

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 84, DE 2019

Altera os arts. 50, 72, 84, 117, 122, 155, 157, 177, 185, 186, 189 e 193 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para dispor sobre prorrogação do tempo de duração das sessões, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado ELI BORGES

**Relatora:** Deputada BIA KICIS

### I - RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o Projeto de Resolução nº 84, de 2019, de autoria do Deputado Eli Borges, que pretende alterar os artigos 50, 72, 84, 117, 122, 155, 157, 177, 185, 186, 189 e 193 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para dispor sobre a prorrogação do tempo de duração das sessões e outras providências.

Na Justificação, o Autor faz um relato do momento político de aprovação da atual norma regimental interna. Em 1989, a Casa possuía 21 partidos representados, os quais, contudo, eram concentrados nas cinco maiores legendas – PMDB, PFL, PSDB, PDT e PDS –, que, juntas, possuíam 351 deputados, ou seja, 71% da composição da Casa. Na mesma época, a Casa possuía 14 lideranças, com tempo de líder e estrutura administrativa.

Na presente legislatura (56ª), a realidade é muito diferente e de tal forma que as regras regimentais passaram a dificultar o regular andamento dos trabalhos legislativos. Comparando a realidade atual com aquela de 1989, o Autor registra que temos 26 bancadas com representação na Casa, sendo 23

lideranças. Demais disso, as 5 maiores bancadas possuem 213 deputados, o que representa apenas 41% da composição total.

Sendo assim, prossegue o Autor, a norma do Regimento Interno que limita o tempo de duração da sessão tornou-se um fator de extrema dificuldade para o andamento dos trabalhos. Se, em 1989, o tempo de líder de todas as lideranças somava uma hora e seis minutos, em junho de 2019, esse mesmo expediente consome duas horas e onze minutos. Noutro norte, se em 1989 a orientação de bancada consumia, no máximo, vinte e um minutos, hoje, ultrapassa os trinta minutos em cada orientação, considerando-se as orientações do líder do governo, da maioria, da minoria e da oposição.

Diante desse quadro prejudicial para os trabalhos legislativos, o Autor propõe modificações de algumas regras relativas: 1) ao tempo de prorrogação da sessão que, atualmente, não pode ser superior a uma hora; 2) aos procedimentos para se retirar matérias da pauta, inserindo exigência de quórum mínimo para apresentação de requerimento; 3) à tramitação de matérias em regime de urgência; 4) à apresentação de emendas aglutinativas; e 5) aos pedidos de verificação de votação.

Após deferimento do Requerimento nº 2.267/2019, que acolheu o pedido de dispensação do Projeto de Resolução nº 84, de 2019, do PRC 145/1993, a matéria foi encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e à própria Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

O projeto de resolução em apreço está sujeito à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade, nos termos do art. 151, II, do Regimento Interno desta Casa Legislativa

É o relatório.

## **II - VOTO DA RELATORA**

Incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar sobre o Projeto de Resolução nº 84, de 2019, quanto aos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa e, também, quanto

ao mérito, para atendimento ao disposto no art. 32, I, “a” e “d” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É sabido que o exame de **constitucionalidade formal**, a cargo desta Comissão, deve considerar os atributos da proposição concernentes à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio utilizado para a veiculação da matéria regulada.

O Projeto de Resolução em apreço tem como objeto a alteração da própria norma regimental interna, matéria que é atribuída privativamente à Câmara dos Deputados, consoante o disposto no art. 51, III, da Constituição. Sendo assim, legítima é a iniciativa parlamentar sobre a matéria, com a exclusão de qualquer outra iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação do tema por meio de resolução, consoante o art. 59, VII, da Carta Política.

Com esses atributos, a proposição atende a todos os pressupostos constitucionais formais relativos à competência desta Casa, não havendo obstáculo a ser erigido ou adequação a ser processada.

