

Luciano Henrique da Silva Oliveira

COMENTÁRIOS AO  
REGIMENTO  
INTERNO  
DO SENADO FEDERAL

*Regras e práticas regimentais  
da Câmara Alta da República*

---

**Vol. 1 – Organização e  
funcionamento do Senado Federal**

---

EDIÇÕES DO  
SENADO FEDERAL

**289-A**

SENADO FEDERAL





Luciano Henrique da Silva Oliveira é consultor legislativo do Senado Federal das áreas de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo. Advogado e consultor jurídico. Mestre em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados. Especialista em Direito Legislativo pelo Senado Federal. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de Direito Constitucional e Administrativo, Processo Legislativo e Regimento Interno em cursos de pós-graduação e extensão.

## EDIÇÕES DO SENADO FEDERAL

Publicada desde 2003, a série *Edições do Senado Federal* apresenta títulos de interesse público dos mais variados temas, tais como História, Literatura e Direito. Com quase trezentos títulos, a série reúne autores de renome, a exemplo de Otto Maria Carpeaux, Luís Edmundo, Francisco Adolfo Varnhagen e Juscelino Kubitschek.

As obras são editadas pelo **Conselho Editorial do Senado Federal (CEDIT)**, órgão criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997 com a finalidade de formular e implementar a política editorial do Senado Federal. O Conselho Editorial recebe, para avaliação editorial e de mérito, propostas que estejam em consonância com as linhas editoriais de seu regimento interno. O autor interessado em publicar por meio do Conselho Editorial deve encaminhar seu manuscrito acompanhado da proposta de publicação para: [cedit@senado.leg.br](mailto:cedit@senado.leg.br).

Para mais informações, acesse: [senado.leg.br/conselhoeditorial.asp](http://senado.leg.br/conselhoeditorial.asp)

**COMENTÁRIOS AO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**  
Regras e práticas regimentais da Câmara Alta da República

**VOLUME 1**  
**Organização e Funcionamento do Senado Federal**

BRASÍLIA – 2021

Mesa Diretora  
Biênio 2020-2021  
Senador Rodrigo Pacheco  
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo  
1º Vice-Presidente  
Senador Irajá  
1º Secretário  
Senador Rogério Carvalho  
3º Secretário

Senador Romário  
2º Vice-Presidente  
Senador Elmano Férrer  
2º Secretário  
Senador Weverton Rocha  
4º Secretário

Suplentes de Secretário

Senador Jorginho Mello  
Senadora Eliziane Gama

Senador Luiz do Carmo  
Senador Zequinha Marinho

Diretoria Geral

Ilana Trombka  
DIRETORA GERAL

Gustavo A. Sabóia Vieira  
SECRETÁRIO GERAL DA MESA

Conselho Editorial

Senador Randolfe Rodrigues  
Presidente

Esther Bemerguy de Albuquerque  
Vice-Presidente

Conselho Editorial

Alcinéa Cavalcante  
Aldrin Moura de Figueiredo  
Ana Luísa Escorel de Moraes  
Ana Maria Martins Machado  
Carlos Ricardo Cachiollo  
Cid de Queiroz Benjamin  
Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque  
Elisa Lucinda dos Campos Gomes  
Fabrício Ferrão Araújo

Ilana Feldman Marzochi  
Ilana Trombka  
João Batista Gomes Filho  
Ladislau Dowbor  
Márcia Abrahão Moura  
Rita Gomes do Nascimento  
Vanderlei dos Santos Catalão  
Toni Carlos Pereira

Edições do Senado Federal - 289-A

O Conselho Editorial do Senado Federal, criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997, buscará editar, sempre, obras de valor histórico e cultural e de importância para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil e reflexão sobre os destinos do país e também obras da história mundial.

Organização e Revisão: Cristiano Ferreira e SEGRAF

Editores eletrônicos: SEGRAF

Ilustração de capa: SEGRAF

**COMENTÁRIOS AO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**  
Regras e práticas regimentais da Câmara Alta da República

**VOLUME 1**  
**Organização e Funcionamento do Senado Federal**

**LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA**

Consultor Legislativo do Senado Federal da área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo. Advogado e consultor jurídico. Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Especialista em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de Direito Constitucional e Administrativo, Processo Legislativo e Regimento Interno em cursos de pós-graduação e extensão.

Obra atualizada até 14/05/2021

Oliveira, Luciano Henrique da Silva.

Comentários ao Regimento interno do Senado Federal : regras e práticas da Câmara Alta da República / Luciano Henrique da Silva Oliveira. – Brasília : Senado Federal, 2021.

v.

Obra atualizada até 14/05/2021.

ISBN: 978-65-5676-109-1

ISBN: 978-65-5676-110-7

Conteúdo: v. 1. Organização e funcionamento do Senado Federal.

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento interno (1970). 2. Processo legislativo, regimento, Brasil. I. Título.

CDDir 341.2531

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
PREFÁCIO .....	15
RELAÇÃO DE SIGLAS .....	17
LISTAS DE QUADROS .....	27
I. Poder Legislativo .....	29
II. Regimento Interno do Senado Federal .....	50
III. Senadores .....	54
IV. Uso da Palavra .....	84
V. Partidos Políticos, Blocos Parlamentares e Lideranças .....	95
VI. Mesa .....	101
VII. Comissões .....	136
VIII. Competências Gerais das Comissões .....	158
IX. Competências Específicas das Comissões Permanentes ....	171
X. Reuniões das Comissões .....	252
XI. Plenário e Sessões Plenárias .....	263
XII. Sessões Deliberativas .....	285
XIII. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar .....	303
XIV. Outros Órgãos do Senado Federal .....	306
REFERÊNCIAS .....	315





## APRESENTAÇÃO

Esta obra pretende suprir uma lacuna nos estudos legislativos. Os livros existentes a respeito do Regimento Interno do Senado Federal costumam ser elaborados na forma de manuais para concursos públicos, com meros comentários literais ou superficiais sobre essa norma *interna corporis* da Casa, ou, no máximo, sob o formato de Regimento Interno comentado, tecendo breves considerações após a apresentação de cada dispositivo.

Não há, em geral, um estudo mais aprofundado e teórico das normas regimentais, dos motivos das soluções adotadas e dos diversos ritos e incidentes utilizados no processo legislativo do Senado. Do mesmo modo, raramente é estabelecida uma comparação entre as regras regimentais positivas e as práticas efetivamente empregadas no dia a dia da Câmara Alta.

Nesse contexto, valendo-nos da experiência de mais de dez anos como Consultor Legislativo do Senado Federal, oferecemos esta pequena contribuição. No exercício do cargo de Consultor, tivemos – e ainda temos – a oportunidade de acompanhar de perto as atividades das Comissões e do Plenário do Senado e verificar, na prática, como o Regimento Interno é interpretado e aplicado no cotidiano da Casa.

A obra pode ser utilizada por assessores legislativos, parlamentares, juristas, cientistas políticos, acadêmicos, jornalistas, profissionais de relações institucionais e cidadãos em geral que desejem saber mais sobre a organização e funcionamento do Senado Federal e a lógica do processo legislativo na Câmara Alta. Esperamos, assim, que o material seja de valia não apenas aos que já conhecem o cotidiano do Senado, mas a todos que queiram compreender melhor a importância da missão institucional da Casa e sua atuação na elaboração das leis.

A abordagem dos dispositivos regimentais é muitas vezes precedida de uma contextualização constitucional sobre o tema. São

ressaltadas também as lições doutrinárias pertinentes sobre o Poder Legislativo e o processo legislativo. Fazemos ainda, em diversas ocasiões, comparações com as soluções regimentais adotadas pela Casa irmã, a Câmara dos Deputados. Cada Casa do Congresso Nacional tem autonomia para elaborar seu respectivo estatuto interno, de forma que as soluções regimentais adotadas pela Câmara e pelo Senado para situações semelhantes nem sempre são convergentes. Essa comparação serve também para proporcionar uma compreensão mais geral do processo legislativo.

A ordenação dos capítulos não segue a do Regimento Interno do Senado. Procuramos sistematizar o estudo segundo a ordem que nos pareceu mais lógica e didática. Por exemplo, na parte de processo legislativo, o capítulo de apresentação de proposições precede o que cuida das regras gerais do rito ordinário. Do mesmo modo, os capítulos de emendas e de pareceres de Comissões aparecem antes do que estabelece as regras de votação em Plenário.

Alguns tópicos foram desdobrados em dois ou mais capítulos, a fim de explorar melhor as particularidades da matéria. É o caso das proposições, que possuem um capítulo de regras gerais e capítulos específicos para algumas de suas espécies, como emendas, requerimentos e indicações.

Procuramos também dedicar capítulos próprios para a tramitação de algumas proposições de maior frequência ou relevância nos trabalhos legislativos do Senado. Há, assim, capítulos específicos para propostas de emendas à Constituição, projetos de código, projetos de decreto legislativo referentes a atos internacionais, projetos de resolução sobre matéria financeira ou tributária e outros.

O estudo de diversos incidentes processuais (prejudicialidade, requerimentos de preferência, destaques, questões de ordem etc.) está concentrado na parte final da obra, com um capítulo dedicado ao estudo de cada um. Tais incidentes ocorrem não apenas no rito ordinário, mas também nos outros procedimentos legislativos (abreviado, sumário e especiais).

Além de utilizar termos e conceitos já consagrados pelo Regimento, citamos outros que, ainda que não textualmente previstos, são adotados no cotidiano da Câmara Alta. Por exemplo, no tocante às emendas, mencionamos as nomenclaturas de *emendas T*, do rito terminativo (art. 122, II, c)\*, *emendas U*, do rito sumário (urgência constitucional) (art. 122, II, b), *emendas PLEN*, oferecidas perante a Mesa após a fase de Comissões e antes da fase de Plenário (art. 277, *caput*), e *emendas S*, apresentadas aos substitutivos de projetos em turno suplementar (art. 282, § 2º).

Destacamos ainda diversos costumes que, por questões de praticidade e eficiência, são utilizados no processo legislativo da Casa, embora o Regimento, muitas vezes, ainda preveja solução diversa para a situação. É o caso do *exame de constitucionalidade de proposições*, hoje realizado por qualquer Comissão do Senado, ainda que o Regimento estabeleça a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) como o colegiado que detém tal competência (art. 101, I e V).

Outro exemplo de costume é a votação plenária de proposições e suas emendas em globo, *nos termos do parecer* da Comissão preferencial (normalmente a última a opinar sobre a matéria), embora a norma interna do Senado preveja votações separadas do Plenário para o projeto e para cada grupo de emendas (art. 300, I e III).

No tocante ao regime de urgência regimental, que dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais (art. 337), comentamos o costume de aplicar, quando há consenso, tal dispensa aos próprios prazos estabelecidos para a urgência, numa *meta-aplicação do regime de urgência* a ele mesmo.

Diante de todo esse contexto, propomos, em diversos momentos, a alteração da norma regimental para contemplar os costumes senatoriais, adequando assim a norma à realidade hoje praticada.

Também sugerimos a reforma do Regimento Interno para dispor sobre a chamada *análise de adequação financeira e orçamentária* de proposições, tarefa que, na Câmara dos Deputados, é expressamente conferida à Comissão de Finanças e Tributação (art. 53, II; art. 139,

II, *b*, do Regimento Interno da Câmara), mas que, no Senado Federal, ainda carece de melhor regulamentação. Em princípio, a Comissão de Assuntos Econômicos seria o colegiado naturalmente competente para exercer tal atribuição, que ganhou relevância com a aprovação do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o qual trouxe para a Carta Magna a exigência de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113, ADCT).

Em outros momentos, aproveitamos para analisar eventuais ambiguidades e antinomias (contradições) existentes no Regimento Interno. Por exemplo, a norma atribui a competência de apreciar os recursos em face de decisões do Presidente do Senado sobre tramitação conjunta envolvendo matérias recém-apresentadas ora à *Mesa* (art. 48, § 3º), ora à *Comissão Diretora* (art. 98, VI). Embora sejam considerados órgãos distintos, os dois colegiados são compostos pelos mesmos Senadores (art. 77, *caput*). Em situações como essa, também propomos a modificação da norma regimental, para eliminar a aparente antinomia.

Além disso, em alguns casos, apresentamos *nomenclaturas e conceitos inovadores*, os quais – parece-nos – já existem de forma subjacente nos trabalhos da Casa e talvez possam ser objeto de um debate mais direto, de maneira a contribuir para um melhor entendimento dos ritos legislativos. Por exemplo, falamos em *Comissão opinativa* para nos referir àquela que apenas opina sobre um projeto de lei, votando um parecer sobre ele, diferenciando-a de *Comissão decisória*, a qual, no rito terminativo, efetivamente decide sobre (vota) um projeto (salvo recurso ao Plenário), ainda que também o faça mediante um parecer. Essa Comissão, aliás, é conhecida, no dia a dia do Senado, como *Comissão terminativa*, sendo o projeto por ela votado chamado usualmente de *projeto terminativo*.

Também sugerimos a classificação das emendas no Senado em *emendas de prazo regimental* (art. 122, II), que possuem prazo específico

para sua apresentação (art. 122, § 1º) e, em geral, continuam a tramitar mesmo em caso de parecer desfavorável de Comissão (art. 124, II a IV); e *emendas comuns* (sem prazo regimental expresso), oferecidas perante as Comissões pelos respectivos membros (art. 122, I), até o final da discussão (prazo consuetudinário), as quais não subsistem ante um parecer contrário da Comissão onde são apresentadas (art. 124, I).

Ainda em relação às *emendas de prazo regimental*, propomos identificar todas as emendas dessa natureza, para melhor diferenciá-las das emendas comuns no acompanhamento das proposições. Assim, além das conhecidas (por quem labuta diariamente no Senado) emendas T e emendas U, que já recebem identificação específica da Casa (ex.: emenda nº 1-T, emenda nº 1-U) sugerimos também as denominações de *emendas C* (aos projetos de código) (art. 122, II, *a*), *emendas R* (aos projetos de reforma do Regimento Interno) (art. 401, § 1º) e *emendas I* (aos projetos de aprovação de tratados internacionais) (art. 376, III).

Do mesmo modo, distinguimos os casos de urgência de proposições no Senado em *urgências tipos 1, 2 e 3*, conforme a hipótese regimental (art. 336, I, II e III, respectivamente), cada uma com suas regras próprias de tramitação.

Propomos ainda classificar as *indicações* em *externas e internas*, conforme elas se destinem, respectivamente, a sugerir a outro Poder a adoção de alguma providência (art. 224, I) ou a sugerir a uma Comissão ou outro órgão da própria Casa o estudo de determinado assunto (art. 224, II).

Não há dúvida de que todas as colocações, ideias e nomenclaturas propostas podem e devem ser discutidas e criticadas pelos que se debruçam sobre o tema. O intuito é incentivar o debate e aprofundar o estudo do processo legislativo do Senado Federal.

A presente obra está organizada em dois volumes. O primeiro cuida precipuamente da organização e do funcionamento da Câmara Alta; o segundo aborda mais diretamente a dinâmica da função legislativa no Senado, atividade típica da Casa. Sempre que pertinente, abordamos

também aspectos da função de fiscalização e controle. Temos intenção de, no futuro, tratar especificamente do estudo dessa segunda função típica do Senado, seja em um terceiro volume deste material, seja em um livro próprio sobre o tema.

Não são abordados, salvo *en passant*, os ritos das proposições apreciadas em Comissões mistas e em sessões conjuntas do Congresso Nacional, como projetos de leis orçamentárias, projetos de resoluções do Congresso, vetos e projetos de leis delegadas (na chamada delegação atípica), por serem matérias reguladas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, cuja análise pode ser feita em uma obra específica sobre essa norma, projeto que também está em nossos planos. As medidas provisórias, apreciadas em Comissão mista e depois em sessões separadas das duas Casas, também é matéria a ser tratada em um material posterior, uma vez que seu trâmite não é regulado pelos estatutos internos de cada Casa, mas pela Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002 (Resolução nº 1/2002-CN), parte integrante do Regimento Comum.

As opiniões e interpretações mencionadas ao longo da obra não representam necessariamente a posição oficial do Senado Federal na aplicação do seu Regimento Interno. Trata-se, porém, da visão técnica e prática de alguém que tem participado intensamente do assessoramento legislativo, jurídico e político no processo legislativo. Durante a carreira de Consultor, tivemos a oportunidade de trabalhar não apenas na Consultoria Legislativa do Senado, elaborando minutas de proposições, minutas de pareceres de Comissões, notas informativas e estudos sobre o processo legislativo; mas também em diversos gabinetes parlamentares, em assessoramento direto aos Senadores nas Comissões e no Plenário.

Ao longo de todo o texto, inserimos, entre parênteses, os dispositivos constitucionais, legais e regimentais que embasam os comentários. Se, por um lado, isso torna a leitura menos fluida, por outro, permite que o leitor que deseje se aprofundar no estudo do Regimento verifique por si próprio, de modo rápido e imediato, o texto da norma. Quando o dispositivo citado não traz a indicação de

seu respectivo diploma, ele se refere ao Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

As normas, proposições, decisões e precedentes citados no texto ilustram a aplicação prática do Regimento Interno e podem ser pesquisados na página do Senado Federal na internet, em geral, na aba “Atividade Legislativa”. As referências a atos e proposições da Câmara dos Deputados, do mesmo modo, podem ser acessadas na página da Casa, também na aba “Atividade Legislativa”. Já as decisões do Supremo Tribunal Federal e de outras Cortes, relativas ao processo legislativo, podem ser verificadas na página do respectivo órgão. Os exemplos reais servem para ilustrar os comentários e contribuem para a reflexão sobre a forma como as disposições regimentais são aplicadas.

Gostaríamos, neste momento, de fazer alguns agradecimentos. Agradecemos inicialmente a Deus, nosso guia e razão de nossa existência, sem O qual nada neste mundo seria possível. *Do SENHOR é a terra e a sua plenitude, o mundo e aqueles que nele habitam. Porque ele a fundou sobre os mares, e a firmou sobre os rios* (Salmos 24:1,2).

Agradecemos ao Presidente do Senado Federal, Senador **Rodrigo Pacheco**, ao Primeiro-Secretário da Casa, Senador **Irajá**, e ao Presidente do Conselho Editorial do Senado, Senador **Randolfe Rodrigues**, pela concretização da presente publicação.

Nossos especiais agradecimentos aos Senadores **Alvaro Dias**, **Daniella Ribeiro**, **Eduardo Gomes**, **Flavio Arns**, **Marcos Rogério**, **Roberto Rocha**, **Soraya Thronicke** e **Styvenson Valentim**, que deram seu importante apoio a esta obra, declarando que ela apresenta conteúdo de interesse relevante para o Senado Federal e para o processo legislativo, e recomendando sua aprovação pelo Conselho Editorial do Senado Federal.

Agradecemos especialmente ao Senador **Lasier Martins**, com quem tivemos a honra de trabalhar diretamente, o qual, além de formalizar o mesmo apoio escrito à publicação, nos agracia com a elaboração do prefácio do livro.



Nossa gratidão aos servidores **Aloysio Vieira** e **Thomas Gonçalves**, da Coordenação de Edições Técnicas do Senado, pelo apoio técnico durante todo o processo e pelas orientações iniciais sobre as formalidades necessárias à publicação do material.

Meu muito obrigado ao Professor **Wilson Roberto Theodoro**, do Conselho Editorial do Senado Federal, pela detalhada revisão do material, pelas correções e sugestões de aperfeiçoamento e pelo Parecer favorável à publicação da obra.

Por fim, uma especial gratidão à minha esposa **Érica**, companheira fiel de todos estes anos, a qual, com seu apoio, carinho, compreensão e amor, me incentiva e me orienta em todos os meus projetos profissionais e pessoais, estando sempre presente ao meu lado.

Esperamos que estes comentários contribuam para a transparência das ações do Senado e para o fortalecimento da cidadania, fundamento da nossa República. Quaisquer impropriedades, incorreções ou equívocos são de nossa inteira responsabilidade. Críticas, sugestões e opiniões para o aperfeiçoamento do material serão muito bem-vindas. Desde logo, colocamo-nos à disposição de todos para quaisquer esclarecimentos.

Um forte abraço a todos e bons estudos!

**Luciano Henrique da Silva Oliveira**

Maio de 2021

*\* Nesta obra, salvo indicação em contrário, as menções aos dispositivos referem-se ao Regimento Interno do Senado Federal.*

## PREFÁCIO

Vivemos tempos de transformações. Admiráveis tecnologias presidem mudanças incessantes em quase tudo, criam-se novos cenários, costumes, processos, profissões. A mesmice vai cedendo lugar às inovações, racionalizações, aproveitamento das experiências acumuladas. E é nesse contexto que nos chega o meritório trabalho do Professor **Luciano Henrique Oliveira**, consultor legislativo do Senado Federal nas áreas do Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, além de titulado em vários cursos.

Com essas credenciais, o Professor Luciano, que valorizou meu gabinete por dois anos de competente assessoria legislativa – e que agora me honra com o convite para escrever-lhe aqui algumas palavras prefaciais –, constato seu notável trabalho, executado com grande afinho e preparo, ao lançar-se a revisar o Regimento Interno do Senado de modo a transformá-lo num instrumento muito prático, didático e de economia do tempo para compreender suas regras. E, ao cabo de cuidadoso estudo, nos entrega um reordenamento lógico, prático e muito acessível a todos que compulsarem o RISF, o Estatuto da Câmara Alta, seja por necessidade profissional ou apenas por curiosidade de qualquer cidadão a respeito do funcionamento do Senado.

Trata-se de uma obra processual que tece inéditos comentários sobre a função legislativa do Senado, como abrangência, limites, nomenclatura, definições, encaminhamento de proposições, rito, comissões temáticas, quórum de votação, sessões deliberativas e não deliberativas, requerimentos de urgência, emendas e pareceres, destaques e questões de ordem, prazos regimentais, projetos terminativos, incidentes processuais, recursos etc.

É preciosa contribuição para o cumprimento eficaz e democrático das finalidades essenciais do Senado Federal. Um auspicioso trabalho, de singular e imenso efeito orientador, porque explica magistralmente

a letra fria do diploma regimental. E, se quisermos avançar mais na inteligência do seu conteúdo orientador, vamos encontrar também um adicional pendor para abrir discussões a uma futura e adequada reforma de alguns dispositivos já anacrônicos do Regimento Interno. Há na narrativa sublimes sugestões. Qualidade e conhecimento para a tarefa não faltam ao nosso ilustrado Professor Luciano, como demonstra seu exaustivo estudo.

Em suma, aqui temos uma indispensável obra a ser seguida para o correto exercício da elaboração das leis. Um trabalho meritório, que identifica não só um legado aos operadores de legislações, mas também revelador da nobre preocupação do autor em facilitar o uso seguro do regimento comentado. Estamos agradecidos ao mestre Luciano por colaborar, de forma tão grandiosa, com o Senado da República.

Senador **Lasier Martins**

Setembro de 2020

## RELAÇÃO DE SIGLAS

Abin – Agência Brasileira de Inteligência  
AC – Ação Cautelar  
ACD – Ato da Comissão Diretora (do Senado)  
ACJ – Ato Conjunto  
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AgR – Agravo Regimental  
AGU – Advocacia (ou Advogado) Geral da União  
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica  
AMS – Ato da Mesa do Senado Federal  
ANA – Agência Nacional de Águas  
Anac – Agência Nacional de Aviação Civil  
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações  
Ancine – Agência Nacional do Cinema  
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
ANM – Agência Nacional de Mineração  
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ANPD – Autoridade Nacional de Proteção de Dados  
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar  
Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
AP ou APn – Ação Penal  
ARO – Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (art. 38, LRF)  
Art. – artigo (de lei, decreto etc.)  
Ater – Assistência técnica e extensão rural  
ATS – Ato do Presidente do Senado Federal  
ATN – Ato Conjunto dos Presidentes (ou das Mesas) do Senado e da Câmara  
AVN – Aviso ao Congresso Nacional  
AVS – Aviso ao Senado Federal  
Bacen – Banco Central do Brasil  
Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos (do Senado)  
CAS – Comissão de Assuntos Sociais (do Senado)  
CC/2002 – Código Civil de 2002  
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (do Senado) ou Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (da Câmara)  
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (do Senado)  
CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (da Câmara)  
CD – Câmara dos Deputados  
CDC – Código de Defesa do Consumidor  
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (do Senado)  
CDIR – Comissão Diretora (do Senado)  
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (do Senado)  
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte (do Senado)  
CEDN – Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (do Senado)  
CEDP – Código (ou Conselho) de Ética e Decoro Parlamentar

CF ou CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (da Câmara)  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação (da Câmara)  
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura (do Senado)  
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal  
CLP – Comissão de Legislação Participativa (da Câmara)  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMA – Comissão de Meio Ambiente (do Senado)  
CMCF – Comissão Mista Permanente de Consolidação da Legislação Federal  
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (ou simplesmente Comissão Mista de Orçamentos)  
CN – Congresso Nacional  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
GNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
Coceti – Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito (do Senado)  
CON – Consulta  
Conleg – Consultoria Legislativa (do Senado)  
Conorf – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (do Senado)  
CPC – Código de Processo Civil  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CPP – Código de Processo Penal  
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (do Senado)  
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (do Senado)  
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (da Câmara)  
CSF – Comissão Senado do Futuro (do Senado)  
CSP – Comissão de Segurança Pública (do Senado)

CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (do Senado)

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DCN – Diário do Congresso Nacional

DF – Distrito Federal

DGER – Diretoria-Geral (do Senado)

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DOU – Diário Oficial da União

DPGF – Defensor Público Geral Federal

DPS – Destaque para (Constituição de) Proposição em Separado

DPU – Defensoria Pública da União

DSF – Diário do Senado Federal

DVS – Destaque para Votação em Separado

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ECD – Emenda(s) da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado

ECR – Emenda Constitucional de Revisão

E-DF-M – Estados, Distrito Federal e Municípios

EDS – Emenda(s) da Câmara dos Deputados a Projeto de Decreto Legislativo do Senado

EMS – Emenda(s) ou Substitutivo do Senado a Projeto de Lei da Câmara dos Deputados

FIPA – Fórum Interparlamentar das Américas

ha – hectare

HC – *Habeas Corpus*

IAJ – Incidente de Adequação de Juridicidade (de Projeto de Código) (art. 139-A, RCCN)

ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de

comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ou simplesmente imposto sobre circulação de mercadorias e serviços)

II – Imposto sobre importação de produtos estrangeiros

IE – Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados

IEG – Imposto extraordinário de guerra (art. 154, II, CF/88)

IFI – Instituição Fiscal Independente (do Senado)

IN – Instrução Normativa

INC – Indicação da Câmara

INS – Indicação do Senado

Inq – Inquérito

IOF – Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (ou simplesmente imposto sobre operações financeiras)

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

IPVA – Imposto sobre propriedade de veículos automotores

ITBI – Imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ou simplesmente imposto sobre transmissão de bens imóveis)

ITCD – Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga LICC – Lei de Introdução ao Código Civil) (Decreto-Lei nº 4.657/1942)

LOA – Lei Orçamentária Anual

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)



MC – Medida Cautelar  
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios  
MPU – Ministério Público da União  
MPV – Medida Provisória  
MS – Mandado de Segurança  
MSC – Mensagem à Câmara dos Deputados  
MSF – Mensagem ao Senado Federal  
OD – Ordem do Dia  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OFS – Ofício “S” (Ofício ao Senado Federal)  
OFN – Ofício (CN) (Ofício ao Congresso Nacional)  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCD – Poder Constituinte Derivado  
PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal  
PCO – Poder Constituinte Originário  
PDC – Projeto de Decreto Legislativo na Câmara dos Deputados (em tramitação na Câmara)  
PDL – Projeto de Decreto Legislativo  
PDN – Projeto de Decreto Legislativo do Congresso Nacional  
PDS – Projeto de Decreto Legislativo no Senado Federal (em tramitação no Senado)  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PELO – Proposta de Emenda à Lei Orgânica (do Distrito Federal)  
Pet – Petição  
PF – Polícia Federal  
PFC – Proposta de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados

PFF – Polícia Ferroviária Federal  
PFS – Proposta de Fiscalização e Controle do Senado Federal  
PGR – Procuradoria (ou Procurador) Geral da República  
PGJ – Procurador-Geral de Justiça  
PGJDFT – Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios  
PL – Projeto de Lei  
PLC – Projeto de Lei da Câmara (iniciado na Câmara)  
PLEN – Plenário  
PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional  
PLP – Projeto de Lei Complementar  
PLS – Projeto de Lei do Senado (iniciado no Senado)  
PLV – Projeto de Lei de Conversão (de Medida Provisória)  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PPA – Plano Plurianual  
PR – Presidência (ou Presidente) da República  
PRC – Projeto de Resolução da Câmara  
PRF – Polícia Rodoviária Federal  
PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional  
PRS – Projeto de Resolução do Senado  
QO – Questão de Ordem  
R.S – Recurso ao Plenário do Senado  
RASf – Regulamento Administrativo do Senado Federal  
RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional (RCN nº 1/1970)  
RCD – Resolução da Câmara dos Deputados  
RCF – Resolução da Revisão Constitucional  
RCN – Resolução do Congresso Nacional  
RE – Recurso Extraordinário (ao Supremo Tribunal Federal)  
REQ – Requerimento

RIALRJ – Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

RIALSP – Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RCD nº 17/1989)

RICLDF – Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal

RICMSP – Regimento Interno da Câmara Municipal do Município de São Paulo

RISF – Regimento Interno do Senado Federal (RSF nº 93/1970)

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RQN – Requerimento do Congresso Nacional (apresentado no Plenário do Congresso)

RQS – Requerimento do Senado Federal (apresentado no Plenário do Senado)

RSF – Resolução do Senado Federal

SCD – Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado

SDR – Sistema de Deliberação Remota

SDS – Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Decreto Legislativo do Senado

SF – Senado Federal

SGM – Secretaria-Geral da Mesa (do Senado ou da Câmara)

SLE – Sessão Legislativa Extraordinária

SLO – Sessão Legislativa Ordinária

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STM – Superior Tribunal Militar

Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Sudeco – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUG – Sugestão Legislativa

Susp – Sistema Único de Segurança Pública  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TIDH – Tratado Internacional sobre Direitos Humanos  
TJ – Tribunal de Justiça  
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios  
TRE – Tribunal Regional Eleitoral  
TRF – Tribunal Regional Federal  
TRT – Tribunal Regional do Trabalho  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
TST – Tribunal Superior do Trabalho  
U-E-DF-M – União, Estados, Distrito Federal e Municípios  
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
VET – Veto  
§ – símbolo de parágrafo (subdivisão de um artigo de lei, de decreto etc.)



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Composição da Câmara dos Deputados .....	34
Quadro 2: Competências da Mesa do Senado Federal .....	114
Quadro 3: Competências do Presidente do Senado Federal .....	130
Quadro 4: Competências do Presidente de Comissão do Senado Federal .....	156
Quadro 5: Competências Gerais das Comissões do Senado Federal	168
Quadro 6: Competências da Comissão Diretora do Senado Federal	176
Quadro 7: Competências da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal .....	190
Quadro 8: Competências da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal .....	194
Quadro 9: Competências da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal .....	210
Quadro 10: Competências da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal .....	214
Quadro 11: Competências da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal .....	222

Quadro 12: Competências da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal .....	228
Quadro 13: Competências da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal .....	230
Quadro 14: Competências da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal .....	237
Quadro 15: Competências da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal .....	240
Quadro 16: Competências da Comissão de Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal .....	242
Quadro 17: Competências da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal .....	245
Quadro 18: Competências da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal .....	247
Quadro 19: Competências da Comissão Senado do Futuro do Senado Federal .....	248
Quadro 20: Competências da Comissão de Segurança Pública do Senado Federal .....	250
Quadro 21: Reuniões Ordinárias das Comissões Permanentes do Senado Federal .....	254
Quadro 22: Principais Competências do Plenário do Senado Federal.	268
Quadro 23: Espécies de Sessões Plenárias do Senado Federal .....	275

## I. Poder Legislativo

1. O **Poder Legislativo** (conhecido também como **Parlamento**) é o órgão de Estado cuja **função estatal típica é legislar (função legislativa)**, isto é, produzir as leis do País. A esta, acrescenta-se uma segunda função típica do Parlamento: a de **fiscalizar e controlar** a administração pública (função de **fiscalização e controle** ou de **Controle Externo**<sup>1</sup>). O Legislativo, portanto, é um Poder que possui **duas funções típicas**: legislar e controlar.
2. Os demais Poderes também possuem suas respectivas funções estatais típicas: ao **Poder Executivo** (chamado no jargão político de **Governo**) cabe **administrar** a coisa pública e aplicar (executar) as leis aos casos concretos do cotidiano da administração pública (**função executiva** ou **administrativa**); ao **Poder Judiciário** (chamado popularmente de **Justiça**) compete **julgar**, de forma definitiva<sup>2</sup>, quando provocado, os conflitos de interesses que

---

1 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União é exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **Controle Externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 70 da Constituição Federal de 1988 – CF). Na esfera federal, portanto, o titular do Controle Externo é o Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do **Tribunal de Contas da União** (art. 71, CF).

2 Esse caráter definitivo das decisões judiciais é chamado de caso ou **coisa julgada**, entendida esta como a decisão judicial de que já não caiba mais nenhum recurso a instância superior (art. 6º, § 3º, Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Quando um processo judicial é encerrado definitivamente, diz-se que ocorre o **trânsito em julgado** desse processo, ou que ele transitou em julgado. Depois do trânsito em julgado, o caso, em regra, não pode



surtem na aplicação das leis, seja no dia a dia da vida pública, seja nas relações entre particulares (**função judicial** ou **jurisdicional**).<sup>3</sup>

3. A **função legislativa** é, portanto, atividade típica do Poder Legislativo. Não obstante, os demais Poderes a exercem eventualmente, de forma **atípica**. O Poder Executivo legisla quando expede **medidas provisórias** (art. 62 da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> – CF) ou elabora **leis delegadas** (art. 68, CF); o Poder Judiciário, quando edita os **regimentos internos** de seus Tribunais (art. 96, I, a, CF). A

---

mais ser discutido em outra ação, justamente ante o caráter definitivo da decisão.

- 3 Além dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 2º, CF), o Estado brasileiro possui dois órgãos independentes, que, segundo boa parte da doutrina, não integram nenhum dos Poderes: o **Tribunal de Contas** (arts. 71, 73 e 75, CF) e o **Ministério Público** (art. 128, CF). O primeiro auxilia o Parlamento na função típica deste de **Controle Externo** da Administração Pública (tal auxílio é um forte argumento dos que defendem que o Tribunal de Contas é, sim, órgão do Poder Legislativo); o segundo realiza **função essencial à Justiça**, promovendo, em juízo ou fora dele, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 e 129, CF). Discute-se se a **Defensoria Pública**, órgão que também exerce **função essencial à Justiça**, promovendo a orientação jurídica e a defesa dos direitos dos necessitados (art. 134, CF), tradicionalmente considerada como órgão do Executivo, também passou a ser órgão independente de Estado, após ganhar autonomia orçamentária e financeira (art. 134, §§ 2º a 4º; art. 168, CF – Emendas Constitucionais nº 45/2004, nº 74/2013 e nº 80/2014).
- 4 A **Constituição Federal de 1988** (CF) é a **lei suprema** do nosso País, estabelecendo, entre outros assuntos, as normas básicas de **estrutura e organização do Estado** brasileiro (o Brasil) e os **direitos fundamentais** dos brasileiros e dos estrangeiros residentes no País (art. 5º, *caput*, CF). A CF é norma de **hierarquia jurídica superior** à das leis em geral, devendo estas estar de acordo com as normas constitucionais, sob pena de serem consideradas **inconstitucionais** (contrárias à CF) e, por isso, inválidas. Por ser a lei fundamental do Estado, a CF costuma ser chamada também de **Carta Magna**, **Lei Magna** ou **Lei Maior**.

competência para elaborar o próprio regimento interno se estende também ao Tribunal de Contas da União (TCU) (art. 73, *caput*, *in fine*, CF) e aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios (art. 75, CF)<sup>5, 6</sup>.

4. Na esfera federal, o Poder Legislativo é representado pelo **Congresso Nacional**, órgão **bicameral** que se compõe da **Câmara dos Deputados** e do **Senado Federal** (art. 44, CF), sendo estes chamados de **Casas** do Congresso Nacional. Os membros do Parlamento são chamados de **Parlamentares** e, no caso do Legislativo da União, também de **Congressistas**, divididos em **Deputados Federais** e **Senadores**.
5. A **Câmara dos Deputados** é chamada usualmente de **Primeira Casa** ou **Câmara Baixa**, por ser normalmente a Casa iniciadora<sup>7</sup> dos projetos

---

5 Os Tribunais de Contas são órgãos vinculados ao Poder Legislativo, mas sem subordinação a este. Eles auxiliam o Parlamento na função de **Controle Externo** da administração pública, uma das funções típicas do Legislativo, como citado no texto. Há discussão na doutrina se essas Cortes são órgãos pertencentes ao Poder Legislativo ou órgãos independentes de qualquer Poder, ainda que prestem função de auxílio ao Legislativo.

6 O Brasil é uma **Federação** (art. 1º, *caput*, CF), isto é, um país que se divide internamente em **entidades politicamente autônomas**. A autonomia política desses entes compreende a capacidade de **auto-organização** (elaborar suas próprias leis, por meio de seus respectivos Parlamntos), **autogoverno** (eleger seus próprios governantes) e **autoadministração** (gerenciar seus próprios serviços). As pessoas que compõem a Federação brasileira são a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios (art. 1º, *caput*; art. 18, *caput*, CF), as quais são chamadas de entes (ou entidades ou pessoas) federativos, federados, políticos ou estatais.

7 Os projetos de lei devem passar pelas duas Casas do Congresso Nacional para serem convertidos em lei (art. 65, *caput*, CF; art. 134, *caput*, RCCN), sendo a Casa em que a matéria inicia sua tramitação chamada de **Casa iniciadora**, e a Casa que revisa o

de lei, além de ser o órgão composto pelos representantes do povo. O **Senado Federal** é denominado de **Segunda Casa** ou **Câmara Alta**, por funcionar usualmente como a Casa revisora das **proposições legislativas**<sup>8</sup> e ser composto por representantes dos Estados e do DF.

6. Como o Brasil é uma **Federação**, os Estados, o DF e os Municípios são entes federativos<sup>9</sup>, com **autonomia política**, possuindo, por isso, seus próprios Parlamentos. Nas esferas subnacionais, o Poder Legislativo possui estrutura **unicameral**. Nos Estados, o Parlamento é a respectiva **Assembleia Legislativa** (art. 27, CF); nos Municípios, o Legislativo é composto pela **Câmara Municipal** (art. 29, CF), chamada também de **Câmara de Vereadores**; no Distrito Federal,

---

texto aprovado por aquela denominada de **Casa revisora**. No Brasil, o projeto de lei pode se iniciar em qualquer das Casas, conforme veremos futuramente.

- 8 **Proposição legislativa**, ou simplesmente **proposição**, é qualquer matéria submetida à deliberação da Casa legislativa ou de suas Comissões (art. 100, RICD), seja no âmbito da função legislativa, seja no bojo da função fiscalizadora. As principais proposições legislativas são as **propostas de emendas à Constituição (PECs)** e os **projetos** (de lei – ordinária ou complementar – de resolução e de decreto legislativo), pois estas dão origem a normas jurídicas (emendas constitucionais, leis, resoluções e decretos legislativos). Outras proposições são as **emendas** (proposições que alteram o texto de outras proposições), as **indicações**, os **requerimentos**, os **recursos**, os **pareceres** e as **propostas de fiscalização e controle**. Os projetos de lei (que compõem a maior parte das proposições), os projetos de decreto legislativo, os projetos de resolução **do Congresso** e as PECs tramitam por ambas as Casas; as demais proposições seguem rito unicameral, isto é, são deliberadas apenas por uma das Casas. Veremos as proposições e seus respectivos ritos com mais detalhes na parte de processo legislativo.
- 9 Ao contrário de outras Federações, em que o Poder Político se divide em dois níveis, um **central** e outro **regional**, no Brasil, existe, além desses, um terceiro nível, **local**, representado pelos Municípios (arts. 1º e 18, CF). Já o DF é ente federativo anômalo, que acumula as competências estaduais e municipais (art. 32, § 1º, CF).

temos a **Câmara Legislativa** (art. 32, CF).

7. A **Câmara dos Deputados** compõe-se de **representantes do povo**, eleitos pelo **sistema proporcional**<sup>10</sup> em cada **Estado, Território**<sup>11</sup> e no **Distrito Federal** (art. 45, *caput*, CF).
8. O número total de **Deputados Federais**, bem como a representação por Estado e pelo DF, é estabelecido por **lei complementar**, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma dessas unidades da Federação tenha menos de **oito** ou mais de **setenta** Deputados (art. 45, § 1º, CF). Cada **Território Federal**, quando existe, elege **quatro** Deputados Federais (art. 45, § 2º, CF).
9. A **Lei Complementar (LC) nº 78/1993**, que disciplina atualmente

---

10 No sistema proporcional, não necessariamente os mais votados são eleitos. Por meio da aplicação de quocientes eleitorais e partidários, busca-se garantir que as minorias obtenham representação no Parlamento, ainda que com menor quantidade de votos. As regras legais do sistema proporcional no Brasil são detalhadas nos artigos 106 a 109 da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral).

11 Os **Territórios Federais** não são entes federativos autônomos, mas partes integrantes da União (art. 18, § 2º, CF). Não obstante, eles podem ser divididos em Municípios (art. 33, § 1º, CF), sendo estes pessoas estatais com autonomia política. Os Territórios com mais de cem mil habitantes possuem Governador nomeado pelo Presidente da República (não é eleito pelo povo do Território), após aprovação do Senado Federal (art. 33, § 3º; art. 52, III, c, CF). Embora não possuam autonomia política, os Territórios elegem Deputados Federais (art. 45, CF) e podem ter uma Câmara Territorial (órgão legislativo), devendo a lei federal dispor sobre sua competência deliberativa e suas eleições (art. 33, § 3º, CF). Atualmente não há Territórios Federais no Brasil, após a transformação dos antigos Territórios de Roraima e Amapá em Estados e a reincorporação do então Território de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco (arts. 14 e 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

a fixação do número de Deputados Federais, estabelece o número total de **513** Parlamentares, sendo o Estado mais populoso (São Paulo) representado por setenta Deputados. O **Quadro 1** resume a atual composição da Câmara Federal, por ente federativo.

**Quadro 1: Composição da Câmara dos Deputados**

<b>Ente Federativo</b>	<b>Nº de Deputados</b>
Acre	8
Alagoas	9
Amapá	8
Amazonas	8
Bahia	39
Ceará	22
Distrito Federal	8
Espírito Santo	10
Goiás	17
Maranhão	18
Minas Gerais	53
Mato Grosso	8
Mato Grosso do Sul	8
Pará	17
Paraíba	12
Pernambuco	25
Piauí	10
Paraná	30
Rio de Janeiro	46
Rio Grande do Norte	8
Rondônia	8
Roraima	8

Rio Grande do Sul	31
Santa Catarina	16
Sergipe	8
São Paulo	70
Tocantins	8
<b>Total</b>	<b>513</b>

10. O **Senado Federal** compõe-se de **representantes dos Estados e do DF**<sup>12</sup>, eleitos segundo o **princípio majoritário simples**<sup>13</sup> (art. 46, *caput*, CF). Cada Estado e o DF elegem três Senadores, com mandato de oito anos, sendo a representação do ente federativo renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (em uma eleição o Estado ou o DF elege dois Senadores; na outra, elege um Senador) (art. 46, §§ 1º e 2º, CF). Os Territórios não possuem representação no Senado. Tampouco os Municípios, embora sejam entes federativos, possuem Senadores que os representem.
11. Tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal têm sede

---

12 Note-se que os Municípios, embora sejam entes federativos, não elegem representantes para o Senado Federal.

13 No **sistema majoritário simples** (ou por maioria simples), o candidato mais votado é eleito, ainda que não atinja a maioria absoluta dos votos válidos. Tal sistema é adotado nas eleições para Senador (art. 46, CF) e para Prefeitos Municipais de Municípios com até duzentos mil eleitores (art. 29, II, CF). Há também o **sistema majoritário em dois turnos**, que exige um percentual mínimo de votos válidos para o candidato ser eleito (normalmente a maioria absoluta, isto é, mais de 50%). Caso o candidato mais votado não alcance tal percentual, há um segundo turno, que ele disputa com o segundo mais votado. O sistema majoritário em dois turnos é adotado no Brasil nas eleições para Presidente da República (art. 77, CF), Governadores de Estados (art. 28, CF) e do DF (art. 32, § 2º, CF) e Prefeitos Municipais de Municípios com mais de duzentos mil eleitores (art. 29, II, CF).

no **Palácio do Congresso Nacional**, em Brasília/DF, nossa Capital Federal (art. 57, *caput*, CF; art. 18, § 1º, CF; art. 1º, RICD; art. 1º, RISF). Em caso de guerra, comoção intestina (interna), calamidade pública ou ocorrência que impossibilite o seu funcionamento na sede, o Senado pode reunir-se eventualmente em **qualquer outro local**, por determinação da sua **Mesa** (órgão de direção da Casa), a requerimento da maioria dos Senadores (art. 1º, parágrafo único, RISF). Havendo motivo relevante ou de força maior, também a Câmara pode, por deliberação da sua **Mesa**, *ad referendum* (com o referendo, a confirmação posterior) da **maioria absoluta dos Deputados**, reunir-se em outro edifício ou em ponto diverso do território nacional (art. 1º, parágrafo único, RICD).

12. **Legislatura** é o período constitucional em que os Parlamentares exercem suas atribuições. Uma legislatura dura **quatro anos** (art. 44, parágrafo único, CF), havendo eleições quadrienalmente para renovar a legislatura. O mandato de Deputado Federal dura uma legislatura e o de Senador, por expressa previsão constitucional, duas, isto é, **oito anos** (art. 46, § 1º, CF). O início e o fim da legislatura na esfera federal não coincidem com o começo e o término do ano civil (1º/1 e 31/12). Ela tem início em **1º de fevereiro do seu primeiro ano** e se estende até o dia **31 de janeiro do ano seguinte ao do seu quarto ano** (art. 57, § 4º, CF; art. 3º, IV, *a*, RISF).
13. A legislatura se divide em sessões legislativas ordinárias. Uma **sessão legislativa ordinária (SLO)**<sup>14</sup> é o período que ocorre **anualmente de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro** (art. 57, *caput*, CF; art. 2º, I, RICD; art. 2º, I, RISF). As sessões do Plenário e as reuniões de Comissões marcadas para essas datas são transferidas para o **primeiro dia útil subsequente**, quando

---

14 Veremos adiante que existe também a possibilidade de sessão legislativa **extraordinária** (SLE), convocada para o período que normalmente seria de recesso parlamentar.

caem em sábados, domingos ou feriados (art. 57, § 1º, CF)<sup>15</sup>. Uma legislatura possui, portanto, **quatro** sessões legislativas ordinárias (primeira, segunda, terceira e quarta). A sessão legislativa não é interrompida sem a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (art. 57, § 2º, CF). Nos sessenta dias anteriores às eleições gerais<sup>16</sup>, o Senado Federal funciona de acordo com o disposto no Regimento Comum<sup>17, 18</sup> (art. 2º, parágrafo único, RISF).

- 
- 15 Na prática, essa transferência para o primeiro dia útil subsequente tem sido mais aplicada às datas iniciais, isto é, 2 de fevereiro e 1º de agosto. Quando as datas finais (17 de julho e 22 de dezembro) caem em dia não útil, o Congresso, em geral, simplesmente antecipa a data da última sessão plenária ou da última reunião de Comissão. Na verdade, isso acaba não sendo necessário, pois as sessões e reuniões deliberativas geralmente ocorrem no Congresso Nacional de terça a quinta-feira.
- 16 **Eleições gerais** são as eleições federais, estaduais e distrital, isto é, para Presidente da República, Governadores, Senadores e Deputados. Ocorrem no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término dos mandatos (art. 77, *caput*, CF). Já **eleições municipais** são aquelas realizadas também simultaneamente em todo o País, a cada quatro anos, para eleger os Prefeitos e Vice-Prefeitos municipais e os Vereadores dos Municípios. A cada dois anos temos eleições no Brasil, alternando-se as eleições gerais e as eleições municipais.
- 17 O **Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN)** é a norma que regula o funcionamento das **sessões conjuntas** do Congresso Nacional (sessões das duas Casas reunidas ao mesmo tempo), a organização e o funcionamento das **Comissões Mistas** (Comissões do Congresso, compostas por Deputados Federais e Senadores), as matérias que tramitam em Comissões Mistas ou em sessões conjuntas e, de forma geral, **as atividades e os serviços comuns** à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Hoje o RCCN é veiculado pela **Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1/1970**.
- 18 Segundo o art. 2º do RCCN, as sessões conjuntas sem data legalmente fixada são convocadas pelo Presidente do Senado ou por seu substituto, com prévia audiência da Mesa da Câmara dos Deputados. Assim, nos sessenta dias anteriores às eleições



14. **Sessão legislativa** é diferente de **sessão plenária**, esta também chamada simplesmente de **sessão**. A primeira é o período anual de funcionamento do Congresso Nacional, conforme explicado acima; a segunda é o encontro dos parlamentares no Plenário<sup>19</sup> da respectiva Casa. Os Regimentos Internos diferem ainda sessão de **reunião**, sendo esta o encontro dos parlamentares na sala de uma Comissão<sup>20</sup>. Temos assim, durante a sessão legislativa, sessões do Plenário<sup>21</sup> e reuniões das Comissões.
15. A sessão legislativa ordinária é dividida em dois **períodos legislativos**, um no primeiro semestre (de 2 de fevereiro a 17 de julho) e outro no segundo semestre (de 1º de agosto a 22 de dezembro). Eles são chamados, respectivamente, de **primeiro período legislativo** e **segundo período legislativo**.
16. O intervalo entre dois períodos legislativos, em que o Congresso Nacional não está em funcionamento, é chamado de **recesso**

---

gerais, as sessões do Senado, notadamente as deliberativas, ocorrem mediante convocação do Presidente do Senado (sem necessidade, por óbvio, de audiência da Mesa da Câmara, uma vez que não se trata de sessão conjunta). Normalmente, os Líderes no Senado estabelecem previamente, por acordo, as datas das sessões deliberativas nesse período.

- 19 **Plenário** é o órgão máximo de deliberação da Casa legislativa, composto pela totalidade de seus Parlamentares.
- 20 As **Comissões** são órgãos legislativos fracionários da Casa, especializados em determinado assunto, por exemplo, Comissão de Assuntos Econômicos, Comissão de Assuntos Sociais, Comissão de Serviços de Infraestrutura etc. Uma das principais atribuições das Comissões é emitir pareceres sobre as proposições legislativas submetidas a sua apreciação.
- 21 Há um caso em que o encontro no Plenário do Senado é chamado de **reunião**: quando a sessão **não se realiza** por falta de número mínimo de Senadores (1/20 da Casa – art. 155, *caput*) ou por motivo de força maior (art. 155, § 2º; art. 201, § 1º).

**parlamentar.** Há anualmente dois recessos parlamentares: um no meio do ano (**de 18 a 31 de julho**) e outro no final do ano (**de 23 de dezembro a 31 de janeiro**).

17. A primeira e a terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura são precedidas de **sessões preparatórias** (art. 2º, § 2º; arts. 4º a 6º, RICD; art. 3º, RISF)<sup>22</sup>. No primeiro ano da legislatura, as sessões preparatórias ocorrem **a partir de 1º de fevereiro**, quando a Casa se reúne para a **posse de seus membros** e a **eleição da Mesa** (órgão de direção da Casa), esta para mandato de dois anos, sendo vedada a recondução para o mesmo cargo da Mesa na eleição imediatamente subsequente (art. 57, § 4º, CF; arts. 4º e 5º, RICD; art. 3º, IV, *a*, e V; arts. 59 e 60, RISF)<sup>23</sup>. No terceiro ano da legislatura, **em 1º de fevereiro**, a Casa se reúne novamente em sessões preparatórias, desta vez apenas para a **eleição da Mesa** (art. 6º, RICD; art. 3º, IV, *b*; e VI, RISF).

---

22 O RISF fala em **reuniões** preparatórias, mas a CF cita **sessões** preparatórias, devendo prevalecer a terminologia da Carta Magna, que é norma hierarquicamente superior ao Regimento Interno. Além disso, tecnicamente é mais correta a expressão **sessão** preparatória, por se tratar do encontro dos Parlamentares no **Plenário**. O termo **reunião** é mais utilizado para o encontro dos Congressistas em **Comissões**.

23 Tem sido admitida a **reeleição** para o mesmo cargo da Mesa na **virada da legislatura**, isto é, no início da primeira sessão legislativa ordinária, justamente sob o argumento de que se trata de nova legislatura. Nesse sentido, o art. 5º, § 1º, do RICD prevê que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. Essa é a prática também no Senado, embora não haja regra expressa nesse sentido no RISF. O STF já pronunciou no mesmo sentido (ADI nº 6524), entendendo haver impossibilidade de recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo na eleição que ocorre no início do terceiro ano da legislatura, mas que tal vedação não ocorre em caso de nova legislatura, quando se constitui um Congresso novo.

18. No Senado Federal, as sessões preparatórias iniciam-se com o quórum<sup>24</sup> mínimo de **um sexto** do Senado (**quórum de abertura** ou **de funcionamento**), em horário fixado pela Presidência da Casa. A direção dos trabalhos cabe à Mesa anterior, dela excluídos, nas sessões do início de legislatura, os Senadores com mandatos concluídos, ainda que reeleitos. Na falta dos membros da Mesa anterior, assume a Presidência o **mais idoso** dentre os presentes, o qual convida, para os quatro lugares de Secretários, Senadores das representações partidárias mais numerosas (art. 3º, I a III, RISF). Nas sessões preparatórias do Senado, não é lícito o uso da palavra, salvo para declaração pertinente à matéria que nelas deva ser tratada (art. 3º, VII, RISF).
19. No **início de legislatura**, há **três sessões preparatórias** no Senado: na primeira, os Senadores eleitos prestam o **compromisso regimental de posse**; na segunda, é realizada a **eleição do Presidente da Casa**; na terceira, ocorre a **eleição dos demais membros da Mesa**. Na **terceira sessão legislativa** ordinária, há apenas **duas sessões preparatórias** no Senado: a primeira, para a **eleição do Presidente da Casa**; a segunda, para a **eleição dos demais membros da Mesa** (art. 3º, V e VI, RISF). As deliberações nas sessões preparatórias do Senado, notadamente a eleição dos membros da Mesa, são tomadas por **maioria de votos, presente a maioria absoluta** dos Senadores (art. 47, CF; art. 3º, I; art. 60, *caput*; art. 288, *caput*, RISF). É a chamada

---

24 **Quórum** é o número mínimo de parlamentares presentes exigido pela Constituição Federal ou pelo Regimento Interno para que o Plenário ou uma Comissão funcione. Nos trabalhos legislativos, há os quóruns de abertura, de deliberação e de aprovação. **Quórum de abertura** (ou **de funcionamento**) é o número mínimo de Senadores para o início de uma sessão ou reunião. **Quórum de deliberação** (ou **de votação**) é a quantidade mínima de Parlamentares presentes para iniciar a votação de uma matéria. **Quórum de aprovação** é número mínimo de votos necessários para uma proposição ser considerada aprovada.

## **maioria simples**<sup>25</sup>.

20. Normalmente as duas Casas do Congresso Nacional se reúnem em **sessões separadas**, cada qual deliberando sobre as matérias de suas respectivas competências sem a presença da outra. Todavia, há casos em que ambas deliberam em **sessão conjunta**, quando elas se reúnem no mesmo recinto, para juntas discutir e votar as matérias sob sua apreciação<sup>26</sup> (sessão conjunta **deliberativa**) ou para realizar alguma solenidade (sessão conjunta **solene**). As sessões conjuntas

---

25 O quórum de aprovação de **maioria simples** (art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF) é a regra para as deliberações do Legislativo, seja em sessões preparatórias, em sessões deliberativas em geral ou em reuniões das Comissões. No momento apropriado, detalharemos este e os demais tipos de quóruns utilizados nas deliberações parlamentares.

26 A **sessão conjunta deliberativa**, apesar de reunir Câmara e Senado para apreciar conjuntamente determinada matéria, mantém a identidade de cada Casa, pois as votações das duas são computadas **separadamente**, verificando-se a quantidade de votos em uma Casa e depois na outra (**votação por Casa**) (art. 43, RCCN). É, portanto, uma sessão conjunta **bicameral**. Existe também a sessão conjunta deliberativa **unicameral**, mais rara, em que Senadores e Deputados Federais se reúnem sem distinção, como **Congressistas**, para deliberar sobre a matéria, havendo, portanto, uma única apuração de votos (**votação por cabeça**). São exemplos a **revisão constitucional** que ocorreu em 1993 (art. 3º, ADCT) e a **eleição indireta** de Presidente e Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional, quando a vacância nesses cargos ocorre nos últimos dois anos do mandato presidencial (art. 81, § 1º, CF; art. 5º, Lei nº 4.321/1964). A sessão conjunta (bicameral) valoriza as Casas Legislativas, notadamente o Senado, pois a matéria votada nesse tipo de sessão só é aprovada quando ambas as Casas a aprovam. A sessão unicameral, ao contrário, desprestigia a Câmara Alta, ao permitir a possibilidade de que apenas a Primeira Casa, em função do maior número de seus membros (513 Deputados), aprove uma matéria, mesmo que a maioria ou mesmo a unanimidade do Senado (81 Senadores) seja contrária ao assunto.

realizam-se normalmente no **Plenário da Câmara dos Deputados**, salvo escolha prévia de outro local devidamente anunciado, em geral o Plenário do Senado Federal (art. 3º, RCCN).

21. Além de outros casos previstos na CF, a Câmara e o Senado se reúnem em **sessão conjunta** para: **inaugurar a sessão legislativa** (normalmente em 2 de fevereiro de cada ano<sup>27</sup>); **elaborar ou reformar o Regimento Comum** do Congresso Nacional (RCCN) (é uma Resolução do Congresso Nacional – RCN, espécie legislativa cuja deliberação ocorre em sessão conjunta – art. 128, § 2º, RCCN); **regular a criação de serviços comuns** às duas Casas (também por RCN); **receber o compromisso** do Presidente e do Vice-Presidente da República e **dar-lhes posse** (em 1º de janeiro do primeiro ano da legislatura); conhecer dos **vetos** do Presidente da República a projetos de lei e deliberar sobre tais vetos (art. 57, § 3º, CF; art. 1º RCCN).
22. Os demais casos constitucionais de **sessão conjunta** são: i) **promulgação de emendas à Constituição** (art. 60, § 3º, CF; arts. 1º, III; e 85, RCCN); ii) **delegação da função legislativa** ao Presidente da República (leis delegadas) (art. 68, § 2º, CF; arts. 1º, IX; e 119 a 121, RCCN); iii) deliberação sobre os projetos das **leis orçamentárias**, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA)<sup>28</sup>, a Lei de Diretrizes

---

27 As reuniões marcadas para essas datas são transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaem em sábados, domingos ou feriados (art. 57, § 1º, CF).

28 A Lei do **Plano Plurianual (PPA)** estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, CF). O projeto de lei do PPA da União é encaminhado quadrienalmente ao Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 165, I, CF) até quatro meses antes (31 de agosto) do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, e é devolvido para sanção (concordância) presidencial até o

Orçamentárias (LDO)<sup>29</sup>, a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>30</sup> e as leis de créditos orçamentários adicionais<sup>31</sup> (art. 166, *caput*, CF; art. 1º,

---

encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro), tendo vigência de quatro anos, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente (art. 35, § 2º, I, ADCT).

- 29 A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, CF). O projeto de LDO da União é encaminhado anualmente ao Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 165, II, CF) até oito meses e meio antes (15 de abril) do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho) (art. 35, § 2º, II, ADCT).
- 30 A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** é a principal lei orçamentária do Estado e contém a previsão das receitas e a fixação das despesas públicas para o exercício (ano) seguinte (art. 165, § 8º, CF). O projeto de LOA da União é encaminhado anualmente ao Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 165, III, CF) até quatro meses antes (31 de agosto) do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) (art. 35, § 2º, III, ADCT).
- 31 Em relação à matéria orçamentária, há discussão no STF (MS 33729/DF) a respeito da forma de deliberação do Congresso Nacional sobre o projeto de **decreto legislativo de julgamento das contas anuais do Presidente da República** (art. 49, IX, CF). O Relator, Ministro Roberto Barroso, sinalizou que tal matéria deveria ser apreciada em **sessão conjunta**, mas o Plenário do Supremo ainda não se manifestou definitivamente sobre a questão. O Relator argumentou que tal interpretação decorreria dos seguintes argumentos constitucionais: (i) caráter exemplificativo do rol de hipóteses de sessões conjuntas (art. 57, § 3º, CF); (ii) natureza mista da Comissão incumbida do parecer sobre as contas (art. 166, § 1º, CF); (iii) reserva da matéria ao Regimento Comum, que disciplina as sessões conjuntas (art. 166, *caput* e § 2º, CF); (iv) previsão

V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006<sup>32</sup>); iv) deliberação sobre **resoluções do Congresso Nacional** em geral; v) deliberação sobre **medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001** que estavam em vigor na data da publicação dessa EC<sup>33</sup> (art. 2º, EC nº 32/2001; art. 20, *caput*; art. 22, RCN nº 1/2002); e vi) eleição dos membros do **Conselho de Comunicação Social** (art. 224, CF; art. 4º, § 2º, Lei nº 8.389/1991).

23. Por proposta das Mesas da Câmara e do Senado, poderão ser também realizadas **sessões conjuntas** para **homenagem a Chefes de Estado estrangeiros** e para **comemoração de datas nacionais** (art. 1º, § 1º, RCCN).

---

expressa da CF quando ela desejou a atuação separada das Casas em matéria de contas presidenciais (art. 51, II, CF); e (v) simetria entre a forma de deliberação das matérias de leis orçamentárias e a de verificação do respectivo cumprimento. O Relator dessa ação entendeu ainda que, para produzir efeitos, a rejeição das contas presidenciais deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Segundo ele, aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que devem ser consideradas aprovadas (raciocínio semelhante ao da apreciação de vetos pelo Congresso). Trata-se também de entendimento liminar, não confirmado pelo Plenário do STF.

- 32 A RCN nº 1/2006, dispõe sobre a Comissão Mista de Orçamentos (CMO) e o processo legislativo orçamentário. Nos termos do seu art. 1º, ela é parte integrante do RCCN.

- 33 Antes da edição da EC nº 32/2001, as medidas provisórias (MPVs) eram apreciadas em sessão conjunta do Congresso Nacional (RCN nº 1/1989). Hoje as MPVs são apreciadas por cada Casa do Congresso em sessão **separada** (art. 62, § 9º, CF). Todavia, o art. 2º da EC nº 32/2001 estabelece que as medidas provisórias editadas em data anterior à da sua publicação continuam em vigor até que MPV (ou lei) posterior as revogue ou até a deliberação definitiva do Congresso Nacional segundo a sistemática anterior, isto é, em sessão **conjunta** (art. 20, *caput*; art. 22, RCN nº 1/2002).

24. Têm **caráter solene**<sup>34</sup> as sessões conjuntas do Congresso Nacional de: i) inauguração da sessão legislativa; ii) compromisso e posse do Presidente e do Vice-Presidente da República; iii) promulgação de emendas à Constituição; iv) homenagens a Chefes de Estado estrangeiros; e v) comemorações de datas nacionais (art. 1º, § 2º, RCCN). Nas sessões solenes, não há deliberação de matérias. Hoje as demais sessões conjuntas têm **caráter deliberativo**<sup>35</sup>.
25. As sessões conjuntas que **não** têm data legalmente fixada são convocadas pelo Presidente do Senado Federal (na qualidade de Presidente do Congresso Nacional) ou por seu substituto<sup>36</sup>,

---

34 No **Congresso**, a sessão conjunta destinada a comemorações e homenagens é chamada de **solene**; no **Senado**, a sessão plenária dessa natureza é chamada de **especial** (art. 199).

35 O RCCN fala ainda em sessões conjuntas para simples **conhecimento** da chegada ao Congresso de determinadas matérias, ou para sua mera **leitura**, antes do efetivo início de seu trâmite. Tais sessões não têm caráter nem deliberativo nem solene. São as sessões conjuntas para conhecimento de veto (art. 1º, VI, primeira parte, RCCN), para leitura de projeto de lei orçamentária (art. 89, RCCN) e para conhecimento de mensagem do Presidente da República de solicitação de delegação da função legislativa (art. 119, *caput*, RCCN). A deliberação dessas proposições, após seu conhecimento, é feita posteriormente, em sessão conjunta deliberativa. Na prática, estão **em desuso** as sessões conjuntas para mero conhecimento ou leitura de matéria, razão pela qual dizemos no texto que **hoje** as sessões conjuntas que não são solenes são deliberativas.

36 O primeiro substituto do Presidente do Congresso Nacional não é o 1º Vice-Presidente do Senado Federal (que é o 1º substituto apenas do Presidente do **Senado**), nem o Presidente da Câmara dos Deputados, mas sim o 1º Vice-Presidente da Câmara, na qualidade de Vice-Presidente do Congresso Nacional, uma vez que os cargos da Mesa do Congresso são exercidos, **alternadamente**, pelos ocupantes dos cargos equivalentes na Câmara e no Senado (art. 57, § 5º, CF), conforme explicado adiante no texto. A Mesa do Congresso Nacional, portanto, é distinta das Mesas da



com prévia audiência da Mesa da Câmara dos Deputados (art. 2º, RCCN). As sessões conjuntas que possuem data fixada são: i) as de inauguração da sessão legislativa (normalmente em 2 de fevereiro de cada ano); e ii) as de posse ao Presidente e ao Vice-Presidente da República eleitos (1ª de janeiro do primeiro ano da legislatura). Mesmo essas costumam ser objeto de convocação pelo Presidente do Congresso, para definição do horário e por uma questão de transparência e publicidade.<sup>37</sup>

26. A direção das sessões conjuntas cabe ao **Presidente do Congresso Nacional**, quem preside também a **Mesa do Congresso Nacional**. Apenas no caso de **promulgação de emendas à Constituição**, a sessão conjunta não é conduzida pela Mesa do Congresso, mas pelas Mesas das duas Casas, por expressa previsão constitucional e regimental (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN). Em tal caso, preside a sessão conjunta o **Presidente do Senado Federal**, nessa condição.
27. A composição da **Mesa do Congresso Nacional** (assim como das Mesas de cada Casa) é de **um Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários** (art. 14, § 1º, RICD; art. 46, *caput*, RISF). O Presidente da Mesa do Congresso Nacional é o Presidente do Senado Federal e os demais cargos são exercidos, **alternadamente**, pelos ocupantes dos cargos equivalentes na Câmara e no Senado (art. 57, § 5º, CF; art. 48, III, RISF). Assim, o Primeiro Vice-Presidente do

---

Câmara e do Senado, de modo que o Presidente interino **do Senado Federal** não pode convocar nem presidir as sessões conjuntas, pois nem sequer é integrante da Mesa do Congresso, devendo a substituição ser feita pelos membros desta (STF: MS 24041/DF).

- 37 Além disso, no caso da sessão para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República em 1ª de janeiro do primeiro ano da legislatura, a convocação da sessão conjunta decorre da convocação extraordinária do Congresso Nacional, pois o evento ocorre no período de recesso.

Congresso é o Primeiro Vice-Presidente da Câmara; o Segundo Vice-Presidente do Congresso é o Segundo Vice-Presidente do Senado; o Primeiro-Secretário do Congresso é o Primeiro-Secretário da Câmara; e assim por diante. Note-se que o Presidente da Câmara não faz parte da Mesa do Congresso. Não obstante, por uma questão protocolar, nas sessões conjuntas **solenes**, ele também integra a Mesa, bem como, mediante convite, o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) (art. 53, *caput*, RCCN).

28. No período que normalmente seria de recesso parlamentar, pode ser convocada uma **sessão legislativa extraordinária (SLE)** (art. 49, IV; art. 57, § 6º, CF; art. 2º, II e § 4º, RICD; art. 2º, II, RISF). A **convocação extraordinária** do Congresso Nacional é feita pelo **Presidente do Senado Federal**<sup>38</sup>, em caso de decretação de **estado de defesa** (art. 136, § 5º, CF) ou de **intervenção federal** (art. 36, § 2º, CF); de pedido de autorização para a decretação de **estado de sítio** (art. 137, § 2º, CF); para decidir sobre a suspensão de qualquer dessas medidas (art. 49, IV, *in fine*, CF); e para **o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República**<sup>39</sup> (art. 57,

---

38 Neste caso, o Presidente do Senado atua como Presidente do Congresso Nacional. Ambas as Casas são convocadas. Não há previsão constitucional de convocação extraordinária de apenas uma das Casas do Congresso.

39 O Presidente e o Vice-Presidente da República tomam posse em **sessão conjunta** do Congresso Nacional (art. 57, § 3º, III, CF), prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil (art. 78, CF). O compromisso e a posse ocorrem em **1º de janeiro** do ano seguinte ao da eleição (art. 82, CF). Havendo, porém, necessidade de posse em data diversa, como em caso de falecimento ou renúncia do Presidente da República, com a assunção do Vice (art. 79, *caput*, CF), ou de vacância de ambos os cargos, realizando-se eleição extemporânea (art. 81, CF), a sessão ocorre na data convocada pelo Presidente do Senado, não sendo necessária a convocação extraordinária do Congresso, se o fato

§ 6º, I, CF). Trata-se de convocação **obrigatória** ou **compulsória**<sup>40</sup>, porque não pode ser recusada pelos membros das Casas.<sup>41</sup>

29. Em outros casos considerados de **urgência ou interesse público relevante**, também pode ser feita a convocação extraordinária do Congresso pelo **Presidente da República**, pelos **Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal** (juntos) ou por requerimento da **maioria de ambas as Casas** (a chamada **autoconvocação**). Tal convocação deve ser aprovada pela maioria absoluta de cada Casa, independentemente de quem teve a iniciativa, razão pela qual ela é uma convocação **facultativa** ou **voluntária**<sup>42</sup> (art. 57, § 6º, II, CF). Não obstante, há a necessidade de o Congresso se reunir pelo menos para votar a convocação, ainda que seja para rejeitá-la.<sup>43</sup>
30. Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente delibera sobre a **matéria para a qual foi convocado** e, se houver, sobre as **medidas provisórias** em vigor na data de convocação extraordinária, sendo estas automaticamente incluídas na pauta da convocação (art. 57, §§ 7º e 8º, CF). **É vedado o pagamento de**

---

ocorre durante a sessão legislativa ordinária.

40 FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 57.

41 A convocação extraordinária do Congresso Nacional em recesso deve ser feita em **24 horas**, no caso de decretação de **intervenção federal** (art. 36, § 2º, CF); ou em **cinco dias**, no caso de decretação de **estado de defesa** (art. 136, § 5º, CF) ou de solicitação para autorização de decretação de **estado de sítio** (art. 137, § 2º, CF).

42 FERREIRA, Pinto. *Ob. cit.*, p. 58.

43 A CF não prevê prazo para que o Congresso se reúna para votar a convocação extraordinária por motivo de urgência ou interesse público relevante (art. 57, § 6º, II, CF). Se o Congresso não se reúne até o fim do recesso, a convocação perde o objeto, pelo início do novo período legislativo.

**parcela indenizatória** em razão da convocação<sup>44</sup>. A sessão legislativa extraordinária se encerra com o **cumprimento de sua finalidade** ou com o **início do próximo período legislativo ordinário**.

---

44 Antes da Emenda Constitucional (EC) nº 50/2006, era autorizado o pagamento de parcela indenizatória no valor máximo do subsídio mensal dos Parlamentares (art. 57, § 7º, CF, na redação anterior à EC nº 50/2006).

