dará ciência ao presidente da República; no segundo, este, de posse da resolução, que terá fixado o conteúdo e os termos da delegação, vai insistir ou não nela. Caso opte por levá-la adiante, elaborará o projeto de lei delegada que é remetido ao presidente do Senado Federal e este o encaminhará à comissão mista que examinou o pedido de delegação, para emitir parecer sobre a conformidade ou não do projeto com o conteúdo da delegação. Esse projeto será votado em globo, admitindo-se votação destacada de partes consideradas, pela comissão, em desacordo com o ato de delegação (art. 125), e não se compadece com as regras da delegação legislativa, pois, uma vez, concedida a delegação, o projeto de lei delegada não tem que se submeter à votação. Isso só ocorre quando, em vez de delegar, a resolução determina a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional. [...] o projeto, sem possibilidade de ser emendado, é submetido a uma única votação, que poderá concluir por sua aprovação ou por sua rejeição. Se for aprovado vai à sanção, promulgação e publicação. (SILVA, 2017, p. 331)

Já o controle *a posteriori* ocorre quando o Congresso Nacional se vale da prerrogativa disposta no art. 49, V, da Carta Política.

No controle posterior, o “Congresso, então, coteja a lei com o conteúdo da delegação, valendo-se de critérios jurídicos, e não de juízo, sobre conveniência e oportunidade. A sustação da lei delegada é levada a cabo por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional, com eficácia *erga omnes*” (MENDES e BRANCO, 2022, p. 1069). A sustação produzirá efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir da entrada em vigor do decreto legislativo que sustou a lei delegada.

7. Delegação interna

A Constituição de 1967, ao dispor sobre delegação legislativa, previa, em seus arts. 55 e 56, a possibilidade de que leis delegadas fossem elaboradas tanto pelo presidente da República quanto por comissão do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Essa previsão foi reproduzida pelo legislador, com modesto ajuste de redação, nos arts. 52 e 53 da Emenda Constitucional nº 1/1969, conforme se segue:

Art. 52. As leis delegadas serão elaboradas pelo presidente da República, comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.

Art. 53. No caso de delegação a comissão especial, sobre a qual disporá o regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será remetido à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo Plenário.

Com o advento da Constituição de 1988, as leis delegadas federais somente podem ser elaboradas pelo presidente da República. Sobre isso, Silva considera que

existiam “dois tipos de delegação legislativa: a externa, conferida ao presidente da República, e a interna, outorgada a uma comissão” (SILVA, 2017, p. 327). Mas a atual Constituição prevê apenas a delegação legislativa externa. Em sentido contrário, Ferreira Filho esclarece que:

[a] Constituição vigente não se refere à delegação *interna corporis*, ao dispor sobre a lei delegada (art. 68). Mas trata-se de um de seus defeitos de técnica. Com efeito, o art. 58, § 2º, II [na verdade, inciso I], a admite. Neste dispositivo está previsto que o regimento de qualquer das Casas do Congresso Nacional pode dispensar os projetos sobre determinadas matérias de serem apreciados pelo Plenário. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 252)

De acordo com o previsto no inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição Federal, às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. Dezen Junior (2006, p. 501), Ferreira Filho (2012, p. 252) e Paulo e Alexandrino (2005, p. 76) referem-se a essa competência como delegação *interna corporis*. Silva, porém, assevera que, “num momento, se chamou de delegação interna, mas parece ser mais uma função própria de substituição do que uma função delegada” (SILVA, 2016, p. 518). Em outra oportunidade, Silva, ao referir-se às leis elaboradas por comissões, na forma do disposto no art. 58, § 2º, I, da CF, afirma que “não são leis delegadas, porque a outorga a elas de competência legislativa não é delegação” (SILVA, 2017, p. 329).

8. Outras peculiaridades

Alexandre de Moraes leciona que, em decorrência do caráter temporário da delegação, esta “jamais poderá ultrapassar a legislatura, sob pena de importar em abdicação ou renúncia do Poder Legislativo a sua função constitucional, o que não é permitido” (MORAES, 2018, p. 743).

Como expõe Trindade (2016, p. 172), o Congresso Nacional “não pode delegar a legislação *ex officio* (por iniciativa própria), mas apenas se provocado pelo presidente da República”. Este solicita a delegação; contudo, não tem garantia em recebê-la, uma vez que cabe ao Congresso Nacional decidir se a concederá ou não e em que termos o fará.