Quanto à matéria regulada, não identificamos incompatibilidades entre a proposição e os princípios e regras que emanam do Texto Constitucional e da legislação infraconstitucional, de onde decorrem a **constitucionalidade material e a juridicidade** de suas disposições.

A propósito, entendemos que a proposição confere efetividade a dois princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a saber o pluralismo político e o princípio democrático, previstos no art. 1º da Constituição. De um lado, o procedimento adotado para a elaboração das leis deve assegurar condições de participação a todas as correntes político-ideológicas com representação no Parlamento. De outro lado, porém, não pode se converter em instrumento de manobra e protelação, pois isso priva a própria sociedade das medidas que devem ser aprovadas pelo Parlamento.

A considerar que a proposição torna mais racional o processo de feitura das leis, pode-se afirmar, por conseguinte, que ela é compatível com a nossa Carta Política e com a legislação infraconstitucional, atendendo, em suma, às exigências de constitucionalidade material e juridicidade.

No que concerne à **técnica legislativa e redação**, a proposição demanda duas medidas corretivas bastante simples: 1) acréscimo de art. 1º, com a renumeração dos demais, indicando o objeto da norma; e 2) acréscimo das letras “NR” ao final das alterações apostas aos arts. 50 e 117 da Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. As referidas medidas, que são providenciadas na forma do substitutivo anexo, atendem ao disposto no caput do art. 7º e na alínea “d” do inciso III do art. 12, todos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

**No mérito**, embora convencidos da necessidade de alguns ajustes e aperfeiçoamentos, os quais são feitos na forma do substitutivo anexo, também estamos convencidos de que o Projeto de Resolução nº 84, de 2019, é merecedor de elevados encômios e merece prosperar, tanto perante esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto no Plenário, quando da deliberação final sobre a matéria.

Podemos enumerar diversas características para a nossa jovem democracia. Somos uma das maiores experiências democráticas do mundo, a combinar instituições representativas estáveis com diversos instrumentos de participação direta. Contudo, um traço também marcante da nossa democracia é a fragmentação da representação política. Para se ter uma ideia, atualmente existem trinta e dois partidos políticos regularmente registrados<sup>1</sup>, sendo que a maioria possui representação parlamentar, e outras setenta e cinco agremiações em processo de formação perante a Justiça Eleitoral<sup>2</sup>.

Ora, tamanha fragmentação política impõe grandes desafios e até mesmo dificuldades para o regular funcionamento das nossas instituições democráticas, notadamente para o Parlamento.

Poder-se-ia dizer, de um lado, que a pluralidade partidária é também sinal inequívoco de pluralidade política e essa característica tornaria igualmente plural o debate de ideias e de proposições que tramitem nesta Casa. Essa afirmação, contudo, é apenas parcialmente verdadeira.

---

<sup>1</sup> <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> acesso em 14/12/2019.

<sup>2</sup> <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/brasil-tem-75-partidos-politicos-em-processo-de-formacao> acesso em 14/12/2019.

No nosso caso, a considerar que o regimento interno foi concebido num ambiente de fragmentação política muito menor, os diversos expedientes e institutos inseridos em seus dispositivos converteram-se em poderosos instrumentos de manobras para que esta Casa, longe de deliberar a partir de debates plurais e democráticos, na verdade esteja enredada em intermináveis querelas de ordem procedimental.

O que constatamos, portanto, é uma combinação perversa e protelatória, em que a extrema fragmentação política, de um lado, encontra o seu “duplo” em um processo legislativo igualmente disjuntivo, pródigo de expedientes de dispersão e incapaz de promover o debate maduro, plural e consentâneo com o princípio democrático.

Para todos aqueles que acompanham com atenção as reuniões desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ou mesmo as sessões do Plenário da Câmara dos Deputados, o que sobressai é um sem fim de manobras obstrutivas, que inevitavelmente turvam o debate de ideias, este sim, de interesse dos cidadãos e de toda a sociedade.