## II. Regimento Interno do Senado Federal

31. Compete privativamente ao Senado Federal elaborar seu Regimento Interno (art. 52, XII, CF). O **Regimento Interno do Senado Federal (RISF)** é uma **Resolução do Senado Federal (Resolução nº 93/1970)**, pois as matérias de competência privativa da Câmara Alta (art. 52; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, CF) são reguladas por tal espécie de norma (art. 213, III, RISF). A resolução possui **status de lei**, por ser uma das **espécies legislativas** produzidas pelo processo legislativo<sup>45</sup> (art. 59, VII, CF; art. 109, III, RICD).
32. O Regimento Interno é a norma legal competente para dispor sobre as matérias relativas à organização e ao funcionamento da respectiva Casa legislativa (art. 51, III e IV; art. 52, XII e XIII, CF), notadamente no tocante ao exercício das funções típicas de **legislar** (arts. 47, 48 e 57 a 69, CF) e **fiscalizar** a administração pública (arts. 49 e 50;

---

45 **Processo legislativo** é o instrumento ou método por meio do qual o Estado elabora as leis. **Espécie legislativa** é o tipo de norma legal produzida pelo processo legislativo. O processo legislativo compreende a elaboração das seguintes espécies legislativas: **emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções** (art. 59, CF). Estudaremos o processo legislativo e as espécies legislativas adiante nesta obra. Existe ainda o chamado **decreto autônomo**, editado pelo Presidente da República (art. 84, VI, CF), que, embora possua *status* legal, não é produzido pelo processo legislativo no Parlamento (não confundir decreto legislativo com decreto do Executivo – aprofundaremos as diferenças entre os dois futuramente). Os Regimentos Internos dos Tribunais do Poder Judiciário (art. 96, I, *a*, CF) e dos Tribunais de Contas (art. 73, *caput, in fine*, CF) também são normas com força legal elaboradas fora do processo legislativo.

art. 51, II; art. 52, III a XI e XV; arts. 57 e 58; arts. 70 e 71, CF), bem como em relação à função atípica de **judgar** autoridades por crimes de responsabilidade (art. 51, I; art. 52, I e II, e parágrafo único, CF). Nesse sentido, o regimento interno regulamenta diretamente os dispositivos constitucionais referentes a essas matérias no âmbito do respectivo órgão.

33. Quanto ao regime jurídico aplicado aos Parlamentares, chamado de **Estatuto dos Congressistas** (arts. 53 a 56, CF), com regras sobre direitos, prerrogativas, deveres e vedações inerentes ao exercício do mandato, bem como causas de perda de mandato e o devido processo legal para tanto, seu detalhamento pode ser feito tanto pelo regimento interno como por resolução específica sobre o tema.<sup>46</sup>
34. Já as questões referentes à função **administrativa** atipicamente exercida pelo Parlamento (art. 51, IV; art. 52, XIII, CF), como a gestão de seus bens e de seus servidores, bem como a estrutura e o funcionamento da secretaria da Casa e de outros órgãos compostos por servidores públicos, costumam, em geral, ser reguladas não pelo regimento interno, mas por outras resoluções.<sup>47</sup> Alguns órgãos de natureza administrativa compostos por **Parlamentares** podem ser objeto de resoluções apartadas<sup>48</sup> ou ser tratados no próprio regimento interno<sup>49</sup>.

---

46 Por exemplo, temos no Senado a Resolução nº 20/1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

47 A exemplo, no Senado, do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), atualizado anualmente por nova resolução (em setembro de 2020, o RASf estava consolidado pela RSF nº 13/2018).

48 São exemplos no Senado: RSF nº 9/2013 (Procuradoria Especial da Mulher), RSF nº 40/1995 (Procuradoria Parlamentar) e RSF nº 17/1993 (Corregedoria Parlamentar).

49 Como faz o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 20-A a 21-K, RICD).

35. O RISF é uma **norma interna corporis** da Câmara Alta, isto é, um diploma que regula assuntos relativos ao funcionamento interno do órgão. A observância dos atos *interna corporis* é assunto interior ao Parlamento, sendo insuscetível de apreciação judicial, pois, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF) (ADI 4425/DF, MS 22494/DF, MS 24356/DF), a interferência do Judiciário em tal caso representaria ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF). Deve o Legislativo, portanto, resolver ele mesmo a melhor forma de observar suas normas internas. Tal raciocínio, porém, vale para a avaliação do descumprimento de normas **puramente** ou **meramente regimentais** (que são previstas apenas no Regimento Interno). Caso a norma interna seja também a reprodução de uma norma constitucional, sua inobservância será, sim, passível de correção judicial.
36. Em razão do **caráter político do Parlamento**, o Regimento Interno é efetivamente aplicado **quando não há acordo em sentido diverso** na Casa. Essa é uma regra que, a princípio, pode soar estranha ao operador do Direito, pois, em geral, as leis de Direito Público são cogentes, obrigatórias, ao contrário das regras de Direito Privado, que podem ser dispositivas, isto é, aplicáveis apenas na ausência de regra derivada da manifestação de vontade das partes (ex.: arts. 94, 287, 296, 327, CC/2002). No Poder Legislativo, porém, em homenagem ao **princípio democrático**<sup>50</sup>, deve prevalecer o diálogo e a negociação nos trabalhos. Não havendo consenso, lança-se mão, então, do Regimento Interno para disciplinar as atividades da Casa, inclusive no tocante à proteção dos direitos das minorias. Vale lembrar que isso é válido para as regras **puramente regimentais**, que são as efetivamente de caráter *interna corporis*. Sendo a regra interna reprodução de norma constitucional, não há que se falar em poder de disposição dos Parlamentares quanto a sua aplicação.

---

50 O **princípio democrático** reza que o titular do poder político é o **povo**, que o exerce diretamente ou por meio de **representantes eleitos** (art. 1º, parágrafo único, CF).

37. Embora seja norma com força de lei, o RISF não pode ser alterado por lei ordinária. Há uma divisão constitucional das matérias sobre as quais cada espécie legislativa pode tratar. Os assuntos *interna corporis* são regulados por resolução da própria Casa, logo, sua alteração deve ser feita por nova resolução (art. 401, *caput*, RISF). Outros assuntos, externos ao Parlamento, são veiculados em lei ordinária ou complementar, conforme previsto na CF.<sup>51</sup>
38. Outras Resoluções do Senado também tratam de assuntos *interna corporis*, embora não estejam formalmente inseridas no RISF, por exemplo, a Resolução nº 20/1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar)<sup>52</sup>. Em geral, tais resoluções são consideradas parte integrante do Regimento Interno.

---

51 Veremos melhor as matérias próprias de cada espécie legislativa na parte referente ao processo legislativo.

52 Outros exemplos são: RSF nº 19/2015 (Programa e-Cidadania), RSF nº 9/2013 (Procuradoria Especial da Mulher), RSF nº 42/2010 (Programa Senado Jovem Brasileiro), RSF nº 40/1995 (Procuradoria Parlamentar), RSF nº 17/1993 (Corregedoria Parlamentar), além do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf).



### III. Senadores

39. Cada Estado e o Distrito Federal elegem três **Senadores** (art. 46, § 1º, CF). Como hoje existem 26 Estados e o DF, temos um total de  $27 \times 3 = 81$  **Senadores da República**. Embora os Senadores representem os Estados e o DF, eles são também, como os Deputados Federais, **eleitos diretamente** pelo povo, e não indicados pelos Governos ou pelos Parlamentos dos entes federativos que representam.
40. Para ser **candidato** a cargo público eletivo no Brasil, é necessário que o indivíduo atenda às seguintes **condições de elegibilidade** (art. 14, § 3º, CF): i) nacionalidade brasileira; ii) pleno exercício dos direitos políticos; iii) alistamento eleitoral; iv) domicílio eleitoral na circunscrição; v) filiação partidária; e vi) idade mínima para o cargo (no caso de Senador, 35 anos), comprovada na data da posse (art. 11, § 2º, Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições). São **inelegíveis** para cargo público: i) os que não podem alistar-se como eleitores (**inalistáveis**); ii) os **analfabetos** (art. 14, § 4º, CF); e iii) os alcançados por outros casos de inelegibilidade estabelecidos em lei complementar (art. 14, § 9º, CF; LC nº 64/1990 – Lei das Inelegibilidades). São **inalistáveis os estrangeiros** e, durante o período do serviço militar obrigatório, os **conscritos**<sup>53</sup> (art. 14, § 2º, CF). O chefe de Poder Executivo (Presidente da República, Governador de Estado ou do Distrito Federal e Prefeito municipal) que deseja concorrer a **outro** cargo público (não se trata de reeleição) deve renunciar ao respectivo mandato até seis meses antes do pleito (art. 14, § 6º, CF).

---

53 **Conscrito** é o indivíduo convocado pelas Forças Armadas para a prestação do serviço militar obrigatório.

41. Cada Senador é eleito com dois **Suplentes** (art. 46, § 3º, CF). O Suplente é convocado para assumir o mandato em caso de **vaga**, de **investidura em certas funções do Executivo** (art. 56, I, CF; art. 39, II, RISF) ou de **licença do titular superior a 120 dias** (art. 56, § 1º, CF; art. 45, RISF).
42. Os dois Suplentes de Senador **fazem parte da chapa** do titular. Sua definição, portanto, obedece a uma sistemática diferente da dos Suplentes de Deputado Federal, que são os mais votados do partido ou coligação<sup>54</sup> do titular, organizados em ordem decrescente da votação obtida (o mais votado não eleito do partido ou coligação é o primeiro Suplente da legenda, o segundo mais votado é o segundo Suplente e assim por diante).
43. Ocorre **vaga** do mandato em caso de **falecimento** ou **renúncia** do titular e nas hipóteses de **perda do mandato** (art. 28). Em qualquer hipótese, a ocorrência de vacância em mandato de Senador deve ser comunicada ao Plenário do Senado pelo Presidente da Casa (art. 31).
44. A **renúncia expressa escrita**, seja de Senador titular ou de Suplente, é feita por **comunicação de renúncia** dirigida por escrito à Mesa, com firma reconhecida. Essa renúncia independe da aprovação do Senado, mas somente se torna efetiva e irrevogável depois de lida no Período do Expediente<sup>55</sup> e publicada no Diário do Senado Federal (DSF) (art. 29, *caput*).
45. O Senador ou o Suplente em exercício também pode fazer diretamente em Plenário a **renúncia expressa oral** ao mandato, a qual, do

---

54 A partir das eleições de 2020, fica vedada a celebração de coligações partidárias nas eleições proporcionais (art. 17, § 1º, CF; art. 2º, EC nº 97/2017).

55 O **Período do Expediente** é a primeira fase da sessão plenária do Senado, destinada à leitura do expediente (requerimentos e comunicações de Senadores, documentos recebidos pela Casa etc.) e aos oradores inscritos (art. 156).

mesmo modo, também só se torna efetiva e irrevogável depois da sua publicação no DSF (art. 29, parágrafo único).

46. Há também os casos de **renúncia tácita** (art. 30), quais sejam: Senador que não presta o compromisso de posse no prazo estabelecido no RISF (art. 4º, § 6º); e Suplente convocado que não entra em exercício no prazo regimental (art. 5º, § 1º). Em caso de renúncia tácita, **qualquer Senador** pode interpor recurso ao Plenário contra a comunicação de vacância (art. 30), até o dia útil seguinte ao da publicação dela. Nesse caso, o Plenário ouve a **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)** antes de decidir (art. 31, parágrafo único).
47. As hipóteses de **perda do mandato** são (art. 55, CF; art. 32, RISF): i) infração das proibições do art. 54 da CF (as chamadas **incompatibilidades** dos Congressistas)<sup>56</sup>; ii) quebra de **decoro parlamentar**<sup>57</sup>; iii) não comparecimento, em cada sessão legislativa

---

56 Art. 54, CF: o Parlamentar não poderá: a) **desde a expedição do diploma**: firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo por contrato de cláusulas uniformes; aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nessas entidades; b) **desde a posse**: ocupar cargo ou função exonerável *ad nutum* (de ofício) nessas entidades; patrocinar causa de interesse dessas entidades; ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público nem nesta exercer função remunerada; ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo. O **diploma** da Justiça Eleitoral é o documento que atesta o resultado das eleições, dando aptidão ao candidato eleito para assumir o cargo. A diplomação ocorre logo após as eleições, antes de o eleito tomar posse.

57 **Decoro parlamentar** é um conceito jurídico indeterminado. Pode ser entendido como o conjunto de condutas morais e legais compatíveis com o exercício digno do mandato. É incompatível com o **decoro parlamentar**, além dos casos definidos

anual, à **terça parte** das sessões plenárias **deliberativas ordinárias**<sup>58</sup>, salvo licença ou missão autorizada (perda por **inassiduidade**); iv) perda ou suspensão dos **direitos políticos**<sup>59</sup>; v) decretação pela **Justiça Eleitoral**; e vi) **condenação criminal** transitada em julgado (isto é, por decisão definitiva, da qual não caiba mais recurso). A perda do mandato pode ser caso de **cassação**, quando o Plenário efetivamente **decide** que o Parlamentar deve perder o mandato,

---

no Regimento Interno da Casa, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas (art. 55, § 1º, CF; art. 32, § 1º, RISF). No Senado Federal, o assunto é detalhado na RSF nº 20/1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Alta. A avaliação do decoro parlamentar abrange, em princípio, apenas os comportamentos relativos à atividade parlamentar (**critério funcional**) e ocorridos durante o exercício do mandato (**critério temporal**), embora alguns entendam que possa haver quebra de decoro por atos desabonadores da vida pessoal e também por condutas anteriores ao mandato. O STF (MS nº 23388/DF) já entendeu cabível a perda do mandato por quebra de decoro parlamentar decorrente de ato praticado em mandato **anterior**, isto é, no caso em que o Parlamentar praticou o ato quando era titular de outro mandato na legislatura passada.

- 58 O art. 55, III, da CF fala simplesmente em sessões ordinárias. Já o art. 32, III, e o art. 38 do RISF esclarecem que, para tal fim, são computadas apenas as sessões ordinárias **deliberativas**, isto é, aquelas que possuem Ordem do Dia previamente designada. A **Ordem do Dia** é fase da sessão plenária na qual ocorrem a discussão e a votação das proposições legislativas (notadamente projetos de lei e propostas de emendas à Constituição).
- 59 Art. 15, CF: É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII, CF; improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, CF.

ou de **extinção**, quando a Mesa apenas **declara** o fim do mandato, por fato já ocorrido.

48. Nos casos de perda de mandato decorrentes de infração às incompatibilidades (art. 54, CF), quebra de decoro parlamentar ou condenação criminal transitada em julgado<sup>60</sup>, a perda do mandato é **decidida pela maioria absoluta da Casa** (há uma votação em Plenário). A deliberação ocorrerá mediante provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional (mesmo que a representação seja apenas na outra Casa), assegurada a ampla defesa ao Parlamentar (art. 55, § 2º, CF; art. 32, § 2º, RISF). Após a Emenda Constitucional (EC) nº 76/2013, essa votação, que antes era secreta, passou a ser **aberta**. A perda do mandato parlamentar decorrente dessa decisão do Plenário é de natureza **constitutiva** e representa a **cassação** do mandato.
49. Nos casos de perda de mandato decorrentes de não comparecimento à terça parte das sessões deliberativas ordinárias (inassiduidade), perda ou suspensão dos direitos políticos ou decretação da Justiça Eleitoral, a perda é apenas **declarada pela Mesa da Casa** (não há votação, apenas a declaração da Mesa de que a perda do mandato

---

60 Há muita discussão sobre a perda do mandato de parlamentar condenado criminalmente por sentença definitiva não ser automática (**extinção**), mas decidida pela Casa legislativa (**cassação**). Isso porque, se o Parlamento decide manter o mandato do condenado, há a situação esdrúxula de um Congressista condenado criminalmente exercer o mandato popular. O STF ainda não pacificou seu entendimento, possuindo decisões tanto pela perda automática do mandato nesse caso, afastando-se da literalidade da CF (Ação Penal nº 470/MG – Mensalão), como pelo condicionamento da perda à decisão do Legislativo (Ação Penal nº 565/RO). Tramita na Câmara dos Deputados a PEC nº 313/2013 (já aprovada no Senado como a PEC nº 18/2013) para prever expressamente a perda automática do mandato nesse caso, quando a decisão judicial tem como efeito tal perda.

ocorreu). A declaração ocorre de ofício, isto é, por iniciativa da própria Mesa; ou mediante provocação de qualquer membro da Casa ou de partido político representado no Congresso Nacional (mesmo que a representação seja apenas na outra Casa), assegurada também a ampla defesa ao Parlamentar (art. 55, § 3º, CF; art. 32, § 3º, RISF). A perda do mandato parlamentar decorrente desse ato da Mesa é de natureza **declaratória** e tão somente reconhece a **extinção** do mandato.

50. Pelas regras regimentais, a perda do mandato de Senador é decidida pelo Plenário do Senado mediante iniciativa da **Mesa**, do **Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP)** ou de **partido político** representado no Congresso Nacional (art. 13, Resolução do Senado Federal – RSF nº 20/1993 – Código de Ética e Decoro Parlamentar). A representação oferecida pela Mesa ou por partido político é encaminhada inicialmente ao Conselho de Ética (art. 14, RSF nº 20/1993), o qual, portanto, em qualquer caso, opina sobre a matéria. Se o CEDP, em seu parecer<sup>61</sup>, conclui pela procedência da representação, ele propõe ao final o texto do **projeto de resolução do Senado (PRS)** de perda do mandato (art. 17-I, § 2º, RSF nº 20/1993). O Código de Ética prevê que o parecer emitido pelo Conselho deve ser encaminhado à **CCJ** para o exame dos aspectos constitucionais, legais e jurídicos (art. 17-O, § 2º, RSF nº 20/1993). Assim, hoje, nos termos do Código de Ética, quem opina sobre o **mérito** (conteúdo) da representação é o **CEDP**, após o que a **CCJ** opina sobre a **constitucionalidade**, a **legalidade** e a **juridicidade**<sup>62</sup> da decisão do Conselho. Depois

---

61 **Parecer** é a proposição por meio da qual uma Comissão (ou outro colegiado legislativo) se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo (art. 126, RICD). Caso a matéria em estudo seja outra proposição (ex.: um parecer sobre um projeto de lei), o parecer é considerado uma proposição acessória à proposição principal em estudo.

62 **Em sentido amplo**, a **juridicidade** é a conformidade ao Direito como um todo.

de emitidos os pareceres do CEDP e da CCJ, a matéria é então encaminhada à Mesa e, uma vez lida e publicada, é incluída em Ordem do Dia<sup>63</sup> (art. 17-O, § 3º, RSF nº 20/1993)<sup>64</sup>.

51. Os pareceres da CCJ e do CEDP sobre representação para a perda de mandato são **lidos** em Plenário e então **publicados** no Diário do Senado Federal (DSF) e em avulso<sup>65</sup> eletrônico (art. 32, § 5º). Após

---

Dizemos que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e seu conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica. A **constitucionalidade** é o aspecto da juridicidade referente à conformidade da matéria com a Constituição Federal. A **legalidade** é a adequação do tema às leis infraconstitucionais em vigor (leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias etc.), sendo chamada de **regimentalidade**, quando se refere à sua adequação com o Regimento Interno da Casa. Pode-se falar ainda em **juridicidade em sentido estrito**, quanto à observância aos demais aspectos do Direito, como os princípios jurídicos, a jurisprudência e a **técnica legislativa** (procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais). A análise de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de uma proposição representa o seu exame de **admissibilidade**. Para saber mais sobre esse tema, ver: OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 20 nov. 2019.

- 63 A **Ordem do Dia** é fase da sessão plenária na qual ocorrem a discussão e a votação das proposições legislativas. Por extensão, pode-se falar também, ainda que pouco usual, em Ordem do Dia da Comissão, para se referir à pauta deliberativa de uma reunião de Comissão.
- 64 Com essa sistemática do Código de Ética, entendemos que ficou tacitamente revogado o art. 33 do RISF, que previa a designação de uma Comissão composta de nove membros para a instrução da matéria.
- 65 **Avulso** é a cópia dos documentos referentes ao processo legislativo de alguma pro-

a publicação, os pareceres são **incluídos na Ordem do Dia**, após o **interstício**<sup>66</sup> regimental de **três dias úteis** (art. 280)<sup>67</sup>, nos casos que dependem de decisão do Plenário (art. 32, § 5º, I). O Plenário vota o projeto de resolução do Senado (PRS) proposto pelo CEDP (art. 35, RISF), o qual, se aprovado, é transformado em norma jurídica (Resolução do Senado Federal – RSF), com a consequente cassação do mandato do Senador. Já nos casos de perda de mandato decorrentes de hipóteses que dependem apenas de declaração da Mesa, os pareceres são **encaminhados à Mesa** para decisão<sup>68</sup> (art. 32, § 5º, II<sup>69</sup>).

---

posição, distribuído aos Senadores para conhecimento da matéria. O avulso inclui a proposição, seus pareceres e despachos, além de outros documentos relativos ao assunto em tramitação. Hoje o avulso físico (em papel) tem sido substituído pelo **avulso eletrônico** (normalmente em formato “pdf”), publicado no site do Senado Federal.

- 66 **Interstício** é o prazo mínimo entre dois atos de um processo. É de **três dias úteis** o interstício entre a publicação dos avulsos eletrônicos dos pareceres das Comissões e o início da discussão ou da votação da matéria (art. 280).
- 67 Pode haver **dispensa de interstício e de prévia publicação** de avulso eletrônico para a inclusão de matéria em Ordem do Dia, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, desde que a proposição esteja há mais de **cinco dias** em tramitação no Senado (art. 281).
- 68 Essa decisão da Mesa não é verdadeiramente de mérito, pois o caso é de decisão vinculada: verificada a hipótese de perda do mandato, ela deve obrigatoriamente declarar a perda. Note-se a diferença: o Plenário **decide**, discricionariamente, se decreta ou não a perda de mandato, nos casos a ele submetidos; a Mesa **declara**, vinculadamente, a perda do mandato, nos casos de sua competência. Mesmo neste caso, porém, o Parlamentar só perde o mandato após a declaração da Mesa.
- 69 Embora o art. 32, § 5º, II, do RISF cite que há parecer da CCJ apenas no caso de não comparecimento à terça parte das sessões deliberativas ordinárias, nada impede que a Comissão seja ouvida também nos casos de perda ou suspensão dos direitos políticos ou de decretação da Justiça Eleitoral, com base no art. 102, I; e II, *h*, do



52. Durante todo o processo referente à perda do mandato, o acusado pode assistir, pessoalmente ou por procurador, a todos os atos e diligências e requerer o que julgar conveniente aos interesses da defesa (art. 34).
53. Uma vez submetido a processo que vise ou possa levar à perda do seu mandato, o Parlamentar não pode renunciar. Se o faz, a renúncia tem seus efeitos **suspensos** até a deliberação final do processo (art. 55, § 4º, CF). Isso é importante especialmente quando o Parlamentar puder perder o mandato por infração ao art. 54 da CF ou por quebra de decoro parlamentar, pois, nesses casos, ele fica **inelegível** por oito anos, contados a partir do término do mandato que vier a perder (art. 1º, I, b, LC nº 64/1990 – Lei das Inelegibilidades). O Congressista que perde o mandato por perda ou suspensão dos direitos políticos ou por condenação criminal em sentença transitada em julgado fica também inelegível, até reaver o pleno exercício dos direitos políticos, no primeiro caso (art. 14, § 3º, II, CF); ou enquanto durarem os efeitos da sentença, no segundo caso (art. 15, III, CF), sendo que, para os crimes previstos na Lei das Inelegibilidades, a condição de inelegível dura por oito anos após o cumprimento da sentença (art. 1º, I, e, LC nº 64/1990).
54. As **funções do Executivo** previstas no art. 56, I, da CF (e no art. 39, II, RISF), que autorizam a convocação do Suplente, quando o titular do mandato as assume, são: Ministro de Estado; Governador de Território; Secretário de Estado, do DF, de Território ou de Prefeitura **de Capital**; e chefe de missão diplomática **temporária**<sup>70</sup>. Nesses

---

RISF. Frise-se apenas que hoje o parecer da CCJ é apenas quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade (admissibilidade) do parecer emitido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

- 70 As missões diplomáticas podem ser **permanentes**, como embaixadas e consulados, com a tarefa de manter relações contínuas e permanentes entre os Estados; ou

casos, o Suplente assume imediatamente o mandato, ainda que a previsão seja de que o titular exercerá o cargo por menos de 120 dias (art. 56, § 1º, CF). Quando o Parlamentar assume tais funções do Executivo, ele pode optar pela remuneração do seu mandato (art. 56, § 3º, CF). O Senador deve comunicar ao Presidente da Casa sempre que assumir algum desses cargos (art. 39, II, RISF).

55. As **licenças** ao Senador podem ser por motivo de **saúde (doença)**, instruída com laudo de inspeção de saúde (art. 43, I), ou para tratar, sem remuneração, de **interesse particular**, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse 120 dias por sessão legislativa (art. 56, II, CF; art. 43, II, RISF). Os casos de licença são decididos pela Mesa, com recurso para o Plenário (art. 40, § 5º). É permitido ao Senador desistir a qualquer tempo da licença, salvo se tiver sido convocado Suplente, quando a desistência somente pode ocorrer após prazo superior a 120 dias (art. 43, § 3º).
56. São **equivalentes** à licença por motivo de **saúde a licença à gestante (ou licença-maternidade)**, a **licença à adotante** e a **licença-paternidade**, todas **remuneradas** (art. 43, § 4º). É concedida à Senadora gestante **licença à gestante (ou licença-maternidade)** de **120 dias** (art. 43, § 5º). Hoje essa licença pode ser prorrogada<sup>71</sup>,

---

**temporárias**, com o objetivo de cumprir determinada missão de caráter transitório, como uma negociação específica ou a representação do País em certo evento ou cerimônia.

- 71 O art. 1º da Lei nº 11.770/2008 prevê, para a iniciativa privada, a extensão da licença-maternidade por sessenta dias. O art. 2º dessa Lei autoriza a administração pública a instituir programa de prorrogação de tal licença. Vigora hoje no Senado Federal o Ato do Presidente do Senado (ATS) nº 22/2016, que aplica no âmbito do Senado a prorrogação de sessenta dias de que trata a citada Lei. Embora o Ato se destine às servidoras da Casa, o interesse superior do menor autoriza que tais regras sejam estendidas às Senadoras.

mediante requerimento da Senadora, por mais sessenta dias, totalizando **180 dias**. A **licença à adotante** é concedida à Senadora ou ao Senador<sup>72</sup> que **adota** ou obtém **guarda judicial** de criança. A duração dessa licença é de 120 dias, independentemente da idade do adotado (art. 43, § 6º)<sup>73</sup>. Do mesmo modo, cabe a extensão da licença por mais sessenta dias, mediante requerimento de quem adota<sup>74</sup>. É concedida ao Senador **licença-paternidade** ou **licença ao adotante** de cinco dias, respectivamente, pelo nascimento ou adoção de filho (art. 43, § 7º)<sup>75</sup>. Hoje essa licença pode ser prorrogada por

---

72 O art. 43, § 6º, do RISF menciona a licença-adotante apenas à Senadora, mas, tendo em vista o interesse superior do adotado, a licença-adotante deve ser concedida também ao adotante do sexo masculino (solteiro ou cônjuge ou companheiro homoafetivo). Hoje, inclusive, o art. 71-A da Lei nº 8.213/1991, a qual dispõe sobre os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), prevê que tanto o segurado como a segurada da Previdência Social que adota ou obtém guarda judicial para fins de adoção de criança tem direito ao salário-maternidade por 120 dias, regra que pode ser aplicada por analogia aos servidores públicos e aos Senadores.

73 Embora o art. 43, § 6º, do RISF estabeleça durações diferentes da licença à adotante, conforme a idade do adotado, o STF decidiu (RE 778889/PE, com repercussão geral) que não é possível fixar prazos diversos da licença-adotante em função da idade da criança adotada, pois, quanto mais velha a criança e maior o tempo de internação compulsória em instituições, maior tende a ser a dificuldade de adaptação à família adotiva.

74 O ATS nº 22/2016 equipara a licença à adotante à licença-maternidade, prevendo a duração de ambas por 120 dias, e aplica no âmbito do Senado a prorrogação de sessenta dias de que trata a Lei nº 11.770/2008, para ambas as licenças. Embora o Ato se destine aos servidores da Casa, o interesse superior do menor autoriza que tais regras sejam estendidas aos Senadores.

75 O STF decidiu (RE 778889/PE) que os prazos da licença-adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença-gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações, tendo em vista a igualdade entre filhos biológicos e adotados e a

mais quinze dias<sup>76</sup>, mediante requerimento do Senador, totalizando **20 dias**.

57. São previstas também no RISF a **licença concedida**, para o Senador temporariamente privado da liberdade (**prisão processual** ou **cautelar**<sup>77</sup>), em virtude de processo criminal em curso (art. 44); e a **licença autorizada**, para o Senador candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República, no período entre o registro da candidatura no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a apuração das eleições, inclusive as de segundo turno, quando for o caso. Para concessão da licença autorizada, o Senador deve encaminhar à Mesa

---

doutrina da proteção integral da criança. Além disso, tendo em vista o interesse superior do adotado, a licença-adotante de 120 dias (e sua prorrogação de sessenta dias) deve ser concedida também ao adotante do sexo masculino (solteiro ou cônjuge ou companheiro homoafetivo). Assim, a duração de cinco dias para a licença-adotante é aplicável quando o cônjuge ou companheiro do Senador já tenha recebido a licença-maternidade ou a licença-adotante de 120 dias. Há também a tendência de se reconhecer ao pai biológico a licença-paternidade de 120 dias (e sua prorrogação), em situações de ausência da mãe (ex.: morte da genitora).

- 76 O art. 1º da Lei nº 11.770/2008 prevê, para a iniciativa privada, a extensão da licença-paternidade por quinze dias. O art. 2º dessa Lei autoriza a administração pública a instituir programa de prorrogação de tal licença. Vigora hoje no Senado Federal o ATS nº 22/2016, que aplica na Casa essa prorrogação. Embora o Ato se destine aos servidores da Casa, o interesse superior do menor autoriza que tais regras sejam estendidas aos Senadores.
- 77 As prisões criminais podem ser **penais**, em razão de juízo de culpabilidade, por decisão judicial definitiva, isto é, de que não caiba mais recurso (decisão transitada em julgado) (STF: ADCs nºs 43, 44 e 54); e **processuais** ou **cautelares**, decretadas antes da condenação final, para o bom andamento da investigação ou do processo penal, havendo nessa categoria a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária (art. 283, CPP).

certidão comprobatória do registro de sua candidatura perante a Justiça Eleitoral (art. 44-A).

58. O **Suplente** só assume o mandato por **licença** do titular quando esta é **superior a 120 dias** (art. 56, § 1º, CF). É permitido ao Senador desistir a qualquer tempo da licença, salvo se, em virtude dela, houver sido convocado Suplente, quando a desistência somente pode ocorrer após 120 dias (art. 43, § 3º, RISF)<sup>78</sup>. Ocorrendo vaga e não havendo Suplente, deve ser feita eleição para preencher a vaga, se faltarem **mais de quinze meses** para o término do mandato (art. 56, § 2º, CF).
59. Os Senadores são **invioláveis, civil e penalmente**, por suas **opiniões, palavras e votos** (art. 53, *caput*, CF).<sup>79</sup> É a chamada **imunidade ou inviolabilidade material**, a qual permite que o Senador atue com ampla liberdade de expressão nas discussões e votações do Poder Legislativo e defenda sem restrições indevidas os interesses de seus representados (liberdade de expressão ou, na expressão inglesa, ***freedom from speech***). Em razão dela, o parlamentar não pode cometer, por exemplo, ao se expressar, os crimes de calúnia, difamação ou injúria. Há **exclusão da ilicitude** do fato, nesses casos. As manifestações proferidas fora do recinto do Congresso Nacional são alcançadas pela imunidade quando relativas ao exercício do

---

78 Há, contudo, precedentes de desistência da licença por interesse particular após menos de 120 dias, mesmo tendo sido convocado o Suplente (ex.: Senadora Lúcia Vânia, em 2018; Senadora Kátia Abreu, em 2018 e 2019).

79 O Senador é inviolável civil e penalmente por suas opiniões, palavras e votos, mas não por suas **condutas**, que podem, conforme o caso, configurar ilícito gerador de responsabilidade civil, penal ou administrativa, inclusive por improbidade administrativa. O Senador pode também, a depender da situação, ficar sujeito a procedimento disciplinar por **quebra de decoro parlamentar** (art. 55, II e § 1º, CF; RSF nº 20/1993 – Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal).

mandato. Já as proferidas dentro do Congresso são sempre assim consideradas.

60. Desde a expedição do diploma pela Justiça Eleitoral<sup>80</sup>, os Senadores são submetidos a julgamento perante o STF (art. 53, § 1º, CF). É o chamado **foro especial por prerrogativa de função**, conhecido também como **foro privilegiado**. Assim, caso venham a ser processados criminalmente, os Senadores respondem diretamente no STF, em instância única. O foro especial vale apenas para a **instância criminal**<sup>81</sup>. A prerrogativa de foro exige também que **inquéritos policiais** contra Congressistas sejam instaurados perante o STF, após a Corte ter autorizado a investigação. O STF decidiu (AP 937/RJ) que o foro especial **de Deputados Federais e Senadores** é aplicável apenas aos crimes cometidos: i) **durante o exercício do atual mandato** (critério temporal); e ii) **relacionados às funções desempenhadas no mandato** (critério funcional).<sup>82</sup> O foro privilegiado cessa com o término do mandato. Nesse caso, se há ação penal em curso em face do Parlamentar, ela é remetida à instância comum competente, para prosseguimento do processo<sup>83</sup>.

---

80 O diploma da Justiça Eleitoral é o documento que atesta o resultado das eleições, dando aptidão ao candidato eleito para assumir o cargo. A diplomação ocorre logo após as eleições, antes de o eleito tomar posse.

81 Ações de improbidade administrativa e ações populares em face de Parlamentares, por exemplo, ações da esfera cível, são processadas e julgadas originariamente na primeira instância.

82 O entendimento do STF na AP 937 QO/RJ é válido apenas para o foro privilegiado de Congressistas, não para o de outras autoridades. Todavia, os critérios dessa decisão têm sido seguidos por outros Tribunais. Por exemplo, o STJ já decidiu (APn nº 866/DF, APn nº 857/DF) que o foro por prerrogativa de função de Governadores e Conselheiros de Tribunais de Contas no STJ (art. 105, I, a, CF) também fica restrito a fatos ocorridos durante o exercício do atual cargo e em razão deste.

83 Não obstante, o STF decidiu (AP 937 QO/RJ) que, após o final da instrução processual,

61. Desde a expedição do diploma, os Senadores **não podem ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável**, caso em que os autos devem ser remetidos dentro de 24 horas ao Senado Federal, para que, pelo voto aberto<sup>84</sup> da maioria absoluta dos Senadores, a Casa resolva se a prisão deve ser mantida ou relaxada (art. 53, § 2º, CF)<sup>85</sup>. Trata-se da **imunidade formal ou processual** dos Parlamentares contra prisões **processuais** (ou **cautelares**)<sup>86</sup> (imunidade de prisão ou, em inglês, *freedom from arrest*). São alcançadas por ela inclusive as condutas praticadas antes da diplomação.

---

com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada (transferida) em razão de o Deputado Federal ou Senador vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. Ou seja, neste caso, a competência para o julgamento permanece no STF, mesmo que o agente público deixe o mandato.

84 Em homenagem ao princípio da publicidade, tem prevalecido o entendimento de que o Legislativo deve realizar votações secretas apenas nos casos expressamente previstos na CF.

85 O STF entende (AC 4327/DF, ADI 5526/DF) possível também a adoção contra Parlamentar de **medidas cautelares** diversas da prisão (art. 319, CPP), devendo a Casa legislativa, com base no art. 53, § 2º, CF, pronunciar-se sobre a manutenção ou a suspensão dessas medidas, quando a execução delas impossibilita, direta ou indiretamente, o exercício regular do mandato.

86 As prisões criminais podem ser **penais**, em razão de juízo de culpabilidade, por decisão judicial definitiva, isto é, de que não caiba mais recurso (decisão transitada em julgado) (STF: ADCs nºs 43, 44 e 54); e **processuais** ou **cautelares**, decretadas antes da condenação final, para o bom andamento da investigação ou do processo penal, havendo nessa categoria a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária (art. 283, CPP). Os Senadores não podem sofrer **prisão processual** se não há flagrante ou se o crime é afiançável. Já no caso de **prisão penal**, o Parlamentar recebe a pena sem que a Casa possa resolver sobre tal prisão, a qual inclusive é causa de perda do mandato (art. 55, VI, CF; art. 32, VI, RISF).

62. Também no âmbito da imunidade formal, temos a possibilidade de **sustação de ação penal** em face de Senador. Recebida a denúncia contra Senador por **crime ocorrido após a diplomação**, o STF deve dar ciência ao Senado, que pode, por iniciativa de partido político nele representado (a Casa não pode agir de ofício) e pelo voto aberto da maioria dos Senadores, até a decisão final no processo criminal, sustar o andamento da ação (art. 53, § 3º, CF). O pedido de sustação é apreciado pelo Senado no prazo improrrogável de 45 dias de seu recebimento pela Mesa (art. 53, § 4º, CF). A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato (art. 53, § 5º, CF). Com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 35/2000, não há mais a exigência de prévia autorização da Casa para a instauração de processo criminal contra Congressista. Não há possibilidade de sustação de ação penal por crime praticado antes da diplomação do atual mandato (STF: RE 457514 AgR/MT).
63. Os Senadores **não são obrigados a testemunhar** (mas não estão proibidos, em princípio) sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam tais informações (art. 53, § 6º, CF). Em outras situações, o Parlamentar tem o dever normal de testemunhar em juízo, como qualquer cidadão. Nas ações penais, o Congressista tem o direito de ser inquirido em local, dia e hora previamente ajustados entre ele e o juiz (art. 221, CPP); nas ações civis, a previsão é de inquirição do Parlamentar em sua residência ou no local de exercício de sua função, também em dia, hora e local indicado por ele ao juiz (art. 454, CPC).
64. A incorporação de Senadores às **Forças Armadas**, ainda que militares e mesmo em tempo de guerra, depende de prévia licença do Senado Federal (art. 53, § 7º, CF).
65. As imunidades dos Senadores **subsistem durante o estado de sítio** e só podem ser suspensas pelo voto de **dois terços** dos Senadores,



apenas para os casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional e que sejam incompatíveis com a execução do estado de sítio (art. 53, § 8º, CF; art. 36, RISF). Na decretação da suspensão das imunidades dos Senadores, são observadas, no que couber, as disposições referentes à vacância do mandato (art. 37).

66. As imunidades parlamentares acima citadas são de **ordem pública** (isto é, de interesse de toda a sociedade), sendo, portanto, irrenunciáveis pelo mandatário. São garantias da independência do parlamentar no exercício do mandato, protegendo-o de ingerências indevidas ou abusos de outros Poderes.
67. Conforme entende o STF (Inq 1070 QO/TO), as imunidades material e processual do Parlamentar ficam **suspensas** enquanto ele está investido nas funções do Executivo previstas no art. 56, I, da CF<sup>87</sup>. O Parlamentar mantém, contudo, o foro especial no STF e a obrigação de manter o decoro parlamentar (MS 25579 MC/DF). O foro especial, no entanto, segundo a Corte Máxima (AP 315 QO, ADI 2797/DF), extingue-se com o término do mandato, ainda que o crime tenha sido praticado durante este<sup>88, 89</sup>.

---

87 O STF cancelou sua antiga Súmula nº 4, a qual dizia que não perdia a imunidade parlamentar o Congressista nomeado Ministro de Estado.

88 O STF cancelou a Súmula nº 394, a qual previa que, cometido o crime durante o exercício funcional, prevalecia a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal fossem iniciados após a cessação daquele exercício.

89 O STF decidiu (AP 937 QO/RJ) que o foro especial de **Deputados Federais e Senadores** é aplicável apenas aos crimes cometidos: i) **durante o exercício do atual mandato** (critério temporal); e ii) **relacionados às funções desempenhadas no mandato** (critério funcional). Decidiu a Corte Máxima na mesma ação que, após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais

68. Uma vez diplomado, o Senador deve tomar **posse**, que é o ato de efetiva **investidura** no mandato. A posse ocorre, em regra, na 1ª sessão preparatória do primeiro ano da legislatura. A posse é o ato público por meio do qual o Senador se investe no mandato (art. 4º, *caput*, RISF). Ela se realiza perante o Senado, **em Plenário**, durante **sessão preparatória**<sup>90</sup> (é a regra), **sessão deliberativa** ou mesmo **sessão não deliberativa**<sup>91</sup>, sendo precedida da apresentação à Mesa do diploma expedido pela Justiça Eleitoral, o qual então é publicado no DSF (art. 4º, *caput*, RISF). A apresentação do diploma pode ser feita: i) pelo próprio diplomado, pessoalmente; ii) por ofício ao Primeiro-Secretário; iii) por intermédio do Partido do diplomado; ou iv) por meio de qualquer Senador (art. 4º, § 1º).
69. Estando presente o diplomado, o Presidente designa três Senadores para recebê-lo, introduzi-lo no Plenário e conduzi-lo até a Mesa, onde, estando todos de pé, o diplomado presta o **compromisso de**

---

afetada (transferida) em razão de o Deputado Federal ou Senador vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. Ou seja, neste caso, a competência para o julgamento permanece no STF, mesmo que o agente público deixe o mandato. A decisão não foi extensível ao foro privilegiado de outras autoridades. Todavia, esses critérios têm sido seguidos por outros Tribunais em seus casos concretos. Por exemplo, o STJ já decidiu (APn nº 866/DF, APn nº 857/DF) que o foro por prerrogativa de função de Governadores e Conselheiros de Tribunais de Contas no STJ (art. 105, I, *a*, CF) também fica restrito a fatos ocorridos durante o exercício do atual cargo e em razão deste.

- 90 Vale lembrar que o RISF chama a sessão preparatória de **reunião** preparatória.
- 91 A regra é que o Senador tome posse na 1ª sessão preparatória do primeiro ano da legislatura. Porém, há casos em que isso não acontece, por exemplo, quando o **Suplente** toma posse como Senador, em razão de vaga ou de afastamento do titular durante o mandato. Há ainda a hipótese – mais rara – de **eleição extemporânea** para Senador, caso surja a vaga e não haja Suplente, desde que falem mais de quinze meses para o término do mandato (art. 56, § 2º, CF; art. 48, XVII, RISF).

**posse**, nos seguintes termos: “*Prometo guardar a Constituição Federal e as leis do País, desempenhar fiel e lealmente o mandato de Senador que o povo me conferiu e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil*” (art. 4º, § 2º). Quando são diversos os Senadores a prestar o compromisso, somente um o pronuncia e os demais, ao serem chamados, dizem: “*Assim o prometo*” (art. 4º, § 3º).

70. Durante o recesso, a posse do Senador realiza-se **perante o Presidente** da Casa, em **solenidade pública em seu gabinete**, observada a exigência da apresentação do diploma e da prestação do compromisso de posse, sendo o fato noticiado no DSF (art. 4º, § 4º).
71. O Senador deve tomar posse dentro de **noventa dias**, contados da instalação da sessão legislativa, ou, se eleito durante esta (caso da eleição extemporânea – art. 56, § 2º, CF; art. 48, XVII, RISF), contados da diplomação, podendo o prazo ser prorrogado, por motivo justificado, a requerimento do interessado, por mais **trinta dias** (art. 4º, § 5º). Se há o requerimento de prorrogação e ele não é votado até o fim do prazo inicial, considera-se como concedida a prorrogação (art. 6º). Findo o prazo de noventa dias, se o Senador não tiver tomado posse nem requerido sua prorrogação, considera-se como tendo **renunciado** tacitamente ao mandato, convocando-se então o **primeiro Suplente** (art. 4º, § 6º; art. 30, I). O mesmo ocorre se o prazo é prorrogado e o Senador não toma posse até o fim da prorrogação. Do mesmo modo, essas regras se aplicam ao primeiro Suplente que perca o prazo de posse, convocando-se então o segundo Suplente. Finalmente, se este também não toma posse, deve ser feita eleição **extemporânea** para a vaga, desde que falem mais de quinze meses para o término do mandato (art. 56, § 2º, CF; art. 48, XVII, RISF). Se faltam menos de quinze meses, o cargo fica vago até o final da legislatura.

72. O **primeiro Suplente**, convocado para a substituição de Senador **licenciado**, tem o prazo de **trinta dias improrrogáveis** para prestar o compromisso, e, nos casos de **vaga** (falecimento, renúncia ou perda de mandato) ou de **afastamento** para o exercício de cargo no Executivo (art. 56, I, CF; art. 39, II, RISF), de **sessenta dias**, que pode ser **prorrogado**, por motivo justificado, a requerimento do interessado, por mais **trinta dias** (art. 5º, *caput*). Se, dentro desses prazos, o Suplente não toma posse nem requer sua prorrogação, considera-se como tendo **renunciado** tacitamente ao mandato, convocando-se o **segundo Suplente**, que tem, em qualquer hipótese, **trinta dias** para prestar o compromisso (art. 5º, § 1º; art. 30, II). Se há o requerimento de prorrogação e ele não é votado até o fim do prazo inicial, considera-se como concedida a prorrogação (art. 6º).
73. O Suplente só precisa prestar o compromisso de posse por ocasião da sua **primeira** convocação; nas seguintes, o Presidente apenas comunica à Casa a sua volta ao exercício do mandato (art. 5º, § 2º).
74. Por ocasião da posse, o Senador ou Suplente convocado comunica à Mesa, por escrito, o **nome parlamentar** com que deverá figurar nas publicações e registros da Casa e a sua **filiação partidária** (art. 7º, *caput*). Caso o partido atual do Senador seja diverso daquele ao qual ele pertencia na data da diplomação pela Justiça Eleitoral<sup>92</sup>,

---

92 O Senador tem a possibilidade de mudar de partido a qualquer tempo, sem perder o mandato, conforme o atual entendimento do STF (ADI 5081/DF), exarado em 27/5/2015, quando a Corte decidiu que **a perda do mandato por troca de partido não se aplica a eleições majoritárias** (chefes do Executivo e Senador). O Supremo decidiu que, no sistema **majoritário**, com sua ênfase na figura do candidato, a perda do mandato por mudança de partido frustraria a vontade do eleitor e vulneraria a soberania popular. Já no caso do sistema **proporcional** (Deputados e Vereadores), com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, a Corte Máxima decidiu que a

é considerado para o cálculo da **proporcionalidade**<sup>93, 94</sup> o partido

---

fidelidade partidária é importante para garantir que as opções políticas do eleitor sejam preservadas. Com esse entendimento, a Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que dispõe sobre a perda de cargo eletivo, passou a se aplicar apenas aos cargos proporcionais. Segundo essa Resolução, o partido político pode pedir à Justiça Eleitoral a decretação da perda do cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária **sem justa causa**, sendo que esta existe em caso de: i) incorporação ou fusão do partido; ii) criação de novo partido; iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; ou iv) grave discriminação pessoal. Vale citar também que, diante desse quadro, o Congresso Nacional aprovou a **EC nº 91/2016**, a qual criou uma janela temporal para que os detentores de cargos proporcionais pudessem, excepcionalmente, durante os trinta dias seguintes à promulgação dessa EC, desligar-se do partido pelo qual foram eleitos, sem prejuízo do mandato, independentemente de haver a justa causa prevista na Resolução nº 22.610/2007 do TSE. Além disso, atualmente o art. 22-A, parágrafo único, III, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) também permite que o detentor de cargo eletivo (majoritário ou proporcional) mude de partido nos trinta dias anteriores ao fim do prazo legal de filiação para concorrer às eleições (seis meses – art. 9º, *caput*, Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições) no último ano do mandato vigente.

93 Na constituição da Mesa e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares (ver nota seguinte) que participam da Casa (art. 58, § 1º, CF; art. 59, § 1º; art. 60, *caput*; art. 78, RISF). É o chamado **princípio da proporcionalidade partidária**. Por exemplo, se um partido ou bloco possui 20% dos Senadores da Casa, ele tem direito a ocupar 20% das vagas de cada Comissão. No caso de partidos coligados em bloco, este é a representação considerada para o cálculo da proporcionalidade, sendo a distribuição das vagas do bloco entre os partidos que o compõem assunto *interna corporis* do próprio bloco. A proporcionalidade pode ser flexibilizada em caso de acordo político entre os partidos ou blocos.

94 A **proporcionalidade** (ver nota anterior) leva em consideração o tamanho do **partido** ou do **bloco parlamentar** que ele compõe. **Bloco parlamentar** é a coligação de dois

dele na data da diplomação, salvo se o partido atual resultou de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos<sup>95</sup> (art. 78, parágrafo único).

75. O nome parlamentar deve ter **no máximo duas palavras**, não computadas as preposições (art. 7º, § 1º)<sup>96</sup>. A alteração do nome parlamentar ou da filiação partidária deve ser comunicada por escrito à Mesa, vigorando a partir da publicação no Diário do Senado Federal (art. 7º, § 2º).
76. O Senador ou Suplente, por ocasião da posse, inscreve de próprio punho, em livro específico, seu nome, o nome parlamentar, a respectiva rubrica, a filiação partidária, a idade, o estado civil e outras declarações que julgue conveniente fazer (art. 10). Com base nesses dados, o Primeiro-Secretário expede as respectivas **carteiras de identidade** (art. 11; art. 54, X). Note-se que também o Suplente de Senador tem direito a carteira de identidade específica.

---

ou mais partidos que em geral se associam internamente na Casa legislativa para poderem exercer prerrogativas regimentais ou usufruir de vantagens administrativas reservadas apenas a partidos que atinjam uma quantidade mínima de parlamentares. O bloco, uma vez constituído, passa a atuar como bancada única, sob o comando do Líder do bloco, função exercida normalmente pelo Líder de um dos partidos que se unem. Os Líderes dos partidos coligados perdem suas prerrogativas regimentais de Líder, assumindo usualmente as funções de Vice-Líderes do bloco.

- 95 Na **fusão** de partidos, uma ou mais legendas são extintas, nascendo delas uma nova agremiação (ex.: A e B se fundem para criar C, um novo partido); na **incorporação**, um ou mais partidos são absorvidos por outro, que continua existindo, enquanto as legendas absorvidas se extinguem (ex.: A e B são incorporados por C, que já existia e segue existindo, fortalecido pela incorporação).
- 96 Essa regra, contudo, tem sido flexibilizada, caso o Senador assim solicite. Ex.: Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Fernando Bezerra Coelho, Garibaldi Alves Filho, Antonio Carlos Valadares e Maria do Carmo Alves.

77. É facultado ao Senador, uma vez empossado (art. 9<sup>a</sup>): i) examinar quaisquer documentos do Arquivo do Senado<sup>97</sup>; ii) requisitar da autoridade competente, diretamente ou por intermédio da Mesa, providências para garantia das suas imunidades e informações para sua defesa; iii) frequentar a Biblioteca do Senado e utilizar seus livros e publicações, podendo requisitá-los para consulta fora das dependências do Senado, desde que não se trate de obras raras, assim classificadas pela Comissão Diretora; iv) frequentar o edifício do Senado e as respectivas dependências, só ou acompanhado, vedado ao acompanhante o ingresso no Plenário durante as sessões<sup>98</sup> e nos locais privativos dos Senadores; v) utilizar-se dos diversos serviços do Senado, desde que para fins relacionados às suas funções; vi) receber em sua residência o Diário do Senado Federal (DSF), o Diário do Congresso Nacional (DCN) e o Diário Oficial da União (DOU). O Senador substituído por Suplente continua com esses direitos (art. 9<sup>a</sup>, parágrafo único).
78. O Senador recebe remuneração pelo exercício do mandato, em forma de **subsídio**, composto de **parcela única**, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (art. 39, § 4<sup>o</sup>, CF). Admite-se, contudo, o pagamento de parcelas **indenizatórias**, como o auxílio-moradia para os Senadores que não ocupam apartamentos funcionais. O subsídio mensal submete-se ao **teto remuneratório constitucional**, que é o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF (art. 37, XI, CF). As parcelas de caráter

---

97 O **Arquivo do Senado** é gerenciado pela **Coordenação de Arquivo** da Casa, à qual compete, entre outras atribuições, planejar e executar a gestão arquivística de documentos do Senado Federal e do Congresso Nacional.

98 Na prática, os Senadores às vezes autorizam o ingresso pontual e rápido de um ou outro acompanhante durante as sessões.

indenizatório não entram no teto.<sup>99</sup> É da competência exclusiva do Congresso Nacional fixar idêntico subsídio para Deputados Federais e Senadores (art. 49, VII, CF), o que é feito por decreto legislativo<sup>100</sup> (art. 213, II).

79. A remuneração do Senador é devida a partir do **início da legislatura**, no caso – que é a regra – de ele ter sido diplomado antes da instalação da primeira sessão legislativa ordinária (art. 12, I). Caso ele tenha sido diplomado posteriormente a essa instalação, a remuneração é devida a partir da **expedição do diploma** (art. 12, II). Já para o Suplente em exercício, o valor é devido a partir da sua **posse** (art. 12, III). O Senador em exercício de função do Executivo (art. 56, I, CF; art. 39, II, RISF) pode optar pela remuneração do mandato (art. 56, § 3º, CF; art. 12, parágrafo único, RISF).
80. Para o **exercício do mandato**, o Senador deve apresentar-se no edifício do Senado à hora regimental, para tomar parte nas sessões

---

99 As parcelas **remuneratórias** são aquelas devidas ao agente público pelo exercício do seu cargo, emprego ou função. Já as parcelas **indenizatórias** são as pagas ao agente para fazer face a despesas que ele tem para exercer suas atribuições, como ajudas de custo, para compensar as despesas de instalação no novo local de trabalho; e diárias, para custear seus gastos com pousada, alimentação e locomoção urbana quando se afasta da sede a serviço em caráter eventual ou transitório.

100 As competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49, CF) são materializadas, via de regra, por meio de **decreto legislativo** (art. 109, II, RICD; art. 213, II, RISF) e, excepcionalmente, por **resolução do Congresso Nacional** (art. 57, § 3º, II; art. 68, § 2º, CF).



do Plenário<sup>101</sup>, bem como à hora de reunião de Comissão<sup>102</sup> de que seja membro (art. 8º, *caput*).

81. É considerado **ausente** o Senador cujo nome não conste da lista de comparecimento (art. 13, *caput*). Para efeito da contagem da terça parte das sessões ordinárias da Casa, em que o não comparecimento leva à perda do mandato por inassiduidade (art. 55, III, CF), são computadas apenas as ausências às sessões **deliberativas** ordinárias (art. 38, *caput*). Considera-se ainda **ausente** o Senador que, embora conste da lista de presença das sessões deliberativas, deixe de votar,

---

101 As sessões deliberativas ordinárias ocorrem de segunda a quinta-feira às 14h e às sextas-feiras às 9h, quando houver Ordem do Dia (fase da sessão destinada à discussão e à votação de proposições) previamente designada (art. 154, § 1º). É comum não haver Ordem do Dia (OD) às segundas e sextas, quando então a sessão se transforma em não deliberativa. Já as sessões deliberativas extraordinárias, com OD própria, realizam-se em horário diverso do fixado para sessão ordinária (art. 154, § 2º), salvo se as circunstâncias o recomendam ou há necessidade de deliberação urgente (art. 154, § 3º). Excepcionalmente, em razão da pandemia do **coronavírus (covid-19)**, o Senado tem utilizado o **Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal (SDR)**, instituído por meio do **Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 7/2020**. Por meio do SDR, os Senadores realizam a discussão e a votação de proposições de forma **remota**, com o uso da internet e de sistemas informatizados desenvolvidos pela Casa, acessíveis inclusive pelo celular, sem a necessidade de realização de sessões ou reuniões presenciais.

102 Os horários das reuniões das Comissões permanentes estão previstos no art. 107 do RISF. Na prática, porém, muitas Comissões estabelecem horários diversos para suas reuniões semanais. A reunião de comissão permanente ou temporária de cunho **deliberativo** não pode coincidir com a Ordem do Dia de sessão deliberativa **ordinária** do Senado (art. 107, parágrafo único, RISF).

salvo se estiver em **obstrução**<sup>103</sup> declarada por Líder<sup>104</sup> partidário ou de bloco parlamentar (art. 13, § 2º). O Senador não é considerado ausente quando está em (art. 13, *caput*): i) **licença**; ii) **representação** a serviço da Casa (**representação externa** – art. 67); ou iii) **missão política ou cultural** de interesse parlamentar, previamente aprovada pela **Mesa** ou, se houver ônus financeiro para o Senado, pelo **Plenário** (art. 40). **Não** é considerada a ausência do Senador nos **sessenta dias anteriores às eleições gerais** (art. 38, parágrafo único), o mesmo não valendo para as eleições municipais<sup>105</sup>. O Senador deve comunicar ao Presidente da Casa sempre que for se ausentar **do País** (art. 39, I), mencionando o respectivo prazo (art. 39, parágrafo único).

82. O Senado Federal pode atender a convite de **representação externa** e se fazer representar em congressos, solenidades e

---

103 **Obstrução** é um mecanismo utilizado para evitar a votação de determinada matéria. A obstrução é anunciada pelo Líder do partido ou bloco parlamentar que se opõe à votação, o que faz com que a presença dos liderados deixe de ser computada para efeito de quórum, ainda que presentes ao Plenário (art. 106-C, RCCN; art. 82, § 6º, RICD; art. 13, § 2º, RISF).

104 **Líder** é o parlamentar que representa um partido ou bloco parlamentar nas atividades do Parlamento, sendo escolhido pelos membros da respectiva bancada. O Líder exerce a liderança do partido ou bloco e, nessa condição, possui diversas atribuições e prerrogativas regimentais, como indicar os membros da representação nas Comissões, definir os Vice-Líderes do partido ou bloco, usar a palavra em qualquer fase da sessão plenária, entre outras.

105 **Eleições gerais** são as realizadas simultaneamente em todo o País, a cada quatro anos, para eleger o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Governadores e os Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Senadores e os Deputados Federais, Estaduais e Distritais. Já **eleições municipais** são aquelas realizadas também simultaneamente em todo o País, a cada quatro anos, para eleger os Prefeitos e Vice-Prefeitos municipais e os Vereadores dos Municípios. A cada dois anos, temos eleições no Brasil, alternando-se as eleições gerais e as eleições municipais.

outros atos públicos de cunho internacional, nacional ou regional. A representação depende de deliberação do **Plenário**<sup>106</sup>, a partir de proposta do Presidente da Casa ou de requerimento de qualquer Senador ou Comissão (art. 67; art. 74, II; art.105). A representação externa é feita por uma **Comissão temporária** ou por um **Senador** (art. 68; art. 74, II; art.105), podendo o **Presidente avocar** a representação do Senado quando se trata de ato de excepcional relevo (art. 69). Na impossibilidade de o Plenário deliberar sobre a matéria, o Presidente pode autorizar a representação para: i) chegada ou partida de personalidade de destaque na vida pública nacional ou internacional; ii) solenidade de relevante expressão nacional ou internacional; iii) funeral ou cerimônia fúnebre em que regimentalmente caiba essa representação. Nesses casos, o Presidente deve dar conhecimento ao Senado da providência adotada na primeira sessão seguinte a sua decisão (art. 70).

83. A **ausência** do Senador em razão de representação da Casa ou de missão no País ou no exterior deve ser autorizada pelo **Plenário**, se há ônus financeiro para o Senado (art. 40), ou pela **Mesa**, se não existe ônus (art. 13). O Senador que estiver afastado do mandato (ex.: licença ou assunção de cargo no Executivo) não pode ser incumbido de representação da Casa, de Comissão ou de grupo parlamentar<sup>107</sup> (art. 42).

---

106 A realização de representação externa depende sempre da anuência do Plenário.

Já a ausência de Senador em razão da representação depende do Plenário, se há ônus financeiro para a Casa (art. 40); ou da Mesa, se não há ônus (art. 13).

107 **Grupo parlamentar** é um serviço de cooperação interparlamentar, criado por Resolução da Casa, para fortalecer as relações entre o Congresso Nacional e o Parlamento de outro país (ex.: Grupo Parlamentar Brasil-Argentina, criado pela RSF nº 4/2016; Grupo Parlamentar Brasil-Dinamarca, criado pela RSF nº 17/2013). Após sua criação, os parlamentares que o compõem realizam uma reunião de instalação e elegem a Mesa Diretora da representação, sendo ainda elaborado um estatuto ou

84. A autorização de ausência da Casa pode ser **solicitada** pelo **Senador interessado** na ausência ou ser **proposta** pelo Líder do **partido ou bloco parlamentar** do interessado. A autorização de ausência pode ser proposta ainda pela **Presidência da Casa**, quando a indicação do Senador para a missão ou representação é de sua autoria (art. 48, XVIII). As **Comissões** também podem propor a ausência do Senador: no caso de missão **no País**, a Comissão de maior pertinência temática com o objeto da representação ou missão faz a proposta; mas no caso de missão no **estrangeiro**, a proposta deve partir da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) (art. 40, § 1<sup>o</sup>). Note-se que, eventualmente, a Comissão de maior pertinência quanto a afastamento no País pode ser também a CRE. Em qualquer caso, na solicitação ou proposta deve ser mencionado o prazo de afastamento do Senador (art. 40, § 2<sup>o</sup>).
85. A solicitação ou proposta de ausência que dependa da autorização do **Plenário** deve ser lida no Período do Expediente e votada após a Ordem do Dia da mesma sessão<sup>108</sup> (art. 40, § 3<sup>o</sup>). No caso de solicitação do próprio interessado ou de proposta de Líder, deve ser ouvida antes da votação a CRE (afastamento no exterior) ou a Comissão de maior pertinência temática (afastamento no País). O parecer da Comissão, caso não tenha sido emitido anteriormente, pode ser oferecido em Plenário imediatamente, por escrito ou oralmente, podendo o Relator<sup>109</sup> solicitar prazo de até **duas horas**

---

regulamento para o grupo. Essa iniciativa favorece a troca de experiências e a discussão de temas políticos, sociais, científicos, ambientais, culturais, econômicos e outros entre os Parlamentos. Normalmente o grupo parlamentar é criado sem ônus financeiro para a Casa e qualquer Congressista pode a ele livremente aderir.

108 Na prática, admite-se votar essa autorização em outro momento da sessão que se mostre oportuno.

109 **Relator** é o parlamentar designado pelo Presidente da Comissão para elaborar **rela-**

para tanto (art. 40, § 4º). Não obstante, se não é possível, por falta de número (quórum), realizar a votação em duas sessões deliberativas ordinárias consecutivas, ou se o Senado está em recesso, a solicitação ou proposta é despachada (decidida) pelo **Presidente da Casa**, retroagindo os efeitos da ausência<sup>110</sup> à data do requerimento (art. 41; art. 48, XXV)<sup>111</sup>.

86. No exercício do mandato, cabe ao Senador, entre outras atribuições (art. 8º, *caput*): i) **oferecer** (apresentar) proposições, isto é, ser **autor** de proposições; ii) **discutir** matérias (proposições ou não)<sup>112</sup>; iii) **votar** proposições, inclusive como **Relator**; iv) **ser votado e votar** em outros Senadores para cargos e funções da Casa (ex.: Presidente do Senado, Presidente de Comissão); v) solicitar, mediante **requerimento escrito**, informações ou documentos a Ministro de Estado ou a qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República sobre fatos relativos ao serviço público ou úteis à elaboração legislativa (art. 50, § 2º, CF; art. 216, RISF)<sup>113</sup>; e vi) **usar da palavra**, observadas as disposições

---

**tório** sobre matéria em apreciação pelo colegiado. O relatório no Senado é composto de três partes: **relatório** propriamente dito (descrição da matéria), **análise** do assunto e **voto** do Relator (contra ou a favor da matéria). Uma vez aprovado o relatório pelos membros da Comissão, ele passa a constituir o **parecer** desta sobre a matéria (art. 132, *caput*).

110 Embora o art. 41 e o art. 48, XXV, citem apenas os casos de ausência por licença, esses dispositivos podem ser interpretados como extensíveis também às hipóteses de representação e missão.

111 Nesses casos, até mesmo o eventual parecer da CRE ou da Comissão de maior pertinência temática tem sido dispensado.

112 São proposições as matérias sujeitas a **deliberação** da Casa (art. 100, *caput*, RICD). Um assunto não sujeito a votação também pode ser discutido pelo Parlamentar, como um evento de relevância que tenha ocorrido recentemente.

113 Segundo o art. 50, § 2º, CF, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

do RISF (notadamente os artigos 14 a 21 – veremos adiante).

87. Em caso de **falecimento de Senador**, são devidas as **homenagens** pelo fato. Se a morte ocorre em período de funcionamento do Senado, o Presidente comunica o fato à Casa e propõe que a sessão do dia seja dedicada a reverenciar a memória do falecido. Essa proposta do Presidente é deliberada pelo Plenário com **qualquer número de presentes** (art. 26). Além disso, nas cerimônias fúnebres por falecimento de Senador, o Senado é representado por uma **Comissão** de no mínimo **três Senadores**, designados pelo Presidente, de ofício ou por deliberação do Plenário, sem prejuízo de serem aprovadas também outras homenagens (arts. 218 a 222). Se essa Comissão é designada de ofício, o fato é comunicado ao Plenário pelo Presidente (art. 27).

---

podem encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade da autoridade a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. A competência para o encaminhamento é da Mesa, devendo o Senador formular a ela o requerimento, o qual é praticamente sempre aprovado, sendo então encaminhado à autoridade do Executivo.

#### IV. Uso da Palavra

88. O termo **Parlamento** vem do francês *parlement*, que, por sua vez, origina-se de *parler*, isto é, **falar**. O Parlamento é o local onde os parlamentares falam, debatem, discutem as matérias legislativas e de fiscalização que interessam à sociedade. Uma das fases da tramitação das proposições legislativas é justamente a **discussão**, quando os parlamentares fazem uso da palavra para debater, exprimir sua posição sobre a matéria, antes da **votação**. Além disso, a manifestação oral dos parlamentares não ocorre apenas na discussão de proposições, mas em todos os assuntos em que eles entenderem necessário o uso da palavra como instrumento de suas atividades parlamentares, observadas, porém, as **regras regimentais**.
89. As normas regimentais para o uso da palavra são necessárias para **ordenar os debates** e permitir que a comunicação entre os parlamentares ocorra de forma harmônica e clara. Não há, por exemplo, como todos falarem ao mesmo tempo nem como um deles fazer uso da palavra indefinidamente<sup>114</sup>, sem que os demais

---

114 Nos Parlamentos de alguns países, como o Congresso dos Estados Unidos, existe o procedimento chamado de *filibuster*, um mecanismo de **obstrução** mediante o qual um parlamentar prolonga o quanto pode a discussão de uma proposição, para impedir sua votação, que não pode ocorrer enquanto o parlamentar não encerra seu discurso. Em inglês, usam-se também as expressões *talk a bill out* (discutir um projeto em detalhes) e *talking a bill to death* (discutir um projeto até à morte) para se referir ao procedimento. O *filibuster* não é adotado no Brasil. No Senado, por exemplo, cada Senador possui em regra dez minutos para discutir a matéria (art. 14, III) e, além disso, o Plenário pode decidir pelo encerramento da discussão, a

possam se manifestar. É preciso, assim, haver regras claras sobre a condução dos debates, a fim de que a troca de ideias seja conduzida de maneira organizada.

90. O Senador pode fazer uso da palavra em diversas situações previstas no RISF (art. 14). É o chamado **discurso** ou **pronunciamento** parlamentar. É vedado ao Senador tratar de assunto estranho à finalidade do dispositivo regimental em que ele se baseia para a concessão da palavra (art. 14, § 1º). O orador **não pode**, tampouco, utilizar em seu discurso **expressões descorteses ou insultuosas** (art. 19, I)<sup>115</sup>, cabendo, inclusive, ao Presidente da Casa impedir a publicação de tais expressões (art. 48, XXXI). É proibido ainda ao orador falar sobre resultado de deliberação definitiva<sup>116</sup> do Plenário, salvo em caso de **explicação pessoal**, para esclarecimento de ato ou fato que lhe tenha sido atribuído em discurso ou aparte<sup>117</sup> (art. 14, VIII; art. 19, II).
91. Ao fazer uso da palavra, o Senador deve **manter-se de pé**, salvo licença para se conservar sentado por motivo de saúde (art. 214,

---

requerimento de qualquer Senador, quando já houverem falado pelo menos três Senadores a favor da matéria e três contrários a ela (art. 275, II, RISF).

115 A agressão, por atos ou palavras, praticada por Senador contra a Mesa ou contra outro Senador, nas dependências da Casa, constitui desacato ao Senado Federal (art. 23, II) e pode acarretar ao parlamentar a aplicação de medida disciplinar pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Casa (arts. 7º e seguintes da RSF nº 20/1993 – Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal).

116 Chama-se a isso “falar sobre o vencido”, isto é, sobre o que já foi **decidido**. Os Regimentos Internos costumam proibir os Parlamentares de discutir matéria vencida, isto é, que já foi objeto de decisão da Casa, tendo-se passado ao próximo item da pauta (art. 17, I, f; art. 41, IX; art. 175, II, RICD; art. 19, II, RISF).

117 **Aparte** é a interrupção breve e oportuna do orador por outro Parlamentar para indagação ou esclarecimento relativo à matéria em debate (art. 176, RICD).



parágrafo único, IV; art. 235, III, e, 2; art. 310, I), e dirigir-se ao Presidente da sessão, ou a este e aos demais Senadores, **não** lhe sendo lícito permanecer **de costas** para a Mesa (art. 21).

92. **Não é lícito** ao Senador incluir em pronunciamento **documento de natureza sigilosa**, valendo tal regra para qualquer leitura na tribuna, aparte, declaração de voto ou outra espécie de manifestação pública (art. 20; art. 144; art. 157; art. 198; art. 202, parágrafo único).
93. A palavra deve ser dada ao parlamentar na ordem em que é pedida, ressalvada a ordem de inscrição, nos casos em que se aplica (art. 16). Há sobre a Mesa, no Plenário, um **livro especial de inscrição**, no qual se inscrevem os Senadores que querem usar a palavra, nas diversas fases da sessão, devendo ser rigorosamente observada a ordem de inscrição<sup>118</sup> (art. 17, *caput*). A inscrição é feita para cada sessão, podendo ser aceita com antecedência de no máximo **duas** sessões deliberativas ordinárias ou não deliberativas (art. 17, § 2º).
94. Embora deva ser seguida a ordem de inscrição, pode haver a **intercalação** (art. 158, *caput*) entre inscritos e **Líderes**, que são autorizados a, mesmo não inscritos, falar uma vez por sessão (art. 14, II), podendo delegar essa prerrogativa a um de seus liderados (art. 14, XIV). Também podem ser intercalados na ordem dos pronunciamentos os Senadores que tenham **comunicações inadiáveis** a fazer (art. 14, IX). É possível ainda a intercalação (art. 158, § 2º) de Senadores para manifestação de **pesar** ou **comemoração** (aplausos) (art. 14, IX) ou para **explicação pessoal** (art. 14, VIII).
95. O Senador pode fazer uso da palavra para as considerações que entender pertinentes, sobre qualquer fato, assunto ou matéria, nos

---

118 Tem sido admitido também que os Senadores **permutem** a ordem de suas falas.

**120 minutos** que antecedem a Ordem do Dia<sup>119</sup>. O discurso nessa hipótese tem a duração de até **dez minutos**, nas sessões deliberativas; ou de até **vinte minutos**, nas sessões não deliberativas<sup>120</sup> (art. 14, I; art. 158, *caput*). O Senador só pode discursar mais de **duas vezes por semana** com base nessa regra se não houver outro orador inscrito que pretenda ocupar a tribuna (art. 14, § 7º; art. 17, § 1º). Não obstante, se há na Ordem do Dia matéria de **urgência urgentíssima**<sup>121</sup> (art. 336, I), não são permitidos oradores no Período do Expediente (art. 158, § 5º).

---

119 Os 120 minutos que antecedem a Ordem do Dia (pauta deliberativa) compõem a **primeira fase** da sessão ordinária deliberativa, chamada de **Período do Expediente** e destinada à leitura do expediente (requerimentos e comunicações de Senadores, documentos recebidos pela Casa etc.) e aos oradores inscritos (art. 156). A **segunda fase** da sessão deliberativa é a própria **Ordem do Dia**.