Quanto à duração da delegação, Anna Clara Ferraz sustenta que “o prazo para a elaboração de leis delegadas não pode vencer o período da legislatura, para que a deliberação tomada por um Congresso não venha a vincular o seguinte” (FERRAZ apud MENDES e BRANCO, 2022, p. 1.069). O efeito dessa observação também deve valer para o Executivo, pois, como a decisão do Congresso é política, nem sempre é pertinente transferi-la para outro presidente da República, outro governo. Nesse sentido, mas sem necessariamente ser uma contradição ao exposto, apud MENDES e BRANCO destaca que o “presidente da República não fica obrigado a editar a lei para a qual obteve a resolução delegatória. Esta o habilita a legislar – não o obriga a tanto” (MENDES e BRANCO, 2022, p. 1.069).

Similar entendimento é o de Paulo e Alexandrino, ao afirmarem que “o ato de delegação não vincula o presidente da República, que, mesmo diante dele, poderá não editar lei delegada alguma” (PAULO; ALEXANDRINO, 2005, p. 140).

Ao aprofundar-se no estudo da matéria, Ferreira Filho revela algumas importantes questões sobre determinadas características das leis delegadas:

O caráter temporário da delegação suscita três indagações. A primeira concerne à possibilidade de, durante o prazo fixado para seu exercício, editar o presidente mais de uma lei sobre a mesma matéria. A segunda, sobre a possibilidade de o Legislativo, durante o prazo da delegação, editar lei ordinária, dispondo sobre essa matéria. A terceira, que está muito de perto ligada à segunda, é a de se saber se o Legislativo pode desfazer a delegação, retirando-a antes de terminado o prazo concedido para o seu exercício. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 256)

Não deixando o assunto sem conclusão, Ferreira Filho (2012, p. 256) responde afirmativamente as três indagações:

A resposta às três indagações deve ser afirmativa. Se a delegação é por prazo certo, obviamente persiste durante todo ele; desse modo não há por que não possa o presidente editar mais de uma lei, enquanto esse prazo estiver em curso. Por outra, a delegação não priva o Legislativo de qualquer parcela de seu poder, nem lhe retira o exercício deste. É simplesmente uma habilitação. Destarte, o poder delegante não renuncia à faculdade de editar, ele próprio, leis sobre a matéria delegada. E, igualmente, nada impede que revogue essa delegação, se isso lhe parecer conveniente. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 256)

Contudo, é interessante ressaltar que a Resolução nº 1 de 1992 foi a única do período pós 1988 que previu a possibilidade de o presidente da República editar leis delegadas sobre o assunto constante da resolução.

Na mesma linha de raciocínio sobre a possibilidade de o Legislativo editar lei sobre a mesma matéria, Lenza, apoiado por Paulo e Alexandrino (2005, p. 140), explica:

Importante lembrar que, mediante resolução, transfere-se apenas, e temporariamente, competência para legislar sobre determinadas matérias, permanecendo a titularidade da aludida competência com o Legislativo, que poderá, mesmo tendo havido delegação ao presidente, legislar sobre a mesma matéria. (LENZA, 2022, p. 692)

Ainda que em termos práticos e atuais a delegação legislativa não mais seja utilizada com frequência, a matéria é prevista no ordenamento jurídico brasileiro, podendo, assim, o chefe do Poder Executivo exercer essa prerrogativa constitucional que lhe cabe.

Considerando que a previsão de leis delegadas no Brasil ocorreu inicialmente por meio da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, à Constituição de 1946 (TRINDADE, 2016, p. 169), o quadro 33 a seguir apresenta as leis delegadas existentes em nosso ordenamento jurídico.

Quadro 33 – Leis delegadas

Número da Lei	Ementa
Nº 13, de 27/8/1992 Publicada no <i>DOU</i> de 28/8/1992	Institui gratificações de atividade para os servidores civis do Poder Executivo, revê vantagens, e dá outras providências.
Nº 12, de 7/8/1992 Publicada no <i>DOU</i> de 10/8/1992	Dispõe sobre a instituição de gratificação de atividade militar para os servidores militares federais das Forças Armadas.
Nº 11, de 11/10/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 12/10/1962 e retificada em 16/10/1962	Cria a Superintendência de Política Agrária (Supra) e dá outras providências.
Nº 10, de 11/10/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 12/10/1962 e retificada em 16/10/1962	Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências.
Nº 9, de 11/10/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 12/10/1962 e republicada em 3/1/1963	Reorganiza o Ministério da Agricultura e dá outras providências.
Nº 8, de 11/10/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 12/10/1962 e retificada em 16/10/1962	Cria o Fundo Federal Agropecuário (FFAP), no Ministério da Agricultura, e dá outras providências.
Nº 7, de 26/9/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 27/9/1962 e retificada em 2/10/1962	Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento e dá outras providências.
Nº 6, de 26/9/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 27/9/1962 e retificada em 2/10/1962	Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências.
Nº 5, de 26/9/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 27/9/1962 e retificada em 2/10/1962	Organiza a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab) e dá outras providências.
Nº 4, de 26/9/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 27/9/1962 e retificada em 2/10/1962	Dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo.
Nº 3, de 26/9/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 27/9/1962 e retificada em 2/10/1962	Altera dispositivos do Decreto nº 1.102, de 21 de novembro de 1903, e dá outras providências.
Nº 2, de 26/9/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 27/9/1962 e retificada em 27/10/1962	Altera a Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951, dando-lhe nova redação, e adota providências.
Nº 1, de 25/9/1962 Publicada no <i>DOU</i> de 26/9/1962	Cria cargos de ministros extraordinários, e dá outras providências.