Temos a consciência de que a pluralidade democrática pressupõe que haja espaço para todas as correntes de pensamento político e que todos os partidos políticos com assento no Congresso Nacional devem ter oportunidade de participação no processo legislativo. Afinal, a gênese democrática é condição imperativa para a legitimidade do direito.

Isso não se confunde, de modo algum, com a verdadeira barafunda em que se tornou o nosso processo legislativo. Um processo que se sobressai mais pelas possibilidades de protelação e manobra do que pelos debates relativos à substância das leis, de modo algum atende ao princípio democrático. Urge, portanto, repensar o modo como as nossas leis são feitas. Urge repensar e aperfeiçoar o nosso processo legislativo.

Pois bem. O projeto de resolução examinado cumpre com louvor a tarefa de aperfeiçoar alguns aspectos do regimento interno e do processo legislativo. Contudo, como adiantamos acima, a proposição comporta, ela também, alguns ajustes e aperfeiçoamentos.

De plano, há que se considerar que a proposição praticamente elimina qualquer possibilidade de obstrução em Plenário. Embora tal expediente, quando excessivo, seja deletério para o processo legislativo, por outro lado, é igualmente deletério que as representações minoritárias não disponham de nenhum mecanismo de equilíbrio de forças no curso da feitura das leis. Assim, com bom senso e temperança, precisamos construir alternativas que não impliquem a maceração de nenhum grupo.

Não podemos esquecer que o equilíbrio de forças nesta Casa é sempre cambiante. Grupos políticos até então majoritários podem hoje estar em posição contrária, e forças que anteriormente se constituíam como opositoras ou minoritárias estejam, agora, em posição fortalecida. Certos dessa característica da vida política e dos ambientes e instituições democráticos, pedimos vênias ao ilustre Autor para as modificações propostas no substitutivo anexo.

Para conhecimento das modificações levadas a efeito, fazemos a seguir breves apontamentos sobre as principais alterações propostas.

É conveniente a supressão dos §§ 4º e 5º acrescentados ao art. 50 pela proposição. No primeiro caso, a consequência direta e imediata é a dificuldade permanente de alcance de quórum nas comissões; no segundo caso, a alteração é inócua, pois as comissões já adotam a regra proposta.

Por outro lado, julgamento conveniente acrescentar § 4º ao art. 50 do regimento interno, dispondo que “não se verificando quórum de presença para início da reunião, o Presidente aguardará, durante duas horas, que ele se complete. Se persistir a falta de número, o Presidente declarará que não pode haver reunião, e anunciará a Ordem do Dia da reunião seguinte, dando-se ciência da pauta respectiva às Lideranças e distribuindo-se os avulsos com antecedência de pelo menos vinte e quatro horas”.

A supressão dos §§ 5º, 6º, 7º e 8º acrescentados ao art. 117 é, também, necessária. A retirada de pauta é um expediente útil e muito utilizado nas comissões, e a sua alteração no Plenário afetar negativamente as comissões. Por outro lado, há pouca utilidade na regra que dificulta a retirada de pauta de matéria com requerimento de urgência. Entendemos, ainda, que

não se deve exigir quórum tão elevado para os requerimentos que solicitem votação por determinado processo ou votação de proposição, artigo por artigo, ou de emendas, uma a uma. Por fim, o requerimento de inversão de pauta é um dos instrumentos mais utilizados nas comissões e muito pouco utilizado em Plenário, inexistindo justificativa plausível para que seja dificultado.

No art. 122 propomos pequena alteração, além daquelas já oferecidas pelo Autor. Assim, as emendas aglutinativas poderão ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelo Relator ou pelos Autores das emendas objeto de fusão ou, ainda, por Líderes que representem a maioria absoluta dos membros da Casa.

Propomos a supressão, no parágrafo único acrescido ao art. 155, da expressão “e de outros requerimentos incompatíveis com a aprovação da urgência”. A regra confere muito poder ao presidente para decidir sobre os requerimentos incompatíveis com a aprovação de urgência. Tal situação pode ser causa de instabilidade e insegurança, pois cada presidente poderá adotar o entendimento que julgar conveniente, pois não há critério objetivo.