120 Sessão não deliberativa é a que não possui Ordem do Dia designada, destinando-se a discursos, comunicações, leitura de proposições e outros assuntos de interesse político e parlamentar (art. 154, § 4º). Logo, não faz sentido falar em 120 minutos anteriores à Ordem do Dia em sessões não deliberativas. O dispositivo deve ser interpretado, neste caso, como a previsão de que as sessões não deliberativas terão o período de 120 minutos destinado aos pronunciamentos.

121 **Urgência** é o regime de tramitação adotado para acelerar a deliberação do Plenário sobre uma matéria. A urgência consiste na **dispensa de interstícios, prazos e formalidades regimentais** para a tramitação da matéria, para que ela seja desde logo considerada, até sua decisão final. **Não se dispensam**, contudo, a emissão de **pareceres**, o **quórum** para deliberação nem a **publicação** e a distribuição de avulsos (cópias) da proposição (art. 152, RICD; art. 337, RISF). O art. 336 do RISF relaciona três tipos de urgência que podem ser atribuídos às matérias que tramitam no Senado Federal (é a chamada **urgência regimental**), sendo o primeiro tipo (art. 336, I) o mais grave, por se referir a matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública. É esse tipo que denominamos nesta obra de **urgência urgentíssima**.

96. O Senador pode falar ainda no período conhecido como **após a Ordem do Dia**<sup>122</sup>, pelo prazo de até **vinte minutos**, para as considerações que entender cabíveis (art. 14, XI). O Senador também só pode discursar mais de **duas vezes por semana** com base nessa regra se não houver outro orador inscrito que pretenda ocupar a tribuna (art. 14, § 7º; art. 17, § 1º).
97. Os **Líderes** de partido ou bloco possuem algumas prerrogativas adicionais quanto ao uso da palavra. O Senador que é **Líder** pode usar da palavra, mesmo não inscrito, **uma vez por sessão plenária**, por até **cinco minutos**, em **qualquer fase da sessão**, exceto durante a Ordem do Dia, para **comunicação urgente** de interesse partidário (art. 14, II, *a*), podendo essa fala ser **delegada** pelo Líder a um de seus liderados (art. 14, XIV). O uso da palavra por delegação de liderança também só pode ocorrer uma vez por sessão e não pode ser exercido na mesma fase da sessão utilizada pelo Líder para falar nessa condição (art. 14, § 5º). Além disso, o Senador que fez uso da palavra por delegação de liderança **não** pode solicitar a palavra na mesma sessão como orador inscrito (art. 14, § 6º). Finalmente, o Senador só pode discursar **por delegação** de sua liderança partidária mais de **duas vezes por semana** se não houver outro orador inscrito que pretenda ocupar a tribuna (art. 14, § 7º; art. 17, § 1º).
98. O Líder pode falar ainda, por até **vinte minutos, após a Ordem do Dia**, com preferência sobre os oradores inscritos (art. 14, II, *b*; art. 176). Embora os Líderes tenham a preferência regimental, admite-se aqui também, havendo tempo e acordo entre os presentes, a intercalação

---

122 Esgotada a Ordem do Dia, caso ainda reste tempo (a previsão de duração da sessão é de 4h30min – art. 155 – embora esse tempo possa ser flexibilizado pelo Presidente da sessão), ocorre a **terceira e última fase** da sessão plenária, conhecida como “**após a Ordem do Dia**” e destinada preferencialmente ao uso da palavra pelas lideranças e, havendo tempo, pelos oradores inscritos (art. 14, II, *b*, e XI; art. 176).

entre um Líder, ou seu delegado (art. 14, XIV, e § 5º), e um inscrito.

99. O **Líder de bloco que for também Líder de partido** só pode usar da palavra, ou delegá-la como Líder, uma vez por sessão (art. 14, XIV, e § 3º). Se o Líder está ausente ou impedido, os **Vice-Líderes**, na ordem em que figuram na representação (1º Vice-Líder, 2º Vice-Líder etc.), podem usar da palavra na sessão pela liderança. Os Vice-Líderes também podem fazer uso da palavra, caso o Líder, ainda que presente, lhes ceda a fala (art. 14, § 4º).
100. O **Presidente do Senado Federal** pode usar a palavra, em **qualquer momento** da sessão, para fazer ao Plenário comunicação de interesse do Senado e do País (art. 48, VII).
101. O Senador pode falar para a **discussão** de qualquer proposição, uma só vez, por até **dez minutos** (art. 14, III). Se se trata de proposição em regime de **urgência**, a palavra é limitada a **cinco Senadores a favor** da matéria e **cinco contrários** a ela (art. 14, IV).
102. O uso da palavra pode se dar também na discussão da **redação final**<sup>123</sup> de uma proposição, uma só vez, por até **cinco minutos**, mas apenas pelo **Relator** e por **um** Senador de cada partido (art. 14, V).
103. No **encaminhamento de votação**<sup>124</sup>, o Senador pode falar uma

---

123 **Redação final** é o texto de uma PEC ou um projeto aprovado definitivamente pela Casa, com todas as alterações introduzidas durante sua tramitação (emendas, destaques etc.), e já revisado pelo setor competente quanto aos aspectos de gramática e técnica legislativa.

124 Após a discussão de uma matéria e antes de sua votação, há o chamado **encaminhamento da votação**, que é medida preparatória da votação (art. 309). Por meio do encaminhamento, os Senadores fazem suas considerações finais sobre a proposição em análise e, no caso dos Líderes, orientam suas bancadas sobre a maneira de deliberar a matéria.

só vez, por até **cinco minutos** (art. 14, VI). Mas se se trata de matéria em regime de **urgência**, podem falar apenas o Relator de **Comissão de mérito**<sup>125</sup> que tenha analisado a matéria e os **Líderes** de partido ou bloco ou os Senadores por eles designados (art. 14, VII).

104. O Senador pode falar em Plenário para **explicação pessoal**, em **qualquer fase da sessão**, por até **cinco minutos**, se tiver sido **nominalmente citado** na ocasião, para **esclarecimento** de ato ou fato que lhe tenha sido atribuído em discurso ou aparte. Para esses casos, a palavra não deve ser dada a mais de **dois** oradores<sup>126</sup> na mesma sessão (art. 14, VIII).
105. O uso da palavra pode ser feito pelo Senador para o que ele considerar como **comunicação inadiável**. Ele pode falar também para **manifestação de aplauso** ou semelhante ou para **homenagem de pesar**. Em todos esses casos, a fala pode ocorrer uma só vez, por até **cinco minutos** (art. 14, IX). O Senador que faz uso da palavra para comunicação inadiável **não** pode solicitar a palavra na mesma sessão como orador inscrito (art. 14, § 6º). O Senador só pode discursar mais de **duas vezes por semana** com base nessa regra se não há outro orador inscrito que pretenda ocupar a tribuna

---

125 **Comissão de mérito** é a que aprecia o mérito (objeto, conteúdo) da proposição, a fim de verificar a conveniência política de sua aprovação. Opõe-se ao conceito de **Comissão de admissibilidade**, que analisa apenas os aspectos formais de juridicidade (adequação ao Direito) da matéria, sem necessariamente pronunciar-se quanto ao mérito. No Senado Federal, em geral, todas as Comissões que analisam uma proposição se pronunciam quanto ao seu mérito, podendo também analisar sua juridicidade, ou seja, como regra, todas as Comissões do Senado são simultaneamente de mérito e de admissibilidade.

126 Na prática, em razão das circunstâncias do momento, esse limite de dois oradores pode ser flexibilizado, para evitar que um Senador fique impedido de se explicar.

(art. 14, § 7º; art. 17, § 1º).

106. O Senador pode falar em qualquer fase da sessão, por até **cinco minutos**, para **suscitar questão de ordem**<sup>127</sup> ou para **contraditá-la**, podendo apenas um Senador fazer a contradita (art. 14, X, *b e c*), também por até **cinco minutos** (art. 403, parágrafo único). O Senador pode falar ainda, pelo mesmo período, **pela ordem**<sup>128</sup>, para indagação sobre andamento dos trabalhos, reclamação sobre a observância do Regimento ou indicação de falha ou equívoco em relação à matéria da Ordem do Dia. É vedado falar pela ordem sobre assunto já resolvido pela Presidência (art. 14, X, *a*).
107. O Senador pode usar da palavra para **apartear**<sup>129</sup>, por até **dois minutos** (art. 14, XII). O **aparte** depende da **permissão do orador** e subordina-se, no que couber, às mesmas disposições referentes aos debates (art. 14, XII, *a*). A recusa de permissão para apartear feita pelo orador deve ser compreendida em **caráter geral**, ainda que proferida em relação a um só Senador (art. 14, XII, *c*). O aparte

---

127 **Questão de ordem** é a dúvida sobre a correta interpretação ou aplicação do Regimento Interno (art. 403) em algum caso concreto relacionado com a matéria tratada na ocasião (art. 404). A questão de ordem é decidida pelo Presidente da sessão, com possibilidade de recurso ao Plenário (art. 405).

128 Não se deve confundir a **questão de ordem** com a fala **pela ordem**. A primeira serve para esclarecer **dúvida** quanto a interpretação ou aplicação do Regimento Interno; a segunda, para indagar sobre **como andam os trabalhos** da sessão (caso, por exemplo, comece a haver atrasos ou tergiversações) ou **reclamar** sobre a observância do Regimento (se o Senador entender, por exemplo, que algum procedimento esteja desrespeitando regra regimental). Na Câmara dos Deputados, o instituto utilizado pelo Deputado Federal para exigir a observância do Regimento daquela Casa denomina-se formalmente **reclamação** (art. 96, RICD).

129 **Aparte** é a interrupção breve e oportuna do orador por outro Parlamentar para indagação ou esclarecimento relativo à matéria em debate (art. 176, RICD).

proferido sem permissão do orador não deve ser publicado (art. 14, XII, *d*). Ao apartear, o Senador conserva-se sentado<sup>130</sup> e fala ao microfone (art. 14, XII, *e*). Não são permitidos apartes ao Presidente, a parecer oral, a encaminhamento de votação (salvo em votação de requerimento de homenagem de pesar – arts. 218 a 221 –, ou de aplauso ou semelhante – art. 222), a explicação pessoal, a questão de ordem ou a sua contradita (arts. 403 a 408), nem ao uso da palavra com duração de cinco minutos (art. 14, XII, *b*).

108. Pode o Senador falar para **interpelar Ministro de Estado**<sup>131</sup>, por até **cinco minutos**, e para a réplica à resposta do Ministro, por até **dois minutos** (art. 14, XIII; art. 398, X).
109. Os prazos regimentais para o uso da palavra só podem ser **prorrogados**, pelo Presidente, por um ou dois minutos, para permitir o **encerramento do pronunciamento**. Após isso, o som do orador deve ser cortado, sendo vedado ao Senador utilizar-se do tempo destinado a outro, em acréscimo ao de que disponha (art. 15).<sup>132</sup>

---

130 Na prática, o Senador pode falar de pé, se desejar.

131 A Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas respectivas Comissões podem convocar Ministros 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 justificção adequada (art. 50, *caput*, CF; art. 397, I e § 1º, RISF). Os Ministros de Estado podem também comparecer ao Senado, à Câmara ou a qualquer de suas respectivas Comissões, por sua própria iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério (art. 50, § 1º, CF; art. 397, II e § 1º, RISF).

132 Na prática, não havendo oposição de nenhum Senador, o Presidente pode conceder sucessivas prorrogações de tempo ao orador, normalmente de um minuto cada.

110. Em regra, não se interrompe a fala do orador. Todavia, o Senador que está usando da palavra pode ser interrompido pelo **Presidente da sessão**, nos seguintes casos, mesmo sem o consentimento do orador (art. 18, I): i) para leitura e votação de requerimento de **urgência urgentíssima** (art. 336, I) e deliberação sobre a matéria correspondente; ii) para **votação não realizada** no momento oportuno, por falta de número<sup>133</sup>; iii) para **comunicação importante**; iv) para **recepção de visitante** que seja **alta personalidade** (art. 199); v) para votação de requerimento de **prorrogação da sessão**; vi) para **suspender a sessão**, em caso de **tumulto** no recinto ou **ocorrência grave** no edifício do Senado; vii) para **advertir o orador** quanto à observância do Regimento; viii) para prestar **esclarecimentos** que interessem à boa ordem dos trabalhos. Em qualquer desses casos, o tempo de interrupção do discurso deve ser **descontado** em favor do orador (art. 18, parágrafo único).
111. O Senador que está usando da palavra pode ser também interrompido por **outro Senador**, em dois casos: para a realização de **aparte**, desde que com o consentimento do orador; ou para a formulação de **reclamação** à Presidência quanto à observância do Regimento, independentemente do consentimento do orador (art. 18, II). O tempo de interrupção do pronunciamento deve ser **descontado** em favor do orador, salvo quanto à realização de **aparte** (art. 18, parágrafo único).

---

133 Nas sessões plenárias, existem o número (quórum) de **abertura** da sessão (1/20 do Senado – art. 155) e o de **votação** das matérias (em regra, maioria absoluta da Casa – art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF). Ocorrendo falta de quórum para a deliberação de uma proposição, o Regimento Interno prevê que se passe a outra matéria que ainda esteja em fase de discussão (art. 304). Sobrevindo posteriormente a existência de número, deve-se voltar à matéria já em fase de votação, interrompendo-se o orador que estiver na tribuna, salvo se ele estiver discutindo proposição em regime de urgência e a matéria a votar estiver em tramitação normal (art. 305).



112. Em seu pronunciamento, o orador **não pode** utilizar **expressões descorteses ou insultuosas** (art. 19, I). Caso isso ocorra, são adotados os seguintes procedimentos (art. 22): i) o Presidente adverte o Senador, utilizando a expressão “**Atenção!**”; ii) se isso não é suficiente, o Presidente diz “**Senador (Fulano), atenção!**”; iii) não bastando o aviso nominal, o Presidente **retira-lhe a palavra**; iv) insistindo o Senador em desatender às advertências, o Presidente **determina sua saída do recinto**, o que deve ser feito imediatamente<sup>134</sup>; v) finalmente, em caso de recusa à saída, o Presidente **suspende a sessão**, que não é reaberta até que seja obedecida sua determinação.<sup>135</sup>

---

134 A reincidência na desobediência a essa determinação de saída do recinto constitui desacato ao Senado Federal (art. 23, I) e pode acarretar ao parlamentar a aplicação de medida disciplinar pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Casa (arts. 7º e seguintes da RSF nº 20/1993 – Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal).

135 Outros aspectos sobre medidas disciplinares aplicáveis a Senador serão tratados no capítulo que cuida especificamente do Código e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

## V. Partidos Políticos, Blocos Parlamentares e Lideranças

113. **Partido político** é a pessoa jurídica de Direito Privado (art. 44, V, Lei nº 10.406/2002 – Código Civil de 2002; art. 1º, *caput*; art. 7º, *caput*, Lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos) de interesse público<sup>136</sup> criada para promover a participação de cidadãos na vida política do País, seja influenciando, seja efetivamente ocupando os cargos públicos do poder estatal. Em geral, os membros de um mesmo partido compartilham certos interesses, visões e valores políticos e sociais (**ideologia** do partido).
114. É **livre** no Brasil a criação, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo (não pode haver partido único no País) e os direitos fundamentais da pessoa humana. Os partidos

---

136 Embora os partidos políticos sejam entidades de Direito Privado (art. 44, V, CC/2002; art. 1º, *caput*; art. 7º, *caput*, Lei nº 9.096/1995), isto é, regidas pelas normas do Direito Privado, é nítido o interesse público a eles relacionado, já que os partidos são fundamentais para o exercício do poder público, principalmente pelo fato de que apenas os filiados a partidos políticos podem se candidatar a cargos eletivos no Brasil (isto é, não se admitem as chamadas candidaturas avulsas). Antes da CF/88, os partidos políticos eram considerados pessoas jurídicas de Direito Público (art. 2º, Lei nº 5.682/1971, antiga Lei dos Partidos Políticos – revogada), mas a atual Carta Magna é expressa ao dizer que hoje os partidos políticos adquirem personalidade jurídica **na forma da lei civil** (art. 17, § 2º, CF), isto é, conforme as regras do Direito Civil, principal ramo do Direito Privado. Por isso, o CC/2002 e a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) expressam hoje que os partidos são pessoas jurídicas de Direito Privado (art. 44, V, CC/2002; art. 1º, Lei nº 9.096/1995).

políticos devem observar os seguintes preceitos: caráter nacional, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, prestação de contas à Justiça Eleitoral<sup>137</sup> e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (art. 17, *caput*, CF; arts. 2º e 5º; art. 32 a 37, Lei nº 9.096/1995).

115. No Brasil, apenas cidadãos **filiados** a partidos políticos podem ocupar cargos **públicos** eletivos (parlamentares e chefes de Poder Executivo), não havendo em nosso País a **candidatura avulsa** (candidatura sem filiação partidária) (art. 14, § 3º, V, CF; art. 9º, Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições).
116. **Bloco parlamentar** é a coligação de dois ou mais partidos que, em geral, se associam internamente na Casa legislativa para poderem exercer prerrogativas regimentais<sup>138</sup> ou usufruir de vantagens

---

137 Os partidos políticos representam exceção à regra de que toda pessoa física ou jurídica que utilize recursos públicos federais deve prestar contas ao Tribunal de Contas da União (art. 70, parágrafo único; art. 71, II, CF). Por expressa previsão constitucional, a prestação de contas dos partidos políticos é feita à Justiça Eleitoral (art. 17, III, CF). A forma como essa prestação ocorre é detalhada nos arts. 30 a 37-A da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), nos arts. 28 a 32 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e em resoluções da Justiça Eleitoral.

138 Uma importante prerrogativa regimental que os pequenos partidos não ligados em bloco não conseguem exercer adequadamente é a ocupação de vagas em Comissões **temporárias** (aquelas criadas para apreciar assuntos específicos, sendo extintas após o cumprimento de seu objeto ou ao término de seu prazo), como as Comissões mistas que analisam medidas provisórias e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), cuja distribuição de lugares é feita proporcionalmente ao tamanho dos partidos na Casa (princípio da **proporcionalidade partidária**). Apesar de ser assegurada ao parlamentar (art. 77, § 2º, RISF; art. 26, § 3º, RICD) a participação em certo número de Comissões **permanentes** (aquelas previstas expressamente no

administrativas<sup>139</sup> reservadas apenas a partidos que atinjam uma quantidade mínima de parlamentares. No Senado Federal, os partidos podem se unir em bloco que represente, no mínimo, **um décimo** da Casa (**nove** Senadores) (art. 61). Cada partido só pode participar de um bloco parlamentar.

117. Os partidos e blocos possuem suas respectivas **lideranças**, compostas por um **Líder** e por um ou mais **Vice-Líderes** (art. 62; art. 65, *caput*). **Líder** é o parlamentar que representa um partido ou bloco parlamentar nas atividades do Parlamento, sendo escolhido pelos membros da respectiva bancada. O Líder exerce a liderança do partido ou bloco e, nessa condição, possui diversas atribuições e prerrogativas regimentais, como **indicar os membros** da representação nas Comissões<sup>140</sup> (arts. 64 e 66), **definir os Vice-Líderes** da representação (art. 65, § 7<sup>a</sup>), **usar a palavra** em qualquer fase da sessão plenária (art. 14, II), **assinar**

---

Regimento Interno e que, por isso, integram a estrutura da Casa), não há mesma garantia regimental para a composição das Comissões temporárias. Na Câmara dos Deputados, há a regra regimental de que, na constituição das Comissões temporárias será observado o **rodízio** entre as bancadas não contempladas, de forma que todos os partidos ou blocos possam fazer-se representar (princípio da **rotatividade**) (art. 33, § 2<sup>o</sup>, RICD). No Senado Federal, nem mesmo tal regra existe no Regimento Interno, embora haja a previsão desse rodízio para a composição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (art. 23, RSF nº 23/1990). O bloco, por ser representação com maior número de integrantes, tem mais condições de garantir lugares nas Comissões temporárias, os quais são distribuídos entre os partidos da coligação, segundo acordos internos estabelecidos pelo próprio bloco.

- 139 Por exemplo, no Senado Federal, para que um partido receba certas vantagens administrativas (cargos em comissão, instalações etc.), é necessário que ele tenha no mínimo três Senadores (art. 65, § 4<sup>a</sup>-A).

- 140 Essa indicação do Líder é feita por escrito ao Presidente da Casa, o qual designa os membros indicados para as Comissões (art. 78).

**proposições em nome de seus liderados** (art. 154, § 7º; art. 300, XVIII; art. 338, I a III; art. 352, parágrafo único, I e II), entre outras.

118. Os **Vice-Líderes** exercem as atribuições do Líder nas ausências e impedimentos deste (art. 66, parágrafo único). Eles são indicados pelos respectivos Líderes, com a respectiva ordem (1º Vice-Líder, 2º Vice-Líder etc.), na proporção de **um Vice-Líder para cada três integrantes** do partido ou bloco, não computada a fração inferior a três, mas sendo assegurado pelo menos um Vice-Líder à representação<sup>141</sup> (art. 65, § 7º).
119. A **indicação dos Líderes** é feita no início da **primeira** e da **terceira** sessões legislativas de cada legislatura e comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria dos membros da respectiva bancada, podendo essa mesma maioria **substituí-los** em qualquer oportunidade (art. 65, § 6º).
120. O **bloco parlamentar**, uma vez constituído, passa a atuar como **bancada única**, sob o comando do **Líder do bloco**, função exercida normalmente pelo Líder de um dos partidos que se unem. Os demais Líderes partidários assumem usualmente as funções de **Vice-Líderes** do bloco, na ordem indicada pelo Líder da coligação (art. 62, § 1º). As lideranças dos partidos coligados não deixam de existir, mas perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais (art. 62, § 2º).
121. Para os partidos unidos em bloco, no cálculo da **proporcionalidade** para definir quantos membros cada representação pode indicar para as Comissões, considera-se o **bloco**, não os partidos que

---

141 Salvo, obviamente, quando o partido tiver apenas um integrante no Senado, quando então não haverá Vice-Líder, embora haja Líder. Neste caso, costuma-se dizer que o único Senador do partido é Líder dele mesmo. O partido com um único Senador pode ser chamado de partido de representação **unitária** na Casa.

o integram, sendo a distribuição das vagas do bloco entre os partidos que o compõem assunto *interna corporis* da coligação.

122. Além dos partidos e blocos parlamentares, há na Casa as representações da **Maioria** e da **Minoria**, as quais também possuem seus respectivos Líderes e Vice-Líderes (art. 65, *caput*), na proporção de um Vice-Líder para cada três integrantes da bancada (art. 65, § 7º).
123. **Maioria** é o partido ou bloco que representa a **maioria absoluta** da Casa (art. 65, § 1º). Se nenhuma representação alcançar a maioria absoluta, assume as funções constitucionais<sup>142</sup> e regimentais de Maioria o **maior** partido ou bloco da Casa (art. 65, § 5º). **Minoria** é o maior partido ou bloco que, em relação ao Governo<sup>143</sup>, **se opõe à Maioria** (art. 65, § 2º). A constituição da Maioria e da Minoria é comunicada à Mesa pelos Líderes dos partidos ou blocos que as compõem (art. 65, § 3º).
124. O Líder da Maioria é um dos Líderes dos partidos ou blocos que a compõem, o mesmo se aplicando ao Líder da Minoria. Os Vice-Líderes, em ambas, são designados dentre os demais Líderes dos seus respectivos partidos (art. 65, § 4º), conforme a ordem indicada pelos seus Líderes (art. 62, § 1º).<sup>144</sup>
125. O Presidente da República pode indicar Senador para exercer a função de **Líder do Governo**, podendo este indicar Vice-Líderes, dentre os integrantes dos partidos que apoiam o Governo (art. 66-A).

---

142 Ex.: participação no Conselho da República (art. 89, V, CF).

143 Um partido ou bloco pode ser **a favor** do Governo (**situação**) ou **contrário** a ele (**oposição**).

144 Essas regras de escolha das lideranças podem ser flexibilizadas por acordo.

126. Além disso, os partidos ou blocos de oposição ao Governo podem constituir a **Liderança da Oposição**, com as mesmas prerrogativas da Liderança do Governo. O líder da Oposição é indicado pelo bloco ou partido com maior número de Senadores e que seja oposição ao Governo (art. 66-B).
127. Também há previsão regimental da **Liderança da Bancada Feminina** (art. 66-C). A bancada feminina no Senado pode indicar Líder e Vice-Líder, havendo, a cada 6 (seis) meses, o **revezamento** das indicadas entre suas integrantes. A Líder da bancada feminina exerce as prerrogativas que o RISF assegura aos Líderes de partido ou bloco, inclusive quanto à preferência para o uso da palavra e o direito a voto. Ela tem também a prerrogativa de apresentação de destaques de bancada (art. 312, parágrafo único) na tramitação dos projetos e demais proposições<sup>145</sup>. A Vice-Líder substitui a líder da bancada feminina nos casos de impedimento ou ausência da titular. Excepcionalmente, como regra transitória, as vantagens administrativas de cargos em comissão e instalações de gabinete (art. 65, § 4º) ficaram ressalvadas (suspensas) para a Liderança da Bancada Feminina enquanto perdurarem os efeitos da pandemia da covid-19.
128. Os Líderes costumam se reunir periodicamente para realizar a **reunião de Líderes**, quando, juntamente com o Presidente da Casa, discutem a elaboração da pauta da Ordem do Dia, as atividades em andamento no Senado e outros assuntos relevantes para a Casa.<sup>146</sup>

---

145 O art. 66-C fala em apresentação de destaques apenas para **projetos**, mas o art. 312, que cuida dos destaques, fala em destaques a **qualquer proposição**. Em uma interpretação lógica e sistemática, não parece adequado entender que a Líder da bancada feminina não poderia apresentar destaques, por exemplo, a uma PEC, quando os demais Líderes possuem essa prerrogativa.

146 No Senado não há um **Colégio de Líderes** formalmente previsto no Regimento

## VI. Mesa

129. **Mesa** (ou Mesa Diretora – art. 53, § 4º, CF) é o órgão responsável pela direção dos **trabalhos legislativos** da Casa, o que é feito por meio de seu Presidente (art. 48). A **Mesa do Senado Federal** se compõe de **um Presidente, dois Vice-Presidentes** (1º e 2º Vice-Presidentes) e **quatro Secretários** (1º, 2º, 3º e 4º Secretários) (art. 46, *caput*). Há também **quatro Suplentes de Secretários** (1º, 2º, 3º e 4º)<sup>147</sup> (art. 46, § 2º)<sup>148</sup>. A Mesa é composta, portanto, de sete titulares e quatro

---

Interno, como ocorre na Câmara dos Deputados (art. 20, RICD), mas ele existe por costume legislativo, materializado na **reunião de Líderes**.

- 147 Não confundir Suplente de Secretário com Suplente de Senador. O primeiro é um Senador no efetivo exercício do mandato que ocupa uma suplência na Mesa; o segundo não é um Senador, ou é um Senador apenas em potencial, uma vez que só assume o mandato na ausência do titular.
- 148 Os membros da Mesa compõem também a **Comissão Diretora (CDIR)** (art. 77, *caput*), órgão distinto da Mesa, o qual dirige os trabalhos **administrativos** da Casa (art. 98, I). Embora sejam órgãos distintos, não é raro que as atribuições da Mesa e da Comissão Diretora sejam confundidas no dia a dia do Senado, em razão de serem os dois colegiados compostos pelos mesmos Senadores. Até o próprio RISF chega a confundir as atribuições dos dois órgãos, como a competência para deliberar sobre requerimento de tramitação conjunta de proposições, ora atribuída à Mesa (art. 258, *caput*), ora à CDIR (art. 98, VI). Seria interessante uma revisão do Regimento Interno, para melhor diferenciar as atribuições dos dois órgãos, ou mesmo para deixar claro que os dois colegiados são, na verdade, o mesmo órgão, como na Câmara dos Deputados, em que a Mesa, Comissão Diretora ou Mesa Diretora (são três nomes para o mesmo órgão), possui atribuições legislativas e administrativas (art. 14, *caput*; art. 15; art. 20-A, § 7º, I; art. 20-G, § 2º; art. 188, III; art. 212, *caput* e §



suplentes. O Presidente da Mesa, que é também o Presidente do Senado<sup>149</sup>, deve ser **brasileiro nato** (art. 12, § 3º, III, CF).

130. Na constituição da Mesa, é assegurada, tanto quanto possível<sup>150</sup>, a **representação proporcional** dos partidos e blocos parlamentares que participam do Senado (**princípio da proporcionalidade partidária**) (art. 58, § 1º, CF; art. 59, § 1º; art. 60, *caput*, RISF). No cálculo da proporcionalidade, as bancadas são consideradas pelos seus quantitativos à data da **diplomação** (art. 59, § 2º), salvo nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos (art. 78, parágrafo único, por analogia – art. 412, VI). No cálculo da proporcionalidade para a constituição da Mesa, considera-se o número de **onze** vagas – sete titulares e quatro suplentes – (Questão de Ordem nº 1/2015, de 4/2/2015), e não apenas o de titulares, como ocorre nas Comissões.
131. Os Vice-Presidentes substituem o Presidente em suas ausências ou impedimentos, conforme a **numeração ordinal**<sup>151</sup>. Os Secretários substituem-se entre si, também conforme a numeração ordinal, e, na mesma ordem, substituem o Presidente, na ausência dos

---

1º, RICD).

149 Os membros da Mesa são os dirigentes da Casa. Assim, o Presidente da Mesa é também o Presidente do Senado Federal, o 1º Vice-Presidente da Mesa é o 1º Vice-Presidente da Casa e assim por diante.

150 A expressão “tanto quanto possível”, em princípio, significa a previsão de realização de arredondamentos de cálculo, quando a proporcionalidade resulta em número fracionário de parlamentares dos partidos ou blocos na Mesa e nas Comissões. Não obstante, ela tem sido utilizada também para justificar a não observância estrita do cálculo matemático na composição dos colegiados em razão de acordo entre os Parlamentares.

151 O primeiro substituto do Presidente é o 1º Vice-Presidente; na ausência deste, o próximo substituto é o 2º Vice-Presidente.

Vice-Presidentes (art. 46, § 1º). Os Secretários são substituídos em seus impedimentos pelos Suplentes de Secretários (art. 46, § 2º). Esses membros da Mesa possuem outras competências regimentais, adiante tratadas (arts. 52 a 56).

132. Na ausência dos Secretários e de seus Suplentes, o Presidente convida **quaisquer Senadores** para substituírem os Secretários em sessão (art. 46, § 3º). **Não se achando presentes** nem o Presidente nem nenhum de seus substitutos regimentais, nem mesmo os Suplentes de Secretários, assume a Presidência da sessão o Senador **mais idoso** (art. 46, § 4º).
133. A assunção de cargo no Executivo (art. 56, I, CF; art. 39, II, RISF) por um Senador da Mesa implica automaticamente sua **renúncia** ao cargo que ele exerce na Mesa<sup>152</sup> (art. 47). A cessação do exercício desse cargo, com o conseqüente retorno ao mandato, **não** implica reassunção ao cargo que o parlamentar ocupava na Mesa.
134. Os membros titulares e suplentes da Mesa são **eleitos** para mandato de **dois anos, vedada a reeleição** para o **mesmo** cargo para o período **imediatamente** subsequente<sup>153</sup> (art. 57, § 4º, CF; art. 59, *caput*, RISF).

---

152 Neste caso, o preenchimento da vaga superveniente é feito em cinco dias úteis, por eleição, salvo se faltarem menos de 120 dias para o término do mandato da Mesa (art. 59, § 3º).

153 Tem sido admitida a reeleição para o mesmo cargo da Mesa na virada da legislatura, isto é, no início da primeira sessão legislativa ordinária, justamente sob o argumento de que se trata de nova legislatura. Nesse sentido, o art. 5º, § 1º, do RICD prevê que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. Essa é a prática também no Senado, embora não haja regra expressa nesse sentido no RISF. O STF já pronunciou no mesmo sentido (ADI nº 6524), entendendo haver impossibilidade de recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo na eleição que ocorre no início do terceiro ano da legislatura,

Os partidos e blocos indicam seus respectivos candidatos para as eleições da Mesa, conforme as vagas que lhes cabem segundo a proporcionalidade<sup>154</sup>.

135. As eleições ocorrem em **sessões preparatórias**, no início da **primeira** e da **terceira** sessões legislativas ordinárias. No início da legislatura (**1ª sessão legislativa**), após a primeira sessão preparatória, em que os novos Senadores eleitos são empossados, ocorre a segunda sessão preparatória, para a eleição do **Presidente** e, então, a terceira sessão preparatória, com a eleição dos **demais membros** da Mesa (art. 3º, V). Na terceira sessão legislativa, faz-se a eleição do **Presidente** da Mesa na primeira sessão preparatória e a dos **demais membros** na segunda sessão preparatória (art. 3º, VI).
136. Ao término do mandato da Mesa, por ocasião de novo biênio legislativo, enquanto não é eleito o novo Presidente, os trabalhos do Senado são dirigidos pela **Mesa anterior** (art. 59, § 4º), excluídos dela os membros cujos mandatos houverem terminado, ainda que reeleitos<sup>155</sup> (art. 3º, II). Na falta dos membros da Mesa anterior, assume a Presidência o **mais idoso** dentre os presentes, o qual convida, para os quatro lugares de Secretários, Senadores pertencentes aos partidos ou blocos **mais numerosos** (art. 3º, III). Eleito o novo Presidente, ele passa a conduzir a sessão preparatória

---

mas que tal vedação não ocorre em caso de nova legislatura, quando se constitui um Congresso novo.

154 São admitidas também para os cargos da Mesa **candidaturas avulsas**, além das candidaturas dos partidos ou blocos que têm direito às vagas pela proporcionalidade. Tem havido candidatura avulsa apenas para o cargo de Presidente da Casa.

155 Na sessão preparatória de 1º/2/2019, houve o entendimento de que o membro remanescente da Mesa que for candidato a Presidente do Senado para o novo biênio também não pode presidir a sessão, por haver, neste caso, manifesto conflito de interesses para a condução dos trabalhos.

de eleição dos demais membros da Mesa.

137. A eleição da Mesa é feita em **escrutínio**<sup>156</sup> **secreto**, por **maioria de votos, presente a maioria absoluta** do Senado (art. 60, *caput*). A eleição ocorre em **quatro escrutínios**, na seguinte ordem: Presidente, Vice-Presidentes, Secretários e Suplentes de Secretários (art. 60, § 1º). Por proposta de **um terço** dos Senadores ou de **Líderes** que representem esse número<sup>157</sup>, a eleição para os cargos de Vice-Presidentes e Secretários pode ser feita em um único escrutínio (art. 60, § 4º).<sup>158</sup>
138. A eleição para os cargos de Vice-Presidentes, Secretários e Suplentes de Secretários deve ser feita com **cédulas uninominais**, com a indicação do cargo a preencher, colocadas, para cada escrutínio, na mesma sobrecarta (art. 60, § 2º). Na apuração, o Presidente deve fazer, preliminarmente, a separação das cédulas referentes ao mesmo cargo, lendo-as, em seguida, uma a uma, e passando-as ao **Segundo-Secretário**, que anota o resultado (art. 60, § 3º).<sup>159</sup> A

---

156 **Escrutínio** é o método de tomada e apuração de votos.

157 Em alguns casos, os Líderes de partidos ou blocos representam seus liderados, inclusive na apresentação de requerimentos ou outras proposições. Por exemplo, sejam três partidos, com doze, nove e seis Senadores, respectivamente. As assinaturas dos Líderes desses partidos, neste caso, valerão por 27 assinaturas, o total de membros dos três partidos somados (12 + 9 + 6). Nesse total, já está incluída a firma do próprio Líder. Se um Líder **de bloco** assina o requerimento, já estão computadas as assinaturas dos Líderes dos partidos que compõem esse bloco.

158 Por acordo entre os Senadores, pode haver apenas **duas eleições**: uma para **Presidente** e outra para os **demais cargos**, constituídos em uma ou mais **chapas** (se não houver candidatura avulsa para esses cargos), conforme as indicações dos partidos ou blocos às vagas a que têm direito pela proporcionalidade.

159 Modernamente, a eleição para Presidente pode ser feita com o uso de **urna eletrônica**, com a publicação do resultado no **painel eletrônico** do Plenário, e a eleição

votação ocorre chamando-se os Senadores pela **ordem de criação dos Estados** brasileiros (art. 9º, Decreto nº 70.274/1972 – Normas do Cerimonial Público<sup>160</sup>).

139. Ocorrendo **vaga definitiva** na Mesa, **é feita nova eleição** para o cargo, no prazo de **cinco dias úteis**, salvo se faltarem **menos de 120 dias** para o término do mandato da Mesa (art. 59, § 3º), quando então o cargo fica vago até a assunção da Mesa seguinte.
140. Vejamos agora as **competências da Mesa** do Senado Federal. Há algumas atribuições **constitucionais** (previstas na CF), parte delas reproduzidas também no RISF, e há outras **puramente regimentais**, isto é, previstas apenas no Regimento Interno.<sup>161</sup>
141. Compete à Mesa encaminhar **pedidos escritos de informações** ou de remessa de documentos a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da

---

para os demais cargos, constituídos em uma ou mais **chapas**, diretamente com o uso do painel, votando cada Senador de seu próprio assento (onde há um teclado de votação). Assim, o uso de cédulas continua previsto regimentalmente como um meio alternativo ao sistema eletrônico, caso este não seja utilizado.

160 Art. 9º, Decreto nº 70.274/1972: A precedência entre membros do Congresso Nacional e entre membros das Assembleias Legislativas é determinada pela ordem de criação da unidade federativa a que pertençam e, dentro da mesma unidade, sucessivamente, pela data da diplomação ou pela idade.

161 As competências da Mesa podem ser previstas apenas na Constituição Federal, apenas no Regimento Interno ou em ambas as normas. Assim, uma competência pode ser, ao mesmo tempo, constitucional e regimental, quando prevista na CF e no RISF, ou ser apenas constitucional ou, ainda, somente regimental. Quando a atribuição é estabelecida apenas no Regimento, dizemos que ela é **meramente** ou **puramente regimental**. Esse raciocínio vale para quaisquer regras regimentais, não apenas para as competências.

República, importando em crime de responsabilidade<sup>162</sup> a recusa ou o não atendimento no prazo de **trinta dias**, bem como a prestação de informações falsas (art. 50, § 2º, CF; art. 216, III; art. 217, RISF).<sup>163</sup>

142. Cabe à Mesa estabelecer **entendimentos com Ministros de Estado** que queiram comparecer **espontaneamente** ao Senado Federal ou às suas Comissões para expor assunto de relevância de seu Ministério (art. 50, § 1º, CF; art. 397, II e § 1º; art. 400-A, RISF).
143. É da alçada da Mesa **provocar o Senado** Federal para decidir quanto à **perda do mandato** do Senador que: infringir qualquer das proibições estabelecidas no art. 54 da CF (**incompatibilidades**); proceder de forma incompatível com o **decoro parlamentar**; ou sofrer **condenação criminal** em sentença transitada em julgado

---

162 **Crimes de responsabilidade** são **infrações político-administrativas** cometidas por certas autoridades no desempenho da função pública. Não são crimes no sentido tradicional, pois não são punidos com sanções penais (privação de liberdade – reclusão e detenção –, perda de bens, multa, prestação de serviços etc.), mas com penalidades políticas (perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública – art. 52, parágrafo único, CF; art. 2º, Lei nº 1.079/1950). Além disso, seu julgamento não é feito pelas regras do processo penal comum (a não ser subsidiariamente), mas pelas regras da Lei nº 1.079/1950 (Lei de Crimes de Responsabilidade) e do Regimento Interno do Senado Federal, complementadas pelas decisões do STF sobre o assunto (ex.: ADPF 378/DF). O processo por crime de responsabilidade de autoridades federais é realizado no Senado Federal (art. 52, I e II) e é conhecido como **impeachment**.

163 Normalmente, um Senador ou uma Comissão envia um **requerimento à Mesa**, com a relação de informações que o Senador ou a Comissão deseja receber da autoridade do Executivo (art. 215, I, *a*; art. 252). Se a Mesa aprova o requerimento (o que em geral acontece), ela formaliza o pedido escrito de informações a ser enviado ao Executivo, uma vez que, pela regra constitucional (art. 50, § 2º, CF), esse pedido deve ser feito formalmente pela Mesa.

(art. 55, § 2º, CF; art. 32, § 2º, RISF).<sup>164</sup>

144. Cabe à Mesa **declarar a perda do mandato** do Senador que: deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à **terça parte das sessões deliberativas ordinárias** do Senado, salvo licença ou missão por este autorizada; perder ou tiver suspensos os **direitos políticos**; ou tiver a perda do mandato decretada pela **Justiça Eleitoral** (art. 55, § 3º, CF; art. 32, § 2º, RISF).
145. É atribuição da Mesa do Senado Federal, juntamente com a Mesa da Câmara dos Deputados, **promulgar emendas à Constituição**, em sessão conjunta solene do Congresso Nacional (art. 60, § 3º, CF; art. 1º, III; art. 85, RCCN).<sup>165</sup>
146. Compete à Mesa propor **ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)** perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, § 1º; art. 103, II, CF; art. 2º, II;

---

164 Partido político representado no Congresso Nacional (mesmo que a representação dele seja apenas na Câmara dos Deputados) também pode provocar o Senado nesse sentido (art. 55, § 2º, CF; art. 32, § 2º, RISF).

165 Vale ressaltar que essa sessão conjunta não é conduzida pela Mesa do Congresso Nacional, mas pelas Mesas das duas Casas. Por exemplo, se uma das Mesas resolve não promulgar a nova emenda constitucional (EC), não pode haver a promulgação. Foi o caso da EC decorrente da PEC nº 20/2008 (PEC dos Vereadores), cuja promulgação foi recusada pela Mesa da Câmara dos Deputados. A Mesa do Senado Federal chegou a ajuizar ação no STF (MS nº 27807/DF) para obrigar a outra Mesa a promulgar a EC, mas, após um acordo político entre as duas Casas, houve a desistência da ação e uma nova PEC sobre o tema foi aprovada (PEC nº 47/2008), resultando na EC nº 58/2009.

art. 12-A; art. 13, III, Lei nº 9.868/1999; art. 2º, I, Lei nº 9.882/1999).<sup>166</sup>  
Essa competência não figura no RISF.

147. Cabe à Mesa **liberar**, durante a vigência de **estado de sítio**<sup>167</sup>, a

---

166 A **Ação direta de inconstitucionalidade (ADI)** é uma ação judicial cujo objetivo é obter do Poder Judiciário a declaração de que uma lei (ou parte dela) é **inconstitucional**, isto é, contrária à Constituição Federal, com a consequente invalidação da norma atacada. A **Ação declaratória de constitucionalidade (ADC)** é a que tem por finalidade solicitar ao Judiciário a declaração de que uma lei (ou parte dela) é **constitucional**, isto é, consonante com a Carta Magna, quando há controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da lei. A **Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO)** busca **tornar efetiva norma constitucional** que esteja ineficaz em razão de omissão na adoção de medida de competência de qualquer dos Poderes ou de órgão administrativo. Já a **arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)** é a ação judicial que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público. Essas ações são instrumentos do chamado **controle abstrato** de constitucionalidade, cujo objetivo é justamente a análise em tese (em abstrato) da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma, sem que esteja envolvido algum caso concreto (específico). A competência para processar e julgar a ADI, a ADC, a ADO e a ADPF é do **Supremo Tribunal Federal** (art. 102, I, *a*, e § 1º; art. 103, § 2º, CF; art. 1º, Lei nº 9.868/1999; art. 1º, Lei nº 9.882/1999). Além da Mesa do Senado, outros legitimados podem ajuizar essas ações (art. 103, CF; art. 2º, I, Lei nº 9.882/1999).

167 Essa competência da Mesa só é prevista expressamente para o caso de estado de sítio decretado por **comoção grave de repercussão nacional** ou **ineficácia de medida de anterior estado de defesa** (art. 137, I, CF), não para a decretação de estado de sítio por declaração de **guerra** ou resposta a **agressão armada estrangeira** (art. 137, II, CF), pois a CF nem mesmo delimita quais medidas podem ser tomadas contra as pessoas, neste caso (art. 139, *caput*, CF), dizendo apenas que o decreto de estado de sítio deve indicar as garantias constitucionais que ficam suspensas (art. 138, CF). Há dúvida, portanto, se a Mesa também teria essa atribuição em caso de estado de sítio decretado por guerra ou agressão armada estrangeira.



difusão de **pronunciamentos** de Senadores efetuados no Senado, caso tenha sido decretada a restrição à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão (art. 139, parágrafo único, CF). Essa atribuição aparece apenas na Constituição Federal.

148. As atribuições seguintes são **meramente regimentais**, ainda que relacionadas a regras constitucionais. Cabe à Mesa receber a **autorização da Câmara dos Deputados** para a instauração, no Senado Federal, de **processo por crime de responsabilidade (*impeachment*)** do Presidente e do Vice-Presidente da República, bem como dos Ministros de Estado e dos Comandantes das Forças Armadas, nos crimes de responsabilidade destes conexos com os daqueles (art. 51, I; art. 52, I, CF; art. 377, I; art. 380, I, RISF). Compete à Mesa ainda receber a **denúncia por crime de responsabilidade** das demais autoridades sujeitas a julgamento pelo Senado (art. 52, II, CF; art. 377, II; art. 380, I, RISF).<sup>168</sup>
149. É atribuição da Mesa elaborar, ouvidas as lideranças, as **listas sêxtuplas** para a eleição pelo Senado dos dois membros titulares

---

168 O Senado Federal julga o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, estes nos crimes de responsabilidade conexos com os dos dois primeiros (se os crimes não forem conexos, o julgamento é feito pelo STF – art. 102, I, c, CF). Nesses casos, o julgamento do Senado deve ser precedido de autorização da Câmara dos Deputados (art. 51, I; art. 52, I, CF; art. 377, I; art. 380, I, RISF), sendo, por isso, a denúncia de crime apresentada na Câmara Baixa e, só após a autorização desta, enviada ao Senado. A Câmara Alta julga também nos crimes de responsabilidade os Ministros do STF, os membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Procurador-Geral da República (PGR) e o Advogado-Geral da União (AGU) (art. 52, II, CF; art. 377, II; art. 380, I, RISF). Nesses casos, porém, não há necessidade de autorização da Câmara, sendo, por isso, a denúncia apresentada diretamente no Senado.

e dos dois suplentes do **Conselho da República**<sup>169</sup> indicados pela Casa. É feita uma eleição para os titulares, a partir da lista sêxtupla destes, e outra eleição para os suplentes, a partir de sua própria lista sêxtupla (art. 52, XIV; art. 89, VII, CF; art. 3º, VI, *b*, e § 2º, Lei nº 8.041/1990; art. 384, *caput* e § 5º, RISF).

150. É da alçada da Mesa determinar, a requerimento da maioria dos Senadores, que **o Senado se reúna eventualmente em lugar diverso** do Palácio do Congresso Nacional (sede do Senado Federal – art. 1º, *caput*), em caso de guerra, comoção intestina, calamidade pública ou ocorrência que impossibilite seu funcionamento na sede (art. 1º, parágrafo único).<sup>170</sup>
151. Compete à Mesa **autorizar a ausência de Senador** dos trabalhos da Casa, em caso de licença, representação a serviço da Casa ou missão política ou cultural de interesse parlamentar, quando **não há ônus** financeiro para o Senado (art. 13; art. 40; art. 43; art. 215, I, *b*; art. 252).
152. Cabe à Mesa autorizar a **tramitação conjunta**<sup>171</sup> de proposições que

---

169 O **Conselho da República** é órgão superior de consulta do Presidente da República (art. 89, CF; art. 1º, Lei nº 8.041/1990), competindo-lhe pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e sobre as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas (art. 90, CF; art. 2º, Lei nº 8.041/1990).

170 Trata-se de realização eventual de sessão em local diverso do usual, sem mudança formal da sede do Senado. Caso haja necessidade de **mudança temporária da sede do Congresso Nacional** (de ambas as Casas, portanto), é preciso que os Plenários da Câmara e do Senado aprovem um **decreto legislativo** (art. 49, III, CF). Neste caso, essa tarefa de cunho **administrativo** é materializada por meio da função legislativa.

171 **Tramitação conjunta** é a condução simultânea de duas ou mais matérias que versam sobre o **mesmo assunto**. A tramitação conjunta só é cabível quando as proposições a serem pensadas (juntadas) são da mesma espécie (ex.: dois ou mais projetos

regulam a mesma matéria, a partir de requerimento de Senador ou Comissão<sup>172</sup>, salvo se houver matéria já com parecer aprovado em Comissão ou que já conste da Ordem do Dia (art. 215, I, c; art. 252; art. 258, *caput*), casos em que o Plenário decide (art. 258, parágrafo único). Compete também à Mesa apreciar, no prazo de cinco dias úteis, os **recursos**<sup>173</sup> em face de decisões do Presidente do Senado sobre tramitação conjunta envolvendo matérias **recém-apresentadas** (art. 48, § 3º).<sup>174</sup>

153. É da Mesa a tarefa de solicitar à Câmara dos Deputados a **remessa**

---

de lei ordinária, duas ou mais PECs etc.). As matérias apensadas são distribuídas, em cada Comissão, ao **mesmo Relator**, que elabora um **relatório único** para todas as matérias em trâmite conjunto (art. 260, § 3º).

172 Por ocasião da apresentação de nova matéria pelo autor, o **Presidente** (não a Mesa) pode determinar de ofício a tramitação conjunta com outras matérias, desde que estas não possuam parecer aprovado em Comissão nem constem da Ordem do Dia (art. 48, §§ 1º e 2º), cabendo recurso à Mesa dessa decisão (art. 48, § 3º). Mas quando se trata de duas ou mais matérias já em andamento, a tramitação conjunta depende de decisão da Mesa ou do Plenário, conforme o caso, a requerimento de Senador ou Comissão (art. 258).

173 **Recurso** é a proposição que solicita à instância superior a anulação ou a modificação de uma decisão de autoridade ou órgão da Casa.

174 O RISF é contraditório quanto a essa atribuição ser da Mesa ou da Comissão Diretora (art. 98, VI). Embora sejam órgãos distintos, não é raro que as atribuições da Mesa e da CDIR sejam confundidas no dia a dia do Senado, em razão de serem os dois colegiados compostos pelos mesmos Senadores (art. 77, *caput*). Neste caso, o próprio Regimento Interno confunde as atribuições dos dois órgãos. Seria importante uma revisão do RISF, para eliminar essa antinomia (contradição) regimental. De nossa parte, entendemos que essa atribuição, que é referente ao processo legislativo, deve ser interpretada como sendo da **Mesa**, por ser ela o órgão de direção dos trabalhos **legislativos** da Casa, ao passo que à CDIR compete, principalmente, dirigir os trabalhos **administrativos** do Senado (art. 98, I).

**de cópias autenticadas dos autógrafos**<sup>175</sup> e de outros documentos referentes a **proposição extraviada** originária daquela Casa, para a reconstituição dos autos da matéria (art. 267, § 1º).

154. Compete à Mesa requerer a **urgência** de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública (**urgência tipo 1** ou **urgência urgentíssima** – art. 336, I) (art. 338, I).<sup>176</sup>
155. Por fim, é tarefa da Mesa fazer, ao final de cada legislatura, a **consolidação**<sup>177</sup> **das modificações do Regimento Interno** durante a legislatura. Na consolidação, a Mesa pode, sem realizar modificações de mérito (conteúdo), **alterar a ordenação** das regras regimentais e fazer as **correções de redação** necessárias (art. 402).
156. As competências da Mesa que impliquem a apresentação de **proposição de sua autoria** (ex.: requerimento de urgência tipo 1) seguem as regras de apresentação de proposições de autoria de Comissão, ou seja, a proposição deve ser assinada pelo Presidente da Mesa e instruída com a lista dos presentes à reunião em que ocorreu sua apresentação, totalizando pelo menos a maioria de

---

175 **Autógrafo** é o documento oficial com a versão final da proposição aprovada pela Casa legislativa, o qual é assinado (autografado) pelo Presidente da Casa (art. 48, XVII) e remetido à sanção do Presidente da República, à promulgação ou à revisão da Câmara, conforme o caso (art. 328). Só há autógrafo para PECs e projetos.

176 A urgência urgentíssima também pode ser requerida pela maioria dos Senadores ou por Líderes que representem esse número (art. 338, I).

177 **Consolidação** é a reunião em um diploma único das normas esparsas de determinada área do Direito. Ao longo da legislatura, diversas resoluções do Senado podem alterar o RISF, sendo necessário, por razões de transparência e publicidade, divulgar a versão atualizada do Regimento, com todas as atualizações incorporadas ao texto consolidado.

seus membros (art. 245, parágrafo único). O **Quadro 2** resume as competências da Mesa do Senado Federal.

### Quadro 2: Competências da Mesa do Senado Federal

Competências	Dispositivos
Encaminhar <b>pedidos escritos de informações</b> a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.	Art. 50, § 2º, CF; art. 216, III; art. 217.
Estabelecer <b>entendimentos com Ministros de Estado</b> que queiram comparecer espontaneamente ao Senado ou a suas Comissões.	Art. 50, § 1º, CF; art. 397, II e § 1º; art. 400-A.
<b>Provocar o Senado</b> para decidir sobre a <b>perda do mandato</b> do Senador que infringir as incompatibilidades (art. 54, CF), quebrar o decoro parlamentar ou sofrer condenação criminal transitada em julgado.	Art. 55, § 2º, CF; art. 32, § 2º.
<b>Declarar a perda do mandato</b> do Senador que não comparecer à terça parte das sessões deliberativas ordinárias, perder ou tiver suspensos os direitos políticos ou tiver a perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral.	Art. 55, § 3º, CF; art. 32, § 2º.
<b>Promulgar</b> , juntamente com a Mesa da Câmara dos Deputados, <b>emendas à Constituição</b> .	Art. 60, § 3º, CF; art. 1º, III; art. 85, RCCN.
Propor ação direta de inconstitucionalidade ( <b>ADI</b> ), ação direta de inconstitucionalidade por omissão ( <b>ADO</b> ), ação declaratória de constitucionalidade ( <b>ADC</b> ) e arguição de descumprimento de preceito fundamental ( <b>ADPF</b> ) perante o STF.	Art. 102, § 1º; art. 103, II, CF; art. 2º, II; art. 12-A; art. 13, III, Lei nº 9.868/1999; art. 2º, I, Lei nº 9.882/1999.
Liberar a <b>difusão de pronunciamentos</b> de Senadores durante <b>estado de sítio</b> .	Art. 139, par. único, CF.

Receber a <b>autorização da Câmara</b> para a instauração de <b>impeachment</b> do Presidente e do Vice-Presidente da República, bem como dos Ministros de Estado e Comandantes Militares nos crimes de responsabilidade conexos.	Art. 51, I; art. 52, I, CF; art. 377, I; art. 380, I.
Receber diretamente a <b>denúncia</b> por crime de responsabilidade das demais autoridades sujeitas a <b>impeachment</b> no Senado.	Art. 52, II, CF; art. 377, II; art. 380, I.
Elaborar as <b>listas sêxtuplas</b> de eleição dos membros titulares e suplentes do <b>Conselho da República</b> indicados pelo Senado.	Art. 52, XIV; art. 89, VII, CF; art. 3º, VI, b, e § 2º, Lei nº 8.041/1990; art. 384, <i>caput</i> e § 5º.
Determinar que o Senado se reúna em <b>lugar diverso</b> de sua sede, quando necessário.	Art. 1º, par. único.
Autorizar a <b>ausência de Senador</b> por licença, representação ou missão externa, quando não houver ônus para a Casa.	Art. 13; art. 40; art. 43; art. 215, I, b; art. 252.
Autorizar a <b>tramitação conjunta</b> de proposições que não tenham parecer nem constem da Ordem do Dia.	Art. 215, I, c; art. 252; art. 258, <i>caput</i> .
Apreciar <b>recurso de decisão</b> do Presidente sobre <b>tramitação conjunta</b> de matéria recém-apresentada.	Art. 48, § 3º.
Solicitar à Câmara a remessa de cópias dos autógrafos e de outros documentos de proposição <b>extraviada</b> originária daquela Casa.	Art. 267, § 1º.
Requerer <b>urgência</b> de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública (urgência urgentíssima).	Art. 336, I; art. 338, I.
<b>Consolidar as modificações do RISF</b> ao final de cada legislatura.	Art. 402.

157. Tratemos agora das competências dos membros da Mesa, começando com as do seu Presidente, o qual é também o **Presidente do Senado Federal**. O Presidente possui uma série de competências constitucionais e regimentais, parte destas sendo reprodução do que prevê a CF e outra parte sendo puramente regimental (art. 48).<sup>178</sup>
158. As competências **constitucionais** do Presidente do Senado são: i) **presidir o Senado** e sua Mesa<sup>179</sup>; ii) **presidir o Congresso Nacional** e sua Mesa (art. 57, § 5º, CF); iii) **convocar extraordinariamente o Congresso** (art. 57, § 6º, CF); iv) **promulgar leis** quando o Presidente da República não o faz no prazo de 48 horas, em caso de sanção tácita ou derrubada de veto (art. 66, § 7º, CF); v) **exercer a Presidência da República** na ausência dos demais legitimados (art. 80, CF); vi) participar do **Conselho da República** (art. 89, III, CF; art. 3º, III, Lei nº 8.041/1990); e vii) participar do **Conselho de Defesa Nacional**<sup>180</sup> (art. 91, III, CF; art. 2º, III, Lei nº 8.183/1991).

---

178 Nos itens seguintes, enunciamos as competências do Presidente do Senado não na ordem em que figuram no Regimento Interno, mas na ordem que nos pareceu mais didática. As competências do Presidente da Casa estão relacionadas principalmente no art. 48, havendo outras atribuições em artigos esparsos do Regimento.

179 Não há um dispositivo constitucional explícito para essa atribuição, mas ela é uma decorrência lógica da própria função de Presidente do Senado Federal. Presidir uma sessão ou reunião significa ordenar e dirigir seus trabalhos.

180 O **Conselho de Defesa Nacional** é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático (art. 91, *caput*, CF; art. 1º, Lei nº 8.183/1991), cabendo-lhe: opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz; opinar sobre a decretação de estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal; propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas à preservação e à exploração dos recursos naturais; estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias para garantir a independência nacional e a defesa do Estado

A seguir detalhamos essas competências, algumas das quais são previstas também no RISF.

159. É competência do Presidente do Senado convocar e presidir as **sessões do Senado**<sup>181</sup> e as **sessões conjuntas** do Congresso Nacional (art. 57, § 5º, CF; art. 48, III, RISF). O Presidente do Senado somente se dirige ao Plenário a partir da **cadeira presidencial**, não lhe sendo lícito dialogar com os Senadores nem os apartear, podendo, entretanto, interromper-lhes a palavra nos casos regimentais (art. 18, I; art. 50, *caput*). Caso deseje participar ativamente dos trabalhos da sessão (discutir matérias, proferir discursos etc.), o Presidente deve deixar a cadeira presidencial (art. 50, parágrafo único), passando a direção da sessão a seu substituto. Cabe ao Presidente também presidir as **reuniões da Mesa** e da **Comissão Diretora (CDIR)**<sup>182</sup> (art. 48, XXXIV) e designar **Relatores** para as matérias em trâmite nesses colegiados (art. 1º, I, Ato da Mesa do Senado nº 1/2012).
160. Compete ao Presidente da Câmara Alta realizar a **convocação extraordinária** do Congresso Nacional, em caso de decretação de **estado de defesa** ou de **intervenção federal**, de pedido de autorização para a decretação de **estado de sítio**<sup>183</sup> e, ainda, para

---

democrático (art. 91, § 1º; art. 1º, parágrafo único, Lei nº 8.183/1991).

181 Há, todavia, um caso em que a presidência das sessões do Senado não compete ao Presidente da Casa, mas ao **Presidente do STF**: as sessões de processo e julgamento de autoridades por crimes de responsabilidade (*impeachment*) (art. 52, parágrafo único, CF; art. 377, parágrafo único, RISF).

182 O Presidente do Senado é membro apenas da Mesa e da Comissão Diretora, não podendo integrar outras Comissões da Casa (art. 77, § 1º).

183 Compete ao Presidente da República decretar o estado de defesa, o estado de sítio (art. 84, IX, CF) e a intervenção federal (art. 84, X, CF). O Congresso Nacional deve aprovar o estado de defesa e a intervenção federal já decretados e autorizar previamente a



**o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República** (art. 57, § 6º, I, CF; art. 48, I, RISF). Nesses casos, **não** há previsão de aprovação da convocação pela maioria absoluta de cada Casa do Congresso, sendo caso de convocação obrigatória.

161. Também cabe ao Presidente do Senado, em conjunto com o Presidente da Câmara, fazer a **convocação extraordinária** do Congresso em caso de **urgência** ou de **interesse público relevante**. Nessas hipóteses, a convocação depende da aprovação da **maioria absoluta de cada Casa** do Congresso Nacional (art. 57, § 6º, II, CF; art. 48, I, RISF).
162. É tarefa do Presidente do Senado **promulgar leis**<sup>184</sup>, quando a lei não for promulgada dentro de **48 horas** pelo Presidente da República, nos casos de **sanção tácita**<sup>185</sup> (art. 66, § 3º, CF) ou de **derrubada de**

---

decretação de estado de sítio, podendo ainda suspender essas medidas (art. 49, IV).

184 A **promulgação** é a penúltima fase do processo legislativo das leis, antes apenas da **publicação**. Após a aprovação do projeto de lei pelas duas Casas do Congresso Nacional, o Presidente da República analisa o texto aprovado pelo Legislativo, podendo sancioná-lo (se concordar com o texto) ou vetá-lo (se dele discordar). A sanção é o ato que transforma o projeto de lei em efetiva lei. Ocorrendo a sanção, cabe ao chefe do Executivo **promulgar** a nova lei, isto é, **declarar oficialmente sua regular existência** para a sociedade, após o que é feita a publicação na imprensa oficial, para que a nova norma jurídica produza efeitos.

185 A **sanção** (aprovação) presidencial a projeto de lei pode ser **expressa**, quando o Presidente da República expressamente declara que sanciona o texto, ou **tácita**, quando se esgota o prazo de **quinze dias úteis** sem que ele declare a sanção, caso em que a lei é considerada tacitamente (implicitamente) sancionada (art. 66, § 3º, CF). Entende-se que a sanção **expressa** já traz embutida em seu bojo a promulgação (como se fossem dois atos em um), mas, no caso de sanção **tácita**, deve haver ainda a promulgação. Se esta não ocorre, o Presidente do Senado deve promulgar a lei (art. 66, § 7º, CF).

**veto**<sup>186</sup> (art. 66, § 5º, CF) (art. 66, § 7º, CF; art. 48, I, RISF).<sup>187</sup>

163. O Presidente do Senado tem a competência de **exercer interinamente a Presidência da República**, em caso de impedimento temporário do Presidente e do Vice-Presidente da República, ou de vacância definitiva desses cargos (nesse caso só até as próximas eleições), caso

---

186 Se o Presidente da República considera o projeto de lei, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, ele pode, em vez de sancioná-lo, **vetá-lo** (recusá-lo), total ou parcialmente. O prazo para o **veto** (recusa) do projeto é o mesmo para a sua sanção: **quinze dias úteis**, contados da data do seu recebimento pelo Executivo. Oposto o veto, o Presidente da República comunica ao Presidente do Senado Federal, em 48 horas, os **motivos** dessa decisão (art. 66, § 1º, CF), pois há ainda a possibilidade de o Congresso Nacional **derrubar o veto**. Dizemos, por isso, que no Brasil o veto não é absoluto, mas **relativo**, pois pode ser derrubado. O veto é apreciado em **sessão conjunta** do Congresso Nacional, dentro de **trinta dias** de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da **maioria absoluta** dos Deputados e Senadores (art. 66, § 4º, CF). Se o veto não é mantido, o projeto se transforma em lei com a derrubada do veto e a nova lei é então enviada ao Presidente da República para **promulgação**, não havendo que se falar, nesse caso, em nova possibilidade de sanção ou veto (art. 66, § 5º, CF). Nesse caso, se a promulgação não ocorre, o Presidente do Senado deve promulgar a lei (art. 66, § 7º, CF).

187 Nesses casos, se o Presidente do Senado não promulga a lei em **48 horas**, cabe ao **Vice-Presidente do Senado** fazê-lo (art. 66, § 7º, CF; art. 52, II, RISF). Já se o Vice-Presidente do Senado também não efetua a promulgação, a CF é omissa sobre o que ocorre. Em princípio, a lei não pode ser publicada – e, portanto, não pode entrar em vigor – por ausência de promulgação. Não procede a opinião de alguns de que, neste caso, haveria crime de responsabilidade do Vice-Presidente do Senado pois, a uma, não há previsão em nosso ordenamento de prática de crimes de responsabilidade por Parlamentares e, a duas, ainda que houvesse tal previsão na Carta Magna, a tipificação de crime de responsabilidade depende de lei especial que o preveja, não bastando a sua mera previsão na Constituição (art. 85, parágrafo único, CF).

não seja possível exercê-la o Presidente da Câmara dos Deputados<sup>188</sup> (art. 80, CF; art. 48, I, RISF).

164. As competências a seguir são **puramente regimentais** (previstas apenas no RISF). Cabe ao Presidente do Senado velar pelo respeito às **prerrogativas do Senado** e às **imunidades dos Senadores** (art. 48, II). Compete-lhe ainda fazer observar na sessão a **Constituição Federal**, as **leis** e o **Regimento Interno** da Casa (art. 48, VIII).
165. Compete ao Presidente distribuir a **matéria do expediente** ao Primeiro-Secretário e determinar o **destino do expediente lido** (art. 48, X; art. 54, II). A ele também compete **assinar a correspondência** do Senado dirigida às seguintes autoridades: i) Presidente e Vice-Presidente da República; ii) Presidentes da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal (STF), dos

---

188 Em caso de **impedimento** do Presidente e do Vice-Presidente da República, ou de **vacância** dos respectivos cargos, são sucessivamente chamados ao exercício da Presidência da República o **Presidente da Câmara dos Deputados**, o **Presidente do Senado Federal** e o **Presidente do Supremo Tribunal Federal** (art. 80, CF). Assim, na ausência do Presidente da República e de seu Vice, é convocado ao exercício da Presidência do País, inicialmente, o Presidente da Câmara. Se este, por alguma razão, não estiver disponível (ex.: viagem ao exterior, doença etc.), o Presidente do Senado é chamado a exercer interinamente (provisoriamente) a função. Vale diferenciar impedimento de vacância e, conseqüentemente, substituição de sucessão. **Impedimento** é o afastamento **temporário** do cargo (viagem ao exterior, doença transitória). Uma vez impedido o titular, o próximo da lista é convocado para **substituí-lo** temporariamente. **Vacância** é o afastamento **definitivo** do cargo (morte, renúncia, doença incapacitante permanente, cassação do mandato). Vagando o cargo, o próximo da linha sucessória é convocado para **suced**er o antigo titular, seja de forma definitiva, completando o mandato como o novo titular do cargo (se o sucessor for o Vice-Presidente), seja de modo interino, ocupando a função apenas até que se realizem novas eleições (art. 81, CF) (se o ocupante for um dos demais da lista).

Tribunais Superiores<sup>189</sup> e do Tribunal de Contas da União (TCU); iii) Chefes de Governos estrangeiros e seus representantes no Brasil e Presidentes das Casas de Parlamentos estrangeiros; iv) Governadores dos Estados, do DF e dos Territórios Federais; v) Presidentes das Assembleias Legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do DF<sup>190</sup>; e vi) autoridades judiciárias, em resposta a pedidos de informações sobre assuntos pertinentes ao Senado, no curso de feitos judiciais (art. 48, XXIX). A correspondência do Senado dirigida às demais autoridades é assinada pelo **Primeiro-Secretário** (art. 54, III).

166. É da alçada do Presidente da Casa **distribuir matérias às Comissões**<sup>191</sup> (art. 48, X; art. 49). Cabe-lhe ainda **impugnar as proposições** que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal, às leis ou ao Regimento Interno, o que, em geral, é feito no momento da apresentação ou da

---

189 Os **Tribunais Superiores** são o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Superior Tribunal Militar (STM). O STF **não** é Tribunal Superior, sendo, inclusive, em muitos casos, instância recursal das decisões daqueles.

190 O RISF não cita a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), mas ela deve ser incluída por analogia (art. 412, VI) com as Assembleias Legislativas dos Estados.

191 As proposições são distribuídas às Comissões pelo Presidente do Senado, mediante despacho, conforme a pertinência temática, podendo a matéria ser distribuída a uma ou mais Comissões – o que ocorre frequentemente. Por exemplo, um projeto de lei que cuide de incentivos econômicos para a proteção do meio ambiente provavelmente será distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) (art. 99) e à Comissão de Meio Ambiente (CMA) (art. 102-F). É costume o despacho do Presidente distribuir a matéria às Comissões por ordem crescente de pertinência temática, sendo a última Comissão a analisar a proposição a que possui a maior pertinência sobre o assunto. Cabe ao Presidente do Senado também rever (alterar) seu despacho de distribuição às Comissões, quando entender conveniente e oportuno, acrescentando ou suprimindo colegiados para o exame da matéria.

chegada da proposição à Casa<sup>192</sup>. O **autor** da proposição impugnada pode interpor **recurso** da decisão do Presidente para o Plenário, o qual decide após audiência da **CCJ** sobre o assunto (art. 48, XI). Compete ao Presidente também declarar **prejudicada**<sup>193</sup> proposição

---

192 Trata-se de um **controle de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** feito pelo próprio Presidente da Casa. Com base nesse dispositivo, é possível o Presidente não receber para tramitação projetos de lei, inclusive oriundos da Câmara dos Deputados, e até medidas provisórias, especialmente quando há desrespeito à Constituição Federal. Foi o caso da Medida Provisória (MPV) nº 669/2015, devolvida ao Poder Executivo pelo Presidente do Senado (na qualidade de Presidente do Congresso Nacional), sob o argumento de que ela era inconstitucional, por não atender ao pressuposto constitucional de urgência (art. 62, *caput*, CF), e injurídica, por ofender o princípio da segurança jurídica nas relações econômicas, já que a MPV promovia nova mudança nas regras da desoneração de impostos, com o aumento de alíquotas que, poucos meses antes, haviam sido diminuídas. Na ocasião, o Presidente do Senado invocou ainda o art. 48, II, do RISF, justificando que o uso abusivo de MPVs pelo Executivo deturpa a separação dos Poderes, pois a produção legislativa compete principalmente ao Poder Legislativo, de modo que o excesso de MPVs configura desrespeito às prerrogativas do Senado Federal. É possível também o Presidente do Senado impugnar apenas **parte** da proposição apresentada (ex.: MPV nº 886/2019).

193 **Prejudicialidade** é o fenômeno que prejudica (impede) a decisão da Casa sobre determinada matéria ainda pendente de deliberação, a qual, por isso, deixa de ser decidida. A matéria prejudicada deixa de ser votada por **perda de objeto**, isto é, por não haver mais razão ou interesse em ela ser decidida pelo Parlamento, tendo em vista a ocorrência de **fato superveniente**. A matéria pendente de deliberação do Senado pode ser declarada **prejudicada**: i) por a Casa haver **perdido a oportunidade** para sua apreciação (por exemplo, um projeto de decreto legislativo para sustar um decreto ilegal do Executivo – art. 49, V, CF; art. 90, VII, RISF –, o qual acabou – o decreto do Executivo –, sendo antes revogado pelo Presidente da República); ou ii) em virtude de já ter havido seu **prejulgamento** pelo Plenário em outra deliberação

que assim deva ser considerada segundo o Regimento (art. 48, XII; art. 334).

167. Compete ao Presidente, após a leitura de proposição **recém-apresentada**, verificar a existência de **matéria análoga ou conexa** em tramitação na Casa e, se existente, determinar a **tramitação conjunta** dessas matérias (art. 48, § 1º), salvo se a matéria em tramitação já possuir parecer aprovado em Comissão ou já constar da Ordem do Dia (art. 48, § 2º), quando a tramitação conjunta só pode ser decidida pelo Plenário (art. 258, parágrafo único). Dessa decisão do Presidente cabe **recurso** para a **Mesa**<sup>194</sup>, no prazo de **cinco dias úteis**, contado da sua publicação (art. 48, § 3º).<sup>195</sup>
168. Cabe ao Presidente do Senado **designar a Ordem do Dia** das sessões deliberativas, assim como **retirar matéria da pauta** para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico e saneamento de falhas da instrução<sup>196</sup> (art. 48, VI; art.