Fonte: BRASIL, 2018b.

Capítulo 8

Das Questões de Ordem

1. Considerações iniciais

O Regimento Comum do Congresso Nacional estabelece que toda dúvida sobre sua interpretação, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal, constitui questão de ordem.

Preliminarmente, para auxiliar a reflexão sobre interpretação de normas regimentais no âmbito do Congresso Nacional, apresentam-se duas considerações que ressaltam a importância do instituto da questão de ordem. A primeira diz respeito à interpretação em si, que, conforme registra Barroso (2004, p. 3), “não é um fenômeno absoluto ou atemporal. Ela espelha o nível de conhecimento e a realidade de cada época, bem como as crenças e valores do intérprete, sejam os do contexto social em que esteja inserido, sejam os de sua própria individualidade”. A segunda refere-se ao Parlamento, que comumente é lugar de dissenso, onde se reflete a diversidade de opiniões de uma sociedade. O sistema de representação proporcional utilizado no Brasil para eleição dos membros da Câmara dos Deputados privilegia a representação dos mais variados segmentos da sociedade e, portanto, resulta numa maior fragmentação do Legislativo. Dessa forma, muitos embates políticos ocorridos no Congresso Nacional e em suas Casas legislativas suscitam questões de ordem, instrumento regimental apropriado para se esclarecerem dúvidas quanto à interpretação de normas regimentais, exclusivamente, ou relacionadas com a Constituição Federal.

Por sua importância nos trabalhos legislativos, além do RCCN, os regimentos internos da Câmara dos Deputados (RICD) e do Senado Federal (RISF) preveem e disciplinam a utilização do instituto em análise. Assim, considerando-se que as disposições do RISF e do RICD, nessa ordem, são utilizadas, nos termos do art. 151 do RCCN, para suprir omissões deste, essa abordagem contempla as disposições dos três regimentos citados no que tange ao instituto da questão de ordem.

2. Definição

Questão de ordem é toda dúvida sobre interpretação do regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal (RCCN, art. 131, *caput*, e RICD, art. 95, *caput*). No Senado Federal, porém, considera-se questão de ordem qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação do regimento apenas (RISF, art. 403, *caput*).

3. Legitimação ativa

A prerrogativa de suscitar questão de ordem nas sessões conjuntas do Congresso Nacional diz respeito aos congressistas em geral. Dessa forma, diante de dúvida quanto à interpretação de normas regimentais – relacionadas ou não com dispositivos constitucionais –, qualquer deputado ou senador pode levantar questão de ordem a fim de indagar da Presidência dos trabalhos a interpretação adequada do(s) dispositivo(s) a que se refere.

Dos três regimentos em estudo, tão somente o da Câmara dos Deputados faz distinção quanto à legitimidade para apresentação de questão de ordem em sessão plenária e em reunião de comissão. Nessa Casa legislativa, enquanto é facultado a qualquer deputado o direito de oferecer questão de ordem em plenário, tal prerrogativa, em comissão, é restrita aos membros do colegiado técnico (RICD, arts. 57, XXI, e 95).

Sobre a existência de tal distinção, nos trabalhos conjuntos do Congresso Nacional, Santos considera que:

No RCCN e no RISF, inexistente dispositivo regimental que expressamente restrinja a prerrogativa de apresentar questão de ordem em comissão apenas aos membros desse colegiado. Em consulta a servidores do Senado Federal sobre a possibilidade regimental de senador apresentar questão de ordem em comissão, fui informado de que não se costuma restringir tal prerrogativa aos membros apenas, pois não se considera que os arts. 8º e 112 do RISF impliquem essa restrição. Dessa forma, se se considerar que o RCCN e RISF sejam omissos quanto ao assunto, ainda que qualquer senador possa suscitar questão de ordem em comissão do Senado Federal (por falta de norma regimental que explicitamente estabeleça o contrário), nas reuniões de comissão mista, por força do disposto no art. 151 do RCCN c/c o previsto no art. 57, XXI, do RICD, essa faculdade diz respeito unicamente aos congressistas que integram o referido colegiado, ou seja, tão somente deputados e senadores membros da comissão mista é que possuem a prerrogativa de nela apresentar questão de ordem. (SANTOS, 2007)

4. Características

A questão de ordem deve ser objetiva, indicar o dispositivo regimental em que se baseia, referir-se a caso concreto relacionado com a matéria tratada na ocasião e não pode versar sobre matéria de natureza doutrinária ou especulativa (RCCN, art. 131, § 1º, e RISF, art. 404).