Quanto ao acrescido § 3º-A ao art. 157, lembramos que na redação dada proposição, “a aprovação do requerimento de encerramento de discussão e de encaminhamento a que se refere o § 3º impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, dos requerimentos de adiamento de votação e de outros incompatíveis com o encerramento da discussão e do encaminhamento”. Acolhemos a redação proposta, mas com a seguinte ressalva: “salvo se forem apresentadas emendas de plenário ou retificação de parecer já apresentado na comissão”.

A modificação ao § 1º do art. 177 não deve ser acolhida porquanto excessiva. Na redação atual, não admite adiamento de discussão a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número, por prazo não excedente a duas sessões. Desnecessário elevar a subscrição para um quinto dos membros da Casa, já que não poderá haver requerimento de adiamento de discussão quando a urgência for aprovada na mesma sessão.

Por outro lado, julgamos conveniente alterar o § 2º do mesmo art. 177, que em sua redação atual dispõe que “quando para a mesma proposição forem apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento, será votado em primeiro lugar o de prazo mais longo”. Em vez disso propomos que “quando para a mesma proposição forem apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento, será votado somente o de prazo mais longo” (grifo nosso).

Quanto ao acrescido § 3º-A ao art. 185, propomos a seguinte redação: “O apoio de Líderes referido no parágrafo anterior deverá ser manifestado no momento imediatamente posterior ao anúncio do resultado da votação, vedados o apoio prévio e os acordos de apoio recíproco entre as bancadas”.

Diversamente das medidas anteriores, propomos, agora, uma alteração ao atual § 4º do art. 185, dispositivo não alterado pelo projeto de resolução. Com a modificação ora proposta, o § 4º terá a seguinte redação: “Havendo-se procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de duas horas da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos Deputados, ou de Líderes que representem esse número”. Modifica-se, no caso, o decurso do tempo, de uma para duas horas.

Por fim, entendemos que não deve ser acolhida a modificação proposta ao § 3º do art. 193, que dificulta o requerimento de adiamento de votação a proposição em regime de urgência, elevando a exigência de subscrição para um quinto dos membros da Casa, ou Líderes que representem tal número. A medida proposta é excessiva, uma vez que, de acordo com própria proposição, não poderá haver requerimento de adiamento de discussão quando a urgência for aprovada na mesma sessão.

Por outro lado, propomos o acréscimo do seguinte § 4º ao art. 193, na mesma linha da alteração proposta ao art. 177. Assim, “quando para a mesma proposição forem apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento, será votado somente o de prazo mais longo”.

Com as referidas alterações, julgamos que foi preservada a ideia central do projeto de resolução apresentado pelo ilustre Deputado Eli Borges, que é a racionalização do processo legislativo. Contudo, corrigimos os excessos que, de algum modo, podem comprometer o princípio democrático.

**Ante o exposto, manifestamos nosso voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Resolução nº 84, de 2019, na forma do substitutivo anexo. No mérito, somos pela aprovação da proposição, também na forma do mesmo substitutivo.**

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputada BIA KICIS  
Relatora

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 84, DE 2019

Altera os arts. 50, 72, 84, 122, 155, 157, 177, 185, 186, 189 e 193 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para dispor sobre prorrogação do tempo de duração das sessões, e dá outras providências.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Esta Resolução altera os arts. 50, 72, 84, 117, 122, 155, 157, 177, 185, 186, 189 e 193 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para dispor sobre prorrogação do tempo de duração das sessões; procedimentos para se retirar matérias da pauta; tramitação de matérias em regime de urgência; apresentação de emendas aglutinativas; e pedidos de verificação de votação.

Art. 2º Os arts. 50, 72, 84, 122, 155, 157, 177, 185, 186, 189 e 193 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 50. ....