---

(por exemplo, um projeto de lei idêntico a outro já aprovado pela Casa) (art. 334).

A proposição prejudicada é definitivamente **arquivada** (art. 334, § 4º).

- 194 O RISF possui uma **antinomia** (contradição) quanto à competência para a apreciação desse recurso, se seria da Mesa (art. 48, § 3º) ou da Comissão Diretora (art. 98, VI). Como se trata de atribuição referente ao processo legislativo, entendemos que essa atribuição deve ser interpretada como sendo da **Mesa**, por ser ela o órgão de direção dos trabalhos **legislativos** da Casa, ao passo que à CDIR compete, principalmente, dirigir os trabalhos **administrativos** do Senado (art. 98, I). Seria importante uma revisão do RISF, para eliminar essa contradição regimental, ou mesmo para deixar claro que Mesa e CDIR são, na verdade, o mesmo órgão, como faz o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 14, *caput*, RICD).

- 195 Quando se trata de duas ou mais matérias já em andamento, a tramitação conjunta depende de decisão da Mesa ou do Plenário, conforme o caso, a requerimento de Senador ou Comissão (art. 258).

- 196 Ex.: despacho do Presidente do Senado de 10/4/2018 ao PLC nº 79/2016.

163; art. 175, V). É dele também a atribuição de fazer ao Plenário, em qualquer momento, **comunicação** de interesse do Senado e do País (art. 48, VII).

169. Compete ao Presidente da Casa propor ao Plenário a **prorrogação da sessão**<sup>197</sup> (art. 48, V; art. 180, I). Cabe-lhe também propor ao Plenário a **transformação** de sessão pública em **sessão secreta** (art. 48, IV; art. 197, II) e **assinar as atas das sessões secretas**<sup>198</sup>, depois de aprovadas (art. 48, IX; art. 54, V; art. 208).
170. É da alçada do Presidente do Senado **orientar as discussões** em Plenário e fixar os pontos sobre os quais elas devam versar, podendo, quando conveniente, dividir as proposições para fins de votação (art. 48, XIV). É dele ainda a atribuição de decidir as **questões de ordem**, com possibilidade de recurso dessa decisão para o Plenário (art. 48, XIII; art. 405).
171. Compete ao Presidente designar os **membros das Comissões**, após **indicação escrita dos respectivos Líderes** (art. 78, *caput*), bem como designar os **substitutos** desses membros (art. 48, XXI), também conforme indicação dos Líderes (art. 85, *caput*).
172. Cabe ao Presidente da Casa nomear **Relatores em Plenário** (art. 48, XXI; art. 140). Compete-lhe ainda designar **oradores** para as **sessões especiais** do Senado Federal e para as **sessões solenes** do Congresso Nacional<sup>199</sup> (art. 48, XX; art. 200, RISF; art. 55, RCCN).

---

197 A previsão de duração da sessão plenária é de 4h30min (art. 155). Na prática, esse tempo tem sido flexibilizado mesmo sem proposta formal de prorrogação.

198 O Segundo-Secretário lavra (redige) a ata de sessão secreta e realiza sua leitura. Então assinam essa ata, nesta ordem: o Presidente, o Primeiro-Secretário e o Segundo-Secretário. Após isso, a ata é encerrada em sobrecarta lacrada, datada e rubricada pelos Secretários e recolhida ao arquivo (art. 54, V; art. 55; art. 208).

199 As sessões comemorativas do **Senado** são chamadas de **especiais** (art. 199, RISF); já

Também cabe ao Presidente convidar, se necessário, o Relator ou o Presidente da Comissão para **explicar** as conclusões do **relatório** do Relator ou do **parecer** da Comissão<sup>200</sup> sobre a matéria em análise (art. 48, XXII).

173. Compete ao Presidente **desempatar** as votações **ostensivas**<sup>201</sup> das sessões plenárias e das reuniões da Mesa e da Comissão Diretora<sup>202</sup> (art. 48, XXIII; art. 294, V), pois ele tem apenas **voto de desempate** nas votações ostensivas (contando-se, porém, a sua presença para efeito de quórum), ao contrário do que ocorre nas votações **secretas**, em que ele vota como qualquer Senador<sup>203</sup> (art. 51). Cabe ainda ao Presidente do Senado **proclamar o resultado** das votações (art. 48, XXIV; art. 298).

---

as sessões comemorativas do **Congresso** são chamadas de **solenes** (art. 1º, § 2º; art. 53, RCCN).

200 O Relator da matéria no Senado elabora uma peça chamada **relatório**, o qual, se aprovado pela Comissão, passa a constituir o **parecer** desta (art. 131; art. 132, *caput*). Na Câmara, a peça do Relator é chamada também de parecer (art. 52, §§ 1º e 4º, RICD). Temos, portanto, na Primeira Casa, o parecer do Relator e o parecer da Comissão.

201 As votações do Senado podem ser ostensivas ou secretas (art. 289). Na **votação ostensiva**, ao ser proclamado o resultado, é divulgado como cada Senador votou (sim, não ou abstenção); na **votação secreta**, o teor dos votos não é divulgado, dando-se publicidade apenas ao total de votos sim, não e de abstenção e aos nomes dos parlamentares que votaram.

202 Embora o Regimento diga que, nas reuniões da Mesa e da Comissão Diretora, o Presidente pode discutir e votar as matérias (art. 48, XXXIV), também nessas reuniões ele só vota ostensivamente para desempatar, pois essa regra é aplicável aos Presidentes de Comissão (art. 89, XI; art. 132, § 9º).

203 Havendo empate em votação secreta, procede-se a nova votação; persistindo o empate, a votação é renovada na sessão seguinte ou nas subsequentes, até que se dê o desempate (art. 307).



174. É do Presidente a tarefa de propor ao Plenário a leitura de **redação final** de proposição após o final da Ordem do Dia da sessão em que foi aprovada a matéria, quando a redação final chegar à Mesa a tempo<sup>204</sup> (art. 320, parágrafo único).
175. Compete ao Presidente do Senado assinar os **autógrafos** dos **projetos** e **emendas** a serem remetidos à **Câmara** dos Deputados e os autógrafos dos **projetos** destinados à **sanção**<sup>205</sup> (art. 48, XXVII; art. 328). Cabe também a ele **promulgar** as **resoluções do Senado Federal**<sup>206</sup> e os **decretos legislativos**<sup>207, 208</sup> (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII, RISF), sendo os respectivos autógrafos também assinados pelo Presidente<sup>209</sup>.

---

204 Em princípio, a redação final seria lida no Período do Expediente de outra sessão, ficando sobre a Mesa para oportuna inclusão em Ordem do Dia futura (art. 320, *caput*). Na prática, a redação final tem chegado à Mesa imediatamente após a aprovação da matéria em Plenário, antes mesmo de se anunciar o próximo item da pauta, sendo votada nessa mesma ocasião.

205 A proposição aprovada em definitivo pelo Senado é encaminhada, em **autógrafos**, à **sanção** do Presidente da República, à **promulgação** ou à **Câmara dos Deputados**, conforme o caso (art. 328). Futuramente veremos em que situações cada hipótese ocorre.

206 As **Resoluções do Congresso Nacional** também são promulgadas pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional (art. 52, parágrafo único, RCCN).

207 Não confundir **decreto legislativo**, uma das espécies legislativas (art. 59, VI, CF), com **decreto do Executivo**, ato editado pelo Presidente da República, com *status* infralegal (decreto regulamentar – art. 84, IV, CF) ou mesmo legal (decreto autônomo – art. 84, IV, CF).

208 As diversas espécies legislativas (leis, resoluções, decretos legislativos etc.) e as fases do processo legislativo, como a **sanção** e a **promulgação**, serão estudadas mais detidamente na parte de processo legislativo.

209 Já os autógrafos das **emendas constitucionais** são assinados pelos integrantes das

176. É atribuição do Presidente da Casa autorizar a **divulgação das sessões** (art. 48, XXX; art. 186). É dele também a atribuição de promover a **publicação dos debates** e de todos os trabalhos e atos do Senado, impedindo a publicação de expressões vedadas pelo Regimento, inclusive quando constantes de documento lido pelo orador (art. 48, XXXI).
177. Cabe ao Presidente do Senado dar **posse** aos Senadores (art. 48, XV) e convocar os **Suplentes** de Senadores (art. 48, XVI). Cabe a ele também comunicar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a ocorrência de **vaga** de Senador, quando não há Suplente a convocar e faltam mais de **quinze meses** para o término do mandato, para que seja feita **eleição direta** para preencher a vaga (art. 56, II, § 2º, CF; art. 48, XVII).
178. Compete ao Presidente do Senado propor ao Plenário a indicação de **Senador** para desempenhar **missão temporária** no País ou no exterior (art. 40, § 1º, II, *a*; art. 48, XVIII) e a constituição de **Comissão temporária** para a **representação externa** do Senado (art. 48, XIX; arts. 67 e 68; art. 74, II; art. 75; art. 105). É também atribuição dele **avocar** a representação do Senado quando se tratar de atos públicos de **especial relevância** e não for possível designar Comissão ou Senador para esse fim (art. 48, XXXII; art. 69).
179. Cabe ao Presidente despachar (decidir) requerimento de **licença** de Senador que dependa de autorização do Plenário, por haver ônus financeiro para a Casa, mas cuja deliberação não foi possível, por falta de quórum para votação ou por estar o Senado em recesso (arts. 40 e 41; art. 48, XXV).
180. Compete ao Presidente **despachar os requerimentos orais** de:

---

Mesas do Senado e da Câmara, já que tais normas são promulgadas por ambas as Mesas (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN).

i) leitura de matéria sujeita ao conhecimento do Plenário; ii) retificação da ata<sup>210</sup> (art. 207); iii) inclusão em Ordem do Dia de matéria em condições de nela figurar<sup>211</sup> (art. 167; art. 235, III, c, 1); e iv) permissão para falar sentado. Compete a ele também **despachar os requerimentos escritos** de: i) publicação de informações oficiais no DSF; ii) esclarecimentos sobre atos da administração interna da Casa; iii) retirada<sup>212</sup> de indicação<sup>213</sup> ou requerimento; iv) reconstituição de proposição<sup>214</sup>; v) retirada de proposição que ainda

---

210 **Ata** é o documento circunstanciado (pormenorizado) de uma sessão, o qual contém, entre outros pontos, os incidentes, os debates, as declarações da Presidência e as listas de presença e chamada da sessão, bem como o texto das matérias lidas ou votadas e os discursos proferidos na sessão (art. 201, *caput*).

211 Em geral, uma proposição está em condições de figurar na Ordem do Dia após receber os pareceres de todas as Comissões às quais ela foi distribuída. Após a análise da última Comissão, a matéria é enviada à Mesa (art. 136), para que o Presidente da Casa a inclua oportunamente em Ordem do Dia (art. 48, VI). Quando há o oferecimento de emendas de Plenário, a matéria fica pronta para a Ordem do Dia após essas emendas também receberem parecer (art. 278).

212 **Retirada** é o cancelamento de uma proposição apresentada, mediante requerimento do autor da matéria.

213 **Indicação** é a proposição legislativa por meio da qual um Senador ou uma Comissão sugere: i) a **outro Poder** a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de proposição sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (**indicação externa**); ou ii) a **Comissão ou órgão competente da Casa** que determinado assunto seja objeto de providência ou estudo, para seu esclarecimento ou para a formulação de proposição legislativa (**indicação interna**) (art. 224). Estudaremos as indicações em capítulo próprio.

214 Ocorrendo o extravio de qualquer proposição, a Presidência determina as providências necessárias à sua **reconstituição**, de ofício ou mediante requerimento de Senador ou Comissão, independentemente de deliberação do Plenário (art. 267). Note-se, portanto, que essa competência do Presidente pode ser exercida também por iniciativa

não tenha recebido parecer de Comissão nem conste de Ordem do Dia<sup>215</sup>; e vi) publicação de documentos no DSF para transcrição nos Anais<sup>216</sup> da Casa (art. 210, II) (art. 48, XXVI; art. 214, parágrafo único; art. 215, II; art. 252, II).

181. Cabe ainda ao Presidente do Senado exercer as competências fixadas no **Regulamento Administrativo do Senado Federal**<sup>217</sup> (art. 48, XXXV), por exemplo, prover e declarar a vacância dos cargos efetivos da Casa.
182. É da alçada do Presidente, por fim, resolver qualquer **caso não previsto** no Regimento Interno, ouvindo o **Plenário** antes de

---

própria, sem que tenha havido requerimento de Senador ou Comissão.

215 Caso a matéria já tenha parecer ou conste da Ordem do Dia, o requerimento é decidido pelo **Plenário** (art. 256, § 2º).

216 **Anais** são a publicação oficial da Casa com as decisões legislativas e os pronunciamentos parlamentares, para fins de registro histórico.

217 É competência privativa do Senado Federal dispor sobre sua **organização** e seu **funcionamento**, sobre sua **polícia** e sobre a criação, transformação ou extinção dos **cargos, empregos e funções** de seus **serviços** (art. 52, XIII, CF). Essa competência é materializada, principalmente, pelo **Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf)**, **resolução do Senado** que estabelece, entre outros assuntos, a estrutura organizacional da Casa, as competências de suas unidades administrativas, a quantidade e as atribuições dos cargos do Senado e outros aspectos necessários ao funcionamento da Casa. O RASf é periodicamente atualizado por nova resolução e costuma prever, por questões de racionalização e eficiência, que **atos da Comissão Diretora** podem dispor sobre as matérias administrativas do Senado até que sejam ratificados por resolução do Senado, o que ocorre normalmente uma vez por ano. Aliás, em razão dessas alterações periódicas do RASf, as menções às regras dessa Resolução nesta obra não trazem os números dos respectivos artigos, os quais muitas vezes acabam sendo, se não modificados, ao menos reordenados de um ano para outro. Em setembro de 2020, o RASf estava consolidado pela RSF nº 13/2018.

decidir (art. 48, XXXIII). O **Quadro 3** sintetiza as competências do Presidente do Senado Federal.

### Quadro 3: Competências do Presidente do Senado Federal

Competências	Dispositivos
<b>Presidir o Senado</b> Federal, sua <b>Mesa</b> e sua <b>Comissão Diretora</b> e presidir o <b>Congresso</b> Nacional e sua <b>Mesa</b> .	Art. 57, § 5º, CF; art. 48, XXXIV.
<b>Designar Relatores</b> para as matérias em trâmite na <b>Mesa</b> e na <b>CDIR</b> .	Art. 1º, I, AMS nº 1/2012.
Realizar a <b>convocação extraordinária do Congresso</b> , em caso de decretação de <b>estado de defesa</b> ou <b>intervenção federal</b> , pedido de autorização de decretação de <b>estado de sítio</b> e <b>compromisso e posse do Presidente e do Vice-Presidente da República</b> .	Art. 57, § 6º, I, CF; art. 48, I.
Realizar a <b>convocação extraordinária do Congresso</b> , em conjunto com o Presidente da Câmara, em caso de <b>urgência</b> ou <b>interesse público relevante</b> , com a aprovação da maioria absoluta de cada Casa.	Art. 57, § 6º, II, CF; art. 48, I.
<b>Promulgar as leis</b> , quando a lei não for promulgada em <b>48 horas</b> pelo Presidente da República, em caso de sanção tácita ou derrubada de veto.	Art. 66, §§ 3º, 5º e 7º, CF; art. 48, I.
<b>Exercer a Presidência da República</b> , em caso de impedimento ou vacância do Presidente e do Vice-Presidente da República, não sendo possível exercê-la o Presidente da Câmara.	Art. 80, <i>caput</i> , CF; art. 48, I.
Participar do <b>Conselho da República</b> .	Art. 89, III, CF; art. 3º, III, Lei nº 8.041/1990.
Participar do <b>Conselho de Defesa Nacional</b> .	Art. 91, III, CF; art. 2º, III, Lei nº 8.183/1991.

Velar pelo respeito às <b>prerrogativas do Senado</b> e às <b>imunidades dos Senadores</b> .	Art. 48, II.
Fazer observar na sessão a <b>Constituição</b> , as <b>leis</b> e o <b>Regimento Interno</b> .	Art. 48, VIII.
Distribuir <b>matéria do expediente</b> ao Primeiro-Secretário e determinar o <b>destino do expediente lido</b> .	Arts. 48, X; 54, II.
<b>Assinar a correspondência</b> do Senado para altas autoridades.	Art. 48, XXIX.
<b>Distribuir matérias às Comissões</b> .	Arts. 48, X; 49.
<b>Impugnar as proposições</b> contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento.	Art. 48, XI.
Declarar <b>prejudicada</b> proposição.	Arts. 48, XII; 334.
Determinar a <b>tramitação conjunta</b> de matéria recém-apresentada com outra que não tenha parecer nem conste da Ordem do Dia.	Art. 48, §§ 1º e 2º.
<b>Designar a Ordem do Dia</b> das sessões deliberativas e <b>retirar matéria da pauta</b> para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico e sanar falhas da instrução.	Arts. 48, VI; 163; 175, V.
Fazer ao Plenário <b>comunicação</b> de interesse do Senado e do País.	Art. 48, VII.
Convocar e presidir as <b>sessões do Senado</b> e as <b>sessões conjuntas</b> do Congresso.	Art. 57, § 5º, CF; art. 48, III.
Propor a <b>prorrogação da sessão</b> .	Arts. 48, V; 180, I.
Propor a <b>transformação</b> de sessão pública em <b>sessão secreta</b> .	Arts. 48, IV; 197, II.
<b>Assinar as atas das sessões secretas</b> , após aprovadas.	Arts. 48, IX; 54, V; 208.
<b>Orientar as discussões</b> em Plenário.	Art. 48, XIV.

Decidir as <b>questões de ordem</b> .	Arts. 48, XIII; 405.
Designar <b>membros das Comissões</b> e seus <b>substitutos</b> , conforme indicação dos Líderes.	Arts. 48, XXI; 78, <i>caput</i> ; 85, <i>caput</i> .
Nomear <b>Relatores em Plenário</b> .	Arts. 48, XXI; 140.
Designar <b>oradores</b> para <b>sessões especiais</b> do Senado e <b>sessões solenes</b> do Congresso.	Arts. 55, RCCN; arts. 48, XX; 200.
Convidar Relator ou Presidente da Comissão para <b>explicar relatório</b> ou <b>parecer</b> .	Art. 48, XXII.
<b>Desempatar</b> votações ostensivas.	Arts. 48, XXIII; 51.
Proclamar o <b>resultado</b> das votações.	Arts. 48, XXIV; 298.
Propor ao Plenário a leitura de <b>redação final</b> após a Ordem do Dia da sessão em que foi aprovada a matéria.	Art. 320, par. único.
Assinar <b>autógrafos</b> de <b>projetos</b> e <b>emendas</b> destinados à <b>Câmara</b> e de <b>projetos à sanção</b> .	Arts. 48, XXVII; 328.
<b>Promulgar resoluções do Senado, resoluções do Congresso e decretos legislativos</b> , após assinar os respectivos <b>autógrafos</b> .	Art. 52, par. único, RCCN; art. 48, XXVIII.
Autorizar a <b>divulgação das sessões</b> .	Arts. 48, XXX; 186.
Promover a <b>publicação dos debates</b> e trabalhos e atos do Senado.	Art. 48, XXXI.
Dar <b>posse</b> a Senadores.	Art. 48, XV.
Convocar <b>Suplentes</b> de Senadores.	Art. 48, XVI.

Comunicar <b>vaga</b> de Senador ao TSE, quando não há Suplente e faltam mais de <b>quinze meses</b> para o fim do mandato.	Art. 56, II, § 2º, CF; art. 48, XVII.
Propor ao Plenário a indicação de <b>Senador</b> para <b>missão temporária</b> .	Arts. 40, § 1º, II, a; 48, XVIII.
Propor ao Plenário <b>Comissão temporária</b> para <b>representação externa</b> do Senado.	Arts. 48, XIX; 67; 68; 74, II; 75.
<b>Avocar</b> a representação do Senado em atos públicos de <b>especial relevância</b> .	Arts. 48, XXXII; 69.
Despachar requerimento de <b>licença</b> de Senador que dependa de autorização do Plenário e cuja deliberação não foi possível.	Arts. 40; 41; 48, XXV.
Despachar <b>requerimentos</b> que dependem de sua decisão.	Arts. 48, XXVI; 214, par. único; 215, II; 252, II.
Determinar <b>de ofício</b> a <b>reconstituição de proposição</b> que se tenha extraviado.	Art. 267, <i>caput</i> .
Exercer as competências do <b>Regulamento Administrativo do Senado</b> .	Art. 48, XXXV.
Resolver <b>casos não previstos</b> no Regimento, ouvido o <b>Plenário</b> .	Art. 48, XXXIII.

183. Vejamos as atribuições dos demais membros da Mesa. Ao **Primeiro Vice-Presidente** compete **substituir o Presidente** nas suas faltas ou impedimentos (art. 52, I). Além disso, o Primeiro Vice-Presidente do Senado tem a atribuição constitucional de **promulgar as leis**, em caso de sanção tácita ou de derrubada de veto, quando nem o Presidente da República nem o Presidente do Senado o fazem no prazo de 48 horas cada um (art. 66, § 7º, CF; art. 52, II, RISF).



184. Ao **Segundo Vice-Presidente** cabe **substituir o Primeiro Vice-Presidente** nas suas faltas ou impedimentos (art. 53).
185. O **Primeiro-Secretário** do Senado é o responsável pelos **serviços administrativos** da Casa<sup>218</sup>. Compete a ele (art. 54): i) ler em Plenário, na íntegra ou em resumo, a correspondência oficial recebida pelo Senado, os pareceres das Comissões, as proposições apresentadas, quando os seus autores não as tiverem lido, e quaisquer outros documentos que devam constar do expediente da sessão (art. 156, § 2º); ii) despachar a matéria do expediente que lhe for distribuída pelo Presidente; iii) assinar a correspondência do Senado Federal, salvo quando esta deva ser assinada pelo Presidente (art. 48, XXIX), e fornecer certidões; iv) receber a correspondência dirigida ao Senado e tomar as providências dela decorrentes; v) assinar, depois do Presidente (art. 48, IX; art. 208), as atas das sessões secretas; vi) rubricar a listagem especial com o resultado de votação pelo sistema eletrônico e determinar sua anexação ao processo da matéria respectiva (art. 294, VIII); vii) promover a guarda das proposições em curso; viii) determinar a entrega aos Senadores dos avulsos eletrônicos relativos à matéria da Ordem do Dia; ix) encaminhar os papéis distribuídos às Comissões; e x) expedir as carteiras de identidade dos Senadores (art. 11).
186. Cabe ainda ao **Primeiro-Secretário**: i) receber ofícios de apresentação de diplomas de Senadores (art. 4º, § 1º); ii) esclarecer oralmente ao Plenário atos da competência da Comissão Diretora (CDIR) (art. 98, parágrafo único); iii) providenciar o registro taquigráfico dos debates de reunião de Comissão, quando o Presidente da Comissão o solicitar (art. 115, § 1º); iv) enviar ao acusado de crime de responsabilidade em processo de julgamento

---

218 Nesse sentido, há várias competências do Primeiro-Secretário definidas no Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf).

pelo Senado cópia autenticada de todas as peças do processo, inclusive do libelo acusatório<sup>219</sup>, intimando-o do dia e da hora em que deve comparecer ao Senado para o julgamento (art. 380, IV); e v) exercer as competências previstas no Regulamento Administrativo do Senado Federal.

187. Compete ao **Segundo-Secretário** lavrar (redigir) as **atas das sessões secretas**, realizar sua leitura e assiná-las depois do Primeiro-Secretário (art. 55), o qual, por sua vez, as assina depois do Presidente (art. 54, V; art. 208). Cabe a ele também lavrar relatório pormenorizado de fato que configure **desacato** de Senador ao Senado (art. 24, I) e anotar o resultado das **eleições para a Mesa**, quando feitas por cédulas (art. 60, § 3º).
188. Ao **Terceiro e Quarto-Secretários** cabe (art. 56): i) fazer a chamada dos Senadores, nos casos regimentais; ii) contar os votos em verificação de votação; e iii) auxiliar o Presidente na apuração das eleições, anotando os nomes dos votados e organizando as listas respectivas.<sup>220</sup>
189. Segundo o RISF, ao lerem qualquer documento, os Secretários devem ficar **de pé**<sup>221</sup>; ao realizarem a chamada dos Senadores, devem permanecer **sentados** (art. 57). Salvo para a chamada dos Senadores ou para a leitura de documentos, ordenada pelo Presidente, os Secretários, ao integrarem a Mesa, **não** podem usar da palavra (art. 58).

---

219 **Libelo acusatório**, ou simplesmente **libelo**, é a peça processual penal que apresenta os fatos, dados e elementos que se pretende utilizar para provar a acusação, como o nome do réu, a conduta criminosa, as circunstâncias agravantes e outros elementos que podem influenciar na condenação e na fixação da pena do acusado.

220 Tais competências são hoje aplicáveis nos casos em que o sistema eletrônico de votação não está sendo utilizado (art. 294, parágrafo único).

221 Na prática, essa formalidade tem sido dispensada.

## VII. Comissões

190. **Comissões** parlamentares ou legislativas são órgãos **fracionários** do Parlamento, de **natureza legislativa, especializados** no exame de proposições e de outros assuntos de determinada área<sup>222</sup>. A Comissão é um órgão fracionário por ser composta apenas por parte dos parlamentares da Casa<sup>223</sup>. Possui natureza legislativa por realizar atividade estatal de natureza legislativa (inclua-se também a de índole fiscalizadora, a segunda função típica do Parlamento), além de ser composta por parlamentares (legisladores)<sup>224</sup>. É órgão **especializado** porque possui competência regimental para examinar,

---

222 Em alguns casos, também podem ser constituídas Comissões temporárias externas para **representar a Casa** em eventos públicos (art. 74, II; art. 75).

223 Ao contrário do **Plenário**, que é um órgão **integral** do Parlamento, constituído pela totalidade dos membros da Casa.

224 Quanto à **natureza**, os órgãos públicos podem ser classificados em legislativos, administrativos e judiciais. Os órgãos **legislativos** exercem função legislativa (e também função **fiscalizadora**, a segunda atividade típica do Parlamento) e são compostos por agentes políticos legisladores (parlamentares); os órgãos **administrativos** realizam atividade administrativa e são integrados por agentes administrativos (servidores públicos em geral); e os órgãos **judiciais** (ou **judiciários**) desempenham função jurisdicional e são constituídos por agentes públicos julgadores (magistrados). No Senado Federal, o Plenário e as Comissões são órgãos legislativos, regulados em sua maior parte pelo Regimento Interno; as Secretarias e Diretorias são órgãos administrativos, disciplinados principalmente pelo Regulamento Administrativo. Eventualmente, o Plenário funciona como órgão judiciário, quando julga autoridades pela prática de crimes de responsabilidade, no exercício da **função jurisdicional atípica** do Senado (art. 52, I, II e parágrafo único, CF; arts. 377 a 382, RISF).

analisar ou investigar assuntos e fatos de determinadas **áreas**, definidos no Regimento da Casa ou no ato próprio de sua criação<sup>225</sup>. A divisão dos trabalhos legislativos e de fiscalização e controle pelas Comissões permite dar mais eficiência às atividades do Parlamento. Na língua inglesa, as Comissões são usualmente chamadas de *Committees* (**Comitês**).

191. O **sistema de Comissões**, hoje mundialmente adotado, é fundamental ao adequado funcionamento do Parlamento, permitindo a **especialização** da análise das proposições e aumentando a **agilidade** e a **eficiência** da tramitação (otimização do processo legislativo), inclusive com a possibilidade de dispensa da apreciação do Plenário sobre diversas matérias<sup>226</sup>, o que permite desafogar a pauta do colegiado máximo da Casa. Por outro lado, para as matérias obrigatoriamente submetidas ao Plenário, a regra<sup>227</sup>

---

225 Por exemplo: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), especializada em analisar, entre outros tópicos, os aspectos econômico e financeiro das proposições (art. 99, I); Comissão de Assuntos Sociais (CAS), que opina sobre relações de trabalho e seguridade social, entre outros temas; Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), que dá parecer a respeito de educação, cultura, ensino e desportos; uma CPI, criada para investigar fato determinado, especificado no ato de sua criação (art. 58, § 3º, CF; art. 145, § 1º, RISF).

226 O rito (ou procedimento) legislativo que dispensa a apreciação do Plenário é o chamado rito **abreviado**, que leva esse nome justamente por dispensar a deliberação do colegiado máximo da Casa. Ele é previsto na própria Carta Magna (art. 58, § 2º, I, CF), sendo denominado rito **terminativo** no Senado (art. 49; art. 90, I; art. 91, RISF) e rito **conclusivo** na Câmara (art. 24, § 1º; art. 58, RICD). Estudaremos melhor o procedimento abreviado no momento próprio.

227 Veremos futuramente que, em alguns casos, admite-se a deliberação do Plenário sobre a proposição sem o prévio exame das Comissões, sendo o caso mais comum o da aprovação de **regime de urgência** para a matéria, caso em que os pareceres das Comissões são substituídos por um **parecer oral** em Plenário, proferido por um Re-

é que a deliberação final ocorra após o exame das proposições pelos colegiados fracionários especializados (art. 171; art. 253, *caput*). Um dos princípios do processo legislativo elencados por José Afonso da Silva<sup>228</sup> é justamente o do exame prévio dos projetos por Comissões.

192. O Senado Federal possui Comissões permanentes e temporárias (art. 58, *caput*, CF; art. 71, RISF). **Comissão permanente** é a que integra a estrutura regimental da Casa, sendo prevista expressamente no Regimento Interno. **Comissão temporária** é aquela criada eventualmente para estudar determinado assunto ou cumprir certa missão, sendo normalmente extinta após determinado prazo ou depois do cumprimento de sua finalidade. As Comissões são constituídas na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno (Comissões permanentes) ou no ato de sua criação (Comissões temporárias) (art. 58, *caput*, CF).
193. Os **membros das Comissões** são designados pelo Presidente do Senado, por indicação escrita dos respectivos Líderes. Na constituição de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível<sup>229</sup>, a representação proporcional dos partidos e blocos

---

lator designado na própria sessão pelo Presidente da Casa (art. 140, I; art. 346, § 2º). Além disso, os **requerimentos**, em regra, dispensam o prévio exame das Comissões (art. 253, parágrafo único).

228 SILVA, José Afonso. **Processo constitucional de formação das leis**. 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 50-2.

229 A expressão “tanto quanto possível”, em princípio, significa a previsão de realização de arredondamentos de cálculo, quando a proporcionalidade resulta em número fracionário de parlamentares dos partidos ou blocos na Mesa e nas Comissões. Não obstante, ela tem sido utilizada também para justificar a não observância estrita do cálculo matemático na composição dos colegiados em razão de acordo entre os Parlamentares.

parlamentares que participam da Casa (**proporcionalidade partidária**) (art. 58, § 1º, CF; art. 78, *caput*, RISF). Para fins da proporcionalidade, as representações são fixadas pelos seus quantitativos à data da **diplomação**, salvo nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos (art. 78, parágrafo único).

194. No início de cada legislatura, os Líderes se reúnem para fixar a representação numérica dos partidos e blocos parlamentares nas Comissões **permanentes** (art. 79), verificando quantas vagas cada grupo possui em cada Comissão, segundo a proporcionalidade partidária. Fixada essa representação, os Líderes entregam à Mesa, nos dois dias úteis subsequentes, as indicações dos **titulares** das Comissões e, em ordem numérica<sup>230</sup>, as dos respectivos **suplentes**. Recebidas as indicações<sup>231</sup>, o Presidente

---

230 Os **suplentes** de cada partido ou bloco, **em cada Comissão**, são ordenados numericamente (1º suplente, 2º suplente etc.). Se qualquer dos titulares da bancada está ausente da Comissão, o 1º suplente assume o lugar, podendo votar na reunião; se dois titulares estão ausentes, assumem o 1º e o 2º suplentes, e assim por diante. O suplente, portanto, não é de um titular específico (Fulano suplente de Beltrano), mas do partido ou bloco (STF: MS 34327/DF).

231 Caso um ou mais Líderes **não indiquem** os nomes, e não havendo o número mínimo de indicados para a realização de uma reunião (um quinto da composição da Comissão – art. 108), a Comissão não pode nem mesmo ser instalada. E, ainda que atinja o quórum de instalação, ela pode ficar impossibilitada de decidir matérias, por ausência de número mínimo para deliberação (maioria da composição – art. 47, CF; art. 109, RISF). Em princípio, o Presidente do Senado **não** poderia designar os membros da Comissão **de ofício** (por iniciativa própria), por ausência de regra expressa do RISF a respeito (na Câmara, por exemplo, o art. 28, § 1º, do RICD prevê que o Presidente da Casa designa os membros de ofício, se a liderança não comunica os nomes no prazo regimental). É possível, por outro lado, aplicar no Senado, por analogia (art. 412, VI), o art. 85 do RISF, o qual prevê que o Presidente do Senado pode,

faz as designações para as Comissões (art. 80).

195. O **lugar na Comissão** (permanente ou temporária) pertence ao **partido ou bloco**, não ao parlamentar. Por isso, o Líder respectivo tem competência para pedir, por escrito, em qualquer circunstância ou oportunidade, a **substituição** de titular ou suplente por outro Senador da sua representação (art. 81, *caput*). Já a substituição de Senador que exerce a **presidência da Comissão** deve ser precedida de autorização da maioria da respectiva bancada (partido ou bloco), salvo em caso de desligamento do partido (art. 81, § 2º). A substituição de membro da Comissão que se desliga do partido ao qual pertence o lugar na Comissão não altera a proporcionalidade inicialmente fixada, a qual leva em conta a data da **diplomação** (art. 78, parágrafo único; art. 81, § 1º). O Senador pode ainda **renunciar** a seu lugar de titular ou suplente na Comissão, mediante comunicação escrita à Mesa (art. 86).
196. Como o lugar na Comissão pertence ao partido ou bloco, se o Senador **muda de partido**, ele perde o lugar na Comissão, mas,

---

a pedido de Presidente da Comissão ou mesmo de ofício, na ausência do Presidente e do Vice-Presidente da Comissão, **designar substituto** eventual em Comissão, para possibilitar o funcionamento desta, caso haja impedimento temporário de titular da Comissão e não haja suplente a convocar. Em casos em que haja **ofensa a regra constitucional**, o STF já decidiu (MS 24831/DF, MS 24849/DF) que devem ser aplicados no Senado, por analogia, o art. 28, § 1º, do RICD combinado com o art. 85, *caput*, do RISF, para que o Presidente do Senado faça as designações. No caso, tratava-se de **ofensa ao direito constitucional das minorias à instalação de CPI**, que, segundo o art. 58, § 3º, da CF, depende apenas da apresentação de requerimento de criação por um terço da Casa. Segundo o Supremo, a maioria legislativa não pode, mediante inércia dos Líderes na indicação de membros para compor a CPI, frustrar o exercício do direito das minorias do Congresso Nacional à instauração da investigação parlamentar, devendo, nesse caso, o próprio Presidente da Casa designar os nomes faltantes para compor a CPI, observada a proporcionalidade partidária.

nesse caso, ele pode ser indicado para a mesma ou para outra Comissão pelo novo partido ou bloco a que se filia<sup>232</sup>. Por outro lado, se o Senador opta por permanecer no mandato **sem filiação partidária**<sup>233</sup>, ele fica impedido de participar de Comissão<sup>234</sup>.

---

232 Se o Senador se desliga de um partido integrante de um bloco parlamentar para se filiar a outro partido que pertence ao mesmo bloco, ele não perde a vaga na Comissão, pois a proporcionalidade partidária para a composição dos colegiados leva em conta o bloco, não os partidos que o integram.

233 O STF decidiu (ADI 5081/DF) ser **inaplicável** a regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema eleitoral **majoritário** (chefes de Poder Executivo e Senadores). **Já para o sistema proporcional** (Deputados e Vereadores), o Supremo entendeu (ADI 5081/DF, MS 26602/DF, MS 26603/DF, MS 26604/DF) que a desfiliação partidária **sem justa causa** (mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal; mudança de partido nos trinta dias anteriores ao prazo de filiação para concorrer à eleição ao fim do mandato, a chamada janela partidária – art. 22-A, parágrafo único, Lei nº 9.096/1995 –; mudança de partido por não ter o atual superado a cláusula de barreiras nas eleições – art. 17, § 5º, CF) acarreta a perda do mandato pelo parlamentar, podendo, nesse caso, o partido ou coligação que disputou a eleição convocar suplente para assumir o mandato. A Corte Máxima afirmou que as características do sistema **proporcional**, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor sejam preservadas. Por outro lado, entendeu que o sistema **majoritário**, com sua ênfase na figura do candidato, faria com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustrasse a vontade do eleitor e vulnerasse a soberania popular. Ressalte-se, por outro lado, que, embora o Senador possa permanecer no mandato sem filiação partidária, ele não pode disputar nova eleição enquanto não se filiar a algum partido, o que deve ser feito pelo menos **seis meses** antes do pleito (art. 14, § 3º, V, CF; art. 9º, Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições).

234 Na prática, se o Senador já integrava um partido e participava de uma ou mais Comissões quando passou a não ter filiação, ele pode permanecer no colegiado até



197. As **Comissões permanentes do Senado** são as seguintes (art. 72; art. 77): i) **Comissão Diretora (CDIR)**, constituída pelos titulares da Mesa; ii) Comissão de Assuntos Econômicos (**CAE**), com 27 membros; iii) Comissão de Assuntos Sociais (**CAS**), com 21 Senadores; iv) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (**CCJ**), com 27 titulares; v) Comissão de Educação, Cultura e Esporte (**CE**), com 27 integrantes; vi) Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (**CTFC**), com 17 membros; vii) Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (**CDH**), com 19 Senadores; viii) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (**CRE**), com 19 titulares; ix) Comissão de Serviços de Infraestrutura (**CI**), com 23 integrantes; x) Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (**CDR**), com 17 membros; xi) Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (**CRA**), com 17 Senadores; xii) Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (**CCT**), com 17 titulares; xiii) Comissão Senado do Futuro (**CSF**), com 11 integrantes; xiv) Comissão de Meio Ambiente (**CMA**), com 17 membros; e xv) Comissão de Segurança Pública (**CSP**), com 19 membros.
198. As Comissões **permanentes** possuem **suplentes** em **número igual** ao de titulares, com exceção da Comissão Diretora, que possui suplentes em número diverso do de titulares, no caso, sete titulares e quatro suplentes<sup>235</sup> (art. 46, *caput* e 2º; art. 77,

---

que o Líder do seu antigo bloco ou partido requeira dele as vagas que ocupa.

235 Alguns interpretam que o *caput* do art. 77 do RISF prevê que a CDIR possui apenas titulares, e não suplentes. Se assim fosse, então, por idêntica interpretação, as demais Comissões citadas nos incisos do art. 77 também teriam apenas o número de titulares ali previstos, sem suplentes. Por isso, entendemos que a correta interpretação do art. 83 é que a ressalva feita nesse dispositivo, quanto à Comissão Diretora, é em relação à **igualdade** das quantidades de titulares e de suplentes, e não quanto à existência destes nesse colegiado. Reforça esse entendimento o fato

*caput*; art. 83). Cada Senador pode integrar até **três** Comissões permanentes como **titular** e **três** como **suplente**<sup>236</sup> (art. 77, § 2º). Os membros da Comissão Diretora, exceto o Presidente da Casa, podem integrar outras Comissões permanentes (art. 77, § 1º). As Comissões **temporárias** possuem as quantidades de titulares e suplentes indicadas no seu **ato de criação**.

199. Compete ao suplente **substituir** o membro titular da Comissão (art. 84, *caput*): i) **eventualmente** (em determinada reunião), nos impedimentos do titular, para efeito de **quórum** nas reuniões; e ii) **por determinados períodos**, quando o titular está **ausente** da Casa, por viagem ao exterior, assunção de cargo no Executivo (art. 39), representação ou missão externa (art. 40) ou licença por motivo de saúde, interesse particular ou outra razão (arts. 43, 44 e 44-A). A convocação de suplente<sup>237</sup> é feita pelo Presidente da Comissão, obedecida a ordem numérica e a representação do partido ou bloco (art. 84, § 1º). Quando está **substituindo** titular, o suplente tem direito a **voz e voto** (pode discutir e votar) sobre as matérias

---

de eventualmente as matérias que devem receber parecer da CDIR (art. 98, III e IV) serem distribuídas aos Suplentes de Secretários, o que não seria possível se eles não fossem membros (suplentes) dessa Comissão (ex.: PRS nº 45/2019, PRS nº 39/2015).

236 Na prática, pode haver acordo político para flexibilização desse limite do número de Comissões de que cada Senador pode participar, especialmente quando não há interessados em ocupar as vagas das Comissões menos importantes, notadamente as vagas de suplente.

237 A convocação formal de suplente para substituir titular é aplicável mais ao caso de ausência do titular por viagem ao exterior, assunção de cargo no Executivo, representação ou missão externa ou licença. No caso de ausência apenas **eventual** (titular que não está na Comissão apenas naquele momento), assume o lugar do titular na votação o suplente que estiver eventualmente presente, mesmo que não seja o primeiro na ordem numérica. É claro que, nesse caso, se houver mais de um suplente presente, votará o que tiver precedência na ordem numérica.

em pauta na reunião da Comissão.

200. Em caso de **impedimento temporário** (viagem no País, doença eventual etc.) de titular da Comissão e não havendo suplente a convocar<sup>238</sup>, o Presidente da Comissão solicita à Presidência da Mesa a designação de **substituto**<sup>239</sup>. O Senador deve comunicar sua impossibilidade de comparecer à reunião ao Presidente da Comissão, a fim de que seja providenciada sua substituição<sup>240</sup> (art. 87). Em princípio, o substituto deve ser do mesmo partido ou bloco do substituído (o respectivo Líder indica o nome ao Presidente da Mesa), mas, se não há na bancada quem possa ou queira aceitar a designação, pode ser nomeado para substituir Senador de outra representação (art. 85, *caput*). Se o Presidente e o Vice-Presidente<sup>241</sup> da Comissão estiverem ambos ausentes, o Presidente do Senado pode designar **de ofício** substitutos eventuais para possibilitar o funcionamento do colegiado (art. 85, § 1º). O exercício do substituto cessa quando o substituído comparece à reunião (art. 85, § 2º).
201. O suplente de Comissão pode atuar como **Relator** quando está **substituindo** o titular por determinados períodos, durante a ausência deste da Casa. Além disso, mesmo que **não esteja substituindo**, o suplente pode ser Relator de matérias em regime de **urgência** ou mesmo de proposições em geral, quando o grande **volume das matérias** na Comissão justificar a distribuição de

---

238 O suplente pode também estar impedido temporariamente ou pode mesmo nem existir, por ter havido recusa anterior de Senador do partido ou bloco para ocupar a suplência na Comissão.

239 Na prática, não tendo sido feita essa solicitação formal. Se não há quórum suficiente para deliberação, a reunião é encerrada e outra é convocada para data futura.

240 Na prática, essa comunicação poucas vezes acontece.

241 Se o Vice-Presidente da Comissão está presente, ele, na qualidade de Presidente interino da Comissão, faz a solicitação do substituto ao Presidente da Mesa.

relatorias aos suplentes (art. 84, § 2º), a fim de evitar acumulação e atrasos na tramitação legislativa. De modo geral, é usual que tanto titulares como suplentes de Comissão relatem matérias no Senado.<sup>242</sup>

202. Quando está presente à reunião da Comissão, mas **não** está substituindo (por estarem os titulares presentes), o suplente tem direito apenas a **voz** (pode discutir a matéria, mas não pode votá-la). Todavia, quando há na pauta proposição **relatada por suplente** que **não está em substituição** no momento, o suplente Relator profere **voto** em relação (apenas) à matéria que está relatando. Nesse caso, deixa de participar da deliberação dessa matéria o último dos titulares presentes do partido ou bloco, conforme a ordem da lista oficial da Comissão, ou o suplente convocado por último para substituir<sup>243</sup> (art. 84, § 3º).
203. As Comissões **permanentes**, com exceção da Comissão Diretora, podem, no âmbito de suas respectivas competências, criar **subcomissões permanentes** ou **temporárias**, mediante proposta de qualquer dos integrantes da Comissão (art. 73). As subcomissões são criadas normalmente para o estudo mais específico de determinado assunto inserido na competência temática da Comissão. Cada Comissão permanente (salvo a CDIR) pode criar até **quatro** subcomissões. Compete ao Presidente da Comissão designar, dentre os componentes titulares e suplentes da Comissão, os membros das subcomissões (art. 89, IV). O funcionamento das subcomissões ocorre, no que couber, sob as mesmas regras regimentais de

---

242 Essas regras são aplicáveis também aos suplentes da **Mesa**, nas relatorias de matérias de competência desse colegiado (art. 1º, parágrafo único, Ato da Mesa do Senado nº 1/2012).

243 Por exemplo, se o Relator é o 2º suplente e o 1º suplente está substituindo, este deixa de votar para que o Relator suplente vote.

funcionamento das Comissões permanentes (art. 73, § 1º), podendo inclusive eleger seus Presidente e Vice-Presidente, como ocorre com as Comissões (art. 59; art. 88, § 6º). As subcomissões não têm competência para emitir parecer, por isso os relatórios que elas aprovam devem ser submetidos à apreciação do plenário da respectiva Comissão<sup>244</sup>, sendo a decisão final (o parecer), para todos os efeitos, proferida em nome desta (art. 73, § 2º).

204. As **Comissões temporárias** no Senado podem ser de três tipos (art. 74): i) **Comissões internas** (chamadas também de **Comissões especiais**<sup>245</sup>), criadas para cumprir, no âmbito do Senado, alguma finalidade específica, algumas inclusive previstas no Regimento<sup>246</sup>; ii) **Comissões externas**, destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos de cunho internacional, nacional ou regional, externos à Casa (art. 67); e iii) **Comissões parlamentares de inquérito (CPIs)**, criadas para a apuração (investigação) de **fato determinado de interesse público** (STF: MS 33751/DF) e por **prazo certo** (art. 58, § 3º, CF; arts. 145 a 153, RISF)<sup>247</sup>.

205. Compete às Comissões **temporárias** o desempenho das atribuições

---

244 Não confundir o plenário de uma Comissão, que é tão somente a Comissão em si reunida como um todo, com o Plenário do Senado Federal, que é o conjunto de todos os Senadores da Casa reunidos.

245 Na Câmara dos Deputados, as Comissões temporárias internas são chamadas oficialmente de Comissões especiais (art. 33, I, RICD). No Senado, essa denominação é utilizada por costume.

246 Comissão temporária para o estudo de projeto de lei de código (art. 374) e Comissão temporária para o estudo e a apresentação de projeto de resolução (PRS) de modificação ou reforma do Regimento Interno (art. 401).

247 Vale notar que as CPIs são um tipo específico de Comissão interna, uma vez que suas atividades ocorrem no âmbito do Senado.

que lhes são expressamente deferidas no ato de sua criação (art. 58, *caput*, CF; art. 105, RISF). O ato de criação de Comissão temporária deve indicar o **número** de titulares e suplentes e o **prazo** de sua duração. A designação dos membros da Comissão temporária é feita imediatamente após a aprovação do seu requerimento de criação, pelo Presidente, após a indicação dos nomes pelos respectivos Líderes (art. 78; art. 82)<sup>248</sup>.

206. As Comissões temporárias **externas** são criadas por deliberação do Plenário, a partir de requerimento de Senador ou Comissão ou proposta do Presidente. O requerimento ou a proposta deve indicar o objetivo da Comissão e o número de seus membros (art. 75). Após finalizar sua tarefa, a Comissão externa comunica ao Senado o desempenho de sua missão (art. 76, § 2º).
207. As Comissões temporárias se **extinguem**: i) pela **conclusão de sua tarefa**; ii) pelo **término do seu prazo**; ou iii) pelo **término da sessão legislativa ordinária**, mesmo que ainda não finalizado seu prazo<sup>249</sup> (art. 76, *caput*). Caso a Comissão temporária não tenha concluído sua tarefa, ela pode requerer prorrogação de prazo por **até um ano**,

---

248 O art. 82, I, do RISF diz que, no caso das Comissões temporárias **internas** – podemos incluir as CPIs nesse grupo –, a designação dos membros é feita nas oportunidades estabelecidas no Regimento Interno, o qual, contudo, não elenca essas oportunidades. Assim, por analogia (art. 412, VI) com a regra das Comissões temporárias **externas** (art. 82, II), essa designação deve ser feita logo após sua criação.

249 O Senado decidiu, na QO nº 21/2019, de 5/11/2019, que, para as **CPIs**, deve ser observado apenas o prazo estabelecido no requerimento de criação, **não se aplicando o prazo de encerramento ao final da sessão legislativa** (art. 76, III). Deve ser respeitado, porém, o art. 76, § 4º, do RISF, que estabelece como limite máximo do funcionamento das CPIs o final da legislatura. Foi reafirmado ainda que se aplica às CPIs a suspensão da contagem do prazo de funcionamento durante o recesso parlamentar (art. 76, § 3º).

em caso de término do prazo; ou **até o final da sessão legislativa seguinte**, na hipótese de término da sessão legislativa ordinária (art. 76, § 1º). Esse requerimento deve ser feito **antes** de ocorrer o fato extintivo da Comissão. O prazo das Comissões temporárias é contado a partir da publicação dos atos que as criam e é suspenso durante os períodos de recesso do Congresso Nacional (art. 76, § 3º). O prazo de **CPI** não pode ultrapassar o período da **legislatura** em que foi criada (art. 76, § 4º).

208. Para iniciar seus trabalhos, a Comissão permanente realiza uma primeira **reunião de instalação e eleição** de seu **Presidente** e **Vice-Presidente** (cargos de direção da Comissão), o que ocorre **bienalmente**. O Presidente e o Vice-Presidente de Comissão permanente são eleitos para mandato de **dois anos**, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (art. 59; art. 88, § 6º)<sup>250</sup>. Também as indicações de membros para as Comissões permanentes ocorrem a cada dois anos. No **início da legislatura** (primeira sessão legislativa), a reunião de instalação e eleição deve ocorrer nos cinco primeiros dias úteis após a **designação** dos membros da Comissão pelo Presidente; na **terceira** sessão legislativa, nos cinco primeiros dias úteis após a **indicação** dos

---

250 Admite-se a reeleição para a direção da Comissão na virada da legislatura, isto é, no início da primeira sessão legislativa ordinária, justamente sob o argumento de que se trata de nova legislatura. Nesse sentido, o art. 5º, § 1º, do RICD prevê que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. Essa é a prática também no Senado, embora não haja regra expressa nesse sentido no RISF. O STF já pronunciou no mesmo sentido (ADI nº 6524), entendendo haver impossibilidade de recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo na eleição que ocorre no início do terceiro ano da legislatura, mas que tal vedação não ocorre em caso de nova legislatura, quando se constitui um Congresso novo.

membros da Comissão pelos Líderes<sup>251, 252</sup>. A eleição para Presidente e Vice-Presidente da Comissão é feita por voto **secreto** (art. 88, *caput*). Ocorrendo empate, a eleição é repetida no dia seguinte; verificando-se novo empate, é considerado eleito o mais idoso<sup>253</sup> (art. 88, § 2<sup>o</sup>).

209. É possível haver a instalação da Comissão sem que haja imediatamente a eleição de seus cargos de direção. Nesse caso, ficam investidos nos cargos de Presidente e Vice-Presidente da Comissão os dois titulares **mais idosos**, até que se realize a eleição (art. 88, § 1<sup>o</sup>). Do mesmo modo, durante os trabalhos anuais, na ausência do Presidente e do Vice-Presidente, preside a Comissão o **mais idoso** dos titulares presentes (art. 88, § 3<sup>o</sup>). Em caso de **vaga** dos cargos de Presidente ou de Vice-Presidente, é realizada **eleição** nos cinco dias úteis após a vacância, salvo se faltarem **sessenta dias** ou menos para o término dos mandatos (art. 88, § 4<sup>o</sup>). Se o Presidente ou o Vice-Presidente de Comissão aceita exercer **cargo no Poder Executivo**, isso importa em sua renúncia ao cargo de direção na Comissão<sup>254</sup> (art. 88, § 5<sup>o</sup>).

---

251 Embora o marco inicial para a contagem dos cinco dias esteja definido, para a terceira sessão legislativa, como a indicação dos Líderes, na prática é preciso haver a designação dos nomes pelo Presidente para que a Comissão comece a funcionar.

252 Em alguns casos, esses prazos, que são **impróprios**, não são observados, por falta de acordo político sobre quem deve presidir a Comissão. Prazo impróprio é aquele previsto na norma como mero parâmetro para a prática do ato, de modo que, em princípio, sua inobservância não acarreta nenhuma consequência ou sanção, nem torna inválido o ato praticado além do prazo. Os prazos puramente regimentais (previstos apenas no RISF) são dessa natureza.

253 É comum haver prévio acordo político sobre quem presidirá a Comissão, substituindo-se a votação secreta pela eleição por **aclamação** (isto é, com dispensa de votação).

254 Note-se, porém, que o Senador não necessariamente perde seu lugar de titular na



210. O **Presidente de Comissão** possui uma série de **competências regimentais**, elencadas principalmente no art. 89, mas também em outros artigos esparsos do Regimento Interno. Nos itens seguintes, enunciamos suas competências, não necessariamente na ordem em que figuram no Regimento, mas na ordem que nos pareceu mais didática. Já o **Vice-Presidente da Comissão** substitui o Presidente da Comissão nas ausências e impedimentos deste.
211. Compete ao Presidente da Comissão **ordenar e dirigir os trabalhos da Comissão** (art. 89, I), o que inclui designar a **pauta** das reuniões do colegiado (Ordem do Dia da Comissão), determinar diligências, efetuar despachos em geral etc. Cabe também ao Presidente **dar conhecimento** aos membros da Comissão de toda matéria por ela recebida (art. 89, II).
212. É tarefa do Presidente da Comissão fixar a composição (número de Senadores) das **subcomissões** e designar seus membros, dentre os componentes da Comissão<sup>255</sup> (art. 89, IV).
213. É da alçada do Presidente da Comissão designar titulares ou suplentes (art. 84, § 2º) da Comissão como **Relatores** das matérias na

---

Comissão por estar afastado do mandato para o exercício de cargo no Executivo (o suplente o substitui durante o período – art. 84, II), ressalvada a decisão do Líder de alterar a composição da Comissão.

255 Um Senador pode ser apenas suplente da Comissão e, no entanto, ser designado titular (ou também suplente) de uma subcomissão.

Comissão<sup>256</sup>, inclusive **Relatores *ad hoc***<sup>257</sup>, podendo também avocar a relatoria para si mesmo<sup>258</sup> (art. 89, III e § 1º; art. 129). Somente membros da Comissão, ainda que suplentes, podem relatar matérias que se encontrem no colegiado. O **autor** da proposição **não** pode funcionar como Relator<sup>259</sup>, mesmo que integre a Comissão (art.

---

256 São devolvidas ao Presidente da Comissão, para redistribuição, as proposições em poder de Relator que se afasta do exercício do mandato por viagem ao exterior, assunção de cargo no Executivo (art. 39), representação ou missão externa (art. 40) ou licença por motivo de saúde, interesse particular ou outra razão (arts. 43, 44 e 44-A) (art. 84, § 4º). Além disso, se o Relator, por qualquer razão, deixa de pertencer à Comissão, a relatoria também se extingue, pois só integrantes da Comissão, ainda que suplentes, podem ser Relatores, devendo o Presidente, neste caso, redistribuir a matéria a outro Senador. Admite-se também que o Relator devolva a matéria à Comissão por iniciativa própria, caso ele não deseje relatá-la.

257 *Ad hoc* é uma expressão latina que significa “para isto” ou “para este fim”. É empregada para dizer que determinado agente é nomeado apenas para cumprir um ato específico (ex.: advogado *ad hoc*). Nesse sentido, **Relator *ad hoc*** é aquele escolhido para ler o relatório elaborado por outro parlamentar, em razão de este se encontrar impossibilitado de comparecer à reunião em cuja pauta figura a matéria de que trata seu relatório. A relatoria *ad hoc* possibilita que o relatório (ou a própria matéria de que ele trata) seja lido, discutido e votado, não obstante a ausência do Relator original, evitando assim o adiamento na tramitação do assunto. No Senado, o Relator *ad hoc* costuma ser designado quando há concordância do Relator original; caso contrário, a solução tem sido adiar a leitura do relatório para outra reunião. Embora seja raro ocorrer, o Relator *ad hoc* tem poder para reformular o relatório original, no momento da leitura.

258 Quando o Presidente da Comissão funciona como Relator, ele passa a Presidência da reunião ao seu substituto eventual, enquanto discute ou vota o assunto que relata (art. 89, § 1º).

259 No caso de autoria coletiva obrigatória (ex.: PECs), essa vedação tem sido aplicada apenas ao primeiro signatário da proposição.

- 127). Cabe ao Presidente do colegiado ainda **distribuir matérias às subcomissões**<sup>260</sup> (art. 89, XII).
214. Compete ao Presidente da Comissão **convocar suplente** da Comissão para substituir membro titular do colegiado, obedecida a ordem numérica e a representação (partido ou bloco) do suplente (art. 84, § 1º) e também solicitar à Presidência da Mesa a **designação de substituto** para a Comissão, em caso de impedimento temporário de titular do colegiado e inexistência de suplente a convocar (art. 85, *caput*).
215. Cabe ao Presidente da Comissão resolver as **questões de ordem** no âmbito da Comissão (art. 89, V) e **desempatar** as votações **ostensivas**<sup>261</sup> (art. 89, XI).
216. É atribuição do Presidente da Comissão **designar outro Senador para relatar** a matéria, quando o **Relator original é vencido** (isto é, quando ele é **derrotado**, quando seu relatório não é acatado pela Comissão), salvo se o Relator é vencido apenas **em parte**, devendo este, neste caso, apenas consignar no parecer o objeto do dissenso na deliberação da Comissão (art. 128). No jargão legislativo, isso é chamado também de consignar **o vencido** (o que foi **decidido**) no parecer. Por isso, o Relator que redige o que foi efetivamente decidido pelo colegiado é chamado de **Relator do vencido**<sup>262</sup>.

---

260 Já a designação de **Relatores** no âmbito da subcomissão fica a cargo do Presidente desta.

261 Nas votações secretas, o Presidente da Comissão vota como qualquer outro membro.

262 Em outras palavras, quando o Relator é vencido na Comissão, seu relatório não manifesta a vontade da Comissão, sendo preciso que outro Senador redija o chamado **parecer do vencido**, o qual consigna o que foi decidido pelo colegiado. O parecer do vencido, portanto, é o parecer da Comissão que retrata o que foi por ela efetivamente deliberado, quando tal decisão está em discordância do voto do Relator original. Nesse sentido, o termo **vencido** significa **decidido**, como em vencer (realizar, decidir) uma

217. Compete ao Presidente da Comissão despachar parecer que solicita **audiência de outra Comissão, reunião conjunta** com outra Comissão (art. 49, II; art. 113) ou **diligência interna** ao Senado, bem como encaminhar à Mesa parecer que conclui por **pedido de providência diverso** desses (art. 138, I e II).

---

tarefa (**parecer do vencido = parecer do decidido**). É preciso atenção, pois o Regimento pode falar em **vencido** no sentido comum de **derrotado** (ex.: votos vencidos – art. 113, parágrafo único, IV –, Senadores vencidos – art. 132, § 6º, II), ou referir-se a **vencido** nesse sentido específico de **decidido** (ex.: arts. 128, 317, 318 e 350, na redação anterior à consolidação do RISF ao final da 55ª Legislatura). O parecer do vencido pode ser chamado também de **parecer vencedor**, evitando-se a ambiguidade (ex.: art. 132, § 5º). Por outro lado, fala-se também em **redação do vencido** para indicar a elaboração do texto aprovado (decidido) em **primeiro turno**, antes de sua apreciação no turno seguinte, nas matérias sujeitas a dois turnos de deliberação, o que ocorre nas **PECs** (art. 60, § 2º, CF; art. 318, II; art. 354, RISF); nos **projetos de autoria de Comissão mista**, também submetidos a primeiro e segundo turnos **na Casa iniciadora** (art. 143, *e ef*, e § 1º, RCCN); e nos projetos aprovados na forma de **substitutivo** (emenda que substitui o projeto original em sua totalidade), quando deve haver, além do primeiro turno (que era até então o turno único), um **turno suplementar**, para deliberar novamente sobre o substitutivo (art. 270, parágrafo único; art. 282; art. 317; art. 318, I e III; art. 350). Após o segundo turno (PECs) ou o turno suplementar (substitutivos), é elaborada a **redação final** da matéria (arts. 317 a 324; art. 329). A partir do início da 56ª Legislatura (2019), a Mesa do Senado, para tornar o Regimento mais compreensível aos que o utilizam, eliminou do RISF o termo vencido com o sentido de decidido, adotando expressões equivalentes que não geram ambiguidades (nova redação dos arts. 128, 317, 318 e 350). Isso foi feito sem alteração formal do Regimento por resolução da Casa, mas apenas mediante **correção de redação** na consolidação do texto para a nova Legislatura (art. 402, parágrafo único). Alerta-se, porém, que houve impropriedade na forma como foi feita a correção de redação no art. 318, no tocante às PECs (art. 318, II), pois o correto, para essas proposições, é falar em “redação para o segundo turno” e não “redação para o turno suplementar”.

218. É da alçada do Presidente da Comissão convocar **reunião extraordinária** da Comissão, de ofício ou a requerimento de qualquer membro, neste caso com a aprovação do colegiado (art. 89, VII). Compete-lhe também ser o **elemento de comunicação** da Comissão com a Mesa, com as outras Comissões – inclusive com suas respectivas subcomissões – e com os Líderes (art. 89, VI).
219. Compete ao Presidente da Comissão solicitar, por deliberação desta, os **serviços de servidores técnicos** (não necessariamente do próprio Senado) para estudo de determinado trabalho, sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam (art. 89, IX), o mesmo se aplicando a **técnicos e especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas** (art. 89, X).
220. É atribuição do Presidente da Comissão promover a **publicação das atas** das reuniões no Diário do Senado Federal (art. 89, VIII; art. 115) e assinar o **expediente** da Comissão (art. 89, XIII). É dele ainda a tarefa de **assinar as proposições de autoria da Comissão**<sup>263</sup> (art. 245, parágrafo único) e requerer a **retirada** de proposições de autoria da Comissão<sup>264</sup>, neste caso, com a declaração expressa de que

---

263 Tanto os **parlamentares**, individualmente considerados, como as **Comissões** podem ser **autores** de proposições legislativas (art. 61, CF; art. 245, RISF). A proposição de Comissão é assinada pelo seu Presidente e instruída com a lista dos presentes à reunião em que ocorreu sua apresentação, totalizando pelo menos a maioria dos membros da Comissão (art. 245, parágrafo único).

264 O Relator da matéria na Comissão também tem competência para requerer a retirada de proposição de autoria do colegiado, também declarando que assim procede autorizado pelo Comitê (art. 256, II). Normalmente, o projeto de autoria da Comissão é oferecido como conclusão de um parecer por ela adotado ao estudar determinado assunto, servindo esse parecer como justificção do projeto (art. 133, § 2º). O Relator a que aqui se refere é o que elaborou o relatório que deu origem a esse parecer da Comissão autora, não o Relator de outra Comissão que eventualmente

assim procede devidamente autorizado pelo colegiado (art. 256, II).

221. Compete ao Presidente da Comissão comunicar à Mesa a **prorrogação de prazo** para a Comissão **proferir parecer** não emitido no prazo regimental<sup>265</sup> (art. 118, § 2º), cabendo-lhe ainda se pronunciar em Plenário sobre requerimento de inclusão em Ordem do Dia de **matéria que não tenha recebido parecer** da Comissão no prazo regimental (art. 172, I; art. 255, parágrafo único).
222. Cabe ao Presidente da Comissão designar **outro** Senador para relatar **emenda de Plenário oferecida pelo Relator** da matéria (art. 126, § 2º), uma vez que o autor da proposição (no caso, a emenda<sup>266</sup>) não pode ser também seu Relator (art. 127).<sup>267</sup>
223. Compete ao Presidente da Comissão **explicar em Plenário**, se convidado pelo Presidente da sessão, as **conclusões do parecer**

---

tenha examinado a matéria.

265 Os prazos das Comissões para emissão de parecer são de **vinte dias úteis** para a CCJ e de **quinze dias úteis** para as **demais Comissões** (art. 118, *caput*). Sobre as **emendas**, o prazo do parecer é de **quinze dias úteis**, correndo **em conjunto** se tiver que ser ouvida mais de uma Comissão (art. 118, § 1º). Na prática, em função do grande volume de matérias, esses prazos não têm sido cumpridos, sem necessidade de que o Presidente da Comissão comunique tal fato ao Plenário.

266 **Emendas** são proposições destinadas a alterar o texto de outras proposições, normalmente de PECs e projetos (art. 100, § 1º, RICD; art. 211, VI, RISF). As emendas são consideradas proposições **acessórias** àquelas por elas alteradas, sendo estas chamadas de proposições **principais** (art. 118, *caput*, RICD).

267 A regra refere-se à emenda de Plenário oferecida pelo Relator da matéria no prazo regimental de cinco dias úteis (art. 277, *caput*). Por outro lado, quando a proposição está sujeita a **parecer oral** em Plenário, o Senador que relata oralmente a matéria pode oferecer emenda ou subemenda de Relator (art. 125).

da Comissão sobre determinada matéria (art. 48, XXII).<sup>268</sup>

224. É tarefa do Presidente da Comissão usar da palavra em Plenário para o **encaminhamento de votação** de **requerimento de urgência de autoria da Comissão** (art. 343). Cabe-lhe também solicitar, por escrito, a **retirada** desse requerimento (art. 344, II).
225. **Ao fim da legislatura**, cabe ao Presidente da Comissão adotar providências para que seus membros **devolvam** à secretaria da Comissão **as relatorias** que lhes tenham sido distribuídas (art. 89, § 2<sup>a</sup>), ainda que os Relatores tenham sido reeleitos ou permaneçam no mandato. Caso o Relator continue a ser membro da Comissão na legislatura seguinte, nada impede que o novo Presidente do colegiado distribua a ele novamente a relatoria. O **Quadro 4** resume as competências do Presidente de Comissão no Senado.

#### **Quadro 4: Competências do Presidente de Comissão do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Dispositivos</b>
<b>Ordenar e dirigir</b> os trabalhos da Comissão.	Art. 89, I.
Dar <b>conhecimento</b> aos membros da Comissão da matéria recebida.	Art. 89, II.
Fixar a composição das <b>subcomissões</b> e designar seus membros.	Art. 89, IV.
Designar <b>Relatores</b> das matérias na Comissão.	Art. 89, III.
Distribuir <b>matérias</b> às <b>subcomissões</b> .	Art. 89, XII.
Convocar <b>suplentes</b> da Comissão.	Art. 84, § 1 <sup>o</sup> .
Solicitar à Presidência da Mesa <b>substitutos</b> para a Comissão.	Art. 85, <i>caput</i> .
Resolver as <b>questões de ordem</b> .	Art. 89, V.

---

268 O Relator da matéria na Comissão também pode exercer essa atribuição (art. 48, XXII).

<b>Desempatar</b> as votações ostensivas.	Art. 89, XI.
Designar o <b>Relator do vencido</b> .	Art. 128.
Despachar parecer que solicita <b>audiência de outra Comissão, reunião conjunta</b> ou <b>diligência interna</b> .	Art. 138, I.
Encaminhar à Mesa parecer que conclui por pedido de providência <b>diverso</b> dos acima citados.	Art. 138, II.
Convocar <b>reunião extraordinária</b> da Comissão.	Art. 89, VII.
Ser o <b>elemento de comunicação</b> da Comissão com a Mesa, as outras Comissões e os Líderes.	Art. 89, VI.
Solicitar os serviços de <b>servidores técnicos e especialistas particulares</b> .	Art. 89, IX e X.
Promover a publicação das <b>atas</b> das reuniões.	Art. 89, VIII.
Assinar o <b>expediente</b> da Comissão.	Art. 89, XIII.
Assinar as proposições de <b>autoria da Comissão</b> .	Art. 245, par. único.
Requerer a <b>retirada</b> de proposições de autoria da Comissão.	Art. 256, II.
Comunicar à Mesa a <b>prorrogação de prazo</b> para a Comissão proferir parecer.	Art. 118, § 2º.
Pronunciar-se em Plenário sobre <b>requerimento de inclusão em Ordem do Dia</b> de matéria que não tenha recebido parecer da Comissão.	Art. 255, par. único.
Designar Senador para relatar <b>emenda de Plenário do Relator</b> .	Art. 126, § 2º.
Explicar em Plenário as <b>conclusões do parecer</b> da Comissão.	Art. 48, XXII.
Encaminhar a votação de <b>requerimento de urgência de autoria da Comissão</b> .	Art. 343.
Solicitar a <b>retirada</b> de requerimento de urgência de autoria da Comissão.	Art. 344, II.
Providenciar a <b>devolução das relatorias</b> pelos membros da Comissão ao fim da legislatura.	Art. 89, § 2º.



## VIII. Competências Gerais das Comissões

226. As Comissões possuem diversas competências **legislativas** e **fiscalizadoras**<sup>269</sup>, muitas delas previstas na própria Constituição Federal (atribuições constitucionais) e outras expressas apenas no Regimento Interno (competências puramente regimentais). As Comissões temporárias exercem, além das competências gerais, as atribuições que lhes são expressamente deferidas em seu ato de criação (art. 105). A **Comissão Diretora** possui ainda competências **administrativas**, uma vez que lhe cabe exercer a administração interna do Senado (art. 98, I). As demais Comissões também exercem, secundariamente, funções administrativas, quando **administram seus próprios servidores** (art. 114). Vejamos, na ordem que nos pareceu mais didática, as competências gerais das Comissões, exercidas por cada uma delas no âmbito de suas respectivas atribuições temáticas.

227. Entre as atribuições **legislativas** das Comissões, compete-lhes **opinar sobre o mérito**<sup>270</sup> **das proposições** submetidas ao seu

---

269 Vale lembrar que o Poder Legislativo possui duas funções estatais típicas: a função **legislativa** e a função de **fiscalização e controle (Controle Externo)** da administração pública.

270 Em alguns casos, a Comissão opina não apenas sobre o mérito (conteúdo), mas também sobre a **admissibilidade** da proposição, verificando sua compatibilidade com a Constituição Federal (**constitucionalidade**), com as leis e os princípios jurídicos (**juridicidade**), com o Regimento Interno (**regimentalidade**) e com as regras de redação legislativa (**técnica legislativa**). No Senado, em princípio, essa tarefa é da CCJ (art. 101, I e V; art. 259), mas nem sempre ela está entre as Comissões que analisam determinada proposição. Veremos futuramente quando as outras Comissões do

exame, emitindo o respectivo **parecer** (art. 90, XII; art. 97), antes da deliberação do **Plenário** sobre a matéria (art. 171; art. 253, *caput*). Essa é uma das atribuições mais típicas das Comissões, uma vez que elas são, precipuamente, órgãos especializados no exame de proposições e outros assuntos de determinada área específica. A Comissão, portanto, opina sobre a matéria que lhe é distribuída por meio de um **parecer**, peça **opinativa**<sup>271</sup> e **conclusiva**<sup>272</sup> constituída a partir de um **relatório** elaborado por um Relator. Esse relatório, uma vez discutido e votado pela Comissão, torna-se, se aprovado pelo colegiado<sup>273</sup>, o **parecer da Comissão** (art. 132). Cabe ainda às Comissões promover, para estudos, a **publicação** de seus pareceres (art. 137, parágrafo único).

---

Senado opinam não apenas sobre o mérito, mas também sobre a admissibilidade da matéria.

271 O parecer é **opinativo** porque apenas emite uma opinião da Comissão sobre como a matéria deve ser decidida pelo **Plenário**, sendo este a instância decisória. Por exemplo, se é o parecer sobre um projeto de lei, a Comissão, por meio dele, pode opinar pela aprovação do projeto, na íntegra ou com emendas (modificações), ou pela sua rejeição. O Plenário não é obrigado a acatar a opinião da Comissão.