Em redação semelhante, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que a questão de ordem deve ser objetiva, claramente formulada, com indicação precisa das disposições regimentais ou constitucionais cuja observância pretenda elucidar, e referir-se à matéria tratada na ocasião. Ademais, a questão de ordem suscitada durante a ordem do dia deve dizer respeito diretamente à matéria que nela figure (RICD, art. 95, §§ 1º e 4º).

5. Procedimentos

O congressista dispõe de cinco minutos para apresentar questão de ordem nos trabalhos conjuntos do Congresso Nacional, pois esse é o tempo previsto tanto no RCCN quanto no RISF. Em relação às disposições internas da Câmara dos Deputados, o tempo para se levantar questão de ordem é de apenas três minutos (RCCN, art. 131, *caput*; RISF, art. 403, *caput*, e RICD, art. 95, § 2º).

A prática congressual reconhece a legitimidade de qualquer congressista usar da palavra mais de uma vez para levantar mais de uma questão de ordem por sessão. Essa praxe é bastante plausível, pois, além de a pauta de deliberação poder conter diversas matérias, inúmeros são os dispositivos regimentais que disciplinam o procedimento legislativo. Entretanto, nenhum congressista pode renovar ou falar na mesma sessão sobre questão de ordem resolvida pela Presidência (RCCN, art. 133, e RISF, art. 407). Em decorrência do previsto no § 2º do art. 95 do RICD, a vedação de parlamentar usar da palavra mais de uma vez, na mesma sessão, para falar sobre a mesma questão de ordem, deve ser aplicada nos trabalhos conjuntos, ainda que a Presidência não tenha decidido sobre a questão de ordem.

Não são admitidas questões de ordem em sessão solene, por força do disposto no art. 56 do RCCN.

6. Decisão sobre questão de ordem

Compete ao presidente resolver as questões de ordem apresentadas durante as sessões plenárias (RCCN, art. 132, *caput*; RISF, arts. 48, XIII, e 405, e RICD, arts. 17, I, n, e 95, § 6º).

Caso se trate de questão de ordem suscitada em comissão, cabe ao presidente do colegiado prolatar a decisão (RISF, art. 89, V, e RICD, arts. 41, XVII, e 57, XXI).

Antes da decisão, é facultado a um único congressista contraditar a questão de ordem, por tempo não excedente ao fixado para sua apresentação (RCCN, art. 131, § 2º; RISF, art. 403, parágrafo único, e RICD, art. 95, § 6º).

A respeito de decisão em questão de ordem, no âmbito do Congresso Nacional, transcrevemos o comentário de Santos (2007b) a respeito da indagação quanto a decisão sobre questão de ordem dever ser proferida imediatamente:

Nenhum dos três regimentos contempla expressa disposição nesse sentido. Em geral, as questões de ordem são respondidas imediatamente após serem apresentadas ou, nos casos em que há contradita, logo depois da fala do parlamentar que contra-argumenta a questão. Contudo, há situações que dificultam ou inviabilizam uma decisão imediata como, por exemplo, aquelas cuja complexidade da questão de ordem requer cuidadosa análise antes da decisão. Nesse sentido, a afirmativa contida no § 6º do art. 95 do RICD de que “a questão de ordem será resolvida pelo presidente da sessão, não sendo lícito ao deputado opor-se à decisão ou criticá-la na sessão em que for proferida” favorece o entendimento de que a decisão pode ser pronunciada em outro momento. Na Câmara dos Deputados, identifiquei alguns casos em que diferentes presidentes informaram que responderiam oportunamente determinada questão de ordem. Confira, no quadro 34 a seguir, várias argumentações para uma resposta posterior ao momento do questionamento:

Quadro 34 – Justificativas de questões de ordem

Questão de ordem	Ano	Presidente	Justificativa
5.570	1995	Luís Eduardo	“Vou estudar com a Secretaria-Geral da Mesa o assunto e responderei oportunamente a V. Exa.”
10.500	1997	Michel Temer	“Recolho a questão de ordem de V.Exa. Oportunamente responderei.”
10.119	1999	Michel Temer	“Recolho a questão de ordem de V.Exa. Vou examiná-la com mais vagar e depois responderei a V.Exa.”
758	2002	Aécio Neves	“Deputado [...], responderei a V.Exa. ainda nesta sessão, porque estamos checando algumas informações.”
37	2003	João Paulo Cunha	“Deputado [...], acolho a questão de ordem de V.Exa. Vou analisá-la e oportunamente responderei.”
540	2005	Severino Cavalcanti	“Deputado [...], V.Exa. é um dos parlamentares mais cultos desta Casa. Temos de analisar muito bem as ponderações de V.Exa. Dentro de pouco tempo, responderei a questão de V.Exa., mas, de antemão, vejo com bons olhos suas observações, porque V.Exa. sempre pauta as questões.”
52	2007	Arlindo Chinaglia	“V.Exa. se pronunciou como questão ou questões de ordem. Recolho-as. No entanto, é de bom tom que eu oficie a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que ela também dê sua interpretação; a partir disso, responderei à sua questão de ordem.”

Fonte: Santos (2007b).

Normalmente, questão de ordem vinculada ao processo de apreciação de matéria que está sendo deliberada naquele momento é respondida de pronto pelo presidente. Outros casos que envolvem proposições que não estão em apreciação naquele instante ou outras questões concernentes à interpretação do Regimento Comum ou relacionadas com a Constituição são, a critério do presidente, resolvidas em momento posterior, em razão de sua complexidade.

7. Recurso em decisão sobre questão de ordem

Os três regimentos em análise preveem, de maneira distinta, recurso referente a decisão sobre questão de ordem.

De acordo com o Regimento Comum do Congresso Nacional, pode-se recorrer de decisão em questão de ordem somente quando esta for relacionada com dispositivo constitucional. Dessa forma, é irrecorrível a decisão da Presidência em questão de ordem que se restrinja a dispositivos regimentais (RCCN, art. 132, *caput*).

Ao referir-se ao recurso, o RCCN, no § 1º do citado artigo, menciona a expressão “Casa a que pertencer o recorrente”, permitindo entender que, pelo menos no plenário, qualquer congressista é parte legítima para recorrer de decisão em questão de ordem.

Nos termos do Regimento Interno do Senado, cabe recurso em questão de ordem decidida pelo presidente, de ofício ou mediante requerimento formulado ou apoiado por líder (RISF, art. 405). Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

faculta a qualquer deputado recorrer da decisão da Presidência da sessão (RICD, art. 95, § 8º).

Não obstante o RISF e o RICD atribuírem competência ao presidente de comissão para decidir questão de ordem apresentada no âmbito do colegiado técnico, como visto no item 6 deste capítulo, apenas o estatuto interno da Câmara dos Deputados estabelece expressa distinção quanto à instância recursal de questão de ordem levantada em plenário ou em comissão.

Na Câmara, o deputado que preside a sessão decide a questão de ordem apresentada no plenário da Casa. O eventual recurso é submetido ao Plenário na sessão que se seguir à publicação do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que dispõe de três sessões para se manifestar. Em comissão, a questão de ordem – que somente pode ser formulada por membro – é objeto de decisão do presidente do colegiado interno; e o recurso – que deve ser por escrito – segue para apreciação final do assunto pelo presidente da Casa (RICD, art. 57, XXI, e 95, § 8º). O legislador interno da Câmara dos Deputados não previu a participação nem do Plenário do colegiado nem do Plenário da Casa na apreciação de recurso sobre questão de ordem apresentada em comissão.

Outro ponto de distinção entre os três regimentos diz respeito à possibilidade de o recurso produzir efeito suspensivo nos trabalhos legislativos. No direito processual, a consequência do efeito suspensivo é “tornar a sentença inexecutável até o julgamento do recurso, ficando suspensos seus efeitos” (SIDOU, 1996, p. 302). No processo legislativo, o efeito suspensivo interrompe o andamento da matéria. O RCCN prevê expressamente que o recurso à questão de ordem “não terá efeito suspensivo” (RCCN, art. 132, § 1º). Logo, no Congresso Nacional, não há que se pleitear efeito suspensivo quanto a recurso em decisão sobre questão de ordem apresentada em sessão conjunta ou em reunião de comissão mista.