.....

§ 4º Não se verificando quórum de presença para início da reunião, o Presidente aguardará, durante duas horas, que ele se complete. Se persistir a falta de número, o Presidente declarará que não pode haver reunião, e anunciará a Ordem do Dia da reunião seguinte, dando-se ciência da pauta respectiva às Lideranças e distribuindo-se os avulsos com antecedência de pelo menos vinte e quatro horas. (NR)

“Art. 72. O prazo da duração da sessão poderá ser prorrogado pelo Presidente, de ofício, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de líderes que representem um terço dos

membros da Casa, sempre por prazo fixo, para continuar a discussão e votação da matéria da Ordem do Dia, audiência de Ministro de Estado e homenagens, observado, neste último caso, o que dispõe o § 1º do art. 68.

.....

§ 4º A prorrogação destinada à votação da matéria da Ordem do Dia poderá ser renovada, sempre que necessário, antes do término do prazo da prorrogação anterior.” [NR]

.....

“Art. 84. O tempo reservado à Ordem do Dia poderá ser prorrogado pelo Presidente, de ofício, ou pelo Plenário, a requerimento de Líderes que representem um terço dos membros da Casa.” [NR]

Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelo Relator ou Autores das emendas objeto de fusão ou por Líderes que representem a maioria absoluta dos membros da Casa.” [NR]

.....

“Art. 155. ....

.....

Parágrafo único. A aprovação da urgência, nos termos deste artigo, impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na sessão em que a urgência for aprovada, dos requerimentos de retirada de pauta.” [NR]

“Art.157. ....

.....

§ 3º-A A aprovação do requerimento de encerramento de discussão e de encaminhamento a que se refere o § 3º impede a apresentação ou implica a prejudicialidade, na mesma sessão, dos requerimentos de adiamento de votação e de outros incompatíveis com o encerramento da discussão e do

encaminhamento, salvo se forem apresentadas emendas de plenário ou retificação de parecer já apresentado na comissão” [NR]

.....  
 “Art. 177 .....

.....  
 § 2º Quando para a mesma proposição forem apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento, será votado somente o de prazo mais longo.” NR

.....  
 “Art.178 .....

.....  
 § 3º A aprovação do requerimento de encerramento de discussão na mesma sessão, prejudica os requerimentos de adiamento de votação, salvo se forem apresentadas emendas de Plenário ou retificação de parecer já apresentado na Comissão.” (NR)

.....  
 “Art. 185. ....

.....  
 § 3º-A O apoio de Líderes referido no parágrafo anterior deverá ser manifestado em cada votação, vedados o apoio prévio e os acordos de apoio recíproco entre as bancadas.

§ 4º Havendo-se procedido a uma verificação de votação antes do decurso de duas da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos Deputados, ou de Líderes que representem esse número.

§ 4º-A O requerimento de quebra do interstício a que se refere o § 4º somente poderá ser apresentado à Mesa após a

proclamação do resultado da votação simbólica que se pretenda verificar.

§ 4º-B O requerimento referido no parágrafo anterior será submetido à votação simbólica, obrigatoriamente, sem encaminhamento de votação nem orientação de bancada.”

[NR]

.....

“Art. 186. ....

.....

II. por deliberação do Plenário, a requerimento de líderes que representem um décimo dos membros da Casa.” [NR]

.....

“Art. 189. ....

.....

§ 3º O Plenário poderá conceder, a requerimento de Líderes que representem um décimo dos membros da Casa, que a votação das emendas se faça destacadamente.” [NR]

.....

“ Art. 193.....

.....

§ 4º Quando para a mesma proposição forem apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento, será votado somente o de prazo mais longo.” (NR)

Art. 3º Ficam revogados o § 3º do art. 72, o inciso VI do art. 114 e o § 3º do art. 174 da Resolução n. 17, de 21 de setembro de 1989.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputada BIA KICIS  
Relatora