272 O parecer é **conclusivo** porque deve obrigatoriamente concluir sobre qual a decisão a ser tomada pelo Plenário sobre a matéria. As conclusões mais comuns são pela **aprovação** total (sem emendas) ou parcial (com **emendas**) e pela **rejeição** da proposição. O parecer pode ainda opinar pelo **arquivamento**, pelo **destaque para proposição em separado**, pela **apresentação de nova proposição**, pela **prejudicialidade** da matéria etc. (art. 133; art. 334). Veremos futuramente em que consistem tais conclusões, na parte da obra sobre processo legislativo. O Plenário não é obrigado a acatar a conclusão opinada pela Comissão.

273 Caso a Comissão delibere de forma diversa do voto do Relator, outro Senador (ou o mesmo, se o Relator é vencido apenas em parte) elabora o **parecer do vencido (parecer vencedor)**, consignando no parecer, pormenorizadamente, o objeto do dissenso na deliberação da Comissão (art. 128; art. 132, § 5º).

228. Também entre as atribuições **legislativas**, compete às Comissões efetivamente **discutir e votar** (e não apenas opinar sobre) **projetos de lei**<sup>274</sup> que, na forma do Regimento Interno, **dispensam a competência do Plenário**, salvo se há **recurso de ao menos 1/10 (um décimo)** da Casa (**nove** Senadores<sup>275</sup>) (art. 58, § 2º, I, CF; art. 49; art. 90, I; art. 91, RISF). Trata-se do chamado **rito abreviado** de tramitação de proposições legislativas, que leva esse nome justamente por dispensar a deliberação do Plenário. Essa também é uma atribuição bem típica das Comissões, sendo chamada no Senado de **competência terminativa**<sup>276</sup>. Neste caso, o que é votado

---

274 Embora a CF diga que apenas projetos de lei podem ser votados pelas Comissões com dispensa do Plenário (art. 58, § 2º, I, CF), veremos futuramente que o RISF estendeu tal possibilidade a outros tipos de proposição (art. 91).

275 Um décimo do Senado seriam 8,1 Senadores. Como oito Senadores são menos que um décimo da Casa, a fração deve ser arredondada para mais, a fim de se cumprir a regra. Esse raciocínio vale para outras frações presentes na CF e no RISF.

276 Na Câmara dos Deputados, a competência das Comissões referente ao rito abreviado é chamada de **conclusiva** (art. 24, § 1º; art. 58, RICD). Por outro lado, há na Câmara Baixa os chamados **pareceres terminativos** da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), que analisam a **admissibilidade** da proposição, respectivamente, quanto à **adequação financeira e orçamentária** e quanto à **constitucionalidade** e à **juridicidade** (art. 54, RICD). Tais pareceres levam esse nome porque acarretam o término da tramitação da matéria naquela Casa, caso sejam contrários no tocante às citadas preliminares e não haja recurso ao Plenário (art. 144, RICD). Não se deve, portanto, confundir o parecer terminativo da Câmara dos Deputados com a competência terminativa de uma Comissão do Senado Federal. São nomes iguais para coisas diferentes. Por outro lado, no Senado, há a previsão de parecer da CCJ com o efeito de terminar o processo legislativo (sem se atribuir expressamente a esse parecer o nome de terminativo nem qualquer outro qualificativo), quando essa Comissão opina pela inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição, cabendo recurso ao Plenário apenas se o

não é o relatório ou o parecer, mas **o próprio projeto de lei**, ou seja, no desempenho da atribuição terminativa, a Comissão não é apenas um colegiado opinativo, mas uma verdadeira **instância decisória**, substituindo o Plenário na votação do projeto. Trata-se de uma **delegação legislativa interna corporis**<sup>277</sup> à Comissão, que funciona como técnica de descongestionamento da pauta do Plenário, para evitar que este se torne um grande gargalo do processo legislativo. Apenas quando há **recurso** de nove Senadores em face da decisão da Comissão terminativa é que o projeto vai à decisão do Plenário. Na distribuição de matérias sob o rito abreviado, o Presidente da Casa designa como Comissão terminativa a de **maior pertinência temática** sobre o assunto, a qual deve sobre ela **decidir** (e não apenas opinar) (art. 48, X; art. 49, I; art. 252, III), sendo ela, por costume, a última a examinar a proposição.<sup>278</sup>

229. Cabe às Comissões solicitar **consultas à CAE** sobre os aspectos **econômico e financeiro** de matérias que estejam analisando (art. 99, I), bem como solicitar **consultas à CCJ** sobre a **constitucionalidade**, a **juridicidade** e a **regimentalidade** de matérias que estejam analisando (art. 101, I) ou sobre outros assuntos de natureza **jurídica ou constitucional** (art. 101, V). Essas consultas podem

---

parecer não é unânime (art. 101, § 1º). Finalmente, não há previsão no Regimento Interno do Senado de parecer de Comissão pela inadequação orçamentária ou financeira (a CAE seria a Comissão pertinente sobre o tema – art. 99, I e IV) com poder de encerrar o processo legislativo.

- 277 A **delegação legislativa** feita pelo Parlamento pode ser **interna corporis**, às suas próprias Comissões, para a apreciação de proposições mediante o **rito abreviado** (art. 58, § 2º, I, CF; art. 24, II, RICD; art. 91, RISF); ou **externa corporis**, ao Presidente da República, para a edição de leis delegadas (art. 68, CF; art. 116, RCCN).

- 278 Estudaremos detidamente a competência terminativa das Comissões do Senado e os projetos que podem ser apreciados de forma terminativa na parte de processo legislativo.

ser feitas para a obtenção de subsídios tanto para a instrução de proposições legislativas como para a realização de ações de fiscalização e controle.

230. É tarefa das Comissões realizar **audiências públicas** com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, II, CF; art. 90, II, RISF). A audiência pública pode ser realizada pela Comissão para **instruir matéria** sob sua apreciação<sup>279</sup> ou para tratar de outro **assunto de interesse público relevante**, ainda que não envolva proposição em trâmite (art. 93, *caput*). Normalmente, a audiência pública é realizada em razão de **requerimento** de um ou mais Senadores aprovado pela Comissão, mas ela pode ser também solicitada à Comissão por **entidade da sociedade civil** (art. 93, § 1º). A audiência pública pode ser expressão tanto da função **legislativa**, quando se destina a instruir (esclarecer) proposição em tramitação, como da função **fiscalizadora**, quando se refere a assunto diverso do processo legislativo<sup>280</sup>. O quórum para a realização de audiência pública é de apenas **dois** Senadores da Comissão (art. 93, § 3º).
231. Está na alçada das Comissões **convocar Ministros de Estado**<sup>281</sup> e quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para **prestarem pessoalmente informações** sobre assuntos previamente determinados, inerentes às suas atribuições

---

279 A Comissão não é obrigada a realizar audiência pública para instruir matéria sob sua apreciação. É apenas uma opção à disposição do órgão para esclarecer a proposição em análise (art. 93, § 2º).

280 Por exemplo, um debate sobre a eficácia e a eficiência de algum programa de governo ou sobre o andamento da execução de determinada obra pública.

281 São considerados **Ministros de Estado**: os titulares dos Ministérios, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República (PR), o Chefe da Secretaria de Governo da PR, o Chefe da Secretaria-Geral da PR, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da PR e o Advogado-Geral da União (AGU) (art. 20, Lei nº 13.844/2019).

(art. 50, *caput*; art. 58, § 2º, III, CF; art. 90, III; art. 397, § 1º; art. 400-A; RISF). A ausência sem justificação adequada a essa convocação importa em **crime de responsabilidade** da autoridade convocada (art. 50, *caput*, CF; art. 13, 3, Lei nº 1.079/1950). Cabe ainda às Comissões **ouvir Ministros de Estado** que desejem comparecer à Comissão, **por sua iniciativa** e mediante **entendimentos com a Mesa**, para expor assunto de relevância de seu Ministério (art. 50, § 1º, CF; art. 90, III; art. 397, § 1º, RISF). São também atribuições referentes à função **fiscalizadora** do Senado.

232. Ainda no âmbito da função estatal de **Controle Externo**, compete às Comissões **receber petições, reclamações, representações ou queixas** de qualquer pessoa contra atos ou omissões das **autoridades e entidades públicas** sobre assunto de sua competência (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, IV; art. 96; art. 409, RISF).
233. Cabe também às Comissões, normalmente na função de **fiscalização, solicitar depoimento** de qualquer **autoridade ou cidadão**<sup>282</sup> (art. 58, § 2º, V, CF; art. 90, V), bem como solicitar **documentos e informações** a autoridades e entidades públicas e a concessionárias de serviços públicos e, de modo geral, realizar as **diligências** necessárias ao exercício de suas atividades<sup>283</sup> (art. 90, XIII; art. 142).

---

282 Os depoimentos de autoridades ou cidadãos servem não apenas para o esclarecimento de fatos à Comissão, mas também para a **defesa de direitos** de pessoas diretamente interessadas no assunto em análise (art. 142).

283 As diligências e, de resto, qualquer atuação das Comissões ou do Senado Federal devem ser referentes a assuntos de **interesse público** e da **competência da Casa**. Embora o art. 142 do RISF diga que as Comissões podem praticar diligências quando se ocuparem de assuntos de interesse particular, essa previsão deve ser entendida à luz do entendimento do STF (MS 33751/DF) de que fato privado somente pode ser examinado por Comissão quando revestido de potencial interesse público e cujo enfrentamento insere-se nas competências do Senado.

234. É atribuição das Comissões apreciar **programas de obras** públicas e **planos** nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir **parecer**<sup>284</sup> (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, VI, RISF), bem como acompanhar junto ao Governo a elaboração e a execução da **proposta orçamentária** referente à sua área temática (art. 90, VIII). Mais uma vez, temos aqui funções de **Controle Externo** da administração pública.
235. Cabe às Comissões propor a **sustação dos atos normativos** do Poder Executivo que **exorbitem do poder regulamentar**<sup>285</sup> (art. 49, V, CF; art. 90, VII, RISF), o que é feito por meio da apresentação de **projeto de decreto legislativo** (art. 213, II). Trata-se de uma competência **fiscalizadora** materializada por meio da função **legislativa**.
236. Compete às Comissões, em sua função de **Controle Externo**, solicitar ao **Tribunal de Contas da União (TCU)**: i) a realização de **inspeções**

---

284 Veremos adiante que, sem prejuízo das atribuições fiscalizadoras das demais Comissões, a **Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)** tem a atribuição específica de exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo e avaliar os projetos, planos e programas de governo (art. 102-A).

285 A competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar é exclusiva do Congresso Nacional, por decreto legislativo (art. 49, V, 1ª parte, CF), sendo que o Regimento Interno do Senado atribuiu às Comissões competência para propor essa sustação. O poder regulamentar neste caso tem sido interpretado em sentido amplo, como **poder normativo** em geral dos órgãos do Executivo e das entidades da Administração Indireta. Embora o RISF não deixe expresso, nada impede que a Comissão, com base em sua competência genérica para apresentar proposições (art. 245), apresente também projeto de decreto legislativo para propor a sustação de **lei delegada** (art. 68, CF) que exorbite dos limites da delegação legislativa (art. 49, V, 2ª parte, CF).

**e auditorias**<sup>286</sup> de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades **administrativas**<sup>287</sup> dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário<sup>288</sup> e nas entidades da Administração Indireta<sup>289</sup> (art. 71, IV, CF); e ii) a prestação de

---

286 O Regimento Interno do TCU define cinco **instrumentos de fiscalização** utilizados pelo Tribunal: levantamento (art. 238), auditoria (art. 239), inspeção (art. 240), acompanhamento (art. 241) e monitoramento (art. 243). **Levantamento** é o instrumento utilizado para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades administrativos e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações. **Auditoria** é o instrumento de fiscalização para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar o desempenho dos órgãos e entidades. **Inspeção** é o mecanismo usado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias e representações. **Acompanhamento** é o meio de fiscalização destinado a, ao longo de um período predeterminado, examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar o desempenho dos órgãos e entidades. Finalmente, **monitoramento** é o instrumento usado para verificar o cumprimento das deliberações do TCU e os resultados delas advindos.

287 A função de Controle Externo do TCU refere-se à fiscalização e ao controle **da administração pública**, isto é, da função **administrativa** do Estado, não abrangendo as funções legislativa e jurisdicional.

288 Embora o art. 71, IV, da CF se refira apenas às unidades administrativas dos Poderes, pode-se incluir como destinatárias das inspeções e auditorias também as unidades administrativas do Ministério Público da União (MPU) e do próprio TCU.

289 A Administração Pública se divide em **Administração Direta** (ou centralizada), composta pelos órgãos administrativos inseridos na estrutura das pessoas estatais (U-E-DF-M); e **Administração Indireta** (ou descentralizada), formada, em cada esfera de governo, pelas seguintes entidades vinculadas ao respectivo ente federativo: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. As entidades da Administração Indireta (conhecidas como **pessoas administrativas**) são dotadas de personalidade jurídica própria e vinculam-se ao Ministério ou Secretaria em cuja área de competência se enquadra sua principal atividade (art. 4º,



**informações** sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas pelo Tribunal (art. 71, VII, CF).<sup>290</sup>

237. É da alçada das Comissões acompanhar, **fiscalizar e controlar as políticas governamentais** pertinentes às áreas de sua competência (art. 90, IX; art. 96-A; art. 96-B) e, de modo geral, exercer, quanto às questões relativas às competências privativas do Senado Federal (art. 49, X; art. 52, V a IX, CF)<sup>291</sup>, **a fiscalização e o controle** dos atos do **Poder Executivo**, incluídos os da **Administração Indireta** (art. 90, X, RISF).
238. Compete às Comissões, de forma geral, **estudar qualquer assunto** compreendido nas atribuições do Senado Federal, inclusive por meio de **reuniões conjuntas** com outras Comissões (art. 113), propondo as **medidas legislativas cabíveis** (art. 90, XI), as quais podem incluir a apresentação de proposição legislativa (projeto

---

Decreto-Lei nº 200/1967).

290 Essas competências constitucionais não estão expressas no RISF, salvo para a CTFC (art. 102-A, I, *e e i*).

291 É competência exclusiva do **Congresso Nacional** fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, X, CF). Compete privativamente ao **Senado Federal** (art. 52, V a IX, CF): i) autorizar operações financeiras externas (no exterior) de interesse da União, dos Estados, do DF, dos Municípios (U-E-DF-M) e dos Territórios; ii) fixar limites globais para o montante da dívida consolidada de U-E-DF-M; iii) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de U-E-DF-M, de suas autarquias e das entidades controladas pelo Poder Público federal; iv) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; e v) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária de E-DF-M (da União não – art. 48, XIV, CF).

de lei, projeto de resolução, requerimento etc.) de autoria da Comissão (art. 61, CF; art. 245, RISF), inclusive projeto de lei de consolidação<sup>292</sup> (art. 213-A) e indicação<sup>293</sup> (art. 224).

239. É atribuição das Comissões, no âmbito da **função legislativa**, requerer: i) a **tramitação conjunta** de proposições que regulem a mesma matéria (art. 258); ii) o **adiamento da discussão** de matéria (art. 279); iii) o **sobrestamento** temporário do estudo de proposição (art. 335); iv) a **urgência** para a tramitação de proposição (art. 338, IV e V); e v) a **extinção da urgência** (art. 352, parágrafo único, III). Compete também às Comissões requerer à Presidência da Casa a **reconstituição de proposição** que tenha sido **extraviada** (art. 267).

---

292 **Projeto de lei de consolidação** é o que se destina apenas a integrar diversas leis sobre determinada matéria em um único diploma legal, revogando-se formalmente as leis consolidadas, sem modificação do conteúdo ou do alcance dos dispositivos consolidados nem interrupção de sua força normativa (art. 13, §§ 1º e 2º, LC nº 95/1998). Podem ser feitas apenas alterações **redacionais** nos dispositivos consolidados, tais como: introdução de novas divisões do texto legal base; diferente numeração dos artigos consolidados; fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; atualização do valor de penas pecuniárias; revogação expressa de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores ou cuja eficácia ou validade encontra-se prejudicada etc. (art. 13, § 2º; art. 14, § 3º, LC nº 95/1998).

293 **Indicação** é a proposição legislativa por meio da qual um Senador ou uma Comissão sugere: i) a **outro Poder** a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de proposição sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (**indicação externa**); ou ii) a **Comissão ou órgão competente da Casa** que determinado assunto seja objeto de providência ou estudo, para seu esclarecimento ou para a formulação de proposição legislativa (**indicação interna**) (art. 224). Estudaremos as indicações em capítulo próprio.

240. Finalmente, é competência das Comissões propor o envio de Senador a **representação ou missão externa** (art. 40, § 1º, II, *b* e *c*; art. 67) ou opinar sobre tal proposta, quando feita por Líder (art. 40, § 4º). Trata-se de atribuição normalmente **administrativa**. O **Quadro 5** sintetiza as competências das Comissões do Senado Federal.

### Quadro 5: Competências Gerais das Comissões do Senado Federal

Competências	Natureza	Dispositivos
Administrar <b>seus servidores</b> .	Administrativa	Art. 114.
<b>Opinar</b> sobre o mérito de matérias a serem submetidas ao Plenário.	Legislativa	Art. 90, XII; art. 97.
Promover, para estudos, a <b>publicação</b> de seus pareceres.	Administrativa	Art. 137, par. único.
<b>Discutir e votar</b> , de forma <b>terminativa</b> , projetos que dispensam a apreciação do Plenário.	Legislativa	Art. 58, § 2º, I, CF; art. 49; art. 90, I; art. 91.
Solicitar <b>consultas à CAE</b> sobre os aspectos econômico e financeiro de matérias.	Legislativa ou fiscalizadora	Art. 99, I.
Solicitar <b>consultas à CCJ</b> sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de matérias ou sobre assuntos de natureza jurídica ou constitucional.	Legislativa ou fiscalizadora	Art. 101, I e V.
Realizar <b>audiências públicas</b> com entidades da sociedade civil.	Legislativa ou fiscalizadora	Art. 58, § 2º, II, CF; art. 90, II.
<b>Convocar</b> Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações.	Fiscalizadora	Art. 50, <i>caput</i> ; art. 58, § 2º, III, CF; art. 90, III; art. 397, § 1º; art. 400-A.

<b>Ouvir</b> Ministros de Estado que compareçam espontaneamente à Comissão.	Fiscalizadora	Art. 50, § 1º, CF; art. 90, III; art. 397, § 1º.
Receber <b>petições, reclamações, representações ou queixas</b> contra condutas das autoridades e entidades públicas	Fiscalizadora	Art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, IV; art. 96; art. 409.
Solicitar <b>depoimento</b> de autoridades e cidadãos.	Fiscalizadora	Art. 58, § 2º, V, CF; art. 90, V.
Solicitar <b>documentos e informações</b> a autoridades e entidades públicas e a concessionárias de serviços públicos	Fiscalizadora	Art. 142.
Realizar <b>diligências</b> em geral.	Fiscalizadora	Art. 90, XIII; art. 142.
Apreciar programas de <b>obras e planos</b> nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.	Fiscalizadora	Art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, VI.
Acompanhar junto ao Governo a elaboração e a execução da <b>proposta orçamentária</b> .	Fiscalizadora	Art. 90, VIII.
Propor a <b>sustação</b> de atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.	Legislativa e fiscalizadora	Art. 49, V, CF; art. 90, VII.
Solicitar ao TCU a realização de <b>inspeções e auditorias</b> nas unidades <b>administrativas</b> dos Poderes e órgãos independentes.	Fiscalizadora	Art. 71, IV, CF.
Solicitar ao TCU a prestação de <b>informações</b> sobre a fiscalização e os resultados de auditorias e inspeções.	Fiscalizadora	Art. 71, VII, CF,

Fiscalizar e controlar <b>políticas governamentais</b> .	Fiscalizadora	Art. 90, IX; art. 96-A; art. 96-B.
Fiscalizar e controlar atos do <b>Executivo</b> , inclusive os da Administração Indireta.	Fiscalizadora	Art. 49, X; art. 52, V a IX, CF; art. 90, X, RISF.
Estudar <b>qualquer assunto</b> nas atribuições do Senado e propor as medidas legislativas cabíveis.	Legislativa	Art. 90, XI.
Propor <b>reuniões conjuntas</b> para o estudo de qualquer matéria.	Legislativa	Art. 113.
Requerer <b>tramitação conjunta</b> de proposições.	Legislativa	Art. 258.
Requerer <b>adiamento da discussão</b> de matérias.	Legislativa	Art. 279.
Requerer <b>sobrestamento</b> do estudo de proposições.	Legislativa	Art. 335.
Requerer <b>urgência</b> para a tramitação de proposição	Legislativa	Art. 338, IV e V.
Requerer <b>extinção da urgência</b> da tramitação de proposição.	Legislativa	Art. 352, par. único, III.
Requerer a <b>reconstituição de proposição</b> extraviada	Legislativa	Art. 267.
<b>Propor</b> o envio de Senador a <b>representação ou missão externa</b> .	Administrativa	Art. 40, § 1º, II, <i>b</i> e <i>c</i> ; art. 67.
<b>Opinar</b> sobre proposta de Líder para o envio de Senador a <b>representação ou missão externa</b> .	Administrativa	Art. 40, § 4º.

## IX. Competências Específicas das Comissões Permanentes

241. Vejamos agora as **competências temáticas específicas** de cada Comissão permanente, tanto em relação à função **legislativa**, como quanto à atividade de **fiscalização e controle**. No tocante à ação legislativa, tais competências servem de parâmetro para que o Presidente decida por quais colegiados uma proposição deve tramitar (art. 48, X; art. 49). Por exemplo, um projeto de lei sobre educação será naturalmente distribuído à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). A **Comissão Diretora**, por ser o órgão que administra a Casa (art. 98, I), possui, além das competências temáticas legislativas e fiscalizadoras, atribuições de caráter **administrativo**.
242. Tratemos inicialmente das atribuições da **Comissão Diretora** (art. 98). Compete à CDIR exercer a **administração interna da Casa**, nos termos fixados no Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf)<sup>294</sup> (art. 98, I), bem como **regulamentar** a polícia interna<sup>295</sup> da Casa (art. 98, II).

---

294 Embora a maior parte das **atribuições administrativas da CDIR** sejam previstas no **RASf**, o Regimento Interno elenca expressamente duas delas: classificar livros e publicações da Biblioteca do Senado como **obras raras** (art. 9º, III) e orçar o **custo** da publicação nos **Anais** do Senado da parte de documento que exceda o tamanho de cinco páginas do DSF, a fim de que o orador ou requerente da publicação custeie o valor (art. 210, § 2º).

295 A expressão “**polícia interna**” pode se referir tanto às **normas de boa ordem e disciplina** dos trabalhos administrativos em geral (não só os de policiamento e segurança) no âmbito do Senado Federal, como à **corporação** que faz o policiamento e a segurança

243. Cabe à Comissão Diretora **apresentar projetos de resolução** do Senado<sup>296</sup> sobre a **organização**, o **funcionamento** e a **polícia** da Casa, bem como sobre a **criação**, a **transformação** e a **extinção** dos **cargos**, **empregos** e **funções** dos serviços do Senado (art. 52, XIII, CF; art. 98, III).
244. É atribuição da CDIR **apresentar projetos de lei** ordinária de fixação ou aumento da **remuneração** de cargos, empregos e funções dos serviços do Senado, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 52, XIII, CF; art. 98, III).<sup>297</sup>
245. Compete à Comissão Diretora **emitir parecer** sobre os projetos de resolução a respeito do serviço e do pessoal da **Secretaria do**

---

da Câmara Alta (a **Polícia Legislativa**). As normas básicas sobre tais assuntos são disciplinadas em resoluções da Casa (art. 52, XIII, CF) (normas com *status legal*), cabendo à Comissão Diretora expedir atos administrativos (infralegais) regulamentadores dessas resoluções. Trata-se de atribuição semelhante ao poder regulamentar do Presidente da República, o qual expede regulamentos para a fiel execução das leis no âmbito do Poder Executivo (art. 84, IV, CF). Vale notar que essa competência da CDIR, na verdade, por ser de **caráter administrativo**, está inserida na anterior, de exercer a administração interna da Casa.

- 296 Enquanto nos demais Poderes e nos órgãos independentes (TCU e MPU) esses assuntos são objeto de **lei ordinária** (art. 61, § 1º, II, *a*; art. 73, *caput*, parte final; art. 96, II, *b*; art. 127, § 2º, CF), no Poder Legislativo tais matérias são objeto de **resolução** da respectiva Casa (art. 51, IV; art. 52, XIII, CF; art. 109, III, RICD; art. 213, III, RISF).
- 297 A partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, a remuneração dos servidores do Senado passou a ser matéria de lei ordinária, não mais de resolução da Casa.

**Senado**<sup>298</sup>, salvo se o projeto é de sua própria autoria<sup>299</sup> (art. 98, IV).

246. Cabe à CDIR **emitir parecer** sobre os projetos de resolução<sup>300</sup> de **modificação ou reforma**<sup>301</sup> **do Regimento Interno** de autoria de **Senador** (art. 98, IV; art. 401, § 2º, III). A Comissão Diretora também pode ser a **autora** desses projetos (art. 401, *caput*), caso em que ela analisa apenas as **emendas** à matéria, caso sejam oferecidas (art. 401, § 2º, II).<sup>302</sup>

---

298 A **Secretaria do Senado** é o conjunto de órgãos administrativos da estrutura organizacional da Casa responsáveis pelo apoio técnico e administrativo necessário ao exercício das competências do Senado Federal e pela execução dos serviços administrativos em geral da Câmara Alta. A Secretaria do Senado possui quadro próprio de pessoal, composto por servidores efetivos (concursados) e comissionados. A estrutura administrativa do Senado compreende as seguintes unidades, entre outras: i) Órgãos Superiores de Execução (Secretaria-Geral da Mesa e Diretoria-Geral); ii) Órgãos de Assessoramento Superior (Consultoria Legislativa, Consultoria de Orçamentos, Advocacia do Senado, Secretaria de Controle Interno e Secretaria de Comunicação Social); iii) Órgão Supervisionado (Instituto Legislativo Brasileiro – ILB); e iv) Gabinetes de Senadores, de lideranças partidárias e da Presidência da Casa.

299 Não há necessidade de uma Comissão emitir parecer sobre projeto que ela mesmo apresentou, já que, nesse caso, o parecer seria fatalmente pela aprovação total.

300 Como o RISF é uma resolução do Senado (art. 52, XII, CF), ele só pode ser alterado por outra resolução.

301 A **modificação** do RISF refere-se a pequenas mudanças em seu texto; já a **reforma** compreende uma ampla e significativa reformulação das regras regimentais.

302 O projeto de resolução (PRS) de modificação ou reforma do RISF pode ser de autoria de **Senador**, da **Comissão Diretora** ou de **Comissão especial** (art. 401, *caput*). Quando o projeto é de autoria de Comissão especial, a CDIR, em princípio, não aprecia a matéria (art. 401, § 2º).



247. É da alçada da Comissão Diretora **elaborar a redação final**<sup>303</sup> das proposições aprovadas pelo Plenário (art. 98, IV), salvo nos casos de: i) redação final de projeto de resolução de alteração<sup>304</sup> ou reforma do RISF decorrente de projeto de autoria de Comissão especial, que é elaborada por esta (art. 318, I; art. 401, § 5º)<sup>305</sup>; ii) redação final de proposta de emenda à Constituição, a qual fica a cargo da CCJ (art. 318, II; arts. 356, 359 e 365); e iii) redação final de projeto de elaboração ou reforma de código<sup>306</sup>, a qual é feita pela Comissão especial que apreciou a matéria, se tiver sido esse

---

303 A **redação final**, além de ser o texto final de uma matéria aprovada em definitivo pela Casa, destina-se também a eliminar da proposição eventuais erros gramaticais ou de digitação, vícios de linguagem, impropriedades de expressão, defeitos de técnica legislativa, cláusulas de justificação e palavras desnecessárias que tenham porventura remanescido no texto aprovado (art. 98, V). **Cláusula de justificação**, ou simplesmente **justificação**, é a explicação das razões pelas quais a proposição deve ser aprovada, demonstrando sua necessidade ou oportunidade. Em geral, a matéria vem acompanhada de justificação escrita (art. 238; art. 249), normalmente inserida em texto anexo ao da proposição.

304 Embora o RISF cite apenas os casos de reforma (art. 318, I; art. 401, § 5º), também as hipóteses de mera alteração do Regimento, por evidente analogia (art. 412, VI), têm sua redação final elaborada pela Comissão específica para o estudo da matéria, seja a Comissão Diretora, seja a Comissão especial.

305 Quando o PRS de modificação ou reforma do RISF é de autoria de Senador ou da Comissão Diretora, esta é que elabora a redação final (art. 318, I; art. 401, § 5º).

306 **Código** é uma lei que se destina a regular, com completude e organicidade, certo ramo do Direito (ex.: Código Civil, Código Penal). Não é a extensão da norma, nem sua denominação de código, que a caracteriza como tal. O importante é que ela constitua um conjunto de regras harmônicas e coerentes entre si. Código é diferente de **consolidação**, sendo esta a mera reunião em um diploma único de normas esparsas relativas a determinada área do Direito (cf. OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 56).

o caso<sup>307</sup> (art. 318, III; art. 374, *caput* e inciso XIII).<sup>308</sup>

248. Compete à CDIR apreciar os **requerimentos de tramitação conjunta** de proposições que regulem a mesma matéria, quando não estão envolvidas proposições que já tenham parecer de Comissão ou que já constem da Ordem do Dia, casos em que a decisão cabe ao Plenário (art. 258); e os **recursos** em face de decisões do Presidente do Senado sobre tramitação conjunta envolvendo matéria recém-apresentada (art. 48, § 3º) (art. 98, VI).<sup>309</sup>

---

307 Somente é apreciado por Comissão especial o projeto de código de origem no Senado cujo texto é elaborado por **juristas, comissão de juristas, Comissão especial ou subcomissão especial** criadas para essa finalidade (art. 374, parágrafo único). Nas demais situações, bem como no caso de projetos que promovem apenas modificações pontuais (mera alteração, não ampla reforma) a código em vigor, a matéria dispensa a constituição de Comissão especial para sua análise, podendo ser distribuída normalmente às Comissões permanentes relativas ao tema, se de autoria de Senador; ou mesmo ir diretamente ao Plenário, se de autoria de Comissão. Nesses casos, a redação final do projeto é elaborada pela Comissão Diretora.

308 Na prática, quando possível, por questões de eficiência legislativa, a CDIR tem elaborado a redação final, em Plenário, também dessas matérias cuja redação final é regimentalmente atribuída a outra Comissão.

309 O RISF é contraditório quanto a essa atribuição ser da Comissão Diretora ou da Mesa (art. 48, § 3º; art. 258, *caput*). Embora sejam órgãos distintos, não é raro que as atribuições da Mesa e da CDIR sejam confundidas no dia a dia do Senado, em razão de serem os dois colegiados compostos pelos mesmos Senadores (art. 77, *caput*). Neste caso, o próprio Regimento Interno confunde as atribuições dos dois órgãos. Seria importante uma revisão do RISF, para eliminar essa antinomia (contradição) regimental. De nossa parte, entendemos que essa atribuição, que é referente ao processo legislativo, deve ser interpretada como sendo **da Mesa**, por ser ela o órgão de direção dos trabalhos **legislativos** da Casa, ao passo que à CDIR compete, principalmente, dirigir os trabalhos **administrativos** do Senado (art. 98,I).

249. Finalmente, é competência da CDIR realizar a arguição pública (sabatina) do indicado pelo Presidente do Senado Federal para o cargo de **diretor-executivo** da **Instituição Fiscal Independente (IFI)** (art. 1º, §§ 2º e 3º, RSF nº 42/2016).
250. A administração interna do Senado, inclusive a regulamentação da sua polícia interna, é competência **administrativa** da CDIR. A sabatina do diretor-executivo da IFI tem caráter **fiscalizador**. As demais atribuições citadas são competências **legislativas** dessa Comissão. Os eventuais esclarecimentos ao Plenário sobre atos da competência da Comissão Diretora são prestados oralmente pelo Relator da matéria ou pelo Primeiro-Secretário (art. 98, parágrafo único). O **Quadro 6** resume as atribuições da Comissão Diretora do Senado Federal.

#### **Quadro 6: Competências da Comissão Diretora do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Exercer a <b>administração interna da Casa</b> , nos termos do RASF.	Administrativa	Art. 98, I.
Classificar como <b>raros</b> livros e publicações da Biblioteca.	Administrativa	Art. 9º, III.
Orçar o <b>custo</b> de publicação nos <b>Anais</b> de documento que exceda cinco páginas do DSF, para custeio do orador ou requerente.	Administrativa	Art. 210, § 2º.
<b>Regulamentar</b> a polícia interna da Casa.	Administrativa	Art. 98, II.
<b>Apresentar</b> projetos de resolução sobre <b>organização, funcionamento e polícia</b> da Casa e sobre <b>criação, transformação e extinção</b> de <b>cargos, empregos e funções</b> do Senado.	Legislativa	Art. 52, XIII, CF; art. 98, III.

<b>Apresentar</b> projetos de lei sobre <b>remuneração</b> de cargos, empregos e funções do Senado.	Legislativa	Art. 52, XIII, CF; art. 98, III.
Emitir parecer sobre projetos de resolução a respeito de serviço e pessoal da <b>Secretaria</b> .	Legislativa	Art. 98, IV.
<b>Apresentar</b> projetos de resolução de modificação ou reforma do <b>RISF</b> .	Legislativa	Art. 401, <i>caput</i> .
Emitir parecer sobre projetos de resolução de modificação ou reforma do <b>RISF</b> .	Legislativa	Art. 98, IV; art. 401, § 2º, II e III.
Elaborar a <b>redação final</b> de proposições aprovadas pelo Plenário.	Legislativa	Art. 98, V.
Apreciar <b>requerimentos de tramitação conjunta</b> de proposições, quando não envolvidas matérias com parecer de Comissão ou já na Ordem do Dia. ( <i>Obs.: entendemos ser da Mesa esta atribuição – art. 258, caput.</i> )	Legislativa	Art. 98, VI.
Apreciar <b>recursos</b> de decisões do Presidente sobre <b>tramitação conjunta</b> de matéria recém-apresentada. ( <i>Obs.: entendemos ser da Mesa esta atribuição – art. 48, § 3º.</i> )	Legislativa	Art. 98, VI.
Realizar a sabatina do indicado pelo Presidente do Senado Federal para o cargo de <b>diretor-executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI)</b> .	Fiscalizadora	Art. 1º, §§ 2º e 3º, RSF nº 42/2016.

251. Vejamos agora as competências da **Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)**. Compete à CAE a atribuição **legislativa** de opinar sobre os **aspectos econômico e financeiro** de qualquer

matéria que lhe é distribuída (art. 99, I). O envio da matéria à CAE pode ocorrer por despacho do Presidente (é o usual – art. 48, X), por deliberação do Plenário, por consulta de outra Comissão<sup>310</sup> ou por requerimento de Senador ou Comissão (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X). A proposição pode ser submetida à CAE também por ter havido **recurso** ao Plenário em face de decisão **terminativa** de outra Comissão<sup>311</sup>, em virtude dos aspectos econômico e financeiro da matéria.

252. Cabe à CAE, de modo geral, emitir parecer sobre proposições relativas a **assuntos econômicos, financeiros e tributários**, entre os quais: problemas econômicos do País; política de crédito, câmbio, seguro e transferência de valores; comércio exterior<sup>312</sup> e interestadual; sistemas monetário, bancário e de medidas; títulos

---

310 Quando uma Comissão faz uma consulta a outra sobre determinada matéria, normalmente a tramitação desta fica sobrestada até que a consulta seja realizada (art. 279, I e V; art. 335, I).

311 Neste caso, a matéria, que inicialmente só tramitaria pelas Comissões (rito abreviado), **perde o caráter terminativo**, em razão de recurso de ao menos **nove** Senadores (1/10 da Casa), e vai à apreciação do Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), o qual, verificando que determinada Comissão não emitiu parecer sobre a proposição, pode decidir pela sua remessa a essa Comissão, normalmente em razão de requerimento de um ou mais Senadores (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X). No rito abreviado, esse requerimento só tem sido admitido antes de a Comissão terminativa (que, por costume, é a última a opinar sobre a matéria) emitir seu parecer, daí a necessidade, neste caso, de prévio recurso ao Plenário, para que a proposição perca o caráter terminativo, antes de ser apresentado o requerimento de remessa a outra Comissão.

312 Compete também à CRE opinar sobre comércio exterior (art. 103, II). Enquanto a CAE analisa esse tema do ponto de vista econômico, a CRE examina o assunto sob a ótica das relações internacionais. Nada impede que o Presidente do Senado despache as proposições sobre essa matéria a ambas as Comissões.

e garantia dos metais; sistema de poupança, consórcio e sorteio; propaganda comercial; tarifas, empréstimos compulsórios e tributos em geral; normas gerais de Direito Tributário, Direito Financeiro e Direito Econômico; orçamento e finanças públicas em geral, inclusive dívida pública; juntas comerciais; conflitos de competência em matéria tributária entre União, Estados, DF e Municípios; fiscalização de instituições financeiras; e outros assuntos correlatos (art. 99, III, IV e VII). Trata-se também de função **legislativa**.

253. A CAE, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos econômicos, financeiros e tributários (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).
254. Compete à CAE opinar sobre a escolha de **Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) indicados pelo Presidente da República** (art. 52, III, *b*; art. 99, V, RISF). Temos aqui uma tarefa de **fiscalização e controle**, no âmbito do **sistema de freios e contrapesos**<sup>313</sup> entre os Poderes (indicação de membro de órgão independente por outro Poder). O TCU é integrado por **nove** Ministros (art. 73, *caput*, CF) **vitalícios** (art. 73, § 3º; art. 95, I, CF), sendo um **terço** escolhido pelo Presidente da República<sup>314</sup> (art. 73, § 2º, I, CF) e **dois terços**

---

313 O Sistema de Freios e Contrapesos (*Checks and Balances*) é um mecanismo fundamental na lógica da separação dos Poderes de Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). Embora os Poderes sejam independentes entre si, eles devem atuar de forma harmônica, sem abusos (art. 2º, CF). Por meio dos freios e contrapesos, cada Poder limita (freia) a atuação dos demais, nas hipóteses constitucionalmente previstas, evitando que haja abuso por qualquer deles e assegurando que o Poder Político esteja distribuído entre os Poderes de forma balanceada.

314 O Presidente da República escolhe três Ministros do TCU, com aprovação do Senado

escolhidos pelo Congresso Nacional (art. 49, XIII; art. 73, § 2º, II, CF). Quando se trata de vaga do TCU **destinada ao Presidente da República**, a aprovação da escolha pelo Senado se dá de forma semelhante à das demais autoridades (Tribunais, Banco Central, agências reguladoras etc.)<sup>315</sup>.

255. Já a escolha das vagas do TCU **destinadas ao Congresso Nacional** é aprovada **pelas duas Casas** (e não apenas pelo Senado), por meio de **decreto legislativo**<sup>316</sup>. Embora instrumentalizada por meio da

---

Federal, sendo um de sua **livre escolha** e os outros dois selecionados, alternadamente, dentre **Auditores (Ministros-Substitutos)** do Tribunal e **membros do Ministério Público junto ao TCU** (Ministério Público de Contas), indicados em lista tríplice pela própria Corte de Contas, segundo os critérios de antiguidade e merecimento (art. 73, § 2º, I, CF; art. 72, I, Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU).

- 315 O processo de aprovação da **escolha de autoridades** pelo Senado segue, em resumo, os seguintes passos: i) o documento que indica a autoridade (mensagem do Presidente da República ou ofício do órgão competente, conforme o caso), acompanhado de documentos e esclarecimentos sobre o candidato, é lido em Plenário e encaminhado à Comissão competente (art. 383, I); ii) o Relator escolhido para a matéria apresenta seu relatório à Comissão, com a análise das informações (art. 383, II, *a*); iii) após a leitura do relatório, é concedida vista coletiva automática aos membros da Comissão (art. 383, II, *b*); iv) a Comissão convoca o candidato para ser ouvido (sabatinado) em data futura (normalmente na semana seguinte) sobre assuntos pertinentes ao cargo a ser ocupado (art. 383, II, *e*); v) logo após a sabatina, o relatório é votado pela Comissão, em escrutínio secreto (art. 383, II, *g*); vi) o parecer da Comissão, opinando pela aprovação ou pela rejeição do nome, é encaminhado ao Plenário, para decisão da Casa, por voto secreto (art. 383, V e VII); e vii) a decisão final do Senado é então comunicada ao Presidente da República (art. 383, VIII), para a nomeação (art. 84, XIV, CF), caso o nome tenha sido aprovado pela Câmara Alta. Não tem havido edição de resolução do Senado (nem de outra espécie legislativa) para materializar a decisão da Câmara Alta que aprova a autoridade.

- 316 A escolha de Ministros do TCU indicados pelo Congresso Nacional é regulada pelo

função legislativa, trata-se também, na essência, de atividade de **fiscalização e controle**, inclusive porque o decreto legislativo de escolha do Ministro é ato de caráter concreto<sup>317</sup>.

256. As vagas de Ministros do TCU indicados pelo Congresso Nacional são preenchidas por iniciativa, alternadamente, da **CAE**, quando a vaga é do Senado, e da Comissão de Finanças e Tributação (**CFT**) da Câmara dos Deputados, colegiado correlato da CAE na Primeira Casa, quando a vaga é desta (são três vagas para cada Casa). Os candidatos são indicados pelas lideranças da respectiva Casa. A indicação, instruída com o currículo do candidato, é lida em Plenário e submetida à Comissão (art. 2º, Decreto Legislativo nº 6/1993). A arguição pública (**sabatina**) de candidato a Ministro do TCU indicado pelo Congresso Nacional ocorre **somente na Comissão iniciadora** do processo (CAE ou CFT, conforme o caso) (art. 2º, Decreto Legislativo nº 6/1993). A Comissão submete à apreciação do Plenário **projeto de decreto legislativo** aprovando a escolha do Ministro do TCU. O parecer da Comissão deve conter relatório sobre o candidato e elementos informativos para o esclarecimento do Plenário. O parecer, com o projeto de decreto legislativo, é apreciado pelo Plenário em sessão pública e votado por escrutínio secreto (art. 3º, Decreto Legislativo nº 6/1993). Quando há mais de um candidato (mais de um parecer, com o respectivo projeto de

---

Decreto Legislativo nº 6/1993.

- 317 Em regra, as leis devem ser normas **gerais** (destinadas a todos) e **abstratas** (reguladoras de situações inespecíficas). Eventualmente, porém, ocorre a edição de atos legais **específicos** (relativos a certo destinatário) e **concretos** (reguladores de situação específica), como o decreto legislativo que aprova a indicação de um indivíduo para Ministro do TCU. Somente as normas legais gerais e abstratas representam leis em **sentido material** (função legislativa na essência, em razão da matéria do ato), sendo os atos legais específicos e concretos considerados leis apenas em **sentido formal** (na forma).



decreto legislativo), é feita uma votação única em Plenário para todos os nomes, considerando-se aprovado o mais votado.

257. O candidato a Ministro do TCU indicado pelo Congresso Nacional selecionado por uma Casa é submetido ao Plenário da outra (não precisa passar por Comissão nesta Casa), também em sessão pública e por voto secreto. Considera-se escolhido pelo Congresso o candidato aprovado por ambas as Casas (art. 4º, Decreto Legislativo nº 6/1993). O Congresso Nacional comunica o nome escolhido ao Presidente da República, para a nomeação (art. 84, XIV, CF; art. 5º, Decreto Legislativo nº 6/1993).<sup>318</sup>
258. Compete à CAE opinar sobre a escolha do Presidente e dos Diretores do **Banco Central (Bacen)** (art. 52, III, *d*, CF; art. 4º, LC nº 179/2021; art. 99, V, RISF); do Presidente, dos Conselheiros, do Superintendente-Geral e do Procurador-Chefe do **Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 6º; art. 12, § 1º; art. 16, *caput*, Lei nº 12.529/2011; art. 99, VII, RISF); e do Presidente e dos Diretores da **Comissão de Valores Mobiliários (CVM)** (art. 52, III, *f*; art. 6º, Lei nº 6.385/1976; art. 99, VII, RISF).<sup>319</sup> É atividade de **Controle Externo** da Comissão. Os dirigentes do Bacen ocupam cargos com **mandato** fixo de **quatro anos**, autorizada uma recondução (art. 4º, §§ 1º a 3º, LC nº 179/2021); os ocupantes dos cargos do Cade e da CVM possuem

---

318 Note-se que, enquanto a escolha de Ministros do TCU indicados pelo Presidente da República é aprovada apenas pelo Senado Federal (art. 52, III, *b*, CF), a escolha de Ministros dessa Corte de Contas indicados pelo Congresso Nacional precisa ser aprovada por ambas as Casas (Decreto Legislativo nº 6/1993).

319 A competência da CAE para emitir parecer sobre a escolha de dirigentes do Cade e da CVM não consta expressamente do RISF. Cabe ao Senado Federal, por lei, aprovar essa escolha, sendo a matéria distribuída à CAE por se tratar de assunto correlato a economia e finanças (art. 99, VII).

**mandato** de duração variada, conforme o cargo, permitida a recondução uma única vez apenas para Superintendente-Geral e Procurador-Chefe do Cade, mediante nova aprovação do Senado. No caso dos dirigentes do Bacen e do Presidente e dos Conselheiros do Cade, embora haja mandato, pode haver ainda a **exoneração (destituição) de ofício** pelo Presidente da República, desde que também aprovada pelo Senado Federal (art. 5º, § 1º, LC nº 179/2021; art. 7º, Lei nº 12.529/2011).

259. Também na competência **fiscalizadora**, é tarefa da CAE promover **audiências públicas** regulares com o **Presidente do Bacen** para discutir as diretrizes, a implementação e as perspectivas futuras da **política monetária**. Essas audiências devem ocorrer nas primeiras quinzenas de fevereiro, abril, julho e outubro, podendo haver alterações de datas por entendimento entre a CAE e a Presidência do Bacen (art. 99, §§ 1º e 2º).
260. Cabe à CAE ainda, na função de **fiscalização**, promover duas **audiências públicas** por ano com o **Ministro-Chefe da Casa Civil**, ou outra autoridade com *status* ministerial a quem tenha sido delegada expressamente essa competência, para a prestação de contas das **ações do Poder Executivo que afetam a agenda da produtividade e da melhoria do ambiente de negócios** (art. 99, § 3º).
261. É da alçada da CAE realizar **reunião conjunta** com a CCJ e a comissão temática pertinente para o comparecimento anual ao Senado de **dirigente máximo de agência reguladora** para prestar contas do exercício de suas atribuições e o desempenho da respectiva agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 96-A, parágrafo único). Novamente uma atribuição de **fiscalização e controle**.
262. Cabe à CAE opinar sobre certas **matérias financeiras de interesse dos entes federativos**, quais sejam (art. 99, VI): i) autorização

para **operações financeiras externas** (no exterior) de interesse da União, dos Estados, do DF, dos Municípios (U-E-DF-M) e dos Territórios (art. 52, V, CF; arts. 389 a 392, RISF); ii) fixação de limites globais para o **montante da dívida pública consolidada**<sup>320</sup> da U-E-DF-M; iii) estabelecimento de limites globais e condições para as **operações de crédito**<sup>321</sup> externo e interno da U-E-DF-M, de suas autarquias e das entidades controladas pelo Poder Público federal; iv) estabelecimento de limites e condições para a **concessão de garantia**<sup>322</sup> pela **União** em operações de crédito externo e interno;

---

320 **Dívida pública consolidada** ou **fundada** é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as derivadas de emissão de títulos, decorrentes de leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, bem como as decorrentes de operações de crédito, que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento do ente federativo (art. 29, I e § 3º, LC nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; art. 98, Lei nº 4.320/1964; art. 2º, III, RSF nº 43/2001; art. 2º, III, RSF nº 48/2007).

321 **Operação de crédito** é o compromisso financeiro, assumido com credor no País ou no exterior, em razão de mútuo (empréstimo), abertura de crédito, emissão e aceite de títulos (ações, letras, debêntures, notas comerciais etc.), aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores de venda a termo (ajustada para data futura) de bens e serviços, arrendamento mercantil (*leasing*) e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (contratos de pagamento futuro cujo valor deriva do preço de outro ativo, seja físico – soja, ouro, boi –, seja financeiro – ações, taxa de juros, outro derivativo etc.) (art. 29, III, LRF; art. 3º, RSF nº 43/2001; art. 3º, RSF nº 48/2007).

322 **Concessão de garantia** é o compromisso assumido por um ente da Federação de garantir a adimplência (cumprimento) de obrigação financeira ou contratual assumida por outro ente (art. 29, IV, LRF). O ente que recebe a garantia (garantido) deve oferecer ao ente que a ofereceu (garantidor) uma **contragarantia** (art. 40, § 1º, LRF), consistente no compromisso do garantido de ressarcir ao garantidor o valor

v) estabelecimento de limites globais e condições para o montante da **dívida pública mobiliária**<sup>323</sup> dos E-DF-M (art. 52, VI a IX, CF; art. 393, RISF); vi) montante da **dívida mobiliária federal**<sup>324</sup> (art. 48, XIV, CF; art. 99, IV e VII, RISF). Trata-se de função **fiscalizadora** operacionalizada por meio da função **legislativa** (aprovação de resolução do Senado). Essas matérias, à exceção da última, **não** podem tramitar sob o rito terminativo (art. 91, § 1º, V, b).

263. Nos casos de autorização para operações financeiras externas e limites da dívida consolidada, as matérias chegam ao Senado Federal sob a forma de **Mensagem do Presidente da República**, a qual é despachada à **CAE**, para opinar sobre a matéria e, ao final do seu parecer, **oferecer projeto de resolução** sobre o tema, a ser votado pelo Plenário (art. 52, VI, CF; art. 30, I, LRF; art. 390, I; art. 393, parágrafo único, II, RISF). Nas hipóteses de limites e condições de operações de crédito, concessão de garantia da União e dívida mobiliária dos E-DF-M, cabe ao próprio Senado<sup>325</sup>

---

que este venha a desembolsar para adimplir a obrigação daquele. A contragarantia pode ser, por exemplo, a vinculação de receitas tributárias futuras do ente garantido ao ente garantidor (art. 167, § 4º, CF; art. 40, § 1º, II, LRF).

- 323 **Dívida pública mobiliária** é aquela representada por títulos emitidos pelo ente da Federação (art. 29, II, LRF; art. 2º, IV, RSF nº 43/2001).

- 324 Destaque-se que, enquanto os limites e as condições da dívida mobiliária de **Estados, DF e Municípios** são objeto de **resolução do Senado** (art. 52, IX, CF; art. 30, I, LRF), a matéria referente à dívida mobiliária **federal** é tema de **lei ordinária** (art. 48, XIV, CF; art. 30, II, LRF).

- 325 Embora o art. 30, I, da LRF diga que o Presidente da República submeterá ao Senado Federal proposta de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do art. 52 da CF, esses dispositivos da Carta Magna não preveem o envio ao Senado de proposta do Presidente da República quanto aos respectivos temas, ao contrário do que faz o inciso VI do art. 52 da CF. Em caso de conflito, deve prevalecer a Carta Magna,

a iniciativa (autoria) da matéria, o que é feito também por **projeto de resolução de autoria da CAE** (art. 393, parágrafo único, I, RISF). Já o tema sobre o montante da dívida mobiliária federal é objeto de **projeto de lei de iniciativa do Presidente da República** (art. 30, II, LRF), sobre o qual a CAE emite parecer.

264. Compete à CAE (e apenas a ela) requerer a **urgência** de pedido de autorização para a realização de certas **operações de crédito** interno e externo dos Estados, do DF e dos Municípios (art. 338, V, RISF; arts. 28 e 33, RSF nº 43/2001).
265. É atribuição da CAE opinar sobre projetos de resolução do Senado a respeito de **alíquotas do ICMS**<sup>326</sup>, imposto da competência tributária dos Estados e do DF, mais especificamente (art. 99, VI): i) estabelecimento de alíquotas do ICMS para operações e prestações **interestaduais** e de **exportação** (art. 155, § 2º, IV, CF; art. 394, II, RISF); ii) estabelecimento de alíquotas **mínimas** do ICMS para operações e prestações **internas** (realizadas integralmente dentro do Estado ou do DF) (art. 155, § 2º, V, *a*, CF; art. 394, III, RISF); e iii) fixação de alíquotas **máximas** do ICMS para operações e prestações **internas** para **resolver conflitos de interesses** específicos de Estados e do DF (art. 155, § 2º, V, *b*, CF; art. 394, IV, RISF). Temos aqui uma função **legislativa** do Senado, sem a participação da Câmara dos Deputados. Essas matérias **não** seguem

---

por ser norma hierarquicamente superior à LRF. Esse é também o entendimento do Senado, que não reconhece a competência do chefe do Executivo para o envio de proposta sobre tais matérias, tendo a própria Casa formulado projeto de resolução sobre tais pontos (cf. Mensagem Presidencial nº 154/2000 e PRS nº 68/2001 e nº 83/2007, que originaram, respectivamente, as RSFs nº 43/2001 e nº 48/2007).

- 326 **ICMS** é a sigla do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (art. 155, II, CF).

o rito abreviado (art. 91, § 1º, V, *b*).

266. Cabe à CAE também **apresentar** projetos de resolução do Senado para fixação de alíquotas **máximas** do **ITCD**<sup>327</sup> (art. 155, § 1º, IV, CF; art. 99, VI; art. 394, I, e parágrafo único, I, RISF) e de alíquotas **mínimas** do **IPVA**<sup>328</sup> (art. 155, § 6º, I, CF; art. 99, VII). Como nesses casos a **iniciativa** dos projetos é da própria CAE, é dispensada a emissão de parecer dessa Comissão sobre as matérias. Novamente uma função de **Controle Externo** materializada por meio da atividade **legislativa**. Tais proposições também **não** são submetidas ao rito terminativo (art. 91, § 1º, V, *b*).
267. Compete à CAE ainda, em sua competência **fiscalizadora**, avaliar periodicamente a **funcionalidade do Sistema Tributário Nacional** e o **desempenho das administrações tributárias** da U-E-DF-M (art. 52, XV, CF; art. 99-A; arts. 393-A a 393-F, RISF).
268. Vale comentar sobre o chamado exame de **adequação orçamentária e financeira** de proposições que possam afetar as finanças públicas. Trata-se de uma análise de **admissibilidade**, no âmbito da função **legislativa**, feita adicionalmente ao exame de mérito dessas

---

327 **ITCD** é a sigla do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (art. 155, I, CF).

328 **IPVA** é a sigla do imposto sobre propriedade de veículos automotores (art. 155, III, CF). A competência da CAE para opinar sobre fixação de alíquotas mínimas do IPVA não consta expressamente do RISF. Cabe ao Senado Federal, pela CF, editar resolução fixando tais alíquotas, sendo a matéria de competência da CAE por se tratar de assunto correlato ao estabelecimento de alíquotas dos demais impostos estaduais (art. 99, VII), devendo, em nossa opinião, caber a essa Comissão a iniciativa do projeto de resolução, por analogia (art. 412, VI) com a regra regimental das alíquotas do ITCD (art. 394, parágrafo único, I), embora já tenha sido admitida a iniciativa de Senador nesse caso (PRS nºs 3/2019 e 15/2017).

matérias. Esse exame consiste na verificação da compatibilidade das proposições com as **leis financeiras e orçamentárias**, notadamente a Lei Orçamentária Anual (**LOA**), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**), a Lei do Plano Plurianual (**PPA**) (art. 165, CF), a Lei nº 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro) e a Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – **LRF**)<sup>329</sup>.

269. Não há previsão expressa no RISF de que a preliminar análise de **adequação orçamentária e financeira** deve ser feita durante o processo legislativo na Câmara Alta. Entendemos que a tarefa pode – e deve – ser atribuída à **CAE**, por ser a Comissão que opina sobre o aspecto financeiro das matérias (art. 99, I) e sobre as proposições que tratam de finanças públicas e orçamento (art. 99, IV), sendo tal exame, assim, **assunto correlato** a essas competências (art. 99, VII). Porém, isso nem sempre acontece e muitas proposições acabam aprovadas no Senado sem esse exame. Seria importante alterar o RISF para atribuir expressamente a análise da adequação orçamentária e financeira à CAE.

---

329 A **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O art. 16 dessa Lei dispõe que o aumento de despesa pública será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO. No caso de despesa obrigatória de caráter continuado (a que tem duração superior a dois exercícios), o art. 17 da LRF exige ainda a demonstração da origem dos recursos para seu custeio, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de despesa. A geração de despesa ou a assunção de obrigação que não atendam a tais regras são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15, LRF).

270. Após a edição da EC nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal), a **estimativa de impacto orçamentário e financeiro** de proposições legislativas passou a ser exigência **constitucional** (art. 113, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT<sup>330</sup>). Há agora previsão, inclusive, de que a tramitação de proposições referentes a emendas constitucionais, leis (ressalvadas apenas as medidas provisórias), decretos legislativos e resoluções (art. 59, CF) que acarretem aumento de despesa ou renúncia de receita deve, nos termos regimentais, ser suspensa por até vinte dias, a requerimento de **um quinto** dos membros da Casa em que estiver tramitando, para análise da compatibilidade da matéria com o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 (art. 114, ADCT).
271. Na **Câmara dos Deputados**, o estudo da **adequação orçamentária e financeira** é feito pela **Comissão de Finanças e Tributação (CFT)**<sup>331</sup>. A CFT efetua esse exame de admissibilidade na Câmara Baixa, quando a matéria envolve aspectos financeiros ou orçamentários públicos (art. 32, X, *h*; art. 53, II; art. 139, II, *b*, RICD), inclusive pronunciando-se com **força terminativa**<sup>332</sup>, isto é, com capacidade

---

330 Art. 113, ADCT: A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

331 A **Súmula nº 1 da CFT** dispõe que é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da LRF, deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como a respectiva compensação.

332 Não confundir o **parecer terminativo** na Câmara dos Deputados com o **rito terminativo** de projetos no Senado (este chamado de **rito conclusivo** naquela Casa). Terminativos na Câmara são os pareceres da CFT, sobre adequação financeira e orçamentária (art. 53, II, RICD), e da CCJ, sobre constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa (art. 53, III, RICD), cuja conclusão pela inadequação da matéria quanto a essas preliminares acarreta o **encerramento** do processo legislativo (art.



para encerrar a tramitação da matéria, caso ela se mostre inadequada em relação a tais aspectos (art. 54, II, RICD).<sup>333</sup>

272. Por fim, é competência da CAE, em caráter **fiscalizador**, realizar a arguição pública (sabatina) do indicado por ela própria para o cargo de **diretor** da **Instituição Fiscal Independente (IFI)** (art. 1º, §§ 2º e 3º, RSF nº 42/2016). Após todo o exposto, o **Quadro 7** resume as competências da CAE.

#### **Quadro 7: Competências da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre os <b>aspectos econômico e financeiro</b> das matérias que lhe são distribuídas.	Legislativa	Art. 99, I.
Opinar sobre proposições relativas a assuntos <b>econômicos, financeiros e tributários</b> .	Legislativa	Art. 99, III, IV e VII.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.

---

54, I e II, RICD), salvo recurso ao Plenário (art. 144, RICD). Pode haver parecer terminativo na Câmara tanto sobre projetos submetidos ao rito abreviado como sobre matérias que tramitam sob o rito comum, que exige a apreciação do Plenário.

333 Vale ressaltar que, caso uma proposição oriunda do Senado seja aprovada em desacordo com as leis orçamentárias e financeiras, por não haver previsão regimental de que essa verificação seja feita no Senado, provavelmente ela receberá parecer pela rejeição na CFT da Câmara dos Deputados, o que poderá acarretar o encerramento de seu processo legislativo e seu conseqüente arquivamento naquela Casa.

Opinar sobre a escolha de Ministros do <b>TCU</b> indicados pelo Presidente da República.	Fiscalizadora	Art. 99, V.
Apresentar projeto de decreto legislativo de escolha de Ministros do <b>TCU</b> indicados pelo Senado.	Legislativa e fiscalizadora	Arts. 2º e 3º, Decreto Legislativo nº 6/1993.
Opinar sobre a escolha e a exoneração de ofício de dirigentes do <b>Bacen</b> .	Fiscalizadora	Art. 4º; art. 5º, § 1º, LC nº 179/2021; art. 99, V.
Opinar sobre a escolha e a exoneração de ofício de dirigentes do <b>Cade</b> .	Fiscalizadora	Arts. 6º e 7º; art. 12, § 1º; art. 16, <i>caput</i> , Lei nº 12.529/2011; art. 99, VII.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>CVM</b> .	Fiscalizadora	Art. 6º, Lei nº 6.385/1976; art. 99, VII.
Promover <b>audiências públicas</b> com o Presidente do Bacen para discutir a <b>política monetária</b> .	Fiscalizadora	Art. 99, §§ 1º e 2º.
Promover duas <b>audiências públicas</b> por ano com o <b>Ministro Chefe da Casa Civil</b> , ou outro Ministro de Estado a quem tenha sido delegada essa competência, para a prestação de contas das ações do Executivo que afetam a <b>agenda da produtividade e da melhoria do ambiente de negócios</b> .	Fiscalizadora	Art. 99, § 3º.

Realizar <b>reunião conjunta</b> com a CCJ e a comissão temática pertinente para ouvir <b>dirigente máximo de agência reguladora</b> .	Fiscalizadora	Art. 96-A, par. único.
Opinar sobre pedido de <b>operações financeiras externas</b> da U-E-DF-M, formulando o respectivo projeto de resolução.	Legislativa e fiscalizadora	Art. 99, VI, art. 390, I.
Opinar sobre proposta de limites para a <b>dívida consolidada</b> da <b>U-E-DF-M-T</b> , formulando o respectivo projeto de resolução.	Legislativa e fiscalizadora	Art. 99, VI; art. 393, par. único, II.
<b>Apresentar</b> projeto de resolução sobre limites e condições das <b>operações de crédito</b> da <b>U-E-DF-M</b> .	Legislativa e fiscalizadora	Art. 99, VI; art. 393, par. único, I.
<b>Apresentar</b> projeto de resolução sobre limites e condições para <b>concessão de garantia</b> pela <b>União</b> em operações de crédito.	Legislativa e fiscalizadora	Art. 99, VI; art. 393, par. único, I.
<b>Apresentar</b> projeto de resolução sobre limites e condições da <b>dívida mobiliária</b> dos <b>E-DF-M</b> .	Legislativa e fiscalizadora	Art. 99, VI; art. 393, par. único, I.
Opinar sobre projeto de lei referente ao montante da <b>dívida mobiliária federal</b> .	Legislativa e fiscalizadora	Art. 48, XIV, CF; art. 99, IV e VII.
Requerer a <b>urgência</b> de pedido de autorização para <b>operações de crédito</b> dos <b>E-DF-M</b> .	Legislativa e fiscalizadora	Art. 338, V, RJSF; art. 33, RSF nº 43/2001.
Opinar sobre projetos de resolução a respeito de alíquotas do <b>ICMS</b> .	Legislativa	Art. 99, VI.
<b>Apresentar</b> projeto de resolução de alíquotas máximas do <b>ITCD</b> .	Legislativa	Art. 394, par. único, I.

<b>Apresentar</b> projeto de resolução de alíquotas mínimas do <b>IPVA</b> .	Legislativa	Art. 155, § 6º, I, CF; art. 99, VII.
Avaliar o <b>Sistema Tributário Nacional</b> e as <b>administrações tributárias</b> .	Fiscalizadora	Art. 99-A; art. 393-F.
Analisar a <b>adequação orçamentária e financeira</b> de proposições.	Legislativa	Art. 113, ADCT; art. 99, VII.
Realizar a sabatina do indicado da CAE para o cargo de <b>diretor</b> da <b>Instituição Fiscal Independente (IFI)</b> .	Fiscalizadora	Art. 1º, §§ 2º e 3º, RSF nº 42/2016.

273. Vejamos agora as competências da **Comissão de Assuntos Sociais (CAS)**. Compete à CAS, de modo geral, como atribuição **legislativa**, opinar sobre proposições relativas a **assuntos sociais**, tais como: relações de trabalho; organização do sistema nacional de emprego; condições para o exercício de profissões; seguridade social (saúde, previdência social e assistência social – art. 194, *caput*, CF); população indígena; proteção e defesa da saúde; Sistema Único de Saúde (SUS); condições e requisitos para remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para transplante; pesquisa, tratamento e coleta de sangue humano e seus derivados; produção, controle e fiscalização de medicamentos; saneamento; inspeção e fiscalização de alimentos; e outros assuntos correlatos (art. 100, I, II e IV).
274. A CAS possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos sociais (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).
275. É da alçada da CAS opinar sobre a escolha de Diretores da **Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 6º, parágrafo único, Lei nº 9.961/2000; arts. 5º e 6º, Lei nº 9.986/2000; art. 100, IV, RISF) e de Diretores da **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 10, parágrafo único, Lei

nº 9.782/1999; arts. 5º e 6º, Lei nº 9.986/2000; art. 100, IV, RISF)<sup>334</sup>. É atividade de **Controle Externo** da Comissão. Essas autoridades cumprem mandato de cinco anos, vedada a recondução.

276. Cabe à CAS realizar **reunião conjunta** com a CCJ e a CAE para o comparecimento anual ao Senado dos **dirigentes máximos da ANS e da Anvisa** para prestarem contas do exercício de suas atribuições e do desempenho da respectiva agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 96-A, parágrafo único; art. 100, IV). Novamente uma atribuição de **fiscalização e controle**. O **Quadro 8** sintetiza as competências da CAS.

#### **Quadro 8: Competências da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre proposições relativas a assuntos <b>sociais</b> .	Legislativa	Art. 100, I, II e IV.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>ANS</b> .	Fiscalizadora	Art. 6º, par. único, Lei nº 9.961/2000; arts. 5º e 6º, Lei nº 9.986/2000; art. 100, IV.

---

334 A competência da CAS para emitir parecer sobre a escolha de dirigentes da ANS e da Anvisa não consta expressamente do RISF. Cabe ao Senado Federal, por lei, aprovar essa escolha, sendo a matéria distribuída à CAS por se tratar de assunto correlato à saúde e à fiscalização de medicamentos e alimentos (art. 100, IV).

Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>Anvisa</b> .	Fiscalizadora	Art. 10, par. único, Lei nº 9.782/1999; arts. 5º e 6º, Lei nº 9.986/2000; art. 100, IV.
Realizar <b>reunião conjunta</b> com a CCJ e a CAE para ouvir os <b>dirigentes máximos</b> da ANS e da <b>Anvisa</b> .	Fiscalizadora	Art. 96-A, par. único; art. 100, IV.

277. Estudemos agora as atribuições da **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)**, considerada a Comissão mais importante da Casa. Compete à CCJ a atribuição **legislativa** de opinar sobre a **admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade)**<sup>335</sup> das matérias que lhe são distribuídas (art. 101, I). Uma proposição é submetida à CCJ por despacho da Presidência da Casa (é o usual – art. 48, X), por deliberação do Plenário, por consulta de outra Comissão<sup>336</sup> ou por requerimento de Senador ou Comissão (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X). A matéria pode ser submetida à CCJ também por ter havido **recurso** ao Plenário em face de decisão **terminativa** de outra Comissão<sup>337</sup>, em virtude

---

335 Podemos incluir também no exame de admissibilidade, embora não esteja expressamente prevista no RISF, a verificação da **técnica legislativa** (técnica de redação das leis) do texto da proposição.

336 Quando uma Comissão faz uma consulta a outra sobre determinada matéria, normalmente a tramitação desta fica **sobrestada** até que a consulta seja realizada (art. 279, I e V; art. 335, I).

337 Neste caso, a matéria, que inicialmente só tramitaria pelas Comissões (rito abreviado), **perde o caráter terminativo**, em razão de recurso de ao menos **nove** Senadores (**1/10** da Casa), e vai à apreciação do Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), o qual, verificando que determinada Comissão não emitiu parecer sobre a proposição, pode decidir pela sua remessa a essa Comissão, normalmente

dos citados aspectos; ou por ter havido aprovação de **requerimento de tramitação conjunta** envolvendo matéria sobre a qual ainda é preciso apreciar os aspectos constitucional e jurídico (art. 259).<sup>338</sup>

278. Na análise de **admissibilidade**, quando a CCJ emite parecer pela existência de inconstitucionalidade ou injuridicidade **insanável**<sup>339</sup>, deve a proposição, a princípio, ser considerada **rejeitada** (melhor seria dizer **inadmitida**<sup>340</sup>) e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado. Todavia, se o parecer da Comissão **não é unânime**, cabe **recurso de 1/10 do Senado** (nove Senadores) para que a matéria continue sua tramitação. O prazo desse recurso é de **dois dias úteis**, contado da comunicação de arquivamento feita pelo Presidente em Plenário (art. 101, § 1º; art. 254). Por outro lado, se a inconstitucionalidade ou injuridicidade é **parcial**

---

em razão de requerimento de um ou mais Senadores (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X). No rito abreviado, esse requerimento só tem sido admitido antes de a Comissão terminativa (que, por costume, é a última a opinar sobre a matéria) emitir seu parecer, daí a necessidade, neste caso, de prévio recurso ao Plenário, para que a proposição perca o caráter terminativo, antes de ser apresentado o requerimento de remessa a outra Comissão.

- 338 Apesar dessa competência regimental da CCJ, tem sido costume no Senado não distribuir matérias a essa Comissão apenas para a emissão de parecer de admissibilidade, para desafogá-la do grande número de proposições que ela deve analisar e evitar que ela se torne um gargalo no processo legislativo. Nesse caso, a última Comissão do despacho do Presidente (a qual, por costume, é a de maior pertinência temática sobre o assunto) tem opinado sobre a admissibilidade.

- 339 Por exemplo, um projeto sobre tema de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, CF) apresentado por um Senador; ou um projeto de lei federal sobre matéria de competência de Estados ou Municípios.

- 340 A **inadmissão** ocorre por razões de **injuridicidade**. A **rejeição** ou **aprovação**, por questões de **mérito** (conteúdo). Assim, embora o art. 101, § 1º, do RISF fale em rejeição, melhor seria ter falado em inadmissibilidade.

(**sanável**)<sup>341</sup>, a CCJ pode desde logo oferecer **emenda**<sup>342</sup> para corrigir o vício da matéria, evitando opinar pela rejeição (art. 101, § 2º). De modo semelhante, não é submetida a votos em Plenário **emenda** considerada inconstitucional ou injurídica pela CCJ (mesmo que a proposição principal esteja conforme), salvo quando, **não sendo unânime** o parecer, o requerem **Líderes** que representem, no mínimo, a **maioria** do Senado (art. 300, XVIII). O parecer da CCJ do Senado pela inadmissibilidade jurídica de proposição, com poder de encerrar a tramitação, é semelhante ao parecer terminativo<sup>343</sup> da CCJ da Câmara dos Deputados, embora no Senado essa peça da CCJ não tenha expressamente tal nome nem outro qualificativo.<sup>344</sup>

---

341 Por exemplo, um projeto de lei ordinária com apenas um artigo com conteúdo inconstitucional. Uma emenda supressiva para retirar esse artigo do texto elimina o vício.

342 **Emenda** é a proposição **acessória** a outra, dita principal (sendo esta, em geral, uma PEC ou um projeto), cuja finalidade é modificar o texto desta, por meio de supressão, adição, substituição ou modificação de dispositivos (art. 118, *caput* e § 1º, RICD).

343 Não confundir o **parecer terminativo** na Câmara dos Deputados com o **rito terminativo** de projetos no Senado (este chamado de **rito conclusivo** naquela Casa). Terminativos na Câmara são os pareceres da CFT, sobre adequação financeira e orçamentária (art. 53, II, RICD), e da CCJ, sobre constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa (art. 53, III, RICD), cuja conclusão pela inadequação da matéria a essas preliminares acarreta o **encerramento** do processo legislativo (art. 54, I e II, RICD), salvo recurso ao Plenário (art. 144, RICD). Pode haver parecer terminativo na Câmara tanto sobre projetos submetidos ao rito abreviado como sobre matérias que tramitam sob o rito comum, que exige a apreciação do Plenário.