Conquanto o estatuto interno do Senado Federal não utilize a expressão “efeito suspensivo” nos dispositivos que disciplinam o instituto da questão de ordem, quando houver recurso e se tratar de interpretação de texto constitucional, há a possibilidade de a Presidência solicitar audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a matéria, caso em que a decisão da Presidência em questão de ordem fica sobrestada (RISF, art. 408, *caput* e § 1º).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados faculta a interposição de recurso a decisão sobre questão de ordem no plenário e em comissão. Todavia, o efeito suspensivo, que depende de requerimento do recorrente apoiado por um terço dos presentes e deliberado favoravelmente pelo Plenário, é previsto apenas para recursos em questão de ordem suscitada em sessão plenária. Em comissão, o recurso não acarreta prejuízo ao andamento da matéria em trâmite (RICD, art. 57, XXI, e 95, § 8º).

Capítulo 9

Das Disposições Comuns, Gerais e Transitórias sobre o Processo Legislativo

1. Disposições comuns

As disposições comuns ao processo legislativo aplicam-se, em regra, às duas Casas do Congresso Nacional. Considera-se que a tramitação federal dos projetos de lei ocorre de forma bicameral, ou seja, mediante procedimentos diversos (discussão, votação, apresentação de emendas, etc.), nos mais variados âmbitos, como as comissões e plenários. É nesse sentido que, para complementar os procedimentos constitucionais sobre a matéria, alguns dispositivos do Regimento Comum (arts. 134, 135 e 136) são apresentados.

Dispõe o art. 65 da Constituição Federal:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Preliminarmente, destaca-se que alguns termos típicos da linguagem legislativa são mencionados no art. 134 do RCCN, como o vocábulo “autógrafos”, que se refere ao texto do projeto que, após ser aprovado por qualquer das Casas legislativas, será encaminhado à outra Casa ou ao chefe do Poder Executivo, conforme o caso, com a assinatura do presidente da Casa de origem.

A ementa, mencionada no parágrafo único do art. 134 do RCCN, é elemento importante da parte preliminar da proposição ou da norma jurídica. Tem como finalidade resumir o tema central ou a finalidade da matéria e deve ser precisa, concisa e clara, para garantir rápida percepção do leitor sobre seu conteúdo. Segundo o art. 5º da Lei Complementar nº 95/1998, a “ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei”. Em detalhamento maior, o inciso XXVII do art. 15 do Decreto nº 9.191/2017 dispõe que “a ementa é alinhada à direita, com nove centímetros de largura”.

Ressalte-se que, no processo bicameral, a tramitação de algumas matérias é iniciada na Câmara dos Deputados, enquanto outras começam pelo Senado. É o caso, respectivamente, do projeto de lei de autoria do chefe do Poder Executivo e do projeto de lei de autoria de senador.

Com o intuito de aprimorar o mérito do texto da matéria, é prerrogativa da Casa revisora propor o seu aperfeiçoamento mediante apresentação de emenda. Esta, na Câmara dos Deputados, pode ser supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa e aditiva. No Senado, apenas supressiva, substitutiva, modificativa e aditiva.

É importante mencionar que, no âmbito do processo de revisão dos projetos de lei, as correções meramente de linguagem não são consideradas alterações que exijam o retorno do projeto à câmara iniciadora, desde que não modifiquem o sentido da proposição. Trata-se, em regra, das emendas de redação, muito importantes para a correção da linguagem utilizada.

Ainda que o § 3º do art. 210 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que trata de emenda do Senado Federal a projeto de código, disponha que “é lícito cindir a emenda do Senado para votar separadamente cada artigo, parágrafo, inciso e alínea dela decorrente” e que o parágrafo único do art. 286 do Regimento do Senado Federal estabeleça que a “emenda da Câmara só poderá ser votada em parte se o seu texto for suscetível de divisão”, o art. 137 do Regimento Comum, com muita propriedade, fixa a regra de que, no processo de votação das emendas apresentadas pela Casa revisora, não é possível dividir um artigo, parágrafo ou alíneas quando esse procedimento prejudicar o sentido da emenda. É importante destacar que é prerrogativa do parlamentar, deputado ou senador, usar da palavra na Casa revisora com o propósito de discutir a matéria, sem direito a voto na comissão da Casa de que não seja membro.

O art. 139 do RCCN prevê que os projetos aprovados definitivamente pelas duas Casas serão enviados à sanção no prazo improrrogável de dez dias. Trata-se de mandamento legal que visa dar prosseguimento à tramitação da matéria e evitar atraso no andamento do processo, para que o projeto se torne uma norma jurídica de caráter federal.

Para que haja economia processual e racionalização do processo legislativo, o art. 140 do RCCN prescreve que, ocorrendo a tramitação de projetos sobre a mesma matéria em ambas as Casas, terá primazia na discussão e votação a proposição que em primeiro lugar chegar à revisão.

O art. 139-A do Regimento Comum dispõe sobre os projetos de código, modalidade de proposição tratada, nos regimentos internos da Câmara (RICD, art. 205 a 211) e do Senado Federal (RISF, art. 374), como matéria sujeita a disposições especiais, pois o seu rito de tramitação é diferenciado em função de seu importante conteúdo. Como exemplo, citam-se os Códigos Civil, Processual Civil, Penal e Processual Penal. Destaca-se que o projeto do atual Código Civil foi apresentado em 1975, e somente aprovado em 2002. Portanto, mereceu revisões periódicas para que a matéria não ficasse defasada em termos constitucionais e legais.

Os projetos de autoria de comissão mista são iniciados, alternadamente, no Senado e na Câmara. Na Casa iniciadora, a proposição tramitará em dois turnos.

2. Das disposições gerais e transitórias

Neste item, trataremos de disposições gerais que permeiam os trabalhos do Congresso Nacional nas sessões conjuntas e nas comissões mistas.

Primeiramente, o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, não possui espaço físico nem quadro funcional próprios. Os órgãos que possuem quadro de servidores e instalações são a Câmara e o Senado, separadamente.⁵⁵ Dessa forma, para consecução dos trabalhos das sessões conjuntas e das comissões mistas, faz-se necessário o apoio das duas Casas que formam o Congresso Nacional, na forma preconizada pelo Regimento Comum.

O Regimento Comum define que as despesas com o funcionamento das sessões conjuntas, bem como das comissões mistas, serão realizadas por meio de dotação própria do Senado Federal, com exceção da despesa com custeio de pessoal, que será devida pela Casa à qual o servidor encontra-se vinculado.

De igual forma, o Regimento Comum prescreve que cabe ao presidente do Congresso Nacional solicitar à Câmara e ao Senado a designação de servidores de suas secretarias para atender às comissões mistas e aos serviços auxiliares da Mesa nas sessões conjuntas.

Toda publicação relativa aos trabalhos do Congresso Nacional nas sessões conjuntas e nas comissões mistas ocorre no *DCN* e em suas seções. O Regimento Comum estabelece que os anais das sessões conjuntas deverão ser publicados pela Mesa do Senado Federal, cabendo à Secretaria dessa mesma Casa a manutenção desses arquivos.

Por fim, o teor do art. 151 do RCCN estabelece que, nos casos omissos no Regimento Comum, aplicam-se as disposições existentes no Regimento Interno do Senado Federal ou, se este for ainda omissos, as constantes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A inteligência do artigo em comento reside no fato de o Regimento Comum – que possui texto relativamente enxuto, com poucos detalhes – permitir a possibilidade de, na consecução dos trabalhos comuns às duas Casas, utilizar dispositivos existentes nos seus regimentos internos, bem mais elaborados, minudentes e exaustivos.⁵⁶

55 No entanto, alguns espaços do Palácio do Congresso Nacional, que abriga as duas Casas (RICD, art. 1º, *caput*; RISF, art. 1º, *caput*), são divididos por apenas uma linha imaginária, cortando esses ambientes ao meio, como é o caso do Salão Negro e da Chapelaria.

56 Deve-se lembrar que, enquanto o RCCN apresenta 122 artigos (retirando os revogados ou com vigência expirada e incluindo os arts. 10-A, 10-B, 104-A, 106-A, 106-B, 106-C, 106-D e 139-A), o RISF apresenta 413 e o RICD, 282 (sem contar, nestes últimos, os artigos incluídos ou revogados).

Referências

AMARAL, Gardel; GERÔNIMO, Miguel. **O processo legislativo na Câmara dos Deputados**. Brasília: Ed. do Autor, 2001.

ARAÚJO, Maria Paula Nascimento. Lutas democráticas contra a ditadura. *In*: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Org.). **Revolução e democracia: (1964-...)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. (As esquerdas no Brasil; v. 3).

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

BISOL, José Paulo. Parecer n. 480, de 1990. *In*: BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2011. 2 v.

BRASIL. Leis delegadas. **Planalto.gov.br**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-delegadas-1>. Acesso em: 23 maio 2018b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Commum da Camara dos Deputados e do Senado Federal**: anotado por Otton Prazeres. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**: Resolução n. 1 de 1970-CN (texto consolidado até janeiro de 2023) e normas conexas. Brasília: Congresso Nacional, 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Conheça os deputados**: bancada na eleição. **Camara.leg.br**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 2 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Manual do deputado**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1912.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Normas conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2011. (Série textos básicos; n. 30).

BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 2, de 2023. 25. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal. 2023. 284 p. 2 v. (Texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até janeiro de 2023. Conteúdo: v. 1. Regimento Interno – v. 2. Normas Conexas)

BRASIL. Presidência. **Relatório referente aos trabalhos da 1ª sessão legislativa ordinária da 53ª Legislatura**: (período de 2/2 a 24/12/2007). Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 128/2022, pelo Decreto Legislativo n. 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 62. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. (Série legislação ; n. 1).