344 Quando, na CCJ, o Relator se pronuncia pela inconstitucionalidade ou pela injuridicidade da proposição, é permitida sua **retirada** pelo autor, antes de proferido o parecer definitivo, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, o deferindo, encaminha a matéria à Mesa, por ofício, para ser arquivada (art. 257). A importância dessa regra está no fato de que a matéria constante de projeto de lei



279. Cabe à CCJ ainda opinar sobre assunto de natureza **jurídica** ou **constitucional** que lhe seja submetido, mediante **consulta**, pelo Presidente do Senado, de ofício ou por deliberação do Plenário, ou por solicitação de outra Comissão (art. 101, V). É competência também enquadrada na função **legislativa**.
280. É atribuição da CCJ, de modo geral, emitir parecer quanto ao mérito das matérias de **competência da União**, ressalvadas as atribuições das demais Comissões. Trata-se da **competência legislativa residual** da CCJ para opinar sobre temas que não sejam expressamente atribuídos pelo RISF a nenhuma Comissão<sup>345</sup> (art. 101, II). Além disso, mesmo tendo o Regimento atribuído essa competência residual à CCJ, ele relaciona, exemplificativamente, alguns dos temas federais sobre os quais a Comissão opina, descritos a seguir. De forma geral, os assuntos da alçada da CCJ são aqueles de natureza **constitucional e jurídica**.
281. Cabe à CCJ emitir parecer sobre criação de Estados e Territórios, incorporação e desmembramento de suas áreas (art. 18, § 3º; art. 48, VI, CF; art. 101, II, *a*, RISF); e limites dos Estados (art. 101, II, *m*). Compete a ela também opinar sobre estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal<sup>346</sup> (art. 21, V; art. 49, IV, CF); requisições

---

**rejeitado** somente pode constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, por proposta da maioria absoluta do Senado (princípio da **irrepetibilidade**) (art. 67, CF; art. 240, RISF), o que dificulta a reapresentação do projeto pelo autor, após corrigir a inconstitucionalidade apontada pela CCJ. Já para o projeto **retirado** não há essa limitação.

345 São exemplos de matérias de competência da União não atribuídas expressamente pelo RISF a nenhuma Comissão: serviço postal (art. 22, V, CF), normas de trânsito (art. 22, XI, CF) e Direito Urbanístico (art. 24, I, CF). Normalmente tais assuntos são distribuídos à CCJ, com base em sua competência residual.

346 As matérias referentes à aprovação de estado de defesa e de intervenção federal e à

civis<sup>347</sup> (art. 22, III, CF); e anistia (perdão de crimes) (art. 21, XVII; art. 48, VIII, CF) (art. 101, II, *b*, RISF).

282. Compete à CCJ opinar sobre matérias que tratem de Direito Civil, Comercial, Penal, Processual<sup>348</sup>, Eleitoral, Aeronáutico, Espacial, Marítimo e Penitenciário<sup>349</sup> (art. 22, I; art. 24, I, CF) (art. 101, II, *d*). Embora não conste expressamente do RISF, os temas de Direito Constitucional e Administrativo são, em geral, também da alçada da

---

autorização para decretação de estado de sítio, ou relativas à suspensão de qualquer dessas medidas, são consideradas matérias em **urgência urgentíssima** (urgência tipo 1, a mais grave) pelo Regimento Interno, independentemente de requerimento (art. 353, I, *b*).

- 347 **Requisição** é ato administrativo consistente no uso coercitivo de bens e serviços particulares pela Administração Pública, para fazer frente a perigo público iminente (requisição **civil**) ou a necessidade de proteção da segurança interna do País e da Soberania Nacional em tempo de guerra (requisição **militar**) (art. 5<sup>a</sup>, XXV; art. 22, III; art. 139, VII, CF). A CCJ opina sobre requisições civis; já a matéria sobre requisições militares é de competência da CRE (art. 103, V).

- 348 O Direito Processual se divide em sub-ramos jurídicos, sendo os mais conhecidos o Direito Processual Civil, o Direito Processual Penal e o Direito Processual do Trabalho. Podem ser citados ainda o Direito Processual Eleitoral e o Direito Processual Tributário.

- 349 Não confundir a competência da CCJ para opinar sobre Direito Comercial com a atribuição da CAE de analisar, por exemplo, títulos, juntas comerciais e instituições financeiras (art. 99, III e IV). Do mesmo modo, não confundir a competência da CCJ para opinar sobre Direito Aeronáutico, Espacial e Marítimo com a competência da CRE para emitir parecer sobre temas relativos à Aeronáutica (ou Força Aérea) e à Marinha do Brasil (art. 103, V). Além disso, a CSP também tem competência para opinar sobre sistema penitenciário (art. 104-F, I, *f*). O Presidente da Casa pode decidir enviar a proposição a mais de uma Comissão (art. 48, X), caso entenda que o tema é referente à competência de mais de um colegiado.

CCJ, seja em razão de sua competência residual, seja por analogia (art. 412, VI) com os tópicos desses ramos do Direito atribuídos pelo Regimento a tal Comissão<sup>350</sup>.

283. Cabe à CCJ opinar sobre uso dos símbolos nacionais; nacionalidade, cidadania e naturalização; extradição e expulsão de estrangeiros; emigração e imigração<sup>351</sup> (art. 101, II, *e*).
284. Compete à CCJ emitir parecer sobre bens e órgãos do serviço público civil<sup>352</sup> da União<sup>353</sup>; servidores da Administração Direta e Indireta do Poder Judiciário da União, do MPU e dos Territórios<sup>354</sup>

---

350 Quanto ao **Direito Constitucional**, citem-se os seguintes tópicos atribuídos à CCJ: criação de Estados e Territórios (art. 102, II, *a*); estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal (art. 102, II, *b*); nacionalidade, cidadania e naturalização (art. 102, II, *e*) e perda de mandato de Senador (art. 102, II, *h*). Em relação ao **Direito Administrativo**, temos, por exemplo: órgãos e servidores da administração pública (art. 102, II, *f*); licitação e contratos administrativos (art. 102, II, *g*); organização administrativa da União e dos Territórios (art. 102, II, *l*); bens da União (art. 102, II, *m*); e desapropriação (art. 102, II, *n*).

351 Não confundir a competência da CCJ para opinar sobre extradição e expulsão de estrangeiros e sobre emigração e imigração (temas de Direito Internacional **Privado**) com a competência da CRE para emitir parecer sobre relações internacionais (assunto de Direito Internacional Público) (art. 103, I).

352 A matéria referente aos órgãos **militares** e ao pessoal **militar** é da alçada da CRE (art. 103, V).

353 O Senado **não** analisa matérias sobre órgãos da **Câmara dos Deputados**, por ser assunto de competência **privativa** dela (art. 51, IV, CF), veiculada em resolução, norma que tramita apenas na respectiva Casa.

354 A CCJ opina ainda sobre servidores da Administração Direta e Indireta do Poder **Executivo** e do **TCU**, pois também são temas da competência da União (competência residual da CCJ – art. 101, II). Já a análise de matéria referente aos servidores do **próprio Senado** é da alçada da **CDIR** (art. 98, IV). O Senado Federal **não** opina sobre

(art. 101, II, *f e m*).

285. É da alçada da CCJ opinar sobre normas gerais de licitação e contratação<sup>355</sup> (art. 22, XXVII, CF), tanto para a Administração Direta, Autárquica e Fundacional de todos os entes políticos (art. 37, XXI, CF), como para suas empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica<sup>356</sup> (art. 173, § 1º, III, CF) (art. 101, II, *g*).<sup>357</sup>

---

servidores da **Câmara dos Deputados**, por se tratar de matéria privativa desta, salvo no tocante à remuneração, que é veiculada em lei ordinária, norma que deve ser aprovada pelas duas Casas (art. 51, IV, CF).

- 355 **Licitação** é o processo administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para contratação pela Administração Pública, quando esta precisa contratar obras, serviços, compras e outros objetos com terceiros. O processo licitatório tem por **objetivos**: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, *caput*, Lei nº 14.133/2021). Os contratos celebrados pela Administração são chamados de **contratos administrativos** e regidos por normas de Direito Público (Direito Administrativo), diferentes das normas comuns de Direito Privado (Direito Civil), que regulam os contratos entre particulares, as quais se aplicam aos contratos administrativos apenas supletivamente, quando houver lacunas nas normas de Direito Administrativo (art. 89, *caput*, Lei nº 14.133/2021). O art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 define contrato administrativo como todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas.

- 356 As empresas públicas e sociedades de economia mista podem ser **prestadoras de serviços públicos** ou **exploradoras de atividade econômica**.

- 357 Hoje a norma geral sobre licitações e contratos administrativos para a Administração Direta e Indireta de todas as pessoas políticas é a Lei nº 14.133/2021,

286. A CCJ opina também a respeito de perda de mandato de Senador (art. 55, CF); pedido de licença de incorporação de Senador às Forças Armadas (art. 53, § 7º, CF); e transferência temporária da sede do Governo Federal (art. 48, VII, CF) (art. 101, II, *h e j*).
287. Compete à CCJ opinar sobre: organização administrativa da União e dos Territórios; organização judiciária (do Poder Judiciário) da União (o que inclui o Judiciário do DF e dos Territórios)<sup>358</sup>; organização do MPU (o que inclui o Ministério Público do DF e dos Territórios – MPDFT); organização da Defensoria Pública da União (DPU) e dos Territórios<sup>359</sup> (art. 21, XIII; art. 22, XVII; art. 33,

---

acompanhada da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002 (as quais vigorarão junto com a primeira até 1º/4/2023). Todavia, para as empresas públicas e sociedades de economia **exploradoras de atividade econômica**, a CF prevê a elaboração de um estatuto jurídico próprio (art. 173, § 1º, CF), que deve prever, entre outros temas, normas diferenciadas de licitação e contratação (art. 173, § 1º, III, CF), a fim de dar a tais empresas mais agilidade no mercado, uma vez que, em geral, elas competem com a iniciativa privada. Atualmente o estatuto próprio dessas empresas estatais é a Lei nº 13.303/2016.

358 Os órgãos do Poder Judiciário organizados pela União são: Supremo Tribunal Federal (STF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais – TRFs e Juízes Federais), Justiça do Trabalho (Tribunal Superior do Trabalho – TST, Tribunais Regionais do Trabalho – TRTs e Juízes do Trabalho), Justiça Eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Tribunais Regionais Eleitorais – TREs, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais), Justiça Militar (Superior Tribunal Militar – STM e Tribunais e Juízes Militares) e Poder Judiciário do DF e dos Territórios (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFDT e Juízes de Direito do DF e dos Territórios) (art. 21, XIII; art. 22, XVII; arts. 92, 106, 111, 118 e 122, CF; Lei nº 11.697/2008).

359 Após a edição da EC nº 69/2012, a Defensoria Pública do DF deixou de ser organizada e mantida pela União, passando à competência do próprio Distrito Federal (art. 21, XIII; art. 22, XVII; art. 48, IX, CF).

§ 3º; art. 48, IX; art. 128, I, *d*, CF) (art. 101, II, *l*).<sup>360</sup>

288. É tarefa da CCJ emitir parecer sobre proposições relativas a registros públicos, desapropriação e inquilinato (art. 101, II, *l e n*); e também sobre criação, funcionamento e processo dos juizados de pequenas causas<sup>361</sup>; assistência jurídica e defensoria pública; e custas dos serviços forenses (judiciais) (art. 101, II, *o*).
289. Cabe à CCJ opinar sobre alteração do número de membros dos tribunais inferiores<sup>362</sup>; cargos e remuneração de juízes e servidores do Judiciário; e alteração da organização judiciária da União (art. 96, II, CF; art. 101, II, *p*, RISF).<sup>363</sup>
290. A CCJ, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).

---

360 A redação do art. 101, II, *l* é bastante confusa e dá margem a erros de interpretação.

Procuramos, com a redação apresentada no texto, em cotejo com os dispositivos respectivos da Carta Magna, esclarecer as atribuições da CCJ referentes a essa alínea *l*.

361 Os **juizados de pequenas causas** são hoje chamados de **juizados especiais**, podendo ser **cíveis** ou **criminais**, e se destinam a processar e julgar, respectivamente, as causas cíveis de menor complexidade e as infrações penais de menor potencial ofensivo (Lei nº 9.099/1995 e Lei nº 10.259/2001).

362 O Poder Judiciário da União possui Tribunais **Superiores** (STJ, TST, TSE e STM), órgãos de instância especial (acima da segunda instância), com jurisdição em todo o território nacional (art. 92, § 2º, CF); e Tribunais **Inferiores** ou **Regionais** (Tribunais Regionais Federais – TRFs, Eleitorais – TREs e do Trabalho – TRTs), órgãos de segunda instância, com jurisdição nas respectivas regiões. Já a primeira instância é composta, em geral, por juízes singulares.

363 Note-se que essa atribuição já está parcialmente contida no art. 101, II, *f e l*.

291. Incumbe à CCJ emitir parecer sobre as **propostas de emendas à Constituição (PEC)** (arts. 356, 359 e 364) e elaborar a **redação do vencido (redação para o segundo turno)**<sup>364</sup> e a **redação final** delas

---

364 **Redação do vencido** é a redação do texto final decidido em **primeiro turno** pelo colegiado (Comissão ou Plenário), antes de sua apreciação no turno seguinte, nas matérias sujeitas a **dois turnos** de deliberação, o que ocorre nas **PECs**, que se submetem a primeiro e segundo turnos (art. 60, § 2º, CF; art. 318, II; art. 354, RISF); nos **projetos de autoria de Comissão mista**, também submetidos a primeiro e segundo turnos na **Casa iniciadora** (art. 143, *e e f*, e § 1º, RCCN); e nos projetos aprovados em colegiado **decisório** (Comissão terminativa ou Plenário) na forma de **substitutivo** (emenda que substitui o projeto original em sua totalidade), quando deve haver um **turno suplementar** para deliberar novamente sobre o substitutivo (neste caso, o até então turno único passa a ser o primeiro turno, em razão da aprovação do substitutivo) (art. 282; art. 317; art. 318, I e III; art. 350). Por isso, podemos chamar a redação do vencido de **redação para o segundo turno** ou **redação para o turno suplementar**, conforme o caso. Na prática, a redação do vencido referente a substitutivo aprovado em turno único consiste apenas em dar publicidade ao texto do substitutivo aprovado pela Comissão ou pelo Plenário. Após o segundo turno (PECs e projetos de Comissão mista) ou o turno suplementar (substitutivos), é elaborada a **redação final** da matéria (arts. 317 a 324; art. 329). No tocante às PECs, o RISF atribui a tarefa de realizar a redação para o segundo turno e a redação final à CCJ (art. 318, II; art. 365). A partir do início da 56ª Legislatura (2019), a Mesa do Senado, para tornar o Regimento mais compreensível aos que o utilizam, eliminou do RISF o termo vencido com o sentido de decidido, adotando expressões equivalentes que não geram ambiguidades (nova redação dos arts. 128, 317, 318 e 350). Isso foi feito sem alteração formal do Regimento, por resolução da Casa, mas apenas mediante **correção de redação** na consolidação do texto para a nova Legislatura (art. 402, parágrafo único). Alerta-se, porém, que, no caso das PECs, houve impropriedade na forma como foi feita a correção de redação no art. 318, pois a redação do vencido para essas proposições deve ser chamada, conforme dito, de “redação para o segundo turno” e não de “redação para o turno suplementar” (art. 318, II).

(art. 318, II; art. 365)<sup>365</sup>. É típica função **legislativa**.

292. É missão ainda da CCJ, em sua função **legislativa**, opinar sobre projeto de resolução do Senado de **modificação ou reforma do Regimento Interno** (art. 401, § 2º, I).
293. A CCJ opina sobre a escolha de Ministros do **STF** e dos **Tribunais Superiores** (STJ, TST e STM)<sup>366</sup> (art. 52, III, *a*; art. 84, XIV; art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 111-A, *caput*; art. 123, *caput*, CF); de **Governador de Território** (art. 33, § 3º; art. 52, III, *c*; art. 84, XIV, CF); e do **Procurador-Geral da República (PGR)** (chefe do MPU) (art. 52, III, *e*; art. 84, XIV; art. 128, § 1º, CF) (art. 101, II, *i*, RISF). É atividade de **Controle Externo** da Comissão. Os Ministros do STF e dos Tribunais Superiores são **vitalícios** (art. 95, I, CF); o Governador de Território é cargo **em comissão**, exonerável a qualquer tempo *ad nutum* (de ofício) pelo Presidente da República; o PGR é nomeado para mandato de **dois anos**, permitida a recondução para novo período (mais de uma vez), mediante nova aprovação do Senado (art. 128, § 1º, CF; art. 25, LC nº 75/1993).
294. É igualmente missão da CCJ opinar, em sua incumbência de **Controle Externo**, sobre a escolha de Conselheiros do **Conselho**

---

365 Embora o RISF atribua à CCJ a tarefa de redigir o vencido das PECs para o segundo turno e de elaborar a redação final delas, na prática, a **Comissão Diretora** tem cumprido essa missão, em Plenário, para dar mais rapidez ao processo legislativo dessas proposições.

366 Não tem sido exigida a sabatina do Senado Federal para a nomeação, pelo Presidente da República, dos dois Ministros do **TSE** oriundos da classe dos **advogados** (art. 119, II, CF), não obstante a previsão do art. 84, XIV, da CF de que a nomeação dos Ministros dos Tribunais Superiores pelo Presidente da República ocorre após a aprovação do Senado.



**Nacional de Justiça (CNJ)** (art. 52, III, *a*; art. 103-B, § 2º, CF); de Conselheiros do **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)** (art. 130-A, *caput*, CF); e do **Defensor Público-Geral Federal (DPGF)** (chefe da DPU) (art. 52, III, *f*, CF; art. 6º, LC nº 80/1994).<sup>367</sup> Todas essas autoridades cumprem mandato de **dois anos**, admitida uma única recondução, após nova aprovação do Senado (art. 103-B, *caput*; art. 130-A, *caput*, CF; art. 6º, LC nº 80/1994).

295. Cabe à CCJ manifestar-se sobre a **exoneração (destituição) de ofício do PGR**, antes do término de seu mandato, por iniciativa do Presidente da República (art. 52, XI; art. 128, § 2º, CF; art. 385, RISF), bem como sobre a **destituição de ofício do Procurador-Geral de Justiça (PGJ) do Distrito Federal e Territórios (PGJDFT – Chefe do MPDFT)**, antes do término do mandato, mediante representação do Presidente da República<sup>368</sup> (art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993). É incumbência **fiscalizadora** da CCJ.

296. Incumbe à CCJ propor projeto de resolução de **suspensão**, no todo

---

367 A competência da CCJ para opinar sobre a escolha de Conselheiros do CNJ e do CNMP e do DPGF não consta expressamente do RISF. Cabe ao Senado Federal, em razão de previsão constitucional e legal, aprovar essa escolha, sendo a matéria distribuída à CCJ com base na sua competência geral para examinar os assuntos da competência da União (art. 101, II) e, por analogia (art. 412, VI), com sua tarefa de opinar sobre a escolha de Magistrados e do PGR (art. 101, II, *i*).

368 Embora a nomeação do PGJ do DF e Territórios pelo Presidente da República **prescinda** de aprovação do Senado (art. 128, § 3º, CF; art. 156, *caput*, LC nº 75/1993), sua destituição de ofício antes do término do mandato exige a concordância da Câmara Alta, em razão de previsão constitucional e legal (art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993). Não obstante o RISF seja omissivo quanto a tal incumbência, a matéria é distribuída à CCJ em decorrência de sua competência geral para examinar os temas da competência da União (art. 101, II) e da analogia (art. 412, VI) com sua tarefa de opinar sobre a destituição de ofício do PGR (art. 101, II, *i*).

ou em parte, de **lei declarada inconstitucional** por decisão definitiva do STF<sup>369</sup> (art. 52, X, CF; art. 101, III, RISF). A CCJ pode apresentar de ofício o projeto, ao tomar conhecimento da decisão do STF, ou opinar sobre a matéria que tenha chegado ao Senado mediante comunicação do Presidente do STF ou representação do PGR, oferecendo, em conclusão ao seu parecer, o projeto de resolução (arts. 386 a 388). É atribuição de caráter **legislativo**. Em geral, essa matéria é aprovada em caráter terminativo na CCJ (art. 91, II).

297. Também no âmbito da função **legislativa**, cabe à CCJ opinar, em cumprimento a despacho da Presidência da Casa, sobre as emendas apresentadas como de redação, quando houver dúvida se elas são mesmo de **redação** ou se são de **mérito**<sup>370</sup> (art. 101, IV; art. 234,

---

369 O STF pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei pela via **direta**, por meio de uma ação **abstrata** ajuizada diretamente no Supremo e cujo pedido principal é a declaração da inconstitucionalidade; ou pela via **indireta**, em uma ação **concreta** que tenha chegado ao STF em grau de recurso, cujo pedido seja relativo a uma situação específica, sendo a inconstitucionalidade da norma apenas a causa de pedir da ação (ex.: pedido de anulação de uma multa, sob o argumento de que a lei que a prevê é inconstitucional). As ações da via direta possuem efeitos *erga omnes* (**contra todos**) (art. 102, § 2º, CF). Tais ações, portanto, retiram a norma declarada inconstitucional do ordenamento jurídico apenas com a decisão final do STF. Já as ações concretas têm efeitos somente *inter partes* (**entre as partes** – autor e réu), permanecendo a lei considerada inconstitucional em vigor para as demais pessoas. É nesses casos que o Senado pode atuar, emitindo resolução para suspender a norma impugnada e estender a todas as pessoas os efeitos da decisão do Supremo em uma ação concreta.

370 As emendas podem ser de **mérito**, quando alteram o conteúdo (sentido) da proposição principal, ou meramente de **redação**, quando apenas visam a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto, sem alterar o conteúdo da proposição (art. 118, § 8º, RICD). Há alguns casos em que se torna muito relevante definir se a emenda é de mérito ou de redação, por exemplo, quanto às emendas do Senado a projeto de lei oriundo da Primeira Casa, pois, se

parágrafo único, RISF). É incumbência da CCJ também dar parecer sobre **emendas** de Plenário a **projeto de lei de consolidação** que afrontem o mérito da matéria consolidada (art. 213-C, § 1º), uma vez que esse tipo de projeto não pode alterar o conteúdo dos assuntos consolidados (art. 213-A).

298. Compete à CCJ opinar sobre **recursos interpostos às decisões da Presidência** da Casa (art. 101, VI). Há alguns casos desta competência descritos no RISF: recurso em face de comunicação do Presidente de vacância de cargo de Senador, quando o titular ou o Suplente não o assumir no prazo regimental (art. 31, parágrafo único); recurso em razão de decisão do Presidente de impugnação de proposição que lhe pareça contrária à CF, às leis ou ao RISF (art. 48, XI); recurso em face de declaração do Presidente pela prejudicialidade de matéria (art. 334, §§ 2º e 3º); e recurso de decisão da Presidência em questão de ordem, caso a questão envolva interpretação da CF (art. 408). Além disso, essa competência da CCJ pode ser exercida em razão de outros casos de decisão do Presidente não previstos expressamente no RISF<sup>371</sup>. Essa atribuição tem, em geral, natureza **legislativa**, sendo exceção o primeiro caso citado (vacância de cargo de Senador), que tem feição **administrativa**.
299. É missão **legislativa** da CCJ pronunciar-se sobre **desdobramento de proposição** aprovada pelo Senado que contenha matéria que

---

as emendas da Câmara Alta são apenas de redação, o projeto, após a deliberação desta, vai diretamente à sanção do Presidente da República (art. 65, *caput*, CF; art. 135, RCCN), mas, se essas emendas são de mérito, exige-se o retorno da matéria à Casa iniciadora, para apreciá-las (revisão da revisão), antes de o projeto ser enviado à sanção (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 285; art. 331, RISF; STF: ADI 2238 MC/DF).

- 371 Por exemplo, recurso de decisão da Presidência em questão de ordem de natureza puramente regimental.

deva ser objeto de **espécie diversa de proposição**, por exemplo, um projeto de lei que contenha artigos que tratem de assunto próprio de decreto legislativo ou de resolução, ou vice-versa (art. 327). Nesse caso, a Presidência da Casa providencia o desdobramento, para que a parte inadequada seja retirada do texto aprovado e siga seu curso como proposição autônoma, sob a forma da proposição correta para o tema.

300. Cabe à CCJ propor ou examinar proposta de **correção de erro em redação final** de proposição, verificado posteriormente à aprovação da matéria pelo Senado (art. 325). O texto final elaborado pelo Senado deve refletir fielmente o que foi decidido pela Casa, devendo os eventuais erros detectados ser imediatamente corrigidos. Caso o assunto tenha sido analisado pela própria CCJ, ela mesma propõe a forma de corrigir o equívoco; caso o tema tenha sido objeto de análise de outra Comissão, a CCJ examina a proposta de correção sugerida por aquela. É atividade de índole **legislativa**.
301. É da alçada da CCJ dar parecer sobre a **admissibilidade** (constitucionalidade, legalidade e juridicidade) da decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) que opina sobre o mérito de representação para **perda de mandato** de Senador (art. 17-O, § 2º, RSF nº 20/1993). Trata-se de atividade **administrativa**, de controle interno (controle feito pela Casa sobre seus próprios membros), materializada por meio da função **legislativa**, uma vez que a perda do mandato se dá por resolução do Senado (art. 17-I, § 2º, RSF nº 20/1993).
302. Compete à CCJ realizar audiência pública para o comparecimento anual do **Ministro da Justiça** para prestar informações e esclarecimentos a respeito da atuação de sua pasta, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 101-A). É atribuição relativa à função de **fiscalização e controle**.

303. Por fim, incumbe à CCJ realizar **reunião conjunta** com a CAE e a comissão temática pertinente para o comparecimento anual ao Senado de **dirigente máximo de agência reguladora** para prestar contas do exercício de suas atribuições e do desempenho da respectiva agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 96-A, parágrafo único). É também atividade **fiscalizadora**. O **Quadro 9** resume as competências da CCJ.

### **Quadro 9: Competências da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre a <b>admissibilidade</b> das matérias que lhe são distribuídas.	Legislativa	Art. 101, I; art. 259.
Opinar sobre assuntos de natureza jurídica e constitucional que lhe são submetidos em <b>consulta</b> .	Legislativa	Art. 101, V.
Opinar sobre proposições relativas a assuntos <b>constitucionais e jurídicos</b> .	Legislativa	Art. 101, II.
Opinar sobre matérias de <b>competência da União</b> não atribuídas a nenhuma Comissão.	Legislativa	Art. 101, II.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Emitir parecer sobre <b>PECs</b> .	Legislativa	Arts. 356, 359 e 364.
Elaborar a <b>redação do vencido</b> e a <b>redação final</b> das <b>PECs</b> .	Legislativa	Art. 318, II; art. 365.
Opinar sobre projetos de resolução de modificação ou reforma do <b>RISF</b> .	Legislativa	Art. 401, § 2º, I.

Opinar sobre a escolha de Ministros do <b>STF</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>a</i> ; art. 84, XIV; art. 101, par. único, CF; art. 101, II, <i>i</i> .
Opinar sobre a escolha de Ministros do <b>STJ</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>a</i> ; art. 84, XIV; art. 104, par. único, CF; art. 101, II, <i>i</i> .
Opinar sobre a escolha de Ministros do <b>TST</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>a</i> ; art. 84, XIV; art. 111-A, <i>caput</i> , CF; art. 101, II, <i>i</i> .
Opinar sobre a escolha de Ministros do <b>STM</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>a</i> ; art. 84, XIV; art. 123, <i>caput</i> , CF; art. 101, II, <i>i</i> .
Opinar sobre a escolha de <b>Governador de Território</b> .	Fiscalizadora	Art. 33, § 3º; art. 52, III, <i>c</i> ; art. 84, XIV, CF; art. 101, II, <i>i</i> .
Opinar sobre a escolha do <b>PGR</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>e</i> ; art. 84, XIV; art. 128, § 1º, CF; art. 101, II, <i>i</i> .
Opinar sobre a escolha de Conselheiros do <b>CNJ</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>a</i> ; art. 103-B, § 2º, CF; art. 101, II.
Opinar sobre a escolha de Conselheiros do <b>CNMP</b> .	Fiscalizadora	Art. 130-A, <i>caput</i> , CF; art. 101, II.
Opinar sobre a escolha do <b>DPGF</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 6º, LC nº 80/1994; art. 101, II.

Opinar sobre a <b>exoneração</b> de ofício do <b>PGR</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, XI; art. 128, § 2º, CF; art. 385; art. 101, II.
Opinar sobre a <b>destituição</b> de ofício do <b>PGJ-DFT</b> .	Fiscalizadora	Art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993; art. 101, II.
Propor projeto de resolução de <b>suspensão de lei declarada inconstitucional</b> pelo STF.	Legislativa	Art. 101, III; art. 388.
Opinar sobre <b>emendas de redação</b> , quando houver dúvida sobre se a emenda atinge o mérito da proposição.	Legislativa	Art. 101, IV; art. 234, par. único.
Opinar sobre emendas a <b>projeto de lei de consolidação</b> que afrontem o mérito da matéria.	Legislativa	Art. 213-C, § 1º.
Opinar sobre <b>recursos</b> de decisões da Presidência.	Legislativa	Art. 101, VI.
Opinar sobre <b>desdobramento de matéria</b> aprovada pela Casa que contenha matéria objeto de espécie <b>diversa</b> de proposição.	Legislativa	Art. 327.
Propor ou examinar proposta de <b>correção de erro em redação final</b> de proposição.	Legislativa	Art. 325.
Opinar sobre a <b>admissibilidade</b> de decisão do CEDP sobre representação para <b>perda de mandato</b> de Senador.	Administrativa e Legislativa	Art. 17-O, § 2º, RSF nº 20/1993.
Realizar <b>audiência pública</b> para o comparecimento anual do <b>Ministro da Justiça</b> .	Fiscalizadora	Art. 101-A.
Realizar <b>reunião conjunta</b> com a CAE e a comissão temática pertinente para o comparecimento anual de <b>dirigente máximo de agência reguladora</b> .	Fiscalizadora	Art. 96-A, par. único.

304. Vejamos agora as competências da **Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE)**. Cabe à CE, de modo geral, em sua **função legislativa**, opinar sobre proposições que versem sobre **assuntos educacionais, culturais e esportivos**, tais como: normas gerais sobre educação,

cultura, ensino e desportos; instituições educativas e culturais; diretrizes e bases da educação nacional; salário-educação; diversão e espetáculos públicos; criações artísticas; datas comemorativas e homenagens cívicas<sup>372</sup>; formação e aperfeiçoamento de recursos humanos; e outros assuntos correlatos (art. 102).

305. A CE, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre sua área temática (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).
306. Compete à CE opinar sobre a escolha dos Diretores da **Agência Nacional do Cinema (Ancine)**<sup>373</sup> (art. 52, III, f, CF; art. 8º, MPV nº 2.228-1/2001; arts.

---

372 Os projetos de lei sobre **datas comemorativas e homenagens cívicas** são matérias chamadas de **honoríficas** ou **simbólicas**. São exemplos a instituição de dias nacionais, a denominação de instalações (aeroportos, edifícios etc.) ou vias (ex.: rodovias), a concessão de honrarias e títulos honoríficos e a inscrição de pessoas falecidas no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria (Lei nº 11.597/2007). Em princípio, não haveria necessidade de lei para tais assuntos, havendo exemplos de instituição de dias nacionais por decreto do Executivo (ex.: Decreto s/nº de 13/1/2009 – Dia Nacional da Música Clássica), mas a aprovação desse tipo de matéria tem valor político e eleitoral importante para o autor do projeto. Por outro lado, quando há lei anterior que exija que a honraria seja concedida por lei, torna-se necessária a edição desta (ex.: a Lei nº 11.597/2007 exige que a inscrição no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria ocorra mediante lei). Quanto ao tema, a CCJ da Câmara dos Deputados possui a Súmula nº 4, que estabelece que projeto de lei que institui dia nacional de classe profissional é injurídico. Por outro lado, essa Comissão cancelou sua antiga Súmula nº 3, a qual dispunha que projeto de lei que dá denominação a rodovia ou logradouro público é inconstitucional. Nesse caso, o cancelamento se deveu ao fato de a Lei nº 6.682/1979 prever que a denominação de vias e estações terminais do Plano Nacional de Viação deve ser feita por meio de lei.

373 A competência da CE para emitir parecer sobre a escolha de dirigentes da Ancine



5ª e 6ª, Lei nº 9.986/2000; art. 102, VI, RISF). Trata-se de atividade **fiscalizadora**. Os dirigentes da Ancine possuem mandato de cinco anos, vedada a recondução.

307. É da alçada da CE realizar **reunião conjunta** com a CAE e a CCJ para o comparecimento anual ao Senado de **dirigente máximo da Ancine** para prestar contas do exercício de suas atribuições e do desempenho da agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 96-A, parágrafo único; art. 102, VI). É também uma atribuição de **fiscalização e controle**. O **Quadro 10** sintetiza as atribuições da CE.

#### **Quadro 10: Competências da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre proposições relativas a assuntos <b>educacionais, culturais e esportivos</b> .	Legislativa	Art. 102, I, II, III e VI.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>Ancine</b> .	Fiscalizadora	Art. 8º, MPV nº 2.228-1/2001; arts. 5º e 6º, Lei nº 9.986/2000; art. 102, VI.
Realizar <b>reunião conjunta</b> com a CCJ e a CAE para ouvir o <b>dirigente máximo</b> da <b>Ancine</b> .	Fiscalizadora	Art. 96-A, par. único; art. 102, VI.

---

não consta expressamente do RISF. Cabe ao Senado Federal, por lei, aprovar essa escolha, sendo a matéria distribuída à CE por se tratar de assunto correlato a criações artísticas (art. 102, VI).

308. Estudemos agora as competências da **Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)**. Essa Comissão, na verdade, engloba três competências não exatamente correlatas entre si: i) **fiscalização e controle** da Administração Pública; ii) **transparência e governança** pública; e iii) **defesa do consumidor**. Vejamos cada uma delas.
309. Em relação à área de **fiscalização e controle** da Administração Pública, a CTFC executa suas competências sem prejuízo das atribuições fiscalizadoras gerais das Comissões (art. 90; art. 102-A, *caput*)<sup>374</sup>. Nesse campo, compete à CTFC, em nítida função de **Controle Externo, exercer a fiscalização e o controle dos atos da Administração Pública**, incluídos os da Administração Indireta (art. 102-A, I).<sup>375</sup>

---

374 Por exemplo, são **atribuições gerais das Comissões** em termos de **fiscalização**: receber petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, IV, RISF); solicitar depoimento de autoridades e cidadãos (art. 58, § 2º, V, CF; art. 90, V, RISF); apreciar programas de obras públicas e planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 58, § 2º, VI, CF; art. 90, VI, RISF); acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária (art. 90, VIII); fiscalizar e controlar políticas governamentais (art. 90, IX); e exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta (art. 90, X). Nota-se, assim, que todas as Comissões exercem atividade de fiscalização e controle, mas a CTFC é a Comissão destinada a ter *expertise* em tal tarefa.

375 Embora o RISF cite essa incumbência em relação apenas ao Executivo, o alcance do Controle Externo do Legislativo se estende à Administração Pública **de toda a União** (art. 70, CF), abrangendo também às atividades administrativas do Poder Judiciário (e até do próprio Legislativo) e dos órgãos independentes (MPU e TCU) (art. 71, IV e VII, CF), inclusive porque, embora a função administrativa seja atividade típica do Poder Executivo, ela também é realizada, de maneira **atípica**, pelos demais Poderes e pelos órgãos independentes, quando no exercício das suas competências administrativas.

310. Como a CTFC executa suas competências sem prejuízo das atribuições fiscalizadoras das demais Comissões, caso haja **exercício concorrente** de competência fiscalizadora por duas ou mais Comissões sobre os mesmos fatos, os trabalhos devem se desdobrar em **reuniões conjuntas**, por iniciativa do Presidente de uma delas ou de um ou mais de seus membros (art. 102-D, § 1º).
311. No exercício da missão **fiscalizadora** da Administração, a CTFC pode (art. 102-A, I): i) avaliar a **eficácia**, a **eficiência** e a **economicidade**<sup>376</sup> dos projetos e programas de governo nos planos nacional, regional e setorial de desenvolvimento; ii) apreciar a compatibilidade da **execução orçamentária** com os planos e programas governamentais e destes com os objetivos legais; iii) solicitar **por escrito informações** à Administração Direta e Indireta e requisitar **documentos** públicos

---

376 **Eficácia** é o alcance dos objetivos planejados. **Eficiência** é a boa relação custos *versus* benefícios. **Economicidade** é o pequeno volume de custos. Temos ainda o conceito de **efetividade (eficácia social)**, caracterizado pela solução do problema real que motivou a ação. Por exemplo, se um projeto é entregue conforme o planejado, ele é eficaz; se o total de custos é baixo, ele é econômico; se a razão entre custos e benefícios é reduzida, ele é eficiente; se o resultado resolve o problema da população, ele é efetivo.

necessários à elucidação do objeto de fiscalização<sup>377</sup>; iv) **avaliar**<sup>378</sup> as **contas dos administradores** e dos **demais responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta federal, notadamente quando houver indícios de perda, extravio ou irregularidade de que resulte **prejuízo ao Erário**<sup>379</sup>; v) providenciar a efetivação de **perícias** e solicitar ao TCU a realização de **inspeções**

---

377 A CF não prevê a competência textual das Comissões para efetuar pedidos escritos de informações à Administração Pública, atribuindo expressamente apenas à Mesa tal missão (art. 50, § 2º, CF). Não obstante, a Carta Magna reza que as Comissões possuem também as atribuições previstas no Regimento Interno (art. 58, *caput*, CF), o que permite, em princípio, que essa norma preveja tarefas adicionais ao mínimo previsto na Lei Maior. Ademais, o TCU, que é órgão de auxílio do Congresso Nacional no Controle Externo, tem competência dada por lei para solicitar a Ministro de Estado ou autoridade equivalente as informações e os documentos que entender indispensáveis às suas atividades (art. 2º, Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU), devendo-se entender legítima, portanto, a possibilidade de o RISF (norma de *status legal*) também prever tal possibilidade para a CTFC, que é órgão da estrutura do próprio órgão titular da função fiscalizadora. Além disso, o STF já reconheceu a existência de poderes implícitos ao TCU para adotar as medidas necessárias ao pleno exercício de suas competências constitucionais (MS 24510/DF, MS 33092/DF), não havendo, em nossa visão, impedimento a adotar raciocínio semelhante para as atividades fiscalizadoras do Parlamento. Não obstante, o STF entende ser inconstitucional a atribuição ao Parlamento, ainda que por lei, de competência de Controle Externo que não derive de regra **explícita ou implícita** da CF, pois, como contrapeso à separação dos Poderes, a fiscalização legislativa da ação administrativa do Executivo deve decorrer da própria Carta Magna (ADI 4203/RJ, ADI 3046/SP). Concordamos com a posição do Supremo, mas entendemos que o art. 58, *caput*, da CF seria a regra implícita que autorizaria o detalhamento, pelo Regimento Interno, das competências de fiscalização e controle das Comissões.

378 A competência para **julgar** essas contas é do TCU (art. 71, II, CF).

379 **Erário** é o tesouro público, os recursos financeiros do Estado.

**e auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas da União e nas entidades da Administração Indireta (entes administrativos)<sup>380</sup>; vi) **apreciar**<sup>381</sup> as **contas nacionais** das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe (ex.: Itaipu) e a **aplicação de recursos** repassados **voluntariamente**<sup>382</sup> pela União a Estado, DF ou Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; vii) promover a **interação** do Senado com os órgãos dos Poderes e órgãos independentes (MPU e TCU)<sup>383</sup> que, pela natureza de suas atividades, possam propiciar ou gerar dados de que a Casa necessite para o exercício de fiscalização e controle; e viii) propor ao Plenário do Senado as **providências** cabíveis em relação aos resultados da avaliação, inclusive quanto ao resultado

---

380 Por previsão constitucional, compete não só à CTFC, mas também às **demais Comissões**, solicitar ao TCU: i) a realização de **inspeções e auditorias** nas unidades **administrativas** dos Poderes e órgãos independentes e nas entidades da Administração Indireta (art. 71, IV, CF); e ii) a prestação de **informações** sobre a **fiscalização** e sobre os **resultados** de auditorias e inspeções realizadas (art. 71, VII, CF).

381 A competência para julgar essas contas e fiscalizar a aplicação desses recursos é do TCU (art. 71, II, V e VI, CF).

382 Os recursos federais repassados **voluntariamente** a outros entes políticos continuam sendo considerados federais, devendo os entes recebedores prestarem contas da aplicação desses recursos à União, seja por meio do TCU, órgão de auxílio ao Controle Externo do Congresso Nacional (art. 71, CF), seja diretamente ao Congresso ou a suas Casas, no caso em tela, por meio da CTFC. Por outro lado, quando os recursos são repassados em razão de **determinação constitucional ou legal**, quem fiscaliza sua aplicação é o próprio ente estatal recebedor, pois, nessa situação, os recursos são considerados dele mesmo, e não mais da União.

383 O RISF não cita tal atribuição em relação ao TCU, mas ela se estende a essa Corte, por analogia (art. 412, VI), inclusive porque as Comissões têm competência constitucional para solicitar dados ao TCU (art. 71, IV e VII, CF).

das diligências realizadas pelo TCU.

312. No exercício da competência **fiscalizadora**, a CTFC deve remeter cópia da documentação pertinente ao **Ministério Público**, para que este promova a **ação cível ou penal cabível**, se constatada a existência de irregularidade; e pode atuar, mediante solicitação, em **colaboração com as Comissões** permanentes e temporárias, incluídas as CPIs, para o adequado exercício de suas atividades (art. 102-A, parágrafo único). A CTFC pode também, se houver motivo suficiente, comunicar fatos investigados à **Comissão correspondente da Câmara** dos Deputados<sup>384</sup>, para que esta adote as providências que considerar cabíveis (art. 102-D, § 2º).
313. Cabe à CTFC executar a **proposta de fiscalização e controle (PFS)**<sup>385</sup> (arts. 102-B e 102-C), proposição por meio da qual se propõe a fiscalização da Administração Pública pelo Congresso Nacional, em geral com o apoio do TCU. A PFS é normalmente apresentada para a apuração de irregularidades ocorridas no âmbito da Administração. Como se nota, a PFS é instrumento da função **fiscalizadora** do Legislativo. Ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde qualquer Comissão pode executar essa proposta (art. 61, RICD), no Senado apenas a CTFC possui expressamente tal atribuição regimental.
314. Embora não conste expressamente do art. 102-A do RISEF, cabe à CTFC também, no âmbito da função **legislativa**, por nítida analogia (art. 412, VI) com suas atividades fiscalizadoras, emitir parecer sobre proposições relativas a **fiscalização e controle** da

---

384 A Comissão correspondente à CTFC na Câmara Baixa é a **Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)** (art. 32, XI, RICD).

385 A sigla utilizada para a **proposta de fiscalização e controle no Senado** é **PFS**. Na Câmara, utiliza-se para essa modalidade de proposição a sigla **PFC**.

Administração Pública (art. 90, XII; art. 97).

315. Quanto à área de **transparência e governança**, cabe à CTFC opinar, no exercício de sua competência **legislativa**, sobre matérias pertinentes a (art. 102-A, II): i) prevenção à corrupção; ii) acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na Administração Pública Federal; iii) prestação eficaz, eficiente e efetiva de serviços públicos; iv) transparência e prestação de contas e informações à população, com foco na responsabilidade da gestão fiscal e dos gastos públicos e nas necessidades dos cidadãos; e v) difusão e incentivo na administração pública de novos meios de prestação de informações à sociedade, tais como redes, sítios e portais eletrônicos, e também apoio a Estados e Municípios para a implantação desses meios.
316. A CTFC exerce função **fiscalizadora**<sup>386</sup> também no campo da **defesa do consumidor**, realizando especialmente as seguintes tarefas (art. 102-A, III): i) estudar, elaborar e propor normas e medidas para a melhoria das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores; ii) aperfeiçoar os instrumentos legislativos reguladores, contratuais e penais, referentes aos direitos de consumidores e fornecedores, com ênfase em condições, limites e uso de informações, responsabilidade civil e respeito à privacidade, aos direitos autorais, às patentes e similares; iii) acompanhar políticas e ações do Poder Público sobre defesa do consumidor, defesa da concorrência e repressão de monopólios ilícitos; iv) receber denúncias e denunciar práticas de abuso do poder

---

386 Ao enumerar as tarefas da CTFC sobre **defesa do consumidor**, o art. 102-A, III, do RISF elenca atribuições de **fiscalização e controle**, conforme se verifica no texto, silenciando a respeito da missão **legislativa** de opinar sobre proposições relativas a tal área. Todavia, por nítida analogia, essa Comissão opina também sobre tais proposições.

econômico, problemas de qualidade e apresentação de produtos e técnicas nocivas ou enganosas de propaganda e publicidade; v) avaliar relações entre custos e preços de produtos, bens e serviços, para estabelecer normas de repressão contra usura, lucros excessivos, aumento indiscriminado de preços e cartelização<sup>387</sup> do mercado; vi) analisar as condições de concorrência, com ênfase na defesa de produtores e fornecedores nacionais, considerados os interesses dos consumidores e a soberania nacional; e vii) gerar e disponibilizar estudos, dados estatísticos e informações no âmbito dessas competências.

317. Embora o art. 102-A do RISF não deixe claro<sup>388</sup>, é da alçada da CTFC, no exercício da função **legislativa**, emitir parecer sobre proposições relativas à **defesa do consumidor** (art. 90, XII; art. 97).
318. A CTFC, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).
319. Por fim, cabe à CTFC, em caráter **fiscalizador**, realizar a arguição pública (sabatina) do indicado por ela própria para o cargo de

---

387 **Cartel** é um acordo entre empresas do mesmo setor para artificialmente fixarem altos preços e dividirem o mercado entre elas, eliminando a concorrência e obtendo maiores lucros, em prejuízo dos consumidores. Os cartéis restringem a oferta de mercado, tornam os bens e serviços disponíveis mais caros e prejudicam a inovação tecnológica.

388 O art. 102-A, III, do RISF não deixa clara a competência **legislativa** da CTFC para opinar sobre defesa do consumidor, tratando apenas de tarefas **fiscalizadoras**, mas a atribuição legislativa para opinar sobre proposições referentes a tal assunto é uma decorrência lógica da competência temática dessa Comissão.



**diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI)** (art. 1º, §§ 2º e 3º, RSF nº 42/2016). O **Quadro 11** resume as atribuições da CTFC.

**Quadro 11: Competências da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Exercer a <b>fiscalização</b> e o <b>controle</b> da <b>Administração Pública</b> .	Fiscalizadora	Art. 102-A, I.
Realizar <b>reuniões conjuntas</b> com outras Comissões em caso de exercício concorrente de fiscalização sobre o mesmo fato.	Fiscalizadora	Art. 102-D, § 1º.
Remeter documentação de fiscalização ao <b>Ministério Público</b> para a promoção da ação cível ou penal cabível.	Fiscalizadora	Art. 102-A, par. único, I.
Solicitar a <b>colaboração</b> das demais Comissões para as atividades de fiscalização.	Fiscalizadora	Art. 102-A, par. único, II.
Comunicar fatos à <b>CFFC</b> da Câmara para a adoção de providências cabíveis	Fiscalizadora	Art. 102-D, § 2º.
Executar a <b>Proposta de Fiscalização e Controle (PFS)</b> .	Fiscalizadora	Arts. 102-B e 102-C.
Opinar sobre proposições relativas a <b>fiscalização e controle</b> .	Legislativa	Art. 90, XII; art. 97.
Opinar sobre proposições relativas a <b>transparência e governança</b> .	Legislativa	Art. 102-A, II.
<b>Fiscalizar</b> a área de <b>defesa do consumidor</b> .	Fiscalizadora	Art. 102-A, III.

Opinar sobre proposições relativas a <b>defesa do consumidor</b> .	Legislativa	Art. 90, XII; art. 97.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Realizar a sabatina do indicado da CTFC para o cargo de <b>diretor</b> da <b>Instituição Fiscal Independente (IFI)</b> .	Fiscalizadora	Art. 1º, §§ 2º e 3º, RSF nº 42/2016.

320. Analisemos agora as atribuições da **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)**. Como o próprio nome diz, esse colegiado atua em duas áreas distintas: direitos humanos e legislação participativa.
321. Quanto ao campo dos **direitos humanos**, cabe à CDH, em sua função **legislativa**, opinar sobre proposições relativas a garantia e promoção dos direitos humanos; direitos da mulher; proteção à família; proteção e integração social das pessoas com deficiência; e proteção à infância, à juventude e aos idosos (art. 102-E, III a VI).
322. A CDH, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).
323. Compete à CDH também opinar sobre **fiscalização e controle** das políticas governamentais sobre os temas de direitos humanos acima citados, bem como daquelas sobre os direitos de minorias sociais ou étnicas e os direitos dos estrangeiros<sup>389</sup> (art. 102-E, VII).

---

389 A matéria referente a direitos dos estrangeiros é da alçada da CDH quando se trata de estrangeiros vistos como **minorias étnicas**. Caso se cuide de assunto referente a direitos de estrangeiros de forma geral, por exemplo, regras gerais de imigração, o tema é de competência da CCJ (art. 101, II, e). O Presidente da Casa pode decidir

Temos aqui uma função **fiscalizadora**.

324. Em relação à área de **legislação participativa**, a CDH possui atribuições únicas na Casa. Entende-se por legislação participativa o processo de produção das leis que conta com a **ampla participação da sociedade organizada**. Segundo a Carta Magna, a **iniciativa**<sup>390</sup> das leis compete aos Parlamentares, às Comissões, ao Presidente da República, aos Tribunais, ao PGR e aos **cidadãos**, conforme o caso (art. 61, *caput*, CF). A apresentação de projetos de lei pelos cidadãos, porém, tem se mostrado muito difícil, pois a CF exige que o projeto de iniciativa popular seja subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional<sup>391</sup>, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles<sup>392</sup>. Além disso, o projeto só pode ser apresentado à Câmara dos

---

enviar a proposição a mais de uma Comissão (art. 48, X), caso entenda que o tema é referente à competência de mais de um colegiado.

390 **Iniciativa** é o ato que dá início ao processo legislativo, materializado por meio da **apresentação** da proposição à Casa competente do Congresso Nacional. Quem exerce a iniciativa da proposição assume a **autoria** da matéria.

391 Segundo dados do TSE, o eleitorado nacional em 2020 era de quase 148 milhões de pessoas ([www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais](http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais). Acesso em 14 maio 2021).

392 Esses requisitos árdios para a apresentação de projetos de iniciativa popular fazem com que até hoje pouquíssimos deles tenham sido apresentados à Câmara. Apenas quatro foram transformados em lei: Lei nº 8.930/1994 (homicídio qualificado como crime hediondo – Lei Daniella Perez), Lei nº 9.840/1999 (captação ilícita de sufrágio), Lei nº 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Ressalte-se, porém, que nenhum deles tramitou formalmente como projeto de iniciativa popular, pois acabaram sendo “adotados” por Deputados ou mesmo pelo Executivo, tramitando como matérias de autoria destes, para contornar a dificuldade técnica que a Câmara alegou existir para verificar os milhares de assinaturas dos cidadãos em cada projeto.

Deputados, não ao Senado Federal (art. 61, § 2º, CF), e não há, na esfera federal<sup>393</sup>, previsão de iniciativa popular para PECs (art. 60, *caput*, CF). Por isso, o RISF e outras resoluções preveem mecanismos de ampliação da participação popular no processo legislativo do Senado Federal.

325. Para ampliar a participação popular no processo legislativo, o RISF prevê a possibilidade de que associações, órgãos de classe, sindicatos, partidos políticos (estes desde que sem representação no Congresso Nacional) e outras entidades organizadas da sociedade civil (ex.: fundações, organizações religiosas, organizações não governamentais – ONGs) apresentem à CDH **sugestões legislativas** de proposições, bem como pareceres técnicos, exposições e propostas, estes podendo ser oferecidos também por entidades científicas e culturais (art. 102-E, I e II)<sup>394</sup>.
326. Cabe à CDH opinar<sup>395</sup> sobre as **sugestões legislativas** apresentadas

---

393 Algumas Constituições Estaduais preveem a apresentação de PECs de iniciativa popular para modificar seus respectivos textos (ex.: Amapá: arts. 103, IV, e 110; São Paulo: art. 22, IV; Roraima: art. 39, IV; Pernambuco: art. 17, III).

394 O art. 5º, VI, do Ato da CDH nº 1/2006 prevê que as entidades científicas sem fins lucrativos também podem apresentar sugestões à CDH, não apenas pareceres técnicos, exposições e propostas. Note-se que nem entes públicos nem sociedades (entidades com fins lucrativos), sejam estas públicas, sejam privadas, podem ofertar sugestões legislativas à CDH. Quanto aos entes públicos, contudo, são ressalvadas as entidades científicas mantidas pelo Estado (art. 6º, parágrafo único, Ato da CDH nº 1/2006). As entidades que não podem oferecer sugestões legislativas à CDH podem, no entanto, como qualquer outra entidade, apresentar a qualquer Comissão do Senado (e não apenas à CDH) petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, IV, RISF).

395 Sendo a CDH a única Comissão que examina a sugestão, ela deve se manifestar a

pela sociedade organizada (art. 102-E, I e II). A sugestão que recebe parecer favorável da Comissão é transformada em **proposição** (normalmente projeto de lei<sup>396</sup>) de **autoria da CDH** e encaminhada à Mesa para tramitação, sendo a matéria então enviada às Comissões competentes para o exame de mérito (art. 102-E, parágrafo único, I). A tramitação segue as regras regimentais dos projetos de autoria de Comissão (que veremos futuramente), salvo quanto à possibilidade de envio da matéria diretamente ao Plenário, sem oitiva das Comissões de mérito pertinentes<sup>397</sup> (art. 102-E, parágrafo

---

respeito da admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade) e do mérito da matéria, antes de decidir se a sugestão deve ser convertida em efetivo projeto ou ser arquivada (art. 10 do Ato da CDH nº 1/2006).

396 Quase sempre a sugestão apresentada é matéria de lei, mas nada impede, embora seja rara, a apresentação de sugestão sobre assunto de decreto legislativo, de resolução do Senado ou mesmo de emenda constitucional (ex.: SUG nº 6/2012, que originou a PEC nº 63/2012). Caso se trate de sugestão de PEC, o parecer da CDH que conclui pela aprovação da matéria e por sua consequente transformação em efetiva PEC deve conter as assinaturas de no mínimo um terço do Senado (27 Senadores), uma vez que é necessário tal número de parlamentares para a autoria dessa proposição (art. 60, I, CF). Isso implica obter assinaturas de Senadores não integrantes da CDH, porque essa Comissão possui apenas dezenove membros (art. 77, VI). Note-se ainda que, em tal hipótese, a PEC não é formalmente de autoria da CDH, mas dos 27 Senadores (art. 12 do Ato da CDH nº 1/2006).

397 Em geral, os projetos de autoria de Comissão não recebem parecer de outras Comissões, por se entender que, como a matéria é ofertada por uma Comissão, ela já possui a opinião desta (pela aprovação, por óbvio), restando atendido o art. 253 do RISF (*Art. 253. Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das comissões competentes para estudo da matéria.*). Reforça esse entendimento o fato da adoção do **prazo inicial de emendas** de cinco dias úteis perante a Mesa (art. 235, II, *f*) para os projetos de autoria de Comissão, após o qual a matéria fica apta a figurar na Ordem do Dia, salvo se tiver havido emendas de Plenário, quando o projeto volta à mesma Comissão que o ofereceu, para análise dessas emendas, antes de ficar apta a fazer

único, III). Já a sugestão que recebe parecer contrário da CDH é arquivada, sem virar proposição (art. 102-E, parágrafo único, II). Trata-se de atividade de cunho **legislativo**.

327. A apresentação de sugestões legislativas à CDH com base no art. 102-E do RISF é restrita às **entidades da sociedade organizada sem fins lucrativos**. Pela regra, a CDH não estaria autorizada a receber, por exemplo, sugestões de grupos de cidadãos não organizados em torno de alguma entidade civil. Não obstante, o art. 6º, parágrafo único, da Resolução do Senado nº 19/2015 (**Programa e-Cidadania**) reza que a **ideia legislativa** recebida de **qualquer cidadão** por meio do portal do Senado e que obtém **apoio de 20.000 cidadãos em quatro meses** tem tratamento análogo ao das sugestões legislativas, sendo encaminhada à CDH.<sup>398</sup> Do mesmo modo, o art. 20, parágrafo único, da Resolução do Senado nº 42/2010 (Programa Senado Jovem Brasileiro) prevê que a proposição legislativa apresentada por aluno de ensino médio de escola pública no âmbito do **Projeto Jovem Senador** devidamente aprovada pelo Plenário simulado dos jovens senadores e publicada no Diário do Senado Federal também recebe o tratamento de sugestão legislativa.<sup>399</sup> O **Quadro 12** sintetiza as competências da CDH.

---

parte da Ordem do Dia. Por outro lado, nada impede que o Presidente do Senado despache projeto de autoria de Comissão a outros colegiados, se ele entender que estes também devem opinar sobre a matéria. Já no caso dos projetos da CDH oriundos de sugestões, as Comissões de mérito competentes, após o prazo de emendas PLEN, devem sempre ser ouvidas (art. 102-E, parágrafo único, I), salvo se a própria CDH é a única Comissão competente para opinar sobre o mérito.

398 Ex.: PLS nº 263/2018, oriundo da SUG nº 10/2018; PEC nº 21/2017, oriunda da SUG nº 15/2017.

399 Aprofundaremos o estudo das formas de participação popular no processo legislativo do Senado em capítulo futuro.

## Quadro 12: Competências da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal

Competências	Natureza	Dispositivos
Opinar sobre proposições relativas a <b>direitos humanos</b> .	Legislativa	Art. 102-E, III a VI.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Opinar sobre <b>fiscalização e controle</b> das políticas governamentais sobre direitos humanos.	Fiscalizadora	Art. 102-E, VII.
Opinar sobre <b>sugestões legislativas</b> apresentadas pelas entidades da sociedade organizada sem fins lucrativos.	Legislativa	Art. 102-E, I e II.
Opinar sobre <b>sugestões legislativas</b> com apoio de <b>20.000 cidadãos</b> em quatro meses no <b>Projeto e-Cidadania</b> .	Legislativa	Art. 6º, par. único, RSF nº 19/2015.
Opinar sobre <b>sugestões legislativas</b> apresentadas por alunos do <b>Projeto Jovem Senador</b> .	Legislativa	Art. 20, par. único, RSF nº 42/2010.

328. Examinemos agora as atribuições da **Comissão de Meio Ambiente (CMA)**. Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à **defesa do meio ambiente**, especialmente: proteção do meio ambiente; controle da poluição; conservação da natureza; defesa do solo, dos recursos naturais e genéticos, das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da flora e dos recursos hídricos; política e sistema nacional de meio ambiente; preservação, conservação, exploração e manejo de florestas e da biodiversidade; conservação e gerenciamento do uso do solo e dos recursos hídricos, no tocante ao meio ambiente

e ao desenvolvimento sustentável; fiscalização dos alimentos<sup>400</sup> e dos produtos e insumos agrícolas e pecuários, no tocante ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável; direito ambiental; agências reguladoras na área de meio ambiente, inclusive a Agência Nacional de Águas (ANA); e outros assuntos correlatos (art. 102-F). É típica função **legislativa**.

329. A CMA, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).
330. É da alçada da CMA opinar sobre a escolha de Diretores da **Agência Nacional de Águas (ANA)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 9º, Lei nº 9.984/2000; art. 3º, Anexo 1 do Decreto nº 3.692/2000; arts. 5º e 6º, Lei nº 9.986/2000; art. 102-F, VII, RISF). É atividade de **Controle Externo** da Comissão. Essas autoridades cumprem mandato de cinco anos, vedada a recondução.
331. Cabe à CMA realizar **reunião conjunta** com a CCJ e a CAE para o comparecimento anual ao Senado do **dirigente máximo da ANA** para prestar contas do exercício de suas atribuições e do desempenho da respectiva agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 96-A, parágrafo único; art. 102-F, VII). Novamente uma atribuição de **fiscalização e controle**. O **Quadro 13** resume as competências da CMA.

---

400 A CMA opina sobre fiscalização de alimentos no tocante ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. As matérias sobre inspeção e fiscalização de alimentos relacionadas à saúde pública são de competência da CAS (art. 100, II). O Presidente da Casa pode decidir enviar a proposição a mais de uma Comissão (art. 48, X), caso entenda que o tema é referente à competência de mais de um colegiado.



### Quadro 13: Competências da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal

Competências	Natureza	Dispositivos
Opinar sobre proposições relativas a <b>defesa do meio ambiente</b> .	Legislativa	Art. 102-F.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Opinar sobre a escolha de Diretores da <b>ANA</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> ; CF; art. 9º, Lei nº 9.984/2000; art. 3º, Anexo 1 do Decreto nº 3.692/2000; arts. 5º e 6º, Lei nº 9.986/2000; art. 102-F, VII.
Realizar <b>reunião conjunta</b> com a CCJ e a CAE para ouvir o <b>dirigente máximo</b> da <b>ANA</b> .	Fiscalizadora	Art. 96-A, par. único; art. 102-F, VII.

332. Vejamos agora as competências da **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)**. Cabe à CRE, no exercício da função **legislativa**, emitir parecer sobre proposições referentes a **relações exteriores** (internacionais), tais como: comércio exterior (art. 22, VIII, CF); Ministério das Relações Exteriores<sup>401</sup>; Organização das Nações Unidas (ONU); entidades internacionais de qualquer

---

401 O **Ministério das Relações Exteriores** é conhecido também como **Itamaraty**, que, na verdade, é o nome do palácio que funciona como sua sede.

natureza<sup>402</sup>; e outros assuntos correlatos (art. 21, I, CF; art. 103, I, II, VI e VIII, RISF).

333. Compete à CRE, ainda no âmbito de sua missão **legislativa**, emitir parecer sobre temas de **Defesa Nacional**<sup>403</sup>, tais como: Forças Armadas de terra, mar e ar (Exército, Marinha e Aeronáutica – art. 142, CF); requisições<sup>404</sup> militares (art. 22, III, CF); passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, ressalvados os casos previstos em lei complementar<sup>405</sup>; questões de fronteiras e

---

402 São exemplos de entidades, organismos ou **organizações internacionais**: Organização das Nações Unidas (ONU); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); União Europeia (UE); e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

403 **Defesa Nacional** é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Brasília, 2012). A Defesa Nacional compreende o leque de medidas destinadas a garantir a **Segurança Nacional**, o que envolve a proteção da soberania, da integridade territorial e do povo do País, protegendo-o contra ameaças externas e internas e assegurando o regime representativo, o livre exercício das instituições democráticas e a harmonia e a paz sociais. A Política Nacional de Defesa define a **Segurança** como a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.

404 **Requisição** é ato administrativo consistente no uso coercitivo de bens e serviços particulares pela Administração Pública, para fazer frente a perigo público iminente (requisição **civil**) ou a necessidade de proteção da segurança interna do País e da Soberania Nacional em tempo de guerra (requisição **militar**) (art. 5º, XXV; art. 22, III; art. 139, VII, CF). A CRE opina sobre requisições militares; já a matéria sobre requisições civis é de competência da CCJ (art. 101, II, b).

405 É competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o Presidente da Repú-

limites do território nacional; espaço aéreo e marítimo; declaração de guerra; celebração de paz; e outros assuntos correlatos<sup>406</sup> (art. 21, II a IV; art. 49, II; art. 84, XIX e XX, CF; art. 103, V e VIII, RISF). Caso essas matérias se refiram a **casos concretos**, por exemplo, projetos de decreto legislativo de autorização ao Presidente da República para declarar guerra, celebrar a paz ou permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional fora dos casos previstos em lei complementar, temos uma função **fiscalizadora** materializada por meio da função **legislativa**.

334. A CRE, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).

---

blica a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, **ressalvados os casos previstos em lei complementar** (art. 49, II, CF). O assunto é tratado na LC nº 90/1997, cujo art. 1º estabelece que o Presidente da República prescinde dessa autorização do Congresso nos casos de: execução de programas de adestramento ou aperfeiçoamento; missão militar de transporte, de pessoal, carga ou de apoio logístico do interesse e sob a coordenação de instituição pública nacional; visita oficial ou não oficial programada pelos órgãos governamentais; atendimento técnico para abastecimento, reparo ou manutenção de navios ou aeronaves estrangeiras; e missão de busca e salvamento.

- 406 Os temas relacionados a **estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal** (arts. 34, 136 e 137, CF) podem envolver aspectos da Defesa Nacional (ex.: intervenção federal para repelir invasão estrangeira – art. 34, II, CF; estado de sítio em caso de declaração de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira – art. 137, II, CF). Em geral, opinar sobre estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal é competência da CCJ (art. 101, II, *b*), mas o Presidente do Senado pode despachar a matéria à CRE também (art. 48, X), caso o assunto envolva a Defesa Nacional.

335. É da alçada da CRE a tarefa de emitir parecer sobre proposições referentes a **tratados internacionais** (art. 49, I; art. 84, VIII, CF; art. 103, I, RISF). É competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I, CF), o que é feito mediante decreto legislativo (art. 376). É atividade de **Controle Externo** materializada por meio da função **legislativa**.<sup>407</sup> A matéria referente a tratados ou acordos internacionais pode ser terminativa na CRE (art. 91, § 1º, I), mas não tem sido essa a praxe.<sup>408</sup>
336. A CRE tem a missão de emitir parecer sobre a escolha dos **chefes de missões diplomáticas** de caráter permanente<sup>409</sup> junto a **governos**

---

407 A internalização dos tratados internacionais no Direito brasileiro depende da colaboração entre o Executivo e o Legislativo e consiste basicamente nos seguintes passos: i) **celebração** do tratado internacional com Estado estrangeiro pelo Presidente da República (art. 84, VIII, CF); ii) envio da **Mensagem** do Executivo e da correspondente Exposição de Motivos ao Congresso Nacional, detalhando o tratado celebrado, para análise do Parlamento (art. 49, I, CF; art. 376, I, RISF); iii) **aprovação** do tratado pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo; iv) **ratificação externa** pelo Presidente da República (troca ou depósito do instrumento de ratificação no foro internacional); e v) **ratificação interna** pelo Executivo, mediante a edição de decreto de promulgação do tratado internacional. Estudaremos melhor a tramitação das matérias referentes a atos internacionais na parte de processo legislativo.

408 A CSP também tem competência para opinar sobre cooperação técnica internacional em matéria de segurança pública, compartilhamento de informações processuais e adesão a acordos internacionais sobre esses temas, ressalvada a competência da CRE (art. 104-F, I, o). O Presidente da Casa pode decidir enviar a proposição a mais de uma Comissão (art. 48, X), caso entenda que o tema é referente à competência de mais de um colegiado.

409 **Missão diplomática** é o conjunto de diplomatas com a incumbência de representar um Estado ou organismo internacional perante outro e estabelecer relações entre

**estrangeiros**, bem como junto a **organizações internacionais** de que o Brasil faça parte. Trata-se de função **fiscalizadora**. Essas autoridades são os **Embaixadores**, autoridades máximas brasileiras nos países e organismos internacionais em que são acreditadas<sup>410</sup> (art. 52, IV, CF; arts. 39 e 40, Lei nº 11.440/2006; art. 103, III, RISF). O cargo de Embaixador é exonerável a qualquer tempo *ad nutum* (de ofício) pelo Presidente da República e somente pode ser ocupado por **brasileiro nato** (art. 12, § 3º, V, CF; arts. 36 e 41, Lei nº 11.440/2006). As reuniões para opinar sobre a escolha de Embaixadores, em princípio, devem ser **secretas**<sup>411</sup> (art. 116, III).

337. Também é da competência da CRE opinar sobre a escolha do **Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 11, parágrafo único, Lei nº 9.883/1999; art. 103,

---

eles. O chefe da missão é chamado normalmente de **Embaixador**. O Estado ou organismo que envia a missão é o ente **acreditante** e o que a recebe, o ente **acreditado**. A missão diplomática pode ser **permanente** (normalmente uma **embaixada**), para as relações gerais e continuadas entre os Estados ou organismos internacionais; ou **especial**, designada temporariamente para cumprir tarefas ou negociações específicas junto ao ente acreditado. Apenas os chefes de missões diplomáticas **permanentes** precisam ser aprovados pelo Senado Federal.

- 410 **Acreditação** é a outorga de poderes formais pelo Estado acreditante a um agente para representar o País junto a um país estrangeiro ou organismo internacional, sendo necessário o **agrément** (concordância, aprovação) do Estado ou organismo acreditado. Compete privativamente ao Presidente da República acreditar os representantes diplomáticos brasileiros (art. 84, VII, CF).

- 411 Não obstante a previsão regimental, as reuniões da CRE para opinar sobre a escolha de Embaixadores têm sido secretas apenas na eventual parte da sabatina em que sejam feitas aos indicados perguntas sensíveis às relações exteriores ou à Defesa Nacional. Por ato próprio, a Comissão tem entendido que essas reuniões **poderão** ser secretas (art. 15, § 2º, Ato da CRE nº 7/2017).

VIII, RISF)<sup>412</sup>. É atividade de **Controle Externo** da Comissão. A Abin é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, o qual tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo cumprir e preservar a CF e os tratados internacionais de que o Brasil seja parte (art. 1º, § 1º; art. 3º, Lei nº 9.883/1999). O cargo de Diretor-Geral da Abin é de natureza especial, exonerável a qualquer tempo *ad nutum* pelo Presidente da República.

338. Cabe à CRE ainda opinar sobre autorização do Congresso Nacional para o Presidente e o Vice-Presidente da República se **ausentarem** do território nacional, quando a ausência exceder a **quinze dias**. O Presidente e o Vice-Presidente da República não podem, sem licença do Congresso Nacional (o que é feito por decreto legislativo), ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo<sup>413</sup> (art. 49, III; art. 83, CF; art. 103, VII, RISF). É tarefa de **fiscalização e controle** exercida por meio da função **legislativa**.<sup>414</sup>

---

412 A competência da CRE para emitir parecer sobre a escolha do Diretor-Geral da Abin não consta expressamente do RISF. Cabe ao Senado Federal, por lei, aprovar essa escolha, sendo a matéria distribuída à CRE por se tratar de assunto correlato à Defesa Nacional (art. 103, VIII). Por decisão da Comissão (art. 110, RISF), a sabatina dessa autoridade ocorre em **reunião secreta** (art. 15, § 3º, Ato da CRE nº 7/2017).

413 Quando a ausência é de até quinze dias, o Presidente da República apenas comunica a ausência ao Congresso Nacional, mediante Mensagem. Seja qual for o período, assume a Presidência do País, durante a ausência do Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou, na ausência deste, sucessivamente, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do STF (arts. 79 e 80, CF).

414 A matéria sobre autorização para o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentarem do País tramita no Senado em regime de **urgência tipo 2** (art. 353, II).

339. Compete à CRE promover audiências públicas, no início de cada sessão legislativa, com o **Ministro das Relações Exteriores** (chamado também de **Chanceler**) e com o **Ministro da Defesa**<sup>415</sup>, para prestarem informações no âmbito de suas respectivas competências (art. 103, § 2º). É também uma função **fiscalizadora**.
340. É tarefa da CRE opinar, antes do parecer da CAE, sobre pedido de autorização para **operações financeiras externas** de interesse da União, dos Estados, do DF, dos Municípios e dos Territórios (art. 52, V, CF; art. 389, RISF), quando a operação envolver **perdão ou reescalonamento de dívidas** de que o Brasil seja **credor** (art. 390, parágrafo único). Trata-se novamente de função **de fiscalização e controle**.
341. A CRE deve integrar, por um de seus membros, as Comissões enviadas pelo Senado ao **exterior**, em assuntos pertinentes à **política externa** do País (art. 103, § 1º). É tarefa de índole **administrativa**.
342. Finalmente, cabe à CRE propor a **ausência** de Senador para o desempenho de **missão no estrangeiro** (art. 40, II, *b*), bem como opinar sobre tal ausência, quando ela for solicitada pelo próprio interessado em se ausentar ou proposta pelo Líder do bloco ou partido do interessado (art. 40, § 4º). É atividade também de natureza **administrativa**. O **Quadro 14** sintetiza as competências da CRE.