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo. **Curso de Regimento Interno**. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. 499 p. (Coleção prática legislativa; n. 3 papel).

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo legislativo**. São Paulo: Ed. J. de Oliveira, 2007.

CONGRESSO mantém vetos de Dilma. **Senado notícias**. 20 ago. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/20/congresso-conclui-votacao-de-quatro-vetos-e-resultado-pode-sair-de-madrugada>. Acesso em: 23 maio 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2008.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. **Curso completo de direito constitucional**. 11. ed. Brasília: Vestcon, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio**: século XXI. Antonina, PR: Lexicon Informática Ltda., 1999. v. 3.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira:** Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. São Paulo: Saraiva, 1974. v. 2.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **A Câmara dos Deputados:** síntese histórica. Brasília: Câmara dos Deputados, 1976.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 26. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MORETTIN, Eduardo Victorio. Produção e formas de circulação do tema do descobrimento do Brasil: uma análise de seu percurso e do filme Descobrimento do Brasil (1937), de Humberto Mauro. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 20, n. 39, p. 135-165, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v25n2/03.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2008.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado.** 17. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo legislativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. 292 p. (Síntese jurídica; n. 8).
- PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. (Sinopses Jurídicas; n. 18).
- RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. **Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil.** Bauru: Edusc, 2006.
- SANTANA, José Eduardo. **Direito constitucional resumido.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. Processo legislativo: tire suas dúvidas. **Revista da Casa:** Revista eletrônica dos servidores da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 61, de 19 out. 2006. Disponível em: <https://extranet2.camara.gov.br/servidor>. Acesso em: 17 jul. 2008.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. Questão de ordem: quando usar esse recurso?
Revista da Casa: Revista eletrônica dos servidores da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 71, de 31/5/2007. Disponível em: <https://extranet2.camara.gov.br/servidor>. Acesso em: 17 jul. 2008.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. Questão de ordem: segundo bloco de respostas.
Revista da Casa: Revista eletrônica dos servidores da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 73, de 2/7/2007b. Disponível em: <https://extranet2.camara.gov.br/servidor>. Acesso em: 17 jul. 2008.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Regimento Comum do Congresso Nacional comentado**. 3. ed. Brasília: Gran Cursos, 2013.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Câmara dos Deputados**: o regimento esquematizado (títulos I a III). Brasília: Vestcon, 2007.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Univ., 1996.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

SIQUEIRA, Carol. Acordo deixa veto sobre multa do FGTS para setembro e inviabiliza votação da LDO. **Câmara dos Deputados**. 20 ago. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/449852-ACORDO-DEIXA-VETO-SOBRE-MULTA-DO-FGTS-PARA-SETEMBRO-E-INVIABILIZA-VOTACAO-DA-LDO.html>. Acesso em: 23 maio 2015.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 23. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

VIANNA, Oliveira. **O idealismo da constituição**. São Paulo: Ed. Nacional, 1939.

TRINDADE, João. **Processo legislativo constitucional**. 2. ed. ver, ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

Com apresentação simples, didática e sistemática de todo o conteúdo do Regimento Comum, este livro permite que o leitor compreenda e assimile com facilidade o funcionamento e a organização do Congresso Nacional.

Entre os temas analisados na obra estão as propostas de emenda à Constituição, o processo orçamentário e os vetos presidenciais a projetos de lei. Sua leitura é especialmente recomendada aos parlamentares, servidores e aos demais profissionais que lidam com o assunto.



Luiz Claudio Alves dos Santos

é mestre em Ciência Política (Iuperj/Ucam) e especialista em Processo Legislativo (Cefor/CD). Na Câmara dos Deputados, é analista legislativo e atua na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.



Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

é mestre em Poder Legislativo (Cefor/CD), bacharel em Economia e em Direito, especialista em Processo Legislativo (Cefor/CD). Possui 36 anos de experiência no Congresso Nacional e exerceu o cargo de diretor legislativo adjunto na Câmara dos Deputados.



André Corrêa de Sá Carneiro

é doutor em Ciência Política (Iesp/Uerj), mestre em Ciência Política (Iuperj/Ucam) e especialista em Processo Legislativo (Cefor/CD). Na Câmara dos Deputados, é analista legislativo e atua na assessoria técnica da Diretoria Administrativa.

Os autores publicaram também o livro *Curso de Regimento Interno e Fundamentos do processo legislativo*, pela Edições Câmara, e são professores do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados.