---

415 É usual a CRE realizar também audiências públicas com os **Comandantes das Forças Armadas** (Marinha, Exército e Aeronáutica).

**Quadro 14: Competências da Comissão  
de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre proposições relativas a <b>relações exteriores</b> .	Legislativa	Art. 21, I, CF; art. 103, I, II, VI e VIII.
Opinar sobre proposições relativas à <b>Defesa Nacional</b> .	Legislativa e/ou fiscalizadora	Art. 21, II a IV; art. 49, II, CF; art. 103, V e VIII.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Opinar sobre <b>tratados internacionais</b> .	Legislativa e Fiscalizadora	Art. 49, I; art. 84, VIII, CF; art. 103, I; art. 376.
Opinar sobre a escolha de <b>chefes de missões diplomáticas permanentes (Embaixadores)</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, IV, CF; arts. 39 e 40, Lei nº 11.440/2006; art. 103, III.
Opinar sobre a escolha do <b>Diretor-Geral da Abin</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 11, par. único, Lei nº 9.883/1999; art. 103, VIII.
Opinar sobre autorização para o Presidente e o Vice-Presidente da República se <b>ausentarem</b> do território nacional.	Legislativa e fiscalizadora	Art. 49, III; art. 83, CF; art. 103, VII.
Promover audiências públicas com o <b>Ministro das Relações Exteriores</b> e o <b>Ministro da Defesa</b> .	Fiscalizadora	Art. 103, § 2º.



Opinar sobre pedido de autorização de <b>operações financeiras externas</b> que envolva <b>perdão ou reescalonamento de dívidas</b> de que o Brasil seja <b>credor</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, V, CF; art. 389; art. 390, par. único.
Integrar as Comissões enviadas pelo Senado ao <b>exterior</b> , em assuntos de <b>política externa</b> .	Administrativa	Art. 103, § 1º.
Propor a <b>ausência</b> de Senador para o desempenho de <b>missão no estrangeiro</b> ou opinar sobre essa ausência.	Administrativa	Art. 40, II, <i>b</i> , e § 4º.

343. Veremos agora as competências da **Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)**. Cabe à CI opinar, de modo geral, sobre matérias pertinentes aos **serviços públicos de infraestrutura**, tais como: transportes de terra, mar e ar; obras públicas em geral; minas; recursos geológicos; serviços de telecomunicações; parcerias público-privadas; agências reguladoras pertinentes a serviços públicos de infraestrutura; e outros assuntos correlatos (ex.: serviços de energia elétrica) (art. 104, I e II).
344. A CI, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91).
345. Compete à CI opinar sobre a escolha dos **dirigentes das agências reguladoras que cuidam de serviços públicos de infraestrutura**, com base no previsto nas respectivas leis dessas agências (art. 52, III, *f*, CF). São elas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (**ANTT**), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (**Antaq**) (art. 53, § 1º, Lei nº 10.233/2001), Agência Nacional de Aviação

Civil (**Anac**) (art. 12, Lei nº 11.182/2005), Agência Nacional de Telecomunicações (**Anatel**) (art. 23, Lei nº 9.472/1997), Agência Nacional de Energia Elétrica (**Aneel**) (art. 5º, parágrafo único, Lei nº 9.427/1996), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (**ANP**) (art. 11, § 2º, Lei nº 9.478/1997) e Agência Nacional de Mineração (**ANM**) (art. 33, § 2º, Lei nº 13.575/2017<sup>416</sup>). Os dirigentes da Anatel são chamados de **Conselheiros**; os das demais agências reguladoras aqui citadas, de **Diretores**. Eles cumprem mandatos de cinco anos, vedada a recondução (art. 6º, Lei nº 9.986/2000). É função **fiscalizadora** da Comissão (art. 104, I e II).

346. Cabe à CI também opinar sobre a escolha dos Diretores do **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 88, parágrafo único, Lei nº 10.233/2001; art. 104, II). Do mesmo modo, cuida-se de atividade de **fiscalização e controle**.<sup>417</sup>
347. É competência da CI, também em caráter **fiscalizador**, opinar sobre a escolha dos indicados para os cargos de Diretores da **Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 55-D, § 1º, Lei nº 13.709/2018), por ser matéria correlata a serviços de telecomunicações (art. 104, II).
348. É da alçada da CI, por fim, realizar **reunião conjunta** com a CAE e a CCJ para o comparecimento anual ao Senado dos **dirigentes**

---

416 A Lei nº 13.575/2017 fala em sabatina do Senado apenas para a **primeira** Diretoria da ANM, mas o art. 5º da Lei nº 9.986/2000 exige a sabatina também para as Diretorias posteriores.

417 A competência da CI para emitir parecer sobre a escolha de Diretores do DNIT não consta expressamente do RISF. Cabe ao Senado Federal, por lei, aprovar essa escolha, sendo a matéria distribuída à CI por se tratar de assunto correlato a serviços de infraestrutura de transportes (art. 104, II).

**máximos da ANTT, Antaq, Anac, Anatel, Aneel, ANP e ANM**, para prestarem contas do exercício de suas atribuições e do desempenho das agências, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 96-A, parágrafo único; art. 104, I). É também uma atribuição de **Controle Externo**. O **Quadro 15** resume as competências da CI.

**Quadro 15: Competências da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre proposições relativas a <b>serviços públicos de infraestrutura</b> .	Legislativa	Art. 104, I e II.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>ANTT</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 53, § 1º, Lei nº 10.233/2001; art. 104, I e II.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>Antaq</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 53, § 1º, Lei nº 10.233/2001; art. 104, I e II.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>Anac</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 12, Lei nº 11.182/2005; art. 104, I e II.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>Anatel</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 23, Lei nº 9.472/1997; art. 104, I e II.

Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>Aneel</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 5º, par. único, Lei nº 9.427/1996; art. 104, I e II.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>ANP</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 11, § 2º, Lei nº 9.478/1997; art. 104, I e II.
Opinar sobre a escolha de dirigentes da <b>ANM</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 33, § 2º, Lei nº 13.575/2017; art. 5º, Lei nº 9.986/2000
Opinar sobre a escolha de dirigentes do <b>DNIT</b> .	Fiscalizadora	Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 88, par. único, Lei nº 10.233/2001; art. 104, II.
Opinar sobre a escolha de diretores da <b>ANPD</b> .		Art. 52, III, <i>f</i> , CF; art. 55-D, § 1º, Lei nº 13.709/2018; art. 104, II.
Realizar <b>reunião conjunta</b> com a CCJ e a CAE para ouvir os <b>dirigentes máximos</b> da <b>ANTT</b> , <b>Antaq</b> , <b>Anac</b> , <b>Anatel</b> , <b>Aneel</b> , <b>ANP</b> e <b>ANM</b> .	Fiscalizadora	Art. 96-A, par. único; art. 104, I.

349. Analisemos agora as competências da **Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)**. Cabe à CDR, no exercício da função **legislativa**, opinar sobre proposições que tratem de **desenvolvimento regional**, tais como: desigualdades

regionais; políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios; planos regionais de desenvolvimento econômico e social; programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional; integração regional; agências e organismos de desenvolvimento regional<sup>418</sup>; e outros assuntos correlatos (art. 104-A, I a V e VIII). A CDR opina ainda sobre **turismo**, políticas públicas de turismo e outros assuntos correlatos (art. 104-A, VI a VIII).

350. A CDR, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91). O **Quadro 16** sintetiza as competências da CDR.

#### **Quadro 16: Competências da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre proposições relativas a <b>desenvolvimento regional</b> .	Legislativa	Art. 104-A, I a V e VIII.
Opinar sobre proposições relativas a <b>turismo</b> .	Legislativa	Art. 104-A, VI a VIII.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.

---

418 Ex.: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – **Sudam** (LC nº 124/2007), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – **Sudene** (LC nº 125/2007) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – **Sudeco** (LC nº 129/2009).

351. Vejamos agora as competências da **Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)**. Cabe à CRA opinar sobre proposições pertinentes a **agricultura, reforma agrária, pecuária, pesca e abastecimento**, tais como: Direito Agrário; política agrícola e política fundiária rural<sup>419</sup>; agricultura, pecuária e abastecimento; agricultura familiar e segurança alimentar; silvicultura, aquicultura e pesca; comercialização e fiscalização de produtos e insumos<sup>420</sup>, inspeção e fiscalização de alimentos, vigilância e defesa sanitária animal e vegetal<sup>421</sup>; irrigação e drenagem; uso e conservação do solo na agricultura; utilização e conservação dos recursos hídricos e genéticos na agricultura; política de investimentos e financiamentos agropecuários; seguro rural e endividamento rural; tributação da atividade rural<sup>422</sup>; alienação ou concessão de terras públicas com

---

419 **Política agrícola** é aquela que orienta as atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiras, florestais e de abastecimento. **Política fundiária** é a que regula o uso adequado da terra, tendo em vista a função social da propriedade. A política fundiária pode ser **urbana** ou **rural**, sendo esta de competência da CRA e aquela da alçada da CDR, se houver foco no desenvolvimento regional (art. 104-A), ou da CCJ, se a matéria for centrada na política urbana (art. 101, II). O Presidente do Senado pode decidir enviar a proposição a mais de uma Comissão (art. 48, X), caso entenda que o tema é referente à competência de mais de um colegiado.

420 Cabe também à CMA opinar sobre fiscalização de produtos e insumos agrícolas e pecuários, porém com foco no meio ambiente e no desenvolvimento sustentável (art. 102-F, V).

421 A CAS também opina sobre inspeção e fiscalização de alimentos, bem como sobre vigilância sanitária (tema correlato a proteção e defesa da saúde), mas com ênfase em aspectos de saúde pública (art. 100, II e IV).

422 Cabe à CAE também opinar sobre tributos, finanças públicas e Direito Tributário (art. 99, IV), embora a CRA analise essa matéria com ênfase na atividade agrícola. Assim como nos demais casos de competência temática concorrente, o Presidente da Casa pode decidir enviar a proposição a mais de uma Comissão (art. 48, X), caso

área superior a 2.500 hectares (art. 49, XVII, CF)<sup>423</sup>; aquisição ou arrendamento de propriedade rural por estrangeiros; definição de pequena e média propriedade rural; uso ou posse temporária da terra; regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação; colonização e reforma agrária; cooperativismo e associativismo rurais; emprego, previdência e renda rurais; políticas de apoio a pequenas e médias propriedades rurais; política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária, mediante estímulos fiscais, financeiros e creditícios à pesquisa e à experimentação agrícola; pesquisa, plantio e comercialização de organismos geneticamente modificados; extensão rural<sup>424</sup>; organização do ensino rural; e outros assuntos correlatos (art. 104-B).

352. A CRA, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar

---

entenda que o tema é referente à competência de mais de um colegiado.

423 A tramitação de projetos de decretos legislativos de aprovação de alienação ou concessão de terras públicas com mais de 2.500 hectares pode ocorrer sob o rito terminativo (art. 91, § 1º, III). O hectare (símbolo ha) é uma unidade de medida agrária equivalente a um hectômetro quadrado (hm<sup>2</sup>), isto é, um quadrado de lado igual a 100 metros, totalizando 10.000 m<sup>2</sup>.

424 **Assistência técnica e extensão rural (Ater)** é o serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (art. 2º, I, Lei nº 12.188/2010). A diferença básica entre **assistência técnica rural** e **extensão rural** é que a primeira se destina à resolução de questões mais pontuais do produtor rural e a segunda refere-se a um processo mais contínuo de educação. A extensão rural é, portanto, um processo contínuo de educação e capacitação do público rural, para aumentar a eficiência e a produtividade agrícola e melhorar a qualidade de vida das famílias rurais, gerando externalidades econômicas para toda a população (ex.: barateamento dos alimentos na economia).

diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91). O **Quadro 17** resume as competências da CRA.

**Quadro 17: Competências da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal**

Competências	Natureza	Dispositivos
Opinar sobre proposições relativas a <b>agricultura, reforma agrária, pecuária, pesca e abastecimento</b> .	Legislativa	Art. 49, XVII, CF; art. 104-B.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.

353. Vamos examinar agora as competências da **Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)**. Cabe à CCT, no âmbito da função **legislativa**, opinar sobre proposições referentes a **ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática**, tais como: desenvolvimento científico e tecnológico e inovação tecnológica; política nacional de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática; organização institucional dos setores referentes a tais áreas; acordos de cooperação e inovação com outros países e organismos internacionais nessas áreas; propriedade intelectual; criações científicas e tecnológicas; informática; atividades nucleares de qualquer natureza; transporte e utilização de materiais radioativos; apoio e estímulo à pesquisa e à criação de tecnologia; comunicação, imprensa, radiodifusão, televisão; regulamentação, controle e questões éticas referentes a pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, inovação tecnológica, comunicação e informática; e outros assuntos correlatos (art. 104-C).
354. É atribuição da CCT analisar projetos de decretos legislativos referentes a outorga e renovação de concessão, permissão e



autorização de serviços de **radiodifusão** sonora (rádio) e de sons e imagens (TV)<sup>425</sup> (art. 49, XII; art. 223, CF; art. 104-C, VII; art. 213, II, RISF). A matéria tramita no Senado sob o rito abreviado<sup>426</sup> (**terminativo**), isto é, com dispensa da deliberação do Plenário (art. 91, III). É tarefa de **fiscalização e controle** materializada por meio da função **legislativa**.

355. A CCT, como as demais Comissões, possui também, em certos casos, **competência legislativa terminativa** para discutir e votar diretamente, em substituição ao Plenário, projetos de lei e outras proposições sobre assuntos de sua competência (art. 49, I; art. 90, I; art. 91). O **Quadro 18** sintetiza as competências da CCT.

---

425 Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessões, permissões e autorizações de serviços de **radiodifusão** sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão). Antes da outorga inicial ou da renovação, deve haver a aprovação do Congresso Nacional, por meio de **decreto legislativo** (art. 49, XII; art. 223, CF; art. 213, II, RISF). O ato de outorga ou renovação é encaminhado à Câmara dos Deputados (art. 64, *caput*, CF, por analogia) mediante **Mensagem** do Presidente da República. A Mensagem é analisada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Primeira Casa (art. 32, III, *h*, RICD), a qual, verificando a regularidade da matéria, conclui pela apresentação de projeto de decreto legislativo de autorização da outorga ou renovação do serviço, o qual deve ser aprovado pelas duas Casas. A matéria já chega ao Senado sob a forma de projeto de decreto legislativo de autoria da Câmara. O ato de outorga ou renovação somente produz efeitos legais após a deliberação do Congresso Nacional (art. 223, § 3º, CF). Estudaremos melhor a tramitação desse tipo de matéria em capítulo próprio.

426 Na Câmara dos Deputados a matéria sobre outorga e renovação de serviços de radiodifusão também tramita no rito abreviado, chamado naquela Casa de rito **conclusivo** (Parecer nº 9/1990 da CCJ da Câmara).

**Quadro 18: Competências da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal**

Competências	Natureza	Dispositivos
Opinar sobre proposições relativas a <b>ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática</b> .	Legislativa	Art. 104-C.
Analisar outorgas e renovações de concessão, permissão e autorização de <b>radiodifusão</b> sonora e de sons e imagens.	Legislativa e fiscalizadora	Art. 49, XII; art. 223, CF; art. 104-C, VIII.
<b>Votar</b> de forma <b>terminativa</b> proposições sobre assuntos de sua competência.	Legislativa	Art. 49, I; art. 90, I; art. 91.

356. Estudemos as competências da **Comissão Senado do Futuro (CSF)**. Cabe à CSF **promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País**, bem como **aprimorar a atuação do Senado** nessas questões (art. 104-D). É uma Comissão destinada a pensar cenários futuros nas áreas de ciência, tecnologia, meio ambiente, economia, humanidades, cidadania e outras, indo além das discussões imediatas sobre temas presentes que, em geral, norteiam as atividades das demais Comissões. Os debates podem também servir de subsídio à instrução de proposições legislativas que tramitem em outras Comissões<sup>427</sup> (art. 93, I). O **Quadro 19** expressa essas competências da CSF.

---

427 A atuação da CSF tem se limitado à realização de audiências públicas sobre os temas de sua competência, não havendo previsão regimental expressa para que esse colegiado opine sobre proposições legislativas, já que o RISF dispõe que tal Comissão se destina apenas a **promover discussões** sobre grandes temas e o futuro do País. Não obstante, por ser uma Comissão do Senado, a CSF tem a **competência legislativa geral** de opinar sobre o mérito de matérias a serem submetidas ao Plenário (art. 90, XII; art. 97) e de discutir e votar, de forma terminativa, projetos que dispensam a apreciação do Plenário (art. 58, § 2º, I, CF; art. 49; art. 90, I; art. 91). Na prática, porém, o Presidente da Casa não tem distribuído proposições à deliberação da CSF.

### Quadro 19: Competências da Comissão Senado do Futuro do Senado Federal

Competências	Natureza	Dispositivos
<b>Promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País.</b>	Legislativa e fiscalizadora	Art. 104-D.
<b>Aprimorar</b> a atuação do Senado em relação aos grandes temas e ao futuro do País.	Legislativa e fiscalizadora	Art. 104-D.

357. Vejamos, por fim, as competências da **Comissão de Segurança Pública (CSP)**. Compete à CSP, em sua **função legislativa**, opinar sobre proposições relativas aos seguintes temas (art. 104-F, I): segurança pública (art. 144, § 7º, CF); polícia civil, militar, federal, rodoviária federal, ferroviária federal e penal<sup>428</sup>; policiamento

---

428 São polícias mantidas e organizadas pela União a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Polícia Ferroviária Federal (PFF), a Polícia Penal Federal (PPF) (art. 22, XXII; art. 144, §§ 1º a 3º e 5º-A, CF), a Polícia Civil do DF (PCDF), a Polícia Militar do DF (PMDF) e a Polícia Penal do DF (art. 21, XIV; art. 32, § 4º, CF). Note-se que o RISF não cita as **Polícias Penais**, criadas pela EC nº 104/2019, às quais cabe a segurança dos estabelecimentos penais do respectivo ente federativo (art. 144, § 5º-A, CF), sendo tais polícias oriundas dos antigos agentes penitenciários. A competência da CSP para opinar sobre as polícias penais decorre de evidente analogia (art. 412, VI) com os demais temas de sua competência, inclusive sistema penitenciário (art. 104-F, I, f). Além disso, a União legisla privativamente sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (art. 22, XXI, CF); e a União, os Estados e o DF legislam concorrentemente sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, cabendo à União, neste caso, estabelecer normas gerais para os Estados e o DF (art. 24, XVI e § 1º, CF).

marítimo, fluvial, lacustre, aeroportuário e de fronteiras<sup>429</sup>; corpos de bombeiros militares (art. 21, XIV; art. 22, XXI e XXII; art. 32, § 4º; art. 144, §§ 1º a 3º CF)<sup>430</sup>; guardas municipais; sistema penitenciário<sup>431</sup>; sistema socioeducativo; área de fronteiras; inteligência de segurança pública; políticas de valorização, capacitação e proteção das forças de segurança; políticas públicas de prevenção à violência e de promoção da paz social; combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro; prevenção, fiscalização e combate ao tráfico ilícito de drogas; controle e comercialização de armas; proteção a testemunhas e a vítimas

---

429 A EC nº 19/1998 substituiu a expressão “polícia aérea” por “polícia **aeroportuária**”, para definir a competência da Polícia Federal (art. 144, § 1º, III, CF) e eliminar a ambiguidade entre as funções dessa instituição e as da Aeronáutica (Força Aérea), à qual cabe o monitoramento e o patrulhamento ostensivo do espaço aéreo, inclusive a interceptação e a coerção para pouso de aeronaves hostis. Estando a aeronave em solo, passa a incidir a competência da Polícia Federal (PF). Também em relação à polícia **marítima** pode haver ambiguidade, neste caso, entre as tarefas da PF e as da Marinha do Brasil, sendo a atuação daquela principalmente em portos, razão por que alguns defendem que a expressão “polícia marítima” (art. 144, § 1º, III, CF) deveria ser substituída por “polícia portuária”, para definir a competência da PF. Na distribuição de proposições às Comissões do Senado, é preciso analisar o teor da matéria para definir se ela deve ser enviada à CSP ou à CRE, à qual compete emitir parecer sobre Forças Armadas (art. 103, V).

430 Compete à União organizar e manter o corpo de bombeiros militar do DF (art. 21, XIV; art. 32, § 4º, CF) e legislar privativamente sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (art. 22, XXI, CF).

431 Além disso, a CCJ tem competência para opinar sobre Direito Penitenciário (art. 24, I, CF; art. 101, II, *d*, RISF). O Presidente da Casa pode decidir enviar a proposição a mais de uma Comissão (art. 48, X), caso entenda que o tema é referente à competência de mais de um colegiado.

de crime, e a suas famílias; cooperação técnica internacional em matéria de segurança pública, compartilhamento de informações processuais e adesão a acordos internacionais sobre esses temas, ressalvada a competência da CRE.

358. É da alçada da CSP também, em sua **função fiscalizadora**: receber e avaliar denúncias relativas a crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública (art. 104-F, II); fiscalizar e acompanhar o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e os demais programas e políticas públicas de segurança pública, bem como o controle externo das forças de segurança (art. 129, VII, CF) e o controle da alocação dos investimentos e de seus resultados; e acompanhar as avaliações do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (art. 104-F, V e VI).
359. Cabe ainda à CSP, em atividade de natureza **administrativa**, realizar pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência; e colaborar com entidades não governamentais (ONGs) que atuem nas matérias de sua competência (art. 104-F, III e IV). O **Quadro 20** resume as competências da CSP.

### **Quadro 20: Competências da Comissão de Segurança Pública do Senado Federal**

<b>Competências</b>	<b>Natureza</b>	<b>Dispositivos</b>
Opinar sobre proposições relativas a <b>segurança pública, polícias, bombeiros militares, guardas municipais; sistemas penitenciário e socioeducativo</b> e outros correlatos.	Legislativa	Art. 104-F, I.
Receber e avaliar <b>denúncias</b> sobre situações referentes à segurança pública.	Fiscalizadora	Art. 104-F, II.

Fiscalizar os <b>programas e políticas</b> de segurança pública e o controle externo das forças de segurança.	Fiscalizadora	Art. 104-F, V e VI.
Realizar <b>estudos</b> e colaborar com ONGs nas matérias de sua competência.	Administrativa	Art. 104-F, III e IV.

## X. Reuniões das Comissões

360. **Reunião** é o encontro dos parlamentares na sala de uma Comissão. Difere-se de **sessão**, que é o encontro dos parlamentares no Plenário da Casa. Temos assim as sessões do Plenário e as reuniões das Comissões. Em geral, as Comissões do Senado se reúnem nas dependências do edifício da Câmara Alta<sup>432</sup> (art. 106).
361. As reuniões das Comissões podem ser ordinárias ou extraordinárias. **Reunião ordinária** é a realizada **semanalmente**, em dia e horário **regimentalmente previstos** (art. 107, I). **Reunião extraordinária** é a realizada em dia da semana e hora diversos dos previstos para a reunião ordinária, mediante **convocação especial**, para dia, horário e fim indicados nessa convocação, a qual observa, no que for aplicável, o disposto no Regimento sobre a convocação de sessões extraordinárias do Senado<sup>433</sup> (art. 107, II). Compete ao

---

432 Eventualmente, as reuniões podem ocorrer fora do Senado Federal, seja em função de ocorrência que impossibilite o funcionamento da Comissão na sede (art. 1º, parágrafo único), seja em razão de conveniência política e parlamentar, como no caso de audiências públicas realizadas nos Estados, normalmente com as finalidades de dar mais visibilidade pública ao tema, avaliar a ação governamental *in loco* e reforçar a relação dos Senadores com o eleitorado.

433 Algumas das regras de convocação das sessões plenárias extraordinárias do Senado são: i) o Presidente pode convocar para qualquer tempo sessão extraordinária quando, a seu juízo e ouvidas as lideranças partidárias, as circunstâncias o recomendem ou haja necessidade de deliberação urgente (art. 154, § 3º); ii) o Presidente deve prefixar dia, horário e Ordem do Dia para a sessão deliberativa extraordinária, dando-os a conhecer previamente ao Senado, em sessão ou por meio de qualquer

Presidente da Comissão convocar as reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de qualquer membro da Comissão (inclusive suplente), neste caso com a aprovação do colegiado (art. 89, VII). As CPIs devem se reunir em horário diverso do estabelecido no RISF para o funcionamento das Comissões permanentes (art. 107, II). Se possível, é interessante que as demais Comissões temporárias também sigam essa diretriz, para permitir que o Senador que seja simultaneamente membro de Comissões permanentes e temporárias possa comparecer a todas as reuniões. Em qualquer hipótese, a reunião de Comissão permanente ou temporária não pode coincidir com a Ordem do Dia das sessões deliberativas **ordinárias** do Senado (art. 107, parágrafo único)<sup>434</sup>.

362. Segundo o RISF, as **reuniões ordinárias** das Comissões permanentes, exceto a CDIR e a CSF, devem ocorrer semanalmente, durante a sessão legislativa ordinária<sup>435</sup>, nos dias e horários mostrados no **Quadro 21** (art. 107, I). Como normalmente os Senadores, nas segundas e sextas, estão em suas bases eleitorais, em seus respectivos Estados, essas reuniões costumam se concentrar de terça a quinta-feira. Note-se que alguns horários são quase sobrepostos, com diferença às vezes de apenas meia hora, o que pode dificultar o comparecimento de um Senador

---

meio de comunicação (art. 189).

434 Vem sendo adotado o entendimento de que somente a reunião **deliberativa** de Comissão (com pauta de proposições a deliberar) não pode ocorrer juntamente com a Ordem do Dia de sessão deliberativa ordinária do Senado. Não sendo, portanto, de caráter deliberativo a reunião da Comissão (por exemplo, uma audiência pública), o prosseguimento desta, mesmo com a Ordem do Dia do Plenário, tem sido admitido.

435 Não confundir sessão legislativa ordinária com sessão plenária. A primeira é o período anual de funcionamento do Congresso Nacional; a segunda é o encontro dos parlamentares no Plenário da respectiva Casa.



que faça parte de duas ou mais Comissões que possuam horários coincidentes.<sup>436</sup>

**Quadro 21: Reuniões Ordinárias da  
Comissões Permanentes do Senado Federal**

<b>Comissão</b>	<b>Dia</b>	<b>Horário</b>
CAE	Terça	10h00
CE	Terça	11h00
CTFC	Terça	11h30
CDH	Terça	12h00
CI	Terça	14h00
CCJ	Quarta	10h00
CMA	Quarta	11h30
CDR	Quarta	14h00
CCT	Quarta	18h00
CSP	Quinta	09h00
CRE	Quinta	10h00
CAS	Quinta	11h30
CRA	Quinta	12h00

363. Não há previsão regimental de dia e hora de reuniões ordinárias para a **Comissão Diretora** e a **Comissão Senado do Futuro**. Esses

---

436 Em alguns casos, os horários regimentais das reuniões ordinárias acabam virando meras referências. Alguns Presidentes de Comissão, por costume, têm exercido a prerrogativa de não realizarem as respectivas reuniões ordinárias nos dias e horários previstos e convocarem apenas reuniões extraordinárias, sempre no mesmo dia e horário da semana, de modo que estas, na prática, acabam virando o encontro ordinário do colegiado.

colegiados só funcionam quando convocados extraordinariamente pelos seus respectivos Presidentes, podendo eles também estabelecer em ato da Comissão quando se darão regularmente os seus encontros.

364. As **reuniões das Comissões** são iniciadas com a presença de no mínimo **um quinto** de sua composição (arredondando-se a fração para cima) (**quórum de abertura** ou **de funcionamento**), salvo no caso de **audiência pública**, em que os trabalhos podem ser realizados com a presença de no mínimo **dois** membros (art. 93, § 3º, art. 108, *caput*). O registro de presença dos integrantes da Comissão pode ser feito por sistema biométrico de identificação (usualmente a leitura de digital) (art. 108, § 2º). A pauta da reunião deve ser disponibilizada em meio eletrônico (em geral, em arquivo Word ou PDF) no portal do Senado, com antecedência mínima de dois dias úteis, salvo em caso de urgência (art. 108, § 1º). Vencida a pauta da reunião<sup>437</sup>, o encontro é **encerrado**. É possível também **suspender** a reunião para continuação em oportunidade futura (no mesmo ou em outro dia), mas, nesse caso, no momento da suspensão já devem ser definidas a data e a hora da continuação (art. 108, § 3º).
365. Como regra, as reuniões das Comissões são **públicas** (art. 110). O RISF prevê, contudo, que certos temas devem ser deliberados em **reunião**

---

437 Não necessariamente todos os itens da pauta são deliberados. É possível o **adiamento** de determinadas matérias por decisão da Comissão. A não deliberação pode se dar também por falta de número, pois o colegiado necessita da presença da maioria absoluta de seus membros para decidir (**quórum de deliberação** ou **de votação**) (art. 47, CF; art. 109, RISF). Tem sido admitida, por outro lado, a inclusão de itens em **extrapauta**, com a concordância da Comissão, em geral para assuntos não polêmicos, como requerimentos de audiências públicas e projetos de matérias honoríficas (denominação de vias, datas comemorativas etc.).

**secreta**, quais sejam: i) declaração de **guerra** ou celebração de **paz**; ii) trânsito ou permanência temporária de **forças estrangeiras** no território nacional;<sup>438</sup> iii) escolha de chefes de missões diplomáticas permanentes (**Embaixadores**)<sup>439</sup> (art. 49, II; art. 52, IV, CF; art. 116; art. 383, III e § 1º, RISF); e iv) conhecimento de **documento sigiloso** (art. 144, III). As reuniões também podem ser secretas por **deliberação da Comissão**<sup>440</sup> (art. 110).

---

438 As deliberações sobre autorização do Presidente da República para declarar guerra ou celebrar a paz e sobre trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional são consideradas matérias em **urgência urgentíssima** (urgência tipo 1, a mais grave) pelo Regimento Interno, independentemente de requerimento (art. 353, I, *a*). No Senado, o costume é **interromper** a fase de Comissões da matéria em urgência e remetê-la ao Plenário. Não obstante, a previsão regimental de reunião secreta de Comissão para essas matérias (art. 116, I e II) e também a de **vista de matéria urgente em Comissão** (art. 132, § 2º) indicam que a proposição urgente, em princípio, poderia continuar a ser apreciada pelas Comissões do Senado enquanto o Plenário também delibera sobre ela (como ocorre, aliás, na Câmara dos Deputados – art. 139, III e IV, RICD). Não é esse, porém, o procedimento adotado na Segunda Casa, que tem efetivamente interrompido a fase de Comissões de proposição que recebe a urgência regimental.

439 Não obstante a previsão regimental, tem sido adotado o entendimento de que as reuniões da CRE para opinar sobre a escolha de Embaixadores necessitam ser secretas apenas na eventual parte da sabatina em que sejam feitas aos indicados **perguntas sensíveis** às relações exteriores ou à Defesa Nacional. Por ato próprio, a Comissão tem entendido que essas reuniões **poderão** (em vez de deverão) ser secretas (art. 15, § 2º, Ato da CRE nº 7/2017). Tal entendimento, embora se afaste da literalidade do RISF, homenageia o princípio constitucional da **publicidade** da administração pública (art. 37, *caput*, CF).

440 Por exemplo, a reunião da CRE para opinar sobre a escolha do **Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin)** (art. 52, III, *f*, CF; art. 11, parágrafo único, Lei nº 9.883/1999; art. 103, VIII, RISF) é secreta por decisão da Comissão, formalizada

366. É facultado a **qualquer Senador**, mesmo que não pertença à Comissão, **assistir** às suas reuniões, **discutir** os assuntos em debate e, ainda, enviar ao colegiado, por escrito, informações ou esclarecimentos, os quais serão impressos com os pareceres, se o autor o requerer e a Comissão o deferir (art. 112). O Senador não membro do Comitê tem direito a **voz**<sup>441</sup> em suas reuniões, não tendo, porém, direito a **voto**, justamente por não ser integrante do grupo. Também os **Deputados Federais** interessados na matéria em pauta podem participar dos trabalhos de Comissão do Senado, inclusive podendo discutir a matéria, mas sem direito a voto (art. 138, RCCN). Entretanto, nas **reuniões secretas** do Senado, os Deputados só podem participar dos trabalhos da Comissão quando não estiverem em debate matérias da competência privativa do Senado Federal<sup>442</sup> (art. 117, parágrafo único).
367. As Comissões permanentes e temporárias são **secretariadas** por servidores efetivos e comissionados da Secretaria do Senado, tendo cada Comissão o assessoramento de até três assessores comissionados designados pelo seu Presidente<sup>443</sup> (art. 114, *caput*).

---

em ato próprio (art. 15, § 3º, Ato da CRE nº 7/2017). Não necessariamente a decisão da Comissão pela realização de reunião secreta precisa estar consubstanciada em um ato escrito, podendo ser tomada pelo colegiado em reunião anterior ou até na própria reunião, a qual, com a decisão, se transforma em secreta (art. 197, II, por analogia – art. 412, VI).

441 Inclui-se, no direito a voz, a possibilidade de formular questões de ordem (art. 89, V; art. 403).

442 As matérias da competência privativa do Senado Federal são previstas no art. 52 e no art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, todos da CF, e reguladas por resolução da Casa.

443 O RASF prevê que, além de servidores efetivos, entre estes o secretário e o secretário adjunto da Comissão, cada Comissão **permanente** possui três cargos comissionados próprios de **assessor parlamentar**, código SF02, os quais podem ser **desmembrados**

Nas **reuniões secretas**, porém, funciona como secretário não um servidor, mas um **membro** (Senador) da Comissão, designado pelo Presidente do colegiado (art. 116, § 2º). Isso porque nessas reuniões, além dos integrantes da Comissão, só é admitida a presença de outros Senadores, de Deputados Federais (se não se tratar de matéria privativa do Senado) e das pessoas a serem ouvidas sobre a matéria em debate (art. 117, *caput*). Compete ao secretário da Comissão, entre outras tarefas (muitas delas previstas no RASF): gerenciar os trabalhos da Comissão, organizar a pauta das reuniões, redigir as atas e manter atualizados os registros de controle de designação de Relatores (art. 114, parágrafo único).

368. A **Consultoria Legislativa** e a **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle** também prestam assessoria às Comissões, sempre que por estas solicitado (art. 114, *caput*). Segundo o RASF, as Consultorias são Órgãos de Assessoramento Superior do Senado Federal, diretamente subordinadas à Presidência da Casa.<sup>444</sup>

---

em cargos menores. Já o assessoramento das Comissões **temporárias** é feito por servidores da Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito (Coceti).

- 444 Cabe à **Consultoria Legislativa (Conleg)** a prestação de consultoria e assessoramento especializado à Mesa, às Comissões e aos Senadores, no âmbito do Senado Federal e do Congresso Nacional, para o desempenho de suas funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora, bem como de consultoria e assessoramento eventual à Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e à Diretoria-Geral (DGER). Já a **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf)** compete prestar consultoria e assessoramento técnico na área de Direito Financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Mesa, às Comissões do Senado, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO – art. 166, § 1º, CF; RCN nº 1/2006) e às demais Comissões Mistas do Congresso Nacional, bem como aos Senadores, no exercício do mandato, além de prestar assessoria eventual à SGM e à DGER. Os integrantes das Consultorias são os **Consultores Legislativos**, servidores efetivos da

369. Das reuniões das Comissões são lavradas **atas** em folhas avulsas rubricadas pelo seu Presidente (art. 115, *caput*). Das atas devem constar: o dia, a hora e o local da reunião; os nomes dos membros presentes e dos ausentes, com ou sem causa justificada; a distribuição das matérias por assuntos e Relatores; as conclusões dos pareceres lidos; as referências sucintas aos debates; e os eventuais pedidos de vista<sup>445</sup>, de adiamento de discussão ou votação e de diligências ou outras providências, salvo quando não se considerar conveniente a divulgação da matéria (art. 115, § 2º). As atas das reuniões são publicadas no Diário do Senado Federal, em até dois dias úteis após a reunião, podendo, excepcionalmente, a juízo do Presidente da Comissão, tal publicação ser adiada por igual prazo (art. 115, § 3º). Já as **atas das reuniões secretas** não são publicadas: após serem aprovadas, ao final do encontro, e assinadas pelos membros presentes, são encerradas em sobrecarta lacrada, datadas e rubricadas pelo Presidente e pelo Secretário da Comissão (que, neste caso, é um dos membros, não um servidor – art. 116, § 2º) e recolhidas ao Arquivo do Senado (art. 116, § 3º).
370. Os trabalhos das Comissões iniciam-se, salvo deliberação em contrário, pela leitura e discussão da ata da reunião anterior, a qual, se aprovada, é assinada pelo Presidente (art. 111). Quando o Presidente da Comissão entender que a importância do assunto

---

Casa selecionados periodicamente por concurso público.

- 445 **Vista** é a entrega da proposição a um ou mais Senadores para que ele ou eles examinem melhor seu conteúdo, antes de decidir como votar, podendo ser utilizada também como mecanismo de adiamento do trâmite legislativo, enquanto se estabelecem negociações políticas adicionais sobre o tema. Enquanto durar a vista (o prazo usual de vista no Senado é de cinco dias – art. 132, § 1º), o trâmite da proposição fica adiado. O **pedido de vista** pode ser feito por um único Senador (vista **individual** – art. 132, § 1º) ou por mais de um Senador (vista **conjunta** ou **coletiva** – art. 132, § 4º).

em pauta justifique o **registro taquigráfico** dos debates, ele pode solicitar ao Primeiro-Secretário as providências necessárias para esse registro<sup>446</sup> (art. 115, § 1º).

371. O estudo de qualquer matéria pode ser feito em **reunião conjunta** de duas ou mais Comissões, por iniciativa de qualquer delas, aceita pelas demais, sob a direção do Presidente mais idoso (art. 113, *caput*).<sup>447</sup> O Presidente do Senado também pode determinar que o estudo das matérias **terminativas** (que dispensam a apreciação do Plenário) seja feito em reunião conjunta das Comissões (art. 49, II; art. 113, *caput*).
372. Nas **reuniões conjuntas**, o cômputo de presença é feito para cada colegiado, devendo cada Comissão estar presente pela maioria absoluta de seus membros. O estudo e a discussão da matéria são feitos conjuntamente, mas a votação ocorre **em separado**, na ordem constante do despacho do Presidente (art. 48, X). Conforme o que as Comissões acordem, pode ser escolhido um Relator único para a matéria ou um Relator para cada Comissão envolvida. Assim, pode haver um único parecer conjunto para todos os Comitês, mas consignando-se nele a manifestação de cada um deles; ou um **parecer separado para cada** colegiado. Em qualquer caso, devem ser mencionados no parecer os votos **vencidos**, os votos **em separado**, os votos **pelas conclusões** e os votos **com restrições**<sup>448</sup> (art. 113, parágrafo único).

---

446 Tem sido praxe disponibilizar no site do Senado não apenas as notas taquigráficas das reuniões, mas também o áudio e o vídeo delas.

447 Ex.: **REQ nº 113/2019-CAE**, de realização de reunião conjunta da CAE e da CRA para a apreciação do PL nº 2963/2019; **RQJ nº 12/2014** e **RQE nº 23/2014**, para o exame em reunião conjunta da CCJ e da CAE das Emendas de Plenário nºs 6, 7 e 8 ao PLC nº 99/2013 (Complementar).

448 **Voto vencido** é o que expressa posição diversa da adotada pela Comissão. Ocorre

373. Os pareceres proferidos nas **reuniões secretas** (conjuntas ou não) não são conclusivos<sup>449</sup>. Nessa hipótese, após a leitura do relatório, a Comissão delibera em **escrutínio secreto**, completando-se o parecer com o resultado da votação, não sendo consignadas restrições, declarações de voto ou votos em separado<sup>450</sup> (art. 116, § 1<sup>a</sup>).

---

normalmente em relação ao voto do Relator que não é acolhido pelo colegiado. **Voto em separado** é o elaborado por escrito por um Senador, como proposta alternativa – mas não necessariamente contrária – ao relatório do Relator. Caso o Relator seja vencido (derrotado) na votação, o eventual voto em separado existente pode vir a ser acolhido pela Comissão, tornando-se o parecer vencedor (art. 57, XII, RICD; art. 132, § 5<sup>o</sup>, RISF). O voto vencido do Relator passa a ser considerado também um voto em separado (art. 57, XIII, RICD), salvo se vencido apenas **em parte**, quando então o Relator reelabora seu texto, consignando o que foi decidido pela Comissão (art. 57, XI, RICD; art. 128, RISF). **Voto pelas conclusões** é o que não endossa ou mesmo discorda dos argumentos do Relator, mas concorda com suas conclusões para a matéria (ex.: aprovação ou rejeição), sendo considerado favorável à peça do Relator (art. 57, XIV, *a*, RICD; art. 132, §§ 6<sup>o</sup> e 7<sup>o</sup>, RISF). **Voto com restrições** é o que concorda com a posição do Relator, salvo apenas quanto a alguns pontos de análise dos quais discorda, sendo, portanto, também um voto favorável em relação ao Relator (art. 57, XIV, *a*, e XV, RICD; art. 132, §§ 6<sup>o</sup> e 7<sup>o</sup>, RISF). Estudaremos melhor todas essas espécies de votos na parte de processo legislativo.

449 O parecer da Comissão é **conclusivo** quando conclui sobre qual a decisão a ser tomada pelo Plenário sobre a matéria. As conclusões mais comuns são pela aprovação total (sem emendas) ou parcial (com emendas) e pela rejeição da proposição. O parecer pode ainda opinar pelo arquivamento, pelo destaque para proposição em separado, pela apresentação de nova proposição e pela prejudicialidade da matéria (art. 133; art. 334). Veremos futuramente em que consistem tais conclusões, na parte da obra sobre processo legislativo. O Plenário não é obrigado a acatar a conclusão opinada pela Comissão.

450 **Declaração de voto** é a explicação escrita das razões do voto de um Senador, apresentada por ele **após** o resultado da votação **ostensiva**, para registro oficial da



374. O **tratamento de documento de natureza sigilosa pelas Comissões** observa as normas seguintes: i) não é lícito transcrever o documento, no todo ou em parte, nos pareceres e expediente de curso ostensivo; ii) se o documento foi encaminhado ao Senado em virtude de requerimento formulado por Senador perante sua Comissão, o Presidente do Comitê deve dar conhecimento do seu recebimento ao requerente, **em particular**, caso a matéria apenas a ele interesse; iii) quando a matéria sigilosa interessa a toda a Comissão, o Presidente deve dar conhecimento dela ao colegiado **em reunião secreta**; iv) se o documento sigiloso é destinado a **instruir o estudo de matéria em curso** no Senado, ele deve ser **encerrado em sobrecarta** rubricada pelo Presidente da Comissão, a qual passa a acompanhar o processo em toda a sua tramitação; v) quando o **próprio parecer** da Comissão contém matéria de natureza sigilosa, ele também deve ser objeto das mesmas cautelas (art. 144, I a V). A inobservância do caráter secreto, confidencial ou reservado de documentos de interesse de Comissão sujeita o infrator à responsabilidade, na forma da lei<sup>451</sup> (art. 144, parágrafo único).

---

posição que o Parlamentar adotou na votação (art. 116, § 1º; art. 293, II; art. 316). Não confundir a declaração de voto com o **voto em separado** (art. 132, § 6º, I). Este é um voto (ou relatório) alternativo ao do Relator, apresentado **antes** de se iniciar a votação, como proposta de parecer caso o Relator seja vencido.

451 O **servidor** do Senado que exerce irregularmente suas atribuições **responde civil, penal e administrativamente** pela irregularidade (arts. 121 a 126-A, Lei nº 8.112/1990), inclusive por **improbidade administrativa**, se for o caso (art. 37, § 4º, CF; Lei nº 8.429/1992). O **Senador** é inviolável civil e penalmente por suas **opiniões, palavras e votos** (art. 53, *caput*, CF) (liberdade de expressão – *freedom from speech*), mas não por suas **condutas**, que podem configurar ilícito gerador de responsabilidade civil, penal ou administrativa, inclusive por improbidade administrativa. O Senador pode também, a depender do caso, ficar sujeito a procedimento disciplinar por **quebra de decoro parlamentar** (art. 55, II e § 1º, CF; RSF nº 20/1993 – Código de Ética e

## XI. Plenário e Sessões Plenárias

375. **Plenário** é o órgão máximo de deliberação da Casa legislativa, composto pela totalidade de seus Parlamentares<sup>452</sup>. Chama-se Plenário também ao local onde todos os membros da Casa se reúnem. O encontro dos Parlamentares em Plenário é chamado de **sessão plenária** ou, simplesmente, **sessão**.
376. É atribuição do Plenário do Senado Federal dar a última palavra nos assuntos de competência da Casa. Além disso podemos relacionar diversas competências específicas do Plenário, algumas das quais descritas a seguir.
377. Cabe ao Plenário deliberar, no âmbito das funções **legislativa e fiscalizadora**, sobre as matérias de competência da União que **tramitam pelo Senado**<sup>453</sup> (materializadas em regra em projeto de

---

Decoro Parlamentar do Senado Federal).

452 É possível utilizar o termo “Plenário” também para a totalidade dos membros de uma Comissão. Neste caso, fala-se em **Plenário da Comissão** (ex.: art. 73, § 2º). A palavra “Plenário” desacompanhada de qualquer qualificativo é referente ao Plenário propriamente dito, composto por todos os membros da Casa.

453 Não tramitam pelo Plenário do Senado as matérias de **competência privativa da Câmara dos Deputados**, veiculadas em projetos de resolução dessa Casa (art. 51, CF) nem as proposições deliberadas em **sessão conjunta** do Congresso Nacional, quais sejam: projetos de **leis orçamentárias** (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais) (art. 166, *caput*, CF; arts. 1º, V; e 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006), projetos de **resoluções do Congresso Nacional** (RCNs) (art. 57, § 3º, II; art. 68, § 2º, CF; art. 128, RCCN), **vetos** (art. 57, § 3º, IV, CF) e **MPVs anteriores à EC nº 32/2001** (art. 2º, EC nº

lei) (art. 48, CF – rol exemplificativo), inclusive as de **competência exclusiva do Congresso Nacional**, veiculadas em decreto legislativo (art. 49, CF; art. 213, II, RISF), as de **competência privativa do Senado Federal**, reguladas em resolução da Casa (art. 52; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, CF; art. 213, III, RISF), as **propostas de emendas à Constituição** (art. 60, § 2º, CF) e as **medidas provisórias** (art. 62, § 9º, CF). Ressalvam-se, porém, as proposições submetidas ao **rito abreviado** (terminativo) das Comissões, desde que não tenham recebido recurso em face da decisão terminativa para que sejam analisadas pelo Plenário (art. 58, § 2º, I, CF; art. 91, RISF).

378. É exercida pelo Plenário a competência **jurisdicional**<sup>454</sup> do Senado para processar e julgar as seguintes autoridades por crimes de responsabilidade (*impeachment*): Presidente da República, Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas<sup>455</sup>, Ministros do STF, Conselheiros

---

32/2001; art. 20, *caput*; art. 22, RCN nº 1/2002).

454 Em regra, a função jurisdicional do Estado brasileiro é exercida apenas pelo Poder Judiciário, em razão da adoção no Brasil do princípio da **jurisdição única** (art. 5º, XXXV, CF), segundo o qual somente um único órgão estatal (no caso, o Judiciário) é competente para dirimir definitivamente os conflitos de interesse na sociedade. Todavia, o julgamento de crimes de responsabilidade de altas autoridades pelo Senado Federal é exceção a essa regra (a única), representando **função jurisdicional atípica** do Poder Legislativo. A sessão de *impeachment* é conduzida pelo Presidente do STF (salvo, obviamente, quando ele próprio é a autoridade processada e julgada) e a condenação, que somente pode ser proferida por dois terços do Senado, limita-se à perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, parágrafo único, CF).

455 Os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica só são julgados pelo Senado quando seus crimes de responsabilidade são conexos com os crimes da mesma natureza praticados pelo Presidente da República ou

do CNJ e do CNMP, PGR e AGU (art. 52, I e II, CF; art. 377, RISF). A sentença é materializada em resolução do Senado.

379. Insere-se nas atribuições do Plenário **convocar Ministros de Estado** ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem pessoalmente informações à Casa (art. 50, *caput*, CF; art. 397, I; art. 400-A, RISF), bem como ouvir Ministros de Estado por **iniciativa destes**, mediante entendimento com a Mesa, para exposição de assunto de relevância dos respectivos Ministérios (art. 50, § 1º, CF; art. 397, II, RISF).<sup>456</sup> É tarefa de **fiscalização e controle**.
380. É da alçada do Plenário resolver, por maioria absoluta da Casa, sobre a **prisão de Senador** detido por flagrante de crime inafiançável<sup>457</sup> (art. 53, § 2º, CF), bem como **sustar a ação penal** em face de Senador por crime ocorrido após a diplomação<sup>458</sup> (art. 53, § 3º, CF). Sobre esse assunto, o STF entende (AC 4327/DF, ADI 5526/DF) possível a

---

pelo Vice-Presidente da República. Não havendo essa conexão, esses Ministros e Comandantes são processados e julgados pelo STF (art. 102, I, c, CF).

456 As Comissões também possuem essa competência (art. 50, *caput* e § 1º, CF; art. 397, § 1º), sendo inclusive mais comum o comparecimento de Ministros de Estado às Comissões do que ao Plenário.

457 Desde a expedição do diploma, os Senadores não podem sofrer **prisão processual** ou **cautelar** (anterior ao trânsito em julgado, adotada para o bom andamento da investigação ou da ação penal) se não há flagrante ou se o crime é afiançável. Essa imunidade alcança inclusive os crimes praticados **antes** da diplomação. Já no caso de **prisão penal** (em razão de juízo de culpabilidade, por condenação criminal transitada em julgado – art. 283, CPP; STF: ADCs nºs 43, 44 e 54), o Senador recebe a pena sem que a Casa possa resolver sobre tal prisão, a qual inclusive é causa de perda do mandato (art. 55, VI, CF; art. 32, VI, RISF).

458 A ação penal em face de Senador por crime ocorrido **antes** da diplomação do atual mandato não pode ser sustada pela Casa (STF: RE 457514 AgR/MT).

adoção de **medidas cautelares** diversas da prisão (art. 319, CPP) contra Parlamentar, devendo a Casa legislativa, com base no art. 53, § 2º, CF, pronunciar-se sobre a manutenção ou a suspensão dessas medidas, quando a execução delas impossibilitar, direta ou indiretamente, o exercício regular de mandato. São deliberações de **Controle Externo**, pois afetam as decisões do Poder Judiciário.

381. Cabe ao Plenário decidir, por maioria absoluta, sobre a **perda de mandato de Senador** que infringir as incompatibilidades constitucionais (art. 54, CF), quebrar o decoro parlamentar ou sofrer condenação criminal transitada em julgado<sup>459</sup> (art. 55, § 2º, CF; art. 32, § 2º, RISF; art. 13, *caput*, RSF nº 20/1993 – Código de Ética e Decoro Parlamentar). Trata-se de atividade **administrativa**, de controle interno (controle feito pela Casa sobre seus próprios membros), materializada por meio da função **legislativa**, uma vez que a perda do mandato se dá por resolução do Senado (art. 17-I, § 2º, RSF nº 20/1993).
382. É tarefa do Plenário conceder prévia **licença para a incorporação de Senador às Forças Armadas**, ainda que ele seja militar e o País esteja em tempo de guerra (art. 53, § 7º, CF). Compete ao Plenário também suspender, pelo voto de dois terços do Senado, as **imunidades de Senadores durante o estado de sítio**, quanto aos atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional e incompatíveis com a execução da medida (art. 53, § 8º, CF; art. 36, RISF). São funções **administrativas**, de controle interno dos

---

459 Nos casos de não comparecimento à terça parte das sessões deliberativas ordinárias (inassiduidade), de perda ou suspensão de direitos políticos ou de decretação da Justiça Eleitoral, a perda do mandato não é decidida pelo Plenário, mas declarada pela **Mesa**, de ofício ou por provocação de qualquer Senador ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada a ampla defesa (art. 55, § 3º, CF; art. 32, § 3º, RISF; art. 13, parágrafo único, RSF nº 20/1993).

membros da Casa.

383. Compete ao Plenário, em sua função de **Controle Externo**, solicitar ao TCU: i) a realização de **inspeções e auditorias** nas unidades **administrativas** dos Poderes e nas entidades da Administração Indireta (art. 71, IV, CF); e ii) a prestação de **informações** sobre a fiscalização e sobre os resultados de auditorias e inspeções (art. 71, VII, CF).
384. É incumbência do Plenário solicitar **consultas à CAE** sobre os aspectos **econômico e financeiro** de matérias que esteja analisando (art. 99, I), bem como solicitar **consultas à CCJ** sobre a **constitucionalidade**, a **juridicidade** e a **regimentalidade** de matérias que esteja analisando (art. 101, I) ou sobre outros assuntos de natureza **jurídica ou constitucional** (art. 101, V). Essas consultas podem ser feitas para a obtenção de subsídios tanto para a instrução de proposições legislativas como para a realização de ações de fiscalização e controle.
385. Compete ao Plenário decidir os **requerimentos** que, nos termos regimentais, dependam de sua deliberação (art. 215; art. 275, II; art. 279; art. 340, entre outros). É atribuição do Plenário ainda decidir os **recursos** em face das decisões do Presidente da Casa (art. 48, XI; art. 405, entre outros) ou da Mesa (art. 40, § 5º, entre outros). São funções em geral de natureza **legislativa** e, eventualmente, de caráter **administrativo**.
386. Incumbe ao Plenário, de resto, exercer diversas **outras atribuições** legislativas, fiscalizadoras e administrativas definidas pelo Regimento Interno e por outras resoluções da Casa, muitas das quais detalharemos ao longo desta obra futuramente. O **Quadro 22** resume as principais atribuições do Plenário.

## Quadro 22: Principais Competências do Plenário do Senado Federal

Competências	Natureza	Dispositivos
Dar a última palavra nos assuntos de competência da Casa.	Legislativa, fiscalizadora ou administrativa	Diversos.
Deliberar sobre as <b>matérias de competência da União</b> que tramitam pelo Senado, salvo as submetidas ao rito abreviado.	Legislativa ou fiscalizadora	Art. 48; art. 49; art. 52; art. 60, § 2º; art. 62, § 9º; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, CF.
Processar e julgar altas autoridades por <b>crimes de responsabilidade</b> ( <i>impeachment</i> ).	Jurisdicional	Art. 52, I, II e par. único, CF; art. 377.
<b>Convocar</b> Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações.	Fiscalizadora	Art. 50, <i>caput</i> ; art. 397, I; art. 400-A.
<b>Ouvir</b> Ministros de Estado que compareçam espontaneamente ao Plenário.	Fiscalizadora	Art. 50, § 1º, CF; art. 397, II.
Resolver sobre <b>prisão processual de Senador</b> por flagrante de crime inafiançável.	Fiscalizadora	Art. 53, § 2º, CF.
Resolver sobre <b>medida cautelar contra Senador</b> que impossibilite o exercício regular de mandato.	Fiscalizadora	Art. 53, § 2º, CF; STF: AC 4327/DF, ADI 5526/DF.
<b>Sustar ação penal</b> contra Senador por crime ocorrido após a diplomação.	Fiscalizadora	Art. 53, § 3º, CF.

Decidir sobre a <b>perda de mandato de Senador</b> que infringir as incompatibilidades, quebrar o decoro parlamentar ou sofrer condenação criminal transitada em julgado.	Legislativa e administrativa	Art. 55, § 2º, CF; art. 32, § 2º, RISF; art. 13, <i>caput</i> , RSF nº 20/1993.
Conceder licença para a <b>incorporação de Senador às Forças Armadas</b> .	Administrativa	Art. 53, § 7º, CF.
<b>Suspender as imunidades</b> de Senadores durante o <b>estado de sítio</b> .	Administrativa	Art. 53, § 8º, CF; art. 36.
Solicitar ao TCU a realização de <b>inspeções e auditorias</b> nas unidades <b>administrativas</b> dos Poderes e órgãos independentes.	Fiscalizadora	Art. 71, IV, CF.
Solicitar ao TCU a prestação de <b>informações</b> sobre a fiscalização e os resultados de auditorias e inspeções.	Fiscalizadora	Art. 71, VII, CF.
Solicitar <b>consultas à CAE</b> sobre os aspectos econômico e financeiro de matérias.	Legislativa ou fiscalizadora	Art. 99, I.
Solicitar <b>consultas à CCJ</b> sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de matérias ou sobre assuntos de natureza jurídica ou constitucional.	Legislativa ou fiscalizadora	Art. 101, I e V.
Decidir <b>requerimentos</b> que dependam de sua deliberação.	Legislativa ou administrativa	Diversos.
Decidir <b>recursos</b> contra decisões do Presidente ou da Mesa.	Legislativa ou administrativa	Diversos.
Exercer <b>outras atribuições</b> regimentais.	Legislativa, fiscalizadora ou administrativa	Diversos.



387. Há cinco espécies de sessões plenárias do Senado Federal: **preparatórias, deliberativas** (as quais se dividem em **ordinárias** e **extraordinárias**<sup>460</sup>), **não deliberativas** (sempre ordinárias), **especiais** e de **debates temáticos** (art. 3º; art. 154, *caput*).
388. A **sessão preparatória** é a que precede o início dos trabalhos legislativos do Senado Federal e se destina à **posse dos novos Senadores** (mesmo os reeleitos) e à **eleição dos membros da Mesa**. A primeira e a terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura são precedidas de sessões preparatórias<sup>461</sup> (art. 3º, RISF). No primeiro ano da legislatura, as sessões preparatórias ocorrem **a partir de 1º de fevereiro**, quando a Casa se reúne para a **posse de seus membros** e a **eleição da Mesa**, esta para mandato de dois anos, sendo vedada a recondução para o mesmo cargo da Mesa na eleição imediatamente subsequente<sup>462</sup> (art. 57, § 4º, CF; art. 3º, IV,

---

460 **Sessão ordinária** é a que possui dia e horário **previstos expressamente** no Regimento Interno e **sessão extraordinária**, aquela sem data e hora definidas, convocada fora da oportunidade em que uma sessão plenária ordinária acontece. A mesma classificação vale para as reuniões das Comissões. Os Regimentos Internos das Casas parlamentares, portanto, estabelecem os dias e horários das sessões e reuniões ordinárias e detalham a forma de convocação extraordinária de uma sessão ou reunião.

461 O RISF chama essa sessão de **reunião** preparatória, mas isso é uma impropriedade, porque o encontro dos Parlamentares em Plenário deve ser denominado de sessão, reservando-se o termo reunião para o encontro dos Senadores em uma Comissão. Além disso, a CF, norma hierarquicamente superior ao Regimento Interno, denomina esse tipo de encontro de **sessão** preparatória (art. 57, § 4º, CF), devendo, por isso, prevalecer tal nomenclatura. O Regimento da Câmara dos Deputados, em consonância com a Carta Magna, utiliza a terminologia sessão preparatória (arts. 4º e 5º, RICD).

462 Tem sido admitida a reeleição para o mesmo cargo da Mesa na virada da legislatura, isto é, no início da primeira sessão legislativa ordinária, justamente sob o argumento

a, e V; arts. 59 e 60, RISF). No terceiro ano da legislatura, **em 1º de fevereiro**, a Casa se reúne novamente em sessões preparatórias, desta vez apenas para a **eleição da Mesa** (art. 3º, IV, b; e VI, RISF). O quórum de abertura da sessão preparatória é de **um sexto** do Senado (art. 3º, I). Para a eleição da Mesa, exige-se o quórum de deliberação de maioria absoluta (art. 47, CF; art. 3º, I; art. 60, *caput*; art. 288, *caput*, RISF). Já tratamos das sessões preparatórias anteriormente nesta obra.

389. A **sessão deliberativa** é a que possui **Ordem do Dia** (pauta de deliberação) previamente designada pelo Presidente da Casa (art. 48, VI; art. 154, §§ 1º e 2º). O **painel eletrônico** do Plenário é acionado nas sessões deliberativas, para registrar os votos dos Senadores (art. 13, § 1º). Quando não há designação de Ordem do Dia, temos a **sessão não deliberativa**, destinada apenas a discursos, comunicações, leitura de proposições e outros assuntos de interesse político e parlamentar (art. 154, § 4º). As sessões ordinárias de segundas e sextas-feiras têm sido não deliberativas, pois nesses dias não se costuma estabelecer Ordem do Dia.
390. A **sessão deliberativa ordinária** é a que possui dia e horário previstos regimentalmente. A regra do RISF é que ela ocorra de segunda a quinta às 14h e na sexta às 9h (art. 154, § 1º). Quando não há designação de Ordem do Dia, as sessões previstas para

---

de que se trata de nova legislatura. Nesse sentido, o art. 5º, § 1º, do RICD prevê que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. Essa é a prática também no Senado, embora não haja regra expressa nesse sentido no RISF. O STF já pronunciou no mesmo sentido (ADI nº 6524), entendendo haver impossibilidade de recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo na eleição que ocorre no início do terceiro ano da legislatura, mas que tal vedação não ocorre em caso de nova legislatura, quando se constitui um Congresso novo.

esses dias e horas passam a ser não deliberativas<sup>463</sup>.

391. A **sessão deliberativa extraordinária** ocorre em horário diverso do fixado para a sessão ordinária, sendo previamente convocada pelo Presidente, de ofício ou por decisão do Senado (art. 48, III; art. 154, § 2º; art. 187, *caput*). É possível ainda convocar a sessão extraordinária para qualquer tempo, mesmo em horário que, em princípio, seria destinado à sessão ordinária, quando, a juízo do Presidente e ouvidas as lideranças partidárias, as circunstâncias o recomendem ou haja a necessidade de deliberação urgente<sup>464</sup> (art. 154, § 3º). O Presidente prefixa dia, horário e Ordem do Dia para a sessão extraordinária, divulgando-os ao Senado em sessão anterior ou por qualquer meio de comunicação (art. 190, *caput*). Note-se que a finalidade da convocação extraordinária de uma sessão é **deliberar** sobre algum assunto de importância, não havendo que se falar em sessão **não** deliberativa extraordinária. A sessão extraordinária tem o mesmo rito e duração da ordinária, mas o Período do Expediente tem a duração máxima de trinta minutos

---

463 Na prática, as sessões deliberativas ordinárias do Senado têm ocorrido apenas de terça a quinta às 14h. As sessões de segunda às 14h e de sexta às 9h têm sido não deliberativas, por ausência de designação de Ordem do Dia para tais dias, já que muitos Senadores estão ausentes da Casa, cumprindo compromissos políticos em seus Estados de origem. Vale lembrar que o Senador só é apenado com a perda do mandato por inassiduidade quando deixa de comparecer à terça parte das sessões **deliberativas ordinárias** (art. 55, III, CF; art. 32, III, RISF).

464 Com base nessa regra, algumas vezes o Presidente da Casa convoca sessão extraordinária para o horário que, em princípio, seria destinado à sessão ordinária, inclusive para contornar a regra regimental de que não pode haver reunião de Comissão em horário coincidente ao da Ordem do Dia de sessão deliberativa **ordinária** (art. 107, parágrafo único), em situações, por exemplo, em que a pauta da Comissão é considerada mais importante do que a matéria da sessão plenária, não sendo do interesse da Casa interromper a reunião da Comissão.

(art. 187). Na sessão extraordinária, só há oradores antes da Ordem do Dia caso não haja número para as deliberações (art. 188). Não é obrigatória a inclusão na Ordem do Dia de sessão extraordinária de matéria não ultimada na sessão anterior<sup>465</sup>, ainda que em regime de urgência ou em curso de votação (art. 189, parágrafo único).

392. O **quórum de abertura** da sessão deliberativa ou não deliberativa é de **um vigésimo**<sup>466</sup> da Casa (art. 155, *caput*). No caso da sessão **deliberativa**, é preciso também, para iniciar a Ordem do Dia, atingir o **quórum de deliberação**, consistente na presença, em regra, da **maioria absoluta** do Senado (**quarenta e um** Senadores) (art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF).<sup>467</sup>
393. A **sessão especial**<sup>468</sup> é a destinada exclusivamente a **comemorações, homenagens** ou **recepção de altas personalidades**, sendo realizada normalmente às segundas ou sextas-feiras, no tempo que seria em geral destinado à sessão não deliberativa<sup>469</sup> (art. 154, § 5º; art.

---

465 No caso das sessões **ordinárias**, devem constar da Ordem do Dia as matérias não apreciadas da pauta da sessão ordinária anterior, com precedência sobre outras dos grupos a que pertençam (art. 166).

466 Por costume, essa fração, que dá 4,05 Senadores, é arredondada para baixo, para **quatro** Senadores.

467 Vale lembrar os diferentes tipos de quóruns nas atividades legislativas. **Quórum de abertura** (ou **de funcionamento**) é o número mínimo de Senadores para o início de uma sessão ou reunião. **Quórum de deliberação ou de votação** é a quantidade mínima de Parlamentares presentes para iniciar a votação de uma matéria. **Quórum de aprovação** é número mínimo de votos necessários para uma proposição ser considerada aprovada.

468 No **Senado**, a sessão plenária destinada a comemorações e homenagens é chamada de **especial**; no **Congresso**, a sessão conjunta dessa natureza é chamada de **solene**.

469 É possível também a interrupção de sessão em curso para comemoração ou recepção de altas personalidades, a juízo do Presidente ou por deliberação do Plenário,

199, *caput* e § 1º). Note-se que é também uma sessão de caráter não deliberativo, mas com finalidade específica, qual seja, uma comemoração ou homenagem ou a recepção de uma personalidade. O parlamentar estrangeiro só é recebido em Plenário quando o Parlamento do seu país dá tratamento igual aos Congressistas brasileiros que o visitem (art. 199, § 6º).

394. A **sessão especial** pode ser realizada por iniciativa do Presidente da Casa ou mediante requerimento de **seis** Senadores, neste caso aprovado pelo Plenário (art. 199, *caput*). Salvo o caso de recepção a Chefe de Estado ou de Governo ou autoridade equivalente, a sessão especial somente pode ocorrer **duas vezes por mês**, às **segundas** ou **sextas-feiras**, quando **não** há Ordem do Dia previamente agendada para esses dias<sup>470</sup> (art. 199, § 1º). A homenagem à mesma efeméride (fato) ou personalidade somente pode ocorrer **uma vez a cada dez anos** (art. 199, § 2º), sendo que a primeira comemoração de homenagem somente pode ocorrer **após 25 anos do fato** (art. 199, § 3º). A sessão especial tem a duração máxima de **duas horas** (art. 199, § 4º) e nela podem ser admitidos convidados à Mesa e ao Plenário (art. 199, § 5º). A sessão especial **independe de número** para sua realização e é convocada em sessão anterior, por meio do Diário do Senado Federal ou por outro meio oficial de comunicação. Somente podem usar da palavra em sessão especial os Senadores previamente designados pelo Presidente ou por Líder de partido ou bloco parlamentar. Não são concedidos apartes nesse tipo de sessão (art. 200).
395. A **sessão de debates temáticos** é a destinada a discussão e votação de **assuntos específicos** considerados **relevantes** e de **interesse**

---

neste caso mediante requerimento de seis Senadores (art. 199, *caput*).

470 Na prática, o limite de duas sessões especiais por mês e a exigência de que elas só sejam realizadas às segundas ou sextas-feiras têm sido flexibilizados, em caso de grande demanda dos Senadores para a realização de sessões especiais.

**nacional.** Ela é realizada por proposta do Presidente do Senado, de um terço dos Senadores ou de Líderes que representem esse número, aprovada pelo Plenário. Os tópicos a serem discutidos na sessão devem ser previamente fixados, havendo a possibilidade de realização de **Ordem do Dia temática** (art. 154, § 7º). A sessão de debates temáticos pode ser **não deliberativa**, caso haja apenas a discussão do tema, sem designação de Ordem do Dia com proposições sobre o assunto<sup>471</sup>; ou **deliberativa**, caso haja marcação de Ordem do Dia para deliberar matérias referentes ao tema. É possível também que uma sessão deliberativa comum seja, durante sua realização, **transformada** em sessão de debates temáticos, por proposta dos mesmos legitimados (art. 154, § 7º). As sessões de debates temáticos têm o mesmo tempo de duração das sessões deliberativas ordinárias (art. 154, § 8º) e seus quóruns são os mesmos das sessões deliberativas e não deliberativas (1/20 do Senado para a abertura e, em regra, maioria absoluta para o início da deliberação, quando for o caso). O **Quadro 23** resume as espécies de sessões plenárias do Senado Federal.

### Quadro 23: Espécies de Sessões Plenárias do Senado Federal

Espécie		Finalidades
Preparatória		Posse de Senadores e eleição da Mesa
Deliberativa	Ordinária	Expediente, discursos e discussão e votação de matérias (Ordem do Dia)
	Extraordinária	
Não deliberativa (ordinária)		Expediente e discursos (sem Ordem do Dia)

471 A sessão de debates temáticos não deliberativa acaba sendo, na prática, uma **audiência pública plenária** sobre o tema selecionado.

Especial		Comemorações, homenagens e recepções
De debates temáticos	Deliberativa	Discussão e votação de temas relevantes
	Não deliberativa	Discussão de temas relevantes

396. Ao declarar aberta a sessão, o Presidente profere as seguintes palavras: “*Sob a proteção de Deus iniciamos nossos trabalhos!*” (art. 155, § 1º). A Presidência pode adiar por até trinta minutos a abertura da sessão, se houver na Ordem do Dia matéria relevante que justifique esse adiamento, a fim de garantir que atendam ao Plenário Senadores em número suficiente para a deliberação (art. 155, § 3º).
397. Como regra, a sessão plenária tem duração máxima de **4h30min**<sup>472</sup> (art. 155, *caput*), salvo se: i) houver aprovação do Plenário para **prorrogação** da sessão (art. 180); ii) quando terminar o tempo da sessão, houver **votação em curso**, caso em que a sessão só se encerra após ultimada a votação (art. 178); ou iii) estiver em apreciação matéria em **urgência tipo 1 ou 2**<sup>473</sup>, ainda que em fase de discussão<sup>474</sup>, quando também a sessão só se encerra após

---

472 É exceção a **sessão especial**, cuja duração máxima é de **duas horas** (art. 199, § 4º).

473 **Urgência** é o regime de tramitação adotado para acelerar a deliberação do Plenário sobre uma matéria. A urgência consiste na **dispensa de interstícios, prazos e formalidades regimentais** para a tramitação da matéria, para que ela seja desde logo considerada, até sua decisão final. **Não se dispensam**, contudo, a emissão de **pareceres**, o **quórum** para deliberação nem a **publicação** e a distribuição de avulsos (cópias) da proposição (art. 152, RICD; art. 337, RISF). O art. 336 do RISF relaciona três tipos de urgência que podem ser atribuídos às matérias que tramitam no Senado Federal, os quais estudaremos futuramente.

474 A **deliberação** de uma matéria compreende sua discussão e sua subsequente votação (art. 271; art. 299). A **discussão** é fase dos trabalhos destinada ao debate da proposição

o término da discussão ou da votação da matéria urgente (art. 179). Esgotado o tempo da sessão ou ultimados a Ordem do Dia e os eventuais discursos posteriores a ela, o Presidente encerra a sessão<sup>475</sup> (art. 177).

398. A **prorrogação da sessão** pode ser concedida pelo Plenário, em votação simbólica<sup>476</sup>, antes do término do seu tempo regimental, por proposta do Presidente ou requerimento de qualquer Senador. A prorrogação é feita sempre por prazo fixo, o qual não pode ser restringido<sup>477</sup>, salvo por falta de matéria a tratar ou de número

---

(art. 165, RICD). A **votação** é a fase de efetiva decisão sobre a matéria, quando são proferidos os votos favoráveis e contrários à proposição, bem como os eventuais votos de abstenção (art. 298). Cada **turno** de deliberação é constituído de discussão e votação (art. 271), sendo que a votação completa o turno regimental da discussão (art. 180, RICD).

475 Na prática, são frequentes os casos em que a sessão deliberativa se prolonga muito além de sua duração máxima regimental, até mesmo sem a aprovação formal de proposta ou requerimento de prorrogação (aprovação tácita da prorrogação), quando estão em debate proposições polêmicas ou de grande relevância política.

476 **Votação simbólica** é aquela por meio da qual o Presidente, após anunciar a votação da proposição, solicita que os Senadores que concordam com a matéria permaneçam como se encontram. Aqueles que discordam devem então se manifestar (levantar-se ou, se já estiverem de pé, levantar o braço) (art. 293, I). Em seguida, o Presidente, por inspeção visual, verifica se a maioria aprovou ou rejeitou a proposição, anunciando o resultado da votação. O Parlamentar que discorda do resultado pode pedir a **verificação da votação**, com o apoio de três Senadores, caso em que a votação é repetida pelo processo nominal, em que todos devem votar individualmente (art. 293, III e IV), normalmente por meio do painel eletrônico (art. 294).

477 Como regra, o tempo que restar para o término da prorrogação é destinado à votação de matérias cuja discussão esteja encerrada (art. 181). Todavia, não havendo proposições nessa situação, ou mesmo, na prática, por decisão do Plenário, a sessão pode, sim, ser encerrada antes do término do tempo fixado para a prorrogação.



para o prosseguimento da sessão. Havendo orador na tribuna no momento do pedido de prorrogação, o Presidente o interrompe para consultar o Plenário sobre a prorrogação. Não é permitido encaminhamento da votação<sup>478</sup> do requerimento. Antes de terminada uma prorrogação, pode ser requerida outra (art. 180).<sup>479</sup>

399. A sessão plenária **não se realiza**: por falta de número (quórum) de funcionamento; por deliberação do Senado; por coincidência, ainda que parcial, de seu período com o de sessão conjunta do Congresso Nacional; ou por motivo de força maior, assim considerado pela Presidência (art. 154, § 6º). Não havendo quórum de abertura, ou havendo motivo de força maior, o Senador que está atuando como Presidente da sessão declara que esta não pode ser realizada, designa a Ordem do Dia da sessão seguinte e despacha, independentemente de leitura, o expediente a integrar a ata da **reunião**<sup>480</sup>, a qual é publicada no Diário do Senado Federal (art. 155, § 2º). Em seguida, o Presidente encerra o encontro.
400. Se, durante a sessão, permanece em Plenário menos do que o quórum mínimo de abertura (1/20 do Senado), o Presidente

---

478 Após a discussão de uma matéria e antes de sua votação, há o chamado **encaminhamento da votação**, que é medida preparatória da votação (art. 309). Por meio do encaminhamento, os Senadores fazem suas considerações finais sobre a proposição em análise e, no caso dos Líderes, orientam suas bancadas sobre a maneira de deliberar a matéria.

479 Na prática, quando necessário, tem sido admitida a prorrogação da sessão de ofício pelo Presidente, com a concordância tácita do Plenário.

480 Quando não comparecem ao Plenário Senadores em número suficiente para abrir a sessão (1/20, ou quatro Senadores), ou quando ela não é realizada por motivo de força maior, o encontro é encerrado antes mesmo de acontecer e leva o nome de **reunião** (art. 155, § 2º; art. 201, § 1º). Esse é o único caso em que o encontro em Plenário é chamado de reunião.

inicialmente **suspende** a sessão, aciona as campanhas de chamada durante dez minutos, após o que, se permanecer a inexistência de número mínimo de funcionamento, a sessão é **encerrada** (art. 155, § 4º). As suspensões ocorridas são descontadas do período do tempo da sessão (art. 155, § 5º).

401. Como regra, as sessões plenárias são **públicas**. Em sessões públicas, além dos Senadores, só são admitidos no Plenário os Suplentes de Senadores, os Deputados Federais, os ex-Senadores (incluídos os Suplentes que tenham exercido o mandato), os Ministros de Estado (estes apenas quando comparecem para os fins regimentais<sup>481</sup>) e os servidores do Senado em serviço na sessão (art. 182).
402. Ao lado do Plenário, há a **bancada da imprensa**, de onde os jornalistas credenciados podem acompanhar a sessão pública, não sendo permitida nela a presença de pessoas estranhas à mídia (art. 183). A reportagem fotográfica no recinto do Plenário e a irradiação sonora, a filmagem e a transmissão em televisão da sessão dependem de autorização do Presidente do Senado (art. 186), o qual normalmente dá autorização prévia para essa divulgação. Acima do Plenário e ao seu redor, temos as **galerias**, de onde qualquer pessoa pode assistir à sessão pública, desde que se encontre desarmada e se conserve em silêncio, sem dar nenhum sinal de aplauso ou de reprovação ao que se passa na sessão. A Polícia do Senado organiza o acesso às galerias, regulando o acesso

---

481 O RISF prevê o comparecimento de Ministro de Estado ao Plenário nas seguintes situações: i) quando ele é **convocado** pela Casa para prestar pessoalmente informações sobre assunto previamente determinado (art. 50, *caput*, CF; art. 397, I, RISF); ii) quando ele próprio **solicita** seu comparecimento para expor assunto de relevância de seu Ministério (art. 50, § 1º, CF; art. 397, II, RISF); e iii) quando ele é intimado a comparecer ao Senado para ser julgado por **crime de responsabilidade** que tenha cometido (art. 52, I, CF; art. 377, I; art. 380, IV, RISF).

das pessoas conforme a capacidade do local. É vedado a qualquer pessoa fumar no recinto do Plenário (art. 184).

403. O RISF prevê que certos temas devem ser deliberados em **sessão secreta**, quais sejam: i) declaração de **guerra**; ii) acordo sobre a **paz**,<sup>482</sup> iii) escolha de chefes de missões diplomáticas permanentes (**Embaixadores**)<sup>483</sup> (art. 49, II; art. 52, IV, CF; art. 197, I, RISF); iv) apreciação de **requerimento** para a realização de sessão secreta (art. 191; art. 197, I, *e*)<sup>484</sup>; v) conhecimento de **documento sigiloso** (art. 198). As sessões também podem ser secretas por **deliberação do Plenário**, mediante proposta da Presidência ou a requerimento de qualquer Senador (art. 197, II).<sup>485</sup>
404. Uma sessão plenária pode desde logo ser convocada como secreta, por iniciativa do Presidente ou mediante requerimento de qualquer Senador (art. 190), ou então ser **transformada em secreta** durante

---

482 As deliberações sobre autorização do Presidente da República para declarar guerra ou celebrar a paz são consideradas matérias em **urgência urgentíssima** (urgência tipo 1, a mais grave) pelo Regimento Interno, independentemente de requerimento (art. 353, I, *a*).

483 Não obstante a previsão constitucional e regimental, as sessões plenárias para a aprovação de escolha de Embaixadores têm sido **públicas**, em homenagem ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, CF).

484 Recebido o requerimento de sessão secreta, o Senado já passa a funcionar secretamente para a sua votação (art. 191).

485 O RISF não diz que a deliberação sobre trânsito ou permanência temporária de **forças estrangeiras** no território nacional deve ocorrer em sessão secreta, mas prevê a reunião secreta da CRE para deliberar sobre esse assunto (art. 103, V; art. 116, II). Entendemos que também a sessão plenária sobre essa matéria pode ocorrer secretamente, aplicando-se o art. 116, II, do RISF por analogia (art. 412, VI). Esse assunto, inclusive, é considerado de **urgência urgentíssima** pelo Regimento Interno, independentemente de requerimento (art. 353, I, *a*).

sua realização, se o Plenário precisa, na ocasião, deliberar sobre os assuntos acima citados, também mediante iniciativa da Presidência ou a requerimento de qualquer Senador (art. 197, II). A finalidade da sessão secreta deve figurar expressamente no requerimento (quando for este o caso), mas não deve ser divulgada, nem o nome do requerente (art. 190, parágrafo único). O requerimento já deve ser deliberado secretamente. Se aprovado, a sessão secreta é convocada para o dia pedido. Se não houver data prefixada, ela se realiza no mesmo dia ou no dia seguinte (art. 191). As Comissões também podem, em seus pareceres, propor que determinado assunto seja apreciado pelo Senado em sessão secreta, caso em que o respectivo processo é entregue ao Presidente da Mesa com o devido sigilo (art. 135).

405. Em **sessão secreta**, em princípio somente os Senadores têm ingresso no Plenário e nas dependências anexas, ressalvados os servidores julgados necessários aos trabalhos e as pessoas autorizadas pelo Senado para assistirem à sessão, neste caso mediante proposta da Presidência ou de Líderes (art. 185). Antes de iniciar a sessão secreta, o Presidente determina a saída do Plenário, das tribunas, das galerias e das respectivas dependências de todas as pessoas estranhas, inclusive os servidores da Casa desnecessários à sessão, podendo permanecer apenas os Senadores, os servidores que o Presidente julgar necessários à realização da sessão secreta (art. 192) e as pessoas autorizadas nos termos acima.
406. No início dos trabalhos de sessão secreta, delibera-se preliminarmente se o assunto que motivou a convocação deve ser tratado secreta ou publicamente. Esse debate não deve exceder a quinze minutos, sendo permitido a cada orador usar da palavra por três minutos contínuos. Caso se entenda que o assunto é realmente objeto de deliberação secreta, prosseguem-se os trabalhos secretamente; caso se decida que a matéria deve ser tratada publicamente, os trabalhos são levantados para que

o assunto seja oportunamente apreciado em sessão pública (art. 193). Antes de encerrar a sessão secreta, o Plenário decide se devem ser conservados em sigilo ou publicados o resultado da sessão, o nome dos que a requereram e, se a sessão tiver ocorrido por proposta de Comissão (art. 135), os pareceres do colegiado e os demais documentos constantes do processo (art. 194). O Senador que tiver participado dos debates da sessão secreta pode, se desejar, entregar seu discurso por escrito, no prazo de 24 horas, para ser arquivado com a ata da sessão (art. 195). A sessão secreta, assim como a pública, tem em geral a duração de **4h30min**, salvo prorrogação (art. 196).

407. Após cada sessão, é elaborada **ata circunstanciada** do encontro em Plenário. A ata é o documento pormenorizado de uma sessão, o qual contém, entre outros pontos, os incidentes, os debates, as declarações da Presidência, as listas de presença e chamada, os textos das matérias lidas e votadas e os discursos. A ata, salvo se for secreta, deve constar do **Diário do Senado Federal**, o qual é publicado diariamente durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e, eventualmente, também nos períodos de recesso, se houver matéria para publicação nesses períodos (art. 201, *caput*).
408. Constam também da ata: i) **por extenso**: as mensagens ou ofícios do Governo ou da Câmara dos Deputados, salvo quando relativos a sanção de projetos, devolução de autógrafos ou agradecimento de comunicação; e as proposições legislativas e declarações de voto; ii) **em súmula** (resumo): todos os demais documentos lidos no Período do Expediente, salvo deliberação do Senado ou determinação da Presidência para que constem por extenso. As informações e os documentos **sigilosos** não são publicados (art. 202).
409. Quando são lidos em sessão **esclarecimentos** da Presidência sobre questão regimental ou discurso de algum Senador, deve constar da ata a indicação de que houve essa leitura (art. 204). A ata

também deve registrar em cada momento a **substituição** ocorrida em relação à Presidência da sessão. Quando a substituição se dá durante discurso, o registro é feito ao fim desse discurso (art. 205). O **nome do Presidente** na ata é registrado entre parênteses, após as palavras “*O Sr. Presidente*” (art. 206).

410. O Senador pode requisitar o discurso que proferiu em sessão para **revisar seu texto** antes da publicação. Neste caso, se o discurso não é restituído ao serviço de taquigrafia até as 18h do dia seguinte, ele deixa de ser incluído na ata da sessão respectiva, que traz então uma nota explicativa a esse respeito, no lugar que corresponderia ao discurso (art. 201, § 2º). Se após trinta dias o discurso não é restituído, a publicação é feita pela cópia arquivada nos serviços taquigráficos, com nota de que o texto não foi revisto pelo orador (art. 201, § 3º). É permitido também ao Senador enviar à Mesa o discurso que deseje proferir na sessão, dispensada sua leitura, para publicação no Diário do Senado Federal e inclusão nos Anais do Senado (art. 203).
411. Não havendo sessão, nos casos de **falta de número** ou de **força maior** (art. 154, § 6º, I e IV), é publicada ata da **reunião**, com os nomes do Presidente, dos Secretários e dos Senadores presentes e com o expediente despachado (art. 201, § 1º).
412. A **ata de sessão secreta** é redigida pelo Segundo-Secretário (normalmente com o apoio dos servidores da Casa presentes à sessão), aprovada com qualquer número, antes de levantada a sessão, assinada pelo Presidente e pelos Primeiro e Segundo Secretários, encerrada em sobrecarta lacrada, datada e rubricada pelos Secretários e, finalmente, recolhida ao arquivo. O discurso escrito de Senador que houver participado dos debates da sessão secreta (art. 195) é arquivado com a ata e os documentos referentes à sessão, em segunda sobrecarta, igualmente lacrada. O desarquivamento desses documentos só pode ser feito mediante requisição da Presidência (art. 208).

413. Os pedidos de **retificação** e as **questões de ordem** sobre a **ata** são decididos pela Presidência (art. 207).
414. Os trabalhos das sessões são organizados em **anais**, por ordem cronológica, para distribuição aos Senadores (art. 209). **Anais** são a publicação oficial da Casa com as decisões legislativas e os pronunciamentos parlamentares, para fins de registro histórico. A transcrição de documento no Diário do Senado Federal para que conste dos Anais é permitida: i) quando ele constitui parte integrante de discurso de Senador; e ii) quando a transcrição é aprovada pelo Presidente do Senado, a requerimento de qualquer Senador. Se o documento a ser transcrito corresponde a mais de cinco páginas do Diário do Senado Federal, o espaço excedente desse limite é custeado pelo orador ou requerente, cabendo à Comissão Diretora orçar o custo da publicação (art. 210).

## XII. Sessões Deliberativas

415. Vimos que **sessão deliberativa** é a que possui **Ordem do Dia** (pauta de deliberação) previamente designada pelo Presidente da Casa (art. 48, VI; art. 154, §§ 1º e 2º). A sessão deliberativa no Senado é composta de **três fases**: i) **Período do Expediente** (art. 156), destinado em geral à leitura do expediente e aos pronunciamentos parlamentares; ii) **Ordem do Dia** (art. 162), reservada principalmente à deliberação de proposições legislativas; e iii) fase que se conhece como “**após a Ordem do Dia**” (art. 176), destinada em regra ao uso da palavra pelos Líderes e pelos oradores inscritos.<sup>486</sup>
416. O **Período do Expediente**, primeira parte da sessão, tem a duração de **120 minutos**, nas sessões **ordinárias**, e de **até trinta minutos**, nas sessões **extraordinárias**, sendo destinado à **leitura do expediente** e aos **discursos** dos oradores inscritos, devendo ser rigorosamente observada a ordem de inscrição (art. 17; art. 156, *caput*; art. 187, parágrafo único).
417. Constituem **matéria do Período do Expediente**: i) a apresentação de projeto, indicação, parecer ou requerimento não relacionado com as proposições constantes da Ordem do Dia; ii) as comunicações enviadas à Mesa pelos Senadores; iii) os pedidos de licença dos Senadores; iv) os ofícios, moções, mensagens, telegramas, cartas, memoriais e outros documentos recebidos pela Casa (art. 156, § 1º). O conjunto dessas matérias e documentos é chamado de

---

486 Quando não é designada Ordem do Dia, temos a sessão **não deliberativa**, composta apenas pelo Período do Expediente.



**expediente.** O expediente é lido pelo Primeiro Secretário, na íntegra ou em resumo, a juízo do Presidente, ressalvado a qualquer Senador o direito de requerer sua leitura integral (art. 156, § 2º).

418. Os **documentos sigilosos** não são lidos nem constituem objeto de comunicação em sessão pública (art. 157), uma vez que devem ser dados a conhecer ao Plenário somente em **sessão secreta** (art. 198). Quanto a esses documentos, observam-se as seguintes normas (art. 157): i) se o documento sigiloso houver sido remetido à Casa a requerimento de Senador, ainda que em cumprimento à manifestação do Plenário, o Presidente da Mesa dá conhecimento do expediente ao requerente, em particular; ii) se a solicitação de envio do documento sigiloso ao Senado houver sido formulada por Comissão, o expediente é encaminhado ao Presidente desse colegiado, em sobrecarta fechada e rubricada pelo Presidente da Mesa; iii) se o documento sigiloso se destina a instruir o estudo de matéria em curso no Senado, ele tramita também em sobrecarta fechada, rubricada pelo Presidente da Mesa e pelos Presidentes das Comissões que dele tomarem conhecimento, sendo feita a devida anotação na capa do processo. Neste caso, terminado o curso da matéria, o material sigiloso é recolhido ao arquivo especial dos documentos com esse caráter, em sobrecarta fechada, rubricada pelo Presidente da Mesa, fazendo-se na capa do processo a devida anotação (art. 262).
419. O tempo do Período do Expediente que se segue à leitura dos documentos é destinado aos **oradores** dessa fase da sessão, podendo cada inscrito usar da palavra pelo prazo máximo de **dez minutos** nas sessões **deliberativas** e de **vinte minutos** nas sessões **não deliberativas**. É cabível a intercalação desses discursos com as **comunicações inadiáveis** (art. 14, IX e § 6º) e com o uso da palavra pelas **lideranças** (art. 14, II) ou por **suas delegações** (art. 14, XIV e §§ 5º e 6º) (art. 14, I; art. 158, *caput*). Além disso, se algum Senador, antes do término do Período do Expediente, solicita à Mesa inscrição

para manifestação de **pesar** ou **comemoração** ou para **explicação pessoal**, o Presidente também deve lhe assegurar a palavra durante essa fase da sessão, intercalando-o com os discursos dos oradores inscritos e a fala dos Líderes ou de suas delegações (art. 158, § 2º). Durante o Período do Expediente, somente três Senadores podem usar da palavra, por cinco minutos cada um, para manifestação de pesar ou comemoração ou para explicação pessoal (art. 158, § 3º).<sup>487</sup>

420. Havendo na Ordem do Dia matéria de **urgência urgentíssima** (art. 336, I), não são permitidos oradores no Período do Expediente<sup>488</sup> (art. 158, § 5º). As inscrições não atendidas em razão dessa situação (matéria urgente) ou em virtude do levantamento ou da não realização da sessão (art. 154, § 6º; art. 155, § 4º; art. 220) são transferidas para a sessão seguinte e as inscrições desta, para a sessão subsequente (art. 158, § 4º).
421. O Período do Expediente pode ser **prorrogado** pelo Presidente uma única vez para que o orador que estiver falando **conclua** seu

---

487 Nota-se, portanto, que, embora deva ser seguida a ordem de inscrição (art. 17), pode haver a **intercalação** entre inscritos e **Líderes**, que são autorizados a, mesmo não inscritos, falar uma vez por sessão (art. 14, II), podendo delegar essa prerrogativa a um de seus liderados (art. 14, XIV). Também podem ser intercalados na ordem dos pronunciamentos os Senadores que tenham **comunicações inadiáveis** a fazer (art. 14, IX). É possível ainda a intercalação (art. 158, § 2º) de Senadores para manifestação de **pesar** ou **comemoração** (aplausos) (art. 14, IX) ou para **explicação pessoal** (art. 14, VIII).

488 Neste caso, entendemos que o Período do Expediente deve ser encerrado antecipadamente, para que se passe desde logo à Ordem do Dia e se delibere imediatamente sobre a matéria urgente (art. 339, I; art. 340, I; art. 345, I). Na verdade, em casos excepcionais (por exemplo, premência de votação de matéria da Ordem do Dia), a Mesa pode, ouvidas as lideranças da Casa, até mesmo **dispensar** a realização do Período de Expediente (art. 174).

discurso, caso não tenha esgotado o tempo de que dispõe, após o que a Ordem do Dia tem início impreterivelmente. Ressalvada essa hipótese, não há previsão de prorrogação dessa fase da sessão (art. 158, §§ 1º e 6º).

422. No Período do Expediente, só podem ser objeto de **deliberação** os **requerimentos** que: i) não dependem de parecer das Comissões<sup>489</sup>; ii) não dizem respeito a proposições constantes da Ordem do Dia; ou iii) não precisam obrigatoriamente ser submetidos ao Plenário em outra fase da sessão<sup>490</sup> (art. 159). Terminados os discursos do Período do Expediente, são lidos os documentos que eventualmente ainda existam sobre a Mesa. Quando há, entre esses documentos, requerimentos a votar, e se mais de um Senador pede a palavra para encaminhar a votação, esta fica adiada para após a Ordem do Dia (art. 161).
423. A fase denominada “**após a Ordem do Dia**” (art. 176), terceira e última fase da sessão, é destinada, preferencialmente, ao uso da palavra pelas lideranças e, havendo tempo, pelos oradores previamente inscritos (art. 17). Durante essa fase, o Senador inscrito pode fazer uso da palavra pelo prazo de **vinte minutos**,

---

489 Como regra, os requerimentos não dependem de parecer de Comissão para serem submetidos ao Plenário. A exceção é o requerimento de sobrestamento do estudo de proposição **de autoria de Senador** (art. 253, parágrafo único, II; art. 335, parágrafo único).

490 Por exemplo, o RISF prevê que os requerimentos que solicitam urgência tipo 2 e os que requerem realização de sessão extraordinária, especial ou secreta devem ser **deliberados após a Ordem do Dia** (art. 255, I; art. 340, II). Já os requerimentos, por exemplo, de urgência tipo 3, de inclusão em Ordem do Dia de matéria sem parecer, de audiência de Comissão que não tenha oferecido parecer no prazo regimental, de retirada de proposição com parecer de Comissão, entre outros, devem ser **incluídos em Ordem do Dia** (art. 255, II, c; art. 340, III).

para as considerações que entender (art. 14, XI). O **Líder** possui o mesmo prazo, não precisando, nesta condição, ter realizado a prévia inscrição, tendo inclusive **preferência** sobre os inscritos<sup>491</sup> (art. 14, II, *b*). Nessa fase, ocorre também a apresentação dos **requerimentos** de inclusão em Ordem do Dia de matéria em condições de nela figurar e de dispensa de publicação de redação final<sup>492</sup> para imediata deliberação do Plenário (art. 235, III, *c*). Os requerimentos de urgência tipo 2 e de realização de sessão extraordinária, especial ou secreta também são previstos para serem submetidos após a Ordem do Dia (art. 255, I; art. 340, II)<sup>493</sup>. O período “após a Ordem do Dia” pode não ocorrer, caso já se tenha ultrapassado o tempo máximo de duração da sessão (4h30 – art. 155, *caput*) ou não haja nenhum Senador que queira fazer uso da palavra após a fase deliberativa (art. 177).

424. A **Ordem do Dia** é a fase da sessão na qual são **deliberadas** (discutidas e votadas) as proposições legislativas (principalmente PECs e projetos). Ela tem início impreterivelmente às **16h**<sup>494</sup>, salvo

---

491 Na prática ocorre a **intercalação** dos discursos dos inscritos com os pronunciamentos dos Líderes (art. 158, *caput*).

492 Em princípio, a redação final de PEC ou projeto (proposições que passam por redação final) aprovada é incluída oportunamente em Ordem do Dia seguinte, podendo o Presidente propor ao Plenário que ela seja lida após a Ordem do Dia da mesma sessão (art. 320). Na prática, o Presidente tem proposto ao Plenário deliberar a redação final imediatamente após a aprovação da matéria, ainda durante a Ordem do Dia, antes de passar ao próximo item da pauta.

493 Todos esses requerimentos também têm sido eventualmente admitidos durante a Ordem do Dia.

494 Não obstante o RISF seja categórico quanto ao horário **impreterível** de início da Ordem do Dia, são frequentes os **atrasos** para o início desse período da sessão, uma vez que, por ser a fase deliberativa, ela necessita, para as votações, da presença no Plenário do quórum de deliberação, normalmente a maioria absoluta da Casa (art.

prorrogação pelo Presidente apenas para que o orador que esteja na tribuna conclua seu discurso, caso não se tenha esgotado seu tempo de uso da palavra (art. 158, §§ 1º e 6º; art. 162).

425. Para a confecção da pauta deliberativa, as matérias são incluídas em Ordem do Dia, **a juízo do Presidente** (art. 48, VI), segundo sua **antiguidade e importância**, devendo ser observada, na ordenação dos itens, a **sequência regimental de precedência**<sup>495</sup>, composta pelos seguintes **grupos** (art. 163, *caput*): i) **medidas provisórias** em regime de **urgência** (a partir do 46º dia da sua vigência<sup>496</sup> – art. 62,

---

288). Embora seja possível conduzir a Ordem do Dia sem número para votar, apenas realizando a **discussão** de matérias (art. 304), o Presidente da sessão, por costume, tem aguardado a presença desse número para anunciar o início da Ordem do Dia.

- 495 **Preferência** ou **precedência** é a **primazia para deliberação** de uma matéria antes das demais (art. 159, *caput*, RICD; art. 130; art. 311, RISF). A prioridade de votação entre as diversas proposições, inclusive entre a matéria principal e suas emendas, é estabelecida previamente pelo Regimento (**preferência regimental padrão**), podendo ser alterada mediante **requerimento** de Senador ou Comissão aprovado pelo colegiado onde as proposições se encontram (**preferência por requerimento**), com a consequente quebra da precedência original. O termo **precedência** é utilizado também na **tramitação conjunta**, caso em que significa a prioridade para uma matéria figurar como a principal de um grupo de proposições que tramitam conjuntamente, à qual as demais são pensadas (art. 260, I).

- 496 Se a medida provisória (MPV) não é apreciada em até 45 dias, contados de sua publicação, ela entra em **regime de urgência**, subsequentemente, em cada Casa do Congresso Nacional, ficando sobrestadas as demais deliberações da Casa em que está tramitando, até que se ultime sua votação (art. 62, § 6º, CF). Esse sobrestamento é chamado de **trancamento da pauta**, o qual, inclusive, justifica a máxima precedência dada pelo RISF a essa matéria, já que os demais assuntos ficam trancados até que se delibere sobre a MPV. Têm sido frequentes os atrasos nos calendários de tramitação das MPVs, de modo que elas costumam vir ao Senado bem depois desses 45 dias, após passarem, também já com atraso, pela Primeira Casa (art. 62, § 8º, CF),

§ 6º, CF); ii) matérias em **urgência constitucional**<sup>497</sup> com prazo de tramitação esgotado, isto é, com mais de 45 dias na Casa (art. 64, § 2º, CF); iii) matérias em **urgência tipo 1** (urgência urgentíssima – art. 336, I); iv) matérias preferenciais com **prazo de tramitação se**

---

chegando na Câmara Alta, conseqüentemente, já sobrestando a pauta do Plenário. Por outro lado, desde 2009, adota-se o entendimento de que as MPVs só trancam a pauta de matérias **que podem ser objeto dessa espécie normativa**. Ficam excluídos do trancamento, portanto, as PECS e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução, bem como os projetos de lei ordinária que tratam de matéria vedada a medidas provisórias. Também não ficam sobrestadas as matérias deliberadas em sessão plenária **extraordinária**, ainda que passíveis de ser objeto de MPV, nem os projetos que tramitam **no rito abreviado**, salvo se vierem ao Plenário mediante recurso de 1/10 da Casa (art. 62, § 1º, CF; Câmara: QO nº 688/2002, QO nº 411/2009; Senado: QO nº 2/2012, QO nº 2/2010, QO nº 1/2006; STF: MS nº 27931/DF).

497 O Presidente da República pode solicitar urgência para a apreciação dos projetos de lei de sua iniciativa (art. 64, § 1º, CF). É o regime de **urgência constitucional** (por ser previsto na própria Carta Magna) ou **urgência presidencial** (por ser proposto pelo Presidente da República), o qual faz o projeto tramitar de maneira acelerada, no chamado **rito legislativo sumário**. Não confundir essa urgência com a **urgência regimental**, prevista apenas no RISF (arts. 336 e seguintes). Solicitada a urgência constitucional pelo Presidente da República, a Câmara e o Senado têm, cada um, 45 dias para se manifestar sobre a proposição. Esgotado esse prazo, ficam sobrestadas as demais deliberações **do Plenário** da Casa onde se encontra o projeto (Câmara: QO nº 609/2005; Senado: QO nº 1/2006), até que se ultime a votação deste pela Casa, salvo as matérias que possuem prazo constitucional determinado (art. 64, § 2º, CF), as quais são representadas hoje apenas pelas medidas provisórias (art. 62, § 3º, CF), que, inclusive, em razão disso, aparecem no art. 163 do RISF como o único caso de precedência superior à dos projetos em urgência presidencial para inclusão na Ordem do Dia (desde que tenham mais de 45 dias de vigência – o que geralmente ocorre no Senado). Estudaremos melhor o rito sumário na parte de processo legislativo.

**encerrando** (art. 172, II – veremos adiante); v) matérias em **urgência tipo 2** (art. 336, II); vi) matérias em **urgência tipo 3**<sup>498</sup> (art. 336, III); e vii) matérias em **tramitação normal**.

426. Dentro de cada grupo acima de matérias da Ordem do Dia, têm **precedência** as que estão em **fase mais avançada** de discussão e votação<sup>499</sup>, da seguinte maneira: i) as matérias de votação em curso têm precedência sobre as de votação ainda não iniciada; ii) as proposições em fase de votação (iniciada ou não) devem preceder as que estão com discussão em curso; e iii) as matérias com discussão em curso têm precedência sobre aquelas de discussão ainda não iniciada (art. 163, § 1º). Para as matérias já em fase de **redação final**, as proposições oriundas da Câmara têm precedência sobre as originadas no Senado<sup>500</sup> (art. 163, § 3º, I).<sup>501</sup>
427. Em cada grupo de matérias em regime de **urgência** (art. 163, I, II, III, V e VI), depois da ordenação na pauta segundo o critério da fase mais avançada de deliberação (art. 163, § 1º), adota-se, como

---

498 As urgências tipo 1, 2 e 3 citadas no texto são as espécies de **urgência regimental** (arts. 336 e seguintes), as quais veremos com mais detalhes futuramente.

499 Cada **turno de deliberação** no processo legislativo é constituído de **discussão e votação** (art. 271), aquela vindo antes desta, de modo que a votação completa o turno regimental da discussão (art. 180, RICD). Logo, uma matéria em fase de votação está em fase de deliberação mais adiantada do que outra ainda em fase de discussão.

500 Em princípio, a redação final de uma proposição aprovada é incluída oportunamente em Ordem do Dia seguinte, podendo o Presidente propor ao Plenário que ela seja lida após a Ordem do Dia da mesma sessão (art. 320). Na prática, o Presidente tem proposto ao Plenário deliberar a redação final imediatamente após a aprovação da matéria, ainda durante a Ordem do Dia, antes de passar ao próximo item da pauta.

501 Não obstante todas as regras de precedência regimental do art. 163, muitas vezes a elaboração da Ordem do Dia não segue com tanto rigor tais critérios, por decisão do Presidente da Casa, geralmente em comum acordo com as lideranças.

segundo critério de precedência para inclusão em Ordem do Dia, a maior **antiguidade da urgência** (art. 163, § 2º), tendo prioridade, portanto, a matéria à qual foi atribuída a urgência há mais tempo.

428. Nos grupos de matérias **sem urgência** (art. 163, IV e VII), também após a ordenação pelo critério de discussão e votação mais avançada (art. 163, § 1º), observa-se a sequência de prioridade **por turnos**, sejam as proposições provenientes da Câmara ou do Senado, conforme o seguinte critério: primeiro as que já estão em **turno suplementar**; depois as matérias em **turno único**; depois as que estão em **segundo turno**; e, finalmente, aquelas em **primeiro turno**<sup>502</sup> (art. 163, § 3º, II e III).
429. O critério de precedência seguinte, caso necessário, após a aplicação dos anteriores, considera a **natureza da proposição**. Nas proposições oriundas da Câmara, os projetos de lei precedem os projetos de decreto legislativo<sup>503</sup>. Nas proposições do Senado, a ordem de prioridade obedece à seguinte sequência: projetos de lei;

---

502 Em regra, as proposições no Senado são subordinadas a um **turno único** de discussão e votação, salvo as **PECs**, que, por exigência constitucional, são sempre submetidas a **dois turnos: primeiro e segundo** (art. 60, § 2º, CF; art. 270; art. 354, RISF). Caso as matérias que tramitam em turno único sejam aprovadas na forma de um **substitutivo** (emenda que substitui o projeto original em sua totalidade), deve haver, além do primeiro turno (que era até então o turno único), um **turno suplementar**, para deliberar novamente sobre o substitutivo (art. 270, parágrafo único; art. 282; art. 317). Estudaremos melhor os diversos tipos de turnos na parte de processo legislativo. Vale notar que esse critério por turnos confere, implicitamente, prioridade maior aos projetos do que às **PECs**, uma vez que aqueles tramitam em turno único (podendo haver turno suplementar) e estas tramitam em primeiro e segundo turnos.

503 Os projetos de resolução da Câmara não são aqui citados porque não tramitam pelo Senado, já que as resoluções são proposições submetidas à análise unicamente da Casa de origem (tramitação unicameral).



projetos de decreto legislativo; projetos de resolução; pareceres<sup>504</sup>; e requerimentos (art. 163, § 4º). As PECs não são citadas pelo RISF nesse critério de precedência pela natureza da matéria, embora já tenham, implicitamente, prioridade menor no critério por turnos anteriormente citado.

430. Finalmente, observados todos os critérios apresentados acima, se ainda ocorre empate quanto à prioridade de deliberação, a precedência da matéria é definida pela **maior antiguidade no Senado** (art. 163, § 5º), de modo que a proposição que tramita há mais tempo na Casa tem prioridade sobre a que está em exame há menos tempo.<sup>505</sup>
431. Se houver projetos regulando a mesma matéria, em **tramitação conjunta** (art. 258), eles figuram na Ordem do Dia **em série**<sup>506</sup>, iniciada pela proposição **preferida** pela Comissão competente, de maneira que a decisão do Plenário sobre esta **prejulgue** (prejudique) as demais<sup>507</sup> (art. 164; art. 260, III e § 2º; art. 334, II e § 1º).

---

504 Normalmente, o **parecer** da Comissão é uma proposição **acessória** de outra, dita principal (sendo esta, em geral, uma PEC ou um projeto), cuja finalidade é opinar sobre a admissibilidade e o mérito desta. Nesse caso, o que entra como item da Ordem do Dia, a ser discutido e votado, é a proposição principal, não o parecer. Não obstante, há casos em que o parecer é a **própria proposição principal**, quando então ele mesmo pode ser discutido e votado (art. 228), por exemplo, um parecer que formaliza um estudo da Comissão (art. 90, XI; art. 97) e que a Casa deseje adotar como orientação oficial sobre o assunto estudado.

505 Ressalte-se novamente que, apesar de todas as regras de precedência regimental do art. 163, a elaboração da Ordem do Dia pode não seguir de modo fiel esses critérios, por decisão do Presidente, em geral após ouvidas as lideranças.

506 **Série** de matérias é a sequência ininterrupta de proposições como itens da pauta da Ordem do Dia.

507 Quando uma Comissão examina matérias que tramitam conjuntamente, ela emite

432. Os **projetos de código** (art. 374) são incluídos com **exclusividade** em Ordem do Dia, isto é, há uma Ordem do Dia exclusiva para a apreciação do projeto de código, que entra, portanto, como **item único** da pauta (art. 163, § 6º; art. 374, IX).
433. Também devem constar da Ordem do Dia as matérias não apreciadas da pauta da sessão ordinária anterior, com precedência sobre outras dos grupos a que pertençam (art. 166). Além disso, segundo o RISF, os pareceres sobre **escolha de autoridades** (art. 383) devem ser incluídos, **em série**, no **final** da Ordem do Dia (art. 165), sem necessidade de que estejam previamente inseridos na pauta<sup>508</sup>. Nenhum projeto pode ficar sobre a Mesa por mais de **um mês**<sup>509</sup>

---

um **parecer único** sobre todas as proposições apensadas (art. 260, § 3º), escolhendo, caso conclua pela aprovação, uma delas para ser a **aprovada**, opinando pela **prejudicialidade** das demais, em função do **prejulgamento** (no caso, a aprovação) da primeira (se o parecer nada declara sobre essas demais matérias, sua prejudicialidade é considerada implícita no voto do parecer). Se o Plenário acata o parecer, a proposição preferida pela Comissão (chamada, por isso, de preferencial) é então tida como a matéria formalmente aprovada e as demais ficam **prejudicadas** (art. 334, II e § 1º). **Prejudicialidade**, portanto, é o fenômeno que prejudica (impede) a decisão da Casa sobre determinada matéria ainda pendente de deliberação, a qual deixa de ser decidida, por perda de objeto, seja por já ter a Casa perdido o momento oportuno de deliberar o assunto (perda de oportunidade), seja por já ter ela adotado outra decisão anterior sobre a mesma matéria (prejulgamento) (art. 334, I e II). A proposição prejudicada é definitivamente **arquivada** (art. 334, § 4º).

508 Tem sido costume, porém, colocar a matéria sobre escolha de autoridades no **início** da Ordem do Dia, uma vez que, como se trata de matéria sujeita a votação secreta (art. 52, III e IV, CF; art. 291, I, e) e, portanto, **nominal** (art. 295), seu anúncio força os Senadores a comparecerem ao Plenário para votar, o que ajuda a obter o quórum de deliberação para os posteriores itens da pauta.

509 Na prática, em função do volume de proposições sobre a Mesa, ou por falta de acordo político sobre a matéria, esse prazo acaba sendo ultrapassado.

sem figurar em Ordem do Dia, salvo para diligência aprovada pelo Plenário (art. 173).

434. Ao ser designada a pauta de deliberação, qualquer Senador pode requerer ao Presidente a inclusão de matéria que já esteja **em condições de figurar na Ordem do Dia**<sup>510</sup> (art. 167), isto é, que já possua **parecer** de Comissão, tenha sido **lida** em Plenário no Período do Expediente, esteja **publicada** no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico e cujo **interstício** regimental<sup>511</sup> já tenha sido cumprido (art. 171). Para a admissão desse requerimento, a matéria já deve ter sido publicada no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico há pelo menos **dez dias**<sup>512</sup> (art. 167, parágrafo único).
435. Admite-se a inclusão em Ordem do Dia de matéria **sem parecer** de Comissão quando ela está em **regime de urgência**, oferecendo-se normalmente o **parecer oral** em Plenário<sup>513</sup> (art. 346, § 2º). No caso

---

510 Esse requerimento é oral e despachado pelo Presidente (art. 214, parágrafo único, III), devendo ser apresentado em Plenário, após a Ordem do Dia (art. 235, III, c, 1), embora às vezes se admita sua formulação durante a própria Ordem do Dia, em geral quando os trabalhos estão tranquilos.

511 **Interstício** é o prazo mínimo entre dois atos de um processo. É de **três dias úteis** o interstício regimental entre a publicação dos avulsos eletrônicos dos pareceres das Comissões e o início da discussão ou da votação da matéria (art. 280).

512 Não obstante, o RISF diz também que o Plenário pode, a requerimento de qualquer Senador, conceder **dispensa** de interstício e de prévia publicação de avulso eletrônico para inclusão de matéria em Ordem do Dia, se a proposição já estiver há **mais de cinco dias** em tramitação no Senado (art. 281).

513 Normalmente, quando se deseja levar a Plenário matéria pendente de parecer de Comissão, busca-se a aprovação de um requerimento de **urgência tipo 3** (art. 336, III), específico para esse caso. As demais hipóteses do art. 172 do RISF, aplicáveis às proposições em rito normal (não urgente), são mais raras de ocorrer.

de matéria em **rito normal** (não urgente), sua inclusão em Ordem do Dia **sem parecer** de Comissão só é admissível nas seguintes hipóteses: i) matéria para a qual a única ou última Comissão que a examina **não profere o parecer** no prazo regimental<sup>514</sup>, dependendo a inclusão em Ordem do Dia de deliberação do Plenário (art. 172, I); ii) projetos em **rito normal** com **prazo de tramitação se encerrando**, incluídos por ato do Presidente, compreendendo os seguintes casos (art. 172, II): ii.1) projeto de **lei ânua (anual)**<sup>515</sup>; ii.2) projeto de lei de prorrogação de prazo de outra lei, se faltarem **dez dias** ou menos para o término de vigência desta<sup>516</sup> ou para o término da sessão legislativa, se o prazo da lei a ser prorrogada for expirar no recesso ou nos dez dias seguintes à instalação da sessão legislativa subsequente; ii.3) projeto de decreto legislativo sobre **tratado internacional**, se faltarem **dez dias** ou menos para o

---

514 O prazo regimental das Comissões para a emissão de parecer é de **vinte dias úteis** para a **CCJ** e **quinze dias úteis** para as **demais Comissões** (art. 118, I e II). Vale destacar que esse prazo frequentemente é ultrapassado, ante o grande volume de matérias a analisar, principalmente na CCJ.

515 **Lei anual** é a que tem vigência por um ano ou durante determinado ano. O principal exemplo de lei anual é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve ser aprovada pelo Congresso Nacional até o encerramento de cada sessão legislativa (art. 35, § 2º, III, ADCT). Todavia, essa matéria não tramita pelo Plenário do Senado Federal, pois é submetida ao Congresso em **sessão conjunta** das duas Casas (art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006).

516 Em princípio, a lei tem vigor por tempo indeterminado, até que outra a modifique ou a revogue, podendo a lei excepcionalmente ter vigência temporária, por período nela mesma definido (art. 2º, Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Além das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e leis de créditos adicionais), há poucos exemplos de leis temporárias no Brasil (ex.: art. 6º da Lei nº 12.990/2014 – cotas raciais em concursos públicos; art. 1º da Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação).

término do prazo no qual o Brasil deve se manifestar; ii.4) **projetos em geral com prazo**, se faltarem **vinte dias** (ou menos) para o seu término; e iii) demais matérias em que o RISF expressamente o permita (ex.: art. 282, parágrafo único; art. 358, § 1<sup>o</sup>; art. 408, § 3<sup>o</sup>). Em todos esses casos, os pareceres também podem ser proferidos **oralmente**, por Relator designado pelo Presidente (art. 140).

436. Nos projetos de decreto legislativo sobre tratado internacional com dez dias ou menos de prazo e nos projetos em geral com vinte dias ou menos de prazo, incluídos em Ordem do Dia sem parecer de Comissão (art. 172, II, *c e d*), caso a matéria seja **emendada**<sup>517</sup> durante a discussão, ela deve, em princípio, ir às Comissões para receber parecer sobre as emendas e, após isso, voltar à Ordem do Dia na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente. Todavia, se o encerramento da discussão ocorre no penúltimo dia do prazo ou da sessão legislativa, a matéria tem a mesma tramitação das proposições em urgência tipo 2<sup>518</sup> (art. 336, II) (art. 172, parágrafo único).

---

517 O Congresso Nacional não emenda o texto do tratado internacional, mas sim o do projeto do decreto legislativo que o aprovará. Por isso, não é possível ao Parlamento inovar o texto do acordo, incluindo novas regras ou alterando as celebradas na negociação internacional. O Poder Legislativo pode apenas aprovar ou rejeitar o tratado, embora possa fazê-lo parcialmente: admite-se que o decreto legislativo estabeleça **ressalvas**, caso o Congresso não concorde com alguma cláusula, ou insira **cláusulas interpretativas**, esclarecendo como determinada regra do acordo deve ser interpretada no Brasil. As emendas a essa matéria, portanto, podem ser apenas de ressalva ou de interpretação.

518 Encerrada a discussão de matéria em urgência tipo 2 com a apresentação de emendas, os pareceres podem ser proferidos imediatamente ou, se a complexidade da matéria exigir, no prazo de 24h, saindo, nesta hipótese, a matéria da Ordem do Dia, para nela figurar na sessão deliberativa ordinária subsequente (art. 348, II). Em qualquer caso, admite-se o parecer das emendas na forma oral (art. 346, § 2<sup>o</sup>).

437. Salvo em casos especiais, assim considerados pela Presidência, não devem constar matérias em **votação** das Ordens do Dia das sessões das segundas e sextas-feiras (art. 168), podendo haver, portanto, apenas matérias em **discussão**, a qual pode ocorrer mesmo sem o quórum mínimo de deliberação. Tal regra se aplica também às matérias que tenham sua discussão encerrada nas sessões ordinárias das segundas e sextas (art. 168, parágrafo único), não sendo tais proposições, portanto, colocadas em votação nesses dias<sup>519</sup>.
438. Em cada sessão legislativa, o RISF prevê que somente podem ser incluídas na Ordem do Dia para deliberação do Plenários proposições protocoladas na Secretaria-Geral da Mesa (SGM) até a data de **30 de novembro**, ressalvadas as matérias de **competência privativa** do Senado Federal relacionadas no art. 52 da CF e, em casos excepcionais, até **três matérias**, por decisão da Presidência e consenso das lideranças (art. 169). A Ordem do Dia deve ser anunciada ao término da sessão anterior e publicada no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico antes de se iniciar a sessão respectiva (art. 170, *caput*). **Não** há designação de Ordem do Dia para a **primeira sessão** de cada sessão legislativa (art. 170, § 1º).
439. No avulso eletrônico da Ordem do Dia, devem constar também:  
i) os projetos em **fase de recebimento de emendas** perante a

---

519 Na verdade, é comum nem mesmo haver designação de Ordem do Dia para as sessões de segundas e sextas, quando então elas se transformam em **não deliberativas**.

Mesa<sup>520</sup> ou Comissão<sup>521</sup>, indicando a Comissão que deve receber

---

520 A apresentação de emendas perante a Mesa (as chamadas emendas de Plenário) é feita nos seguintes casos, no prazo de **cinco dias úteis** (art. 235, II): i) projetos de resolução de **modificação ou reforma do Regimento Interno**, antes de ser enviado à análise das Comissões (art. 401, § 1º); ii) projetos de decreto legislativo de **prestação de contas do Presidente da República** (embora haja pendência no STF – MS 33729/DF – sobre a possibilidade de essa matéria ser apreciada em sessão **conjunta**); iii) projetos em **rito terminativo** já apreciados pelas Comissões, quando há a interposição do recurso de 1/10 da Casa para que o Plenário os delibere (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF); iv) projetos em **rito ordinário** já apreciados pelas Comissões, antes de serem considerados prontos para deliberação do Plenário; v) projetos de **autoria de Comissão**, também antes de serem considerados prontos para deliberação do Plenário (estes normalmente não são enviados a outras Comissões antes da decisão plenária). Todos esses casos serão estudados com detalhes no momento oportuno.

521 **Qualquer** Senador pode apresentar emendas perante Comissão, ainda que não seja membro do colegiado, no **início** da tramitação de algumas matérias, quais sejam (art. 122, II): i) projetos de código (art. 374); ii) projetos de iniciativa do Presidente da República com **urgência constitucional** (rito sumário) (art. 375); e iii) projetos em **rito abreviado** (terminativo) (art. 91). O prazo para a apresentação de emendas conta-se da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, sendo de **vinte dias úteis** para os projetos de **código** e de **cinco dias úteis** para os **demais** projetos citados (art. 122, § 1º). A apresentação das emendas é feita perante a **primeira** Comissão do despacho, quando há mais de uma, no caso de projetos em urgência constitucional (art. 375, I) e de projetos em rito terminativo (art. 375, I, por analogia – art. 412, VI), e perante a **Comissão especial** que aprecia a matéria, no caso de projeto de código (art. 374, III). Esse prazo inicial de emendas de qualquer Senador é chamado comumente de **prazo regimental** de emendas. Após esse prazo, o projeto passa a ser analisado pelas Comissões e somente os membros destas podem apresentar emendas perante os respectivos colegiados. Estudaremos oportunamente todos esses ritos legislativos (rito sumário, rito abreviado e rito especial dos projetos de código).

as emendas, o prazo de sua apresentação e o número de dias transcorridos; ii) os projetos em **fase de apresentação de recurso de decisão terminativa** de Comissão<sup>522</sup> (art. 91, § 4º), também com o prazo de apresentação e o número de dias decorridos; e iii) as proposições previstas para figurar em Ordem do Dia nas **três sessões deliberativas ordinárias seguintes** (art. 122, § 2º; art. 170, §§ 2º e 3º). O Ato da Mesa nº 1/2014 veicula regras adicionais sobre o conteúdo dos avulsos da Ordem do Dia.

440. A sequência dos trabalhos da Ordem do Dia não pode ser alterada, exceto para (art. 175): i) posse de Senador; ii) leitura de mensagem, ofício ou documento sobre matéria **urgente**; iii) pedido de urgência urgentíssima (**urgência tipo 1** – art. 336, I); iv) **adiamento ou inversão** da Ordem do Dia, por deliberação do Senado; v) **retirada** de matéria da pauta para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico ou saneamento de falha de instrução<sup>523</sup>; vi) constituição de **série**<sup>524</sup>, em caso de votação **secreta**;

---

522 Quando há recurso de nove Senadores (1/10 da Casa) em face de decisão terminativa de Comissão (rito abreviado), o projeto vai à decisão do Plenário. Nesse caso, a matéria, que inicialmente só tramitaria pelas Comissões, **perde o caráter terminativo**, em razão do recurso, e vai à apreciação do Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF). O prazo para apresentação do recurso é de **cinco dias úteis**, contado da publicação da comunicação da decisão da Comissão terminativa ao Presidente do Senado (art. 91, §§ 2º e 3º). Veremos o rito abreviado em detalhes na parte de processo legislativo.

523 Ex.: despacho do Presidente do Senado de 10/4/2018 ao PLC nº 79/2016.

524 Caso a sessão, por exemplo, seja transformada em secreta (art. 197, II), em razão da necessidade de o Plenário deliberar sobre assuntos próprios de sessão secreta, essas matérias são agrupadas em série na Ordem do Dia (**constituição de série** de itens secretos), para que sejam decididas em sequência, antes de a sessão poder voltar a ser pública. Outros casos em que se constitui série de matérias na Ordem do Dia são: i) proposições em tramitação conjunta (art. 164; art. 258; art. 260, III e



e vii) debate de matéria em fase de **discussão**, por **ausência de número** para deliberar outra matéria da pauta (art. 304).

441. Em casos excepcionais, assim considerados pela Mesa, e nos **sessenta dias** que precedem as **eleições gerais**<sup>525</sup>, podem ser dispensadas, ouvidas as lideranças partidárias, as fases da sessão correspondentes ao Período do Expediente<sup>526</sup> ou à Ordem do Dia<sup>527</sup> (art. 174).

---

§ 2º); e ii) matérias sobre escolha de autoridades (art. 165; art. 383).

525 Eleições federais, estaduais e distrital, isto é, para Presidente da República, Governadores, Senadores e Deputados.

526 Caso, por exemplo, haja premência na votação de certa matéria da Ordem do Dia, a Mesa, em acordo com as lideranças, pode decidir excepcionalmente dispensar o Período do Expediente.

527 Nos sessenta dias anteriores às eleições gerais, o Senado funciona de acordo com o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) (art. 2º, parágrafo único, RISF). Segundo o art. 2º do RCCN, as sessões sem data legalmente fixada são convocadas pelo Presidente do Senado ou por seu substituto. Desse modo, nos sessenta dias que precedem as eleições gerais, só ocorrem sessões deliberativas do Senado nas datas previamente agendadas pelo Presidente, em acordo com as lideranças da Casa. Caso se opte por realizar sessões regulares nesse período, mesmo assim elas podem ser feitas com dispensa da fase da Ordem do Dia (art. 174), tornando-se, portanto, sessões **não deliberativas**, às quais os Senadores não são obrigados a comparecer, uma vez que a presença só é exigida nas sessões deliberativas e, além disso, ordinárias, sob pena de perda do mandato (art. 55, III, CF; art. 32, III, RISF). Vale lembrar que o Senador também pode deixar de comparecer às sessões ordinárias em caso de licença ou missão autorizada pela Casa (art. 55, III, CF; art. 32, III, RISF). Nesse sentido, o RISF prevê que não é computada a ausência do Senador nos sessenta dias anteriores às eleições gerais (art. 38, parágrafo único). O período em que o Senado está funcionando, porém sem a realização de sessões deliberativas, é conhecido vulgarmente como **recesso branco**.

### XIII. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

442. O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou, simplesmente, **Conselho de Ética** foi instituído pela **RSF nº 20/1993**, conhecida como **Código de Ética e Decoro Parlamentar** do Senado Federal ou, abreviadamente, **Código de Ética**.
443. O **Conselho de Ética** é o órgão do Senado que tem por competência zelar pela observância dos preceitos da Carta Magna, do Código de Ética e do Regimento Interno da Casa, para preservar a **dignidade do mandato parlamentar** no âmbito do Senado (art. 22, RSF nº 20/1993). No exercício do mandato, o Senador deve atender às prescrições constitucionais e regimentais e às contidas no Código de Ética, sujeitando-se aos procedimentos disciplinares nele previstos, em caso de descumprimento dos deveres inerentes ao mandato (art. 1º, RSF nº 20/1993).
444. O Conselho de Ética é constituído por **quinze membros** titulares e igual número de suplentes, eleitos para mandato de **dois anos**, observado, na designação dos membros, tanto quanto possível, o princípio da **proporcionalidade** partidária e o **rodízio** entre os partidos políticos e blocos menores não contemplados pelo cálculo proporcional (princípio da **rotatividade**) (art. 23, RSF nº 20/1993). Além desses integrantes, o **Corregedor do Senado**<sup>528</sup> também participa das deliberações do Conselho de Ética, com direito a voz e voto (**membro nato**), competindo-lhe promover as diligências de sua alçada, necessárias aos esclarecimentos dos

---

528 Estudaremos a Corregedoria Parlamentar do Senado Federal adiante.

fatos investigados (art. 25, RSF nº 20/1993).

445. Cabe ao Conselho de Ética receber e analisar previamente as **representações e denúncias**<sup>529</sup> feitas contra Senador (arts. 14 e 17, RSF nº 20/1993) que possam resultar em **medidas disciplinares**, quais sejam, advertência, censura verbal ou escrita, perda temporária do exercício do mandato e perda definitiva do mandato (arts. 7º a 11, RSF nº 20/1993).
446. A **advertência** e a **censura verbal são aplicadas** pelo Presidente do Senado, pelo Presidente do próprio Conselho de Ética ou pelo Presidente de Comissão, nos seus respectivos âmbitos. A **censura escrita** é imposta pelo Conselho de Ética (decisão colegiada) e homologada pela Mesa (art. 8º; art. 9º, §§ 1º e 2º, RSF nº 20/1993). A **perda temporária do exercício do mandato** e a **perda do mandato** são decididas pelo Plenário ou aplicadas de ofício pela Mesa, conforme o caso (arts. 12 e 13, RSF nº 20/1993).
447. Ressalvadas as normas previstas no Código de Ética, o Conselho de Ética observa, quanto à organização interna e à ordem de seus

---

529 **Representação** é a petição feita contra Senador ao Conselho de Ética pela Mesa ou por partido político com representação no Congresso Nacional em razão de fato que possa levar à perda do mandato ou à perda temporária do exercício do mandato (art. 14, RSF nº 20/1993). **Denúncia** é a petição feita contra Senador ao Conselho de Ética por qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica em razão de descumprimento do Regimento Interno do Senado ou do Código de Ética e Decoro Parlamentar (art. 17, RSF nº 20/1993). Quando o Conselho de Ética apura que o fato narrado em uma representação é sujeito apenas à pena menos grave de advertência ou de censura, ele a converte em denúncia (art. 15-A, § 5º, RSF nº 20/1993). Já quando o Conselho entende que o fato narrado em uma denúncia é sujeito à pena mais grave de perda temporária ou definitiva do mandato, ele a encaminha à Mesa, para que seja oferecida representação (art. 17, § 7º, RSF nº 20/1993).

trabalhos, as disposições regimentais relativas ao **funcionamento das Comissões**, inclusive no que diz respeito à eleição de seu Presidente e à designação dos Relatores (art. 24, RSF nº 20/1993).

448. A atividade do Conselho de Ética é de natureza **administrativa** (controle interno dos Parlamentares). Já a atuação da Mesa e do Plenário, na aplicação das penalidades de **perda temporária do exercício do mandato e perda do mandato**, é de natureza **constitucional-administrativa**, uma vez que são previstas na própria Carta Magna (art. 55, CF), sendo materializada por meio da função **legislativa**, uma vez que a perda do mandato (ainda que temporária) se dá por resolução do Senado (art. 17-I, § 2º, RSF nº 20/1993).

#### **XIV. Outros Órgãos do Senado Federal**

449. Dentre os demais órgãos de relevância no seio do Senado Federal, tratemos agora da Corregedoria Parlamentar, da Ouvidoria, da Procuradoria Parlamentar e da Procuradoria Especial da Mulher.
450. Vejamos primeiramente a **Corregedoria Parlamentar do Senado Federal**. De modo geral, **corregedoria** é o órgão que zela pela observância do ordenamento jurídico e das normas internas da organização por parte de todo o corpo funcional. Para tanto, a corregedoria expede instruções para o adequado funcionamento dos serviços, realiza inspeções administrativas, orienta sobre a melhor forma de execução das atividades, apura e corrige eventuais erros e abusos praticados e, quando for o caso, promove a responsabilidade funcional e aplica as penalidades cabíveis, por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Em resumo, a corregedoria é o **órgão de correição** de uma instituição.
451. A Corregedoria Parlamentar, criada pela **RSF nº 17/1993**, é o órgão de correição da Câmara Alta, especialmente quanto aos assuntos que **envolvam Senadores**. Ela é responsável por: promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito da Casa; dar cumprimento às determinações da Mesa referentes à segurança interna e externa; supervisionar a proibição de porte de arma, com poderes para revistar e desarmar; e fazer sindicâncias sobre denúncias de ilícitos no âmbito do Senado, **envolvendo**

**Senadores**<sup>530</sup> (art. 2º, RSF nº 17/1993). Trata-se de atividade de natureza **administrativa**.

452. A Corregedoria Parlamentar é constituída de **um Corregedor e três Corregedores substitutos**, todos Senadores, os quais são eleitos na forma pela qual o são os demais membros da Comissão Diretora<sup>531</sup> (art. 1º, RSF nº 17/1993). O Corregedor pode, observados os preceitos regimentais e as orientações da Mesa, baixar provimentos no sentido de prevenir perturbações da ordem e da disciplina no âmbito da Casa (art. 3º, RSF nº 17/1993). Os Corregedores substitutos substituem o Corregedor em seus eventuais impedimentos, de acordo com a ordem de precedência dos respectivos cargos na Mesa (art. 4º, RSF nº 17/1993).
453. O Corregedor do Senado participa ainda das deliberações do **Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (membro nato)**, com direito a voz e voto, competindo-lhe promover as diligências de sua alçada, necessárias aos esclarecimentos dos fatos investigados (art. 25, RSF nº 20/1993).
454. Em caso de delito (crime) cometido por ou com a participação

---

530 Quanto aos assuntos disciplinares que envolvam apenas **servidores** da Casa, o RASF prevê que a autoridade que tomar conhecimento de irregularidade deve levá-la ao conhecimento do Diretor-Geral do Senado, o qual, se verificar a efetiva existência de indícios de ocorrência e autoria da infração, informa o fato ao Primeiro-Secretário, quem determina sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar. O processo é conduzido por uma Comissão de três servidores estáveis designados pelo Primeiro-Secretário.

531 Em princípio, os membros da Corregedoria Parlamentar devem ser escolhidos dentre os integrantes da Comissão Diretora, porém, na prática, isso nem sempre acontece, por ausência de interessados. Nesse caso, tem-se admitido que o Corregedor e os Corregedores substitutos sejam Senadores que não compõem a CDIR.

de **Senador** nos edifícios do Senado, cabe ao Corregedor, ou ao Corregedor substituto por ele designado, presidir o inquérito instaurado para apuração dos fatos (art. 5º, *caput*, RSF nº 17/1993). São observados nesse inquérito o Código de Processo Penal (CPP) e os regulamentos policiais do Distrito Federal, no que couber. O escrivão deve ser um servidor estável do Senado, designado pelo presidente do inquérito. Este pode ainda solicitar a cooperação técnica de órgãos policiais especializados ou requisitar servidores de seus quadros para auxiliar na realização do inquérito<sup>532</sup>, o qual, após concluído, deve ser enviado à autoridade competente<sup>533</sup> (art. 5º, §§ 1º a 4º, RSF nº 17/1993).

455. Em caso de **flagrante de crime inafiançável**, o Senador deve ser **preso**<sup>534, 535</sup> e entregue, com o respectivo auto de prisão em flagrante,

---

532 A Polícia do Senado Federal é o órgão que usualmente assessora a Corregedoria Parlamentar, conforme previsão do RASF.

533 Em geral, essa autoridade é o **PGR**, chefe do MPU, uma vez que: é função institucional do Ministério Público promover privativamente a ação penal pública (art. 129, I, CF); os Senadores são submetidos a julgamento criminal perante o STF (art. 53, § 1º, CF); e o PGR é a autoridade do MPU que exerce as funções do Ministério Público junto ao STF (art. 46, LC nº 75/1993).

534 É do Corregedor do Senado a competência para realizar prisões em flagrante nas dependências da Câmara Alta e elaborar o respectivo auto de prisão quando o delito **envolver Senador** (art. 5º, § 5º, RSF nº 17/1993). Nos demais casos, o RASF atribui tal competência à Polícia do Senado Federal.

535 As prisões criminais podem ser **penais**, em razão de juízo de culpabilidade, por decisão judicial definitiva, isto é, de que não caiba mais recurso (decisão transitada em julgado – art. 283, CPP; STF: ADCs nºs 43, 44 e 54); e **processuais** ou **cautelares**, decretadas antes da condenação final, para o bom andamento da investigação ou do processo penal, havendo nessa categoria a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária. Os Senadores, desde a diplomação pela Justiça Eleitoral, não podem sofrer **prisão processual** se não houver flagrante ou se o crime for afiançável

ao Presidente do Senado, o qual deve imediatamente convocar sessão plenária para que a Casa, pelo voto da maioria absoluta dos Senadores, resolva se a prisão deve ser mantida ou relaxada (art. 53, § 2º, CF<sup>536</sup>; art. 5º, § 5º, RSF nº 17/1993).

456. O RISF prevê que, se algum Senador pratica, dentro do edifício do Senado, ato **incompatível** com o **decoro parlamentar** ou com a **compostura pessoal**, a Mesa deve conhecer do fato e abrir **inquérito**, após o que o caso é submetido à deliberação do Plenário, no prazo improrrogável de dez dias úteis (art. 25, RISF). Essa regra deve ser lida hoje à luz da RSF nº 17/1993, que prevê a competência da Corregedoria Parlamentar para conduzir esse inquérito, e da RSF nº 20/1993, que atribui ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar a tarefa de analisar previamente as representações e denúncias contra Senador que possam resultar em medidas disciplinares (arts. 14 e 17, RSF nº 20/1993). Desse modo, caso o Corregedor apure a ocorrência de ato de Senador contra o decoro parlamentar, ele deve, após a conclusão do inquérito, encaminhar os autos ao Conselho de Ética, para o prosseguimento do processo. Vale frisar, por outro lado, que não é obrigatória a prévia existência do inquérito da Corregedoria para a abertura de processo contra Senador no Conselho de Ética, podendo a denúncia ou representação ser feita diretamente a esse colegiado.
457. Tratemos agora da **Ouvidoria do Senado Federal**. Em geral, **ouvidoria** é o órgão de uma instituição destinado a receber queixas,

---

(art. 53, § 2º, CF). Essa imunidade alcança inclusive os crimes praticados antes da diplomação. Já no caso de **prisão penal**, o Parlamentar recebe a pena sem que a Casa possa resolver sobre tal prisão, a qual inclusive é causa de perda do mandato (art. 55, VI, CF; art. 32, VI, RISF).

- 536 O § 5º do art. 5º da RSF nº 17/1993 faz referência ao § 3º do art. 53 da CF, mas, após a EC nº 35/2001, a regra passou a constar do § 2º desse artigo.



reclamações, denúncias, reivindicações, sugestões e até elogios sobre a atuação da entidade e do seu corpo funcional. A ouvidoria funciona como um **canal de comunicação** entre a entidade e a população, que, pode, por meio desse órgão, manifestar suas reivindicações a respeito dos serviços da organização. Após receber e analisar a manifestação, a ouvidoria, se necessário, deve encaminhar o pleito ao **setor competente** para as devidas providências, principalmente porque, muitas vezes, o interessado busca a ouvidoria após ter enfrentado algum problema no relacionamento direto com a área competente para o assunto específico que ele deseja resolver.

458. A Ouvidoria do Senado Federal foi criada pelo **Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 5/2005**, o qual é complementado pelo **Ato da Mesa do Senado Federal (AMS) nº 1/2011**. A Ouvidoria é constituída por um **Ouvidor-Geral** designado pelo Presidente do Senado, dentre os membros da Casa, no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, para **mandato de dois anos**, proibida a recondução no período subsequente (art. 1º, ACD nº 5/2005; art. 2º, AMS nº 1/2011).
459. Compete à Ouvidoria do Senado Federal: i) registrar e dar o tratamento adequado às **sugestões, críticas, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação** sobre as atividades do Senado; ii) **sugerir mudanças** que permitam o efetivo controle social das atividades desenvolvidas no âmbito do Senado; e iii) **informar ao interessado**, em até trinta dias úteis, sobre o encaminhamento de suas comunicações, exceto na hipótese em que a lei assegure o dever de sigilo.<sup>537</sup> Não são processadas pela Ouvidoria do Senado

---

537 Vale lembrar que as **Comissões** da Casa também são competentes para receber **petições, reclamações, representações** ou **queixas** de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, sobre assunto de sua compe-

sugestões, críticas, reclamações e denúncias **anônimas** (art. 2º, ACD nº 5/2005; art. 3º, AMS nº 1/2011). Qualquer pessoa pode enviar manifestações à Ouvidoria do Senado. As atividades desse órgão são de índole **administrativa**.

460. O cidadão pode se comunicar com a Ouvidoria do Senado por vários meios, entre eles: formulário *on line* no site da Casa; ligação para o número “Alô Senado”; carta enviada para o Senado pelo correio; formulário físico disponível em urnas localizadas em diferentes pontos da Câmara Alta.
461. No exercício de suas funções, o Ouvidor-Geral pode: i) **solicitar informações** ou cópias de documentos a qualquer órgão ou servidor do Senado; ii) **ter vista**, no recinto da Casa, de proposições legislativas, atos e contratos administrativos e outros documentos necessários à consecução de suas atividades; iii) requerer ou promover **diligências e investigações**, quando cabíveis; iv) realizar audiências públicas com segmentos da sociedade civil, em conjunto com Comissão permanente; e v) utilizar os meios e a estrutura de comunicação do Senado para divulgação das atividades da Ouvidoria. Para essas providências, o Ouvidor-Geral dirige-se diretamente ao Presidente do Senado (art. 3º, ACD nº 5/2005; art. 4º, AMS nº 1/2011).
462. Após receber e analisar a manifestação, a Ouvidoria do Senado, caso necessário, encaminha o pleito ao setor da Casa envolvido na demanda, solicitando esclarecimentos e, se for o caso, as

---

tência (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, IV; art. 96; art. 409, RISF). A diferença é que as Comissões recebem e processam essas manifestações em relação às atividades da administração pública em geral, principalmente do Poder Executivo (função **fiscalizadora** ou de **Controle Externo**) e a Ouvidoria analisa as demandas das pessoas no tocante às atividades internas do Senado (função **administrativa**).

providências cabíveis. O órgão ou servidor ao qual são solicitadas informações ou cópias de documentos pelo Ouvidor-Geral deve atender à solicitação no prazo de cinco dias úteis, podendo o atraso injustificado dar ensejo à devida responsabilização (art. 4º, § 2º, AMS nº 1/2011). Concluída essa fase, a Ouvidoria envia **resposta** ao demandante, esclarecendo as medidas adotadas pelo Senado. A Ouvidoria do Senado deve ainda disponibilizar periodicamente **relatório de suas atividades** no portal do Senado (art. 4º, § 3º, AMS nº 1/2011).

463. Vejamos agora a **Procuradoria Parlamentar do Senado Federal**, instituída pela **RSF nº 40/1995**. Trata-se do órgão que promove a **defesa**, perante a sociedade, do Senado, de suas funções institucionais e de seus órgãos e integrantes, quando atingidos em sua **honra ou imagem** em razão do exercício do mandato. A Procuradoria apoia a Mesa nessas funções, atuando em colaboração com ela e por sua determinação (art. 1º, *caput*, RSF nº 40/1995).
464. A Procuradoria Parlamentar é constituída por **cinco Senadores** designados pelo Presidente do Senado, para mandato de **dois anos**, renovável uma vez. A designação dos seus membros ocorre até trinta dias após a instalação dos trabalhos da sessão legislativa, observada, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária (art. 1º, §§ 1º e 2º, RSF nº 40/1995). Um dos membros da Procuradoria é designado pelo Presidente da Casa como o **Coordenador** do órgão, ao qual cabe: i) ordenar e dirigir os trabalhos da Procuradoria; ii) distribuir as matérias entre os seus membros; e iii) convocar as reuniões do órgão (art. 1º, §§ 5º e 6º, RSF nº 40/1995).
465. Cabe à Procuradoria Parlamentar: i) providenciar ampla **publicidade reparadora** de matéria ofensiva ao Senado ou a seus integrantes, veiculada por órgão de comunicação ou imprensa, sem prejuízo da divulgação a que tal órgão já estiver sujeito por força de lei ou de decisão judicial; ii) promover e instalar, por meio do Ministério

Público, da Advocacia-Geral da União, da Advocacia do Senado ou de mandatários advocatícios, as **medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis** para obter ampla **reparação**, inclusive a indenização por dano material ou moral decorrente da violação da intimidade, da vida privada, da honra ou da imagem das pessoas (art. 5º, X, CF). Quando o fato envolver **Senador**, a Procuradoria, conforme o caso, encaminha o assunto à **Corregedoria** para as providências cabíveis (art. 1º, § 4º, RSF nº 40/1995).

466. Vejamos, por fim, a **Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal**, órgão criado pela **RSF nº 9/2013**, com a missão de zelar pela defesa dos direitos da mulher, criando mecanismos de empoderamento, especialmente em situações de desigualdade de gênero. O órgão tem como valor o respeito à dignidade humana e à diversidade, em uma busca permanente pela universalização dos direitos humanos. A Procuradoria Especial da Mulher é constituída de **uma Procuradora** designada pelo Presidente da Casa a cada dois anos, no início da primeira e da terceira sessão legislativa (art. 1º, RSF nº 9/2013).
467. Compete à Procuradoria Especial da Mulher (art. 2º, RSF nº 9/2013): i) zelar pela defesa dos direitos da mulher; ii) incentivar a participação das parlamentares nos trabalhos legislativos e na administração do Senado; iii) receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias de violência e discriminação contra a mulher; iv) sugerir, fiscalizar e acompanhar a execução de programas do Governo Federal para promoção da igualdade de gênero, assim como a implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de âmbito regional ou nacional sobre o tema; v) cooperar com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, de implementação de políticas para as mulheres; vi) promover audiências públicas, pesquisas e estudos sobre violência e discriminação contra a mulher e sobre participação política da mulher; e vii) auxiliar as Comissões do Senado na discussão de proposições que tratem de direitos relativos à mulher ou à família.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1992.
- OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 31 jan. 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

Secretaria de Editoração  
e Publicações – SEGRAF



Esta obra supre uma lacuna nos estudos legislativos. Os livros sobre Regimento Interno costumam ser elaborados na forma de manuais para concursos, com comentários superficiais sobre a norma, ou sob o formato de Regimento comentado, com breves considerações após cada dispositivo.

Não há, em geral, um estudo aprofundado e teórico das normas regimentais, dos motivos das soluções adotadas e dos ritos e incidentes do processo legislativo do Senado. Raramente há uma comparação entre as regras positivas e as práticas efetivamente empregadas na Câmara Alta.

O material está organizado em dois volumes. O primeiro cuida da organização e do funcionamento do Senado Federal, tratando das regras e costumes sobre Poder Legislativo, Senado, Senadores, uso da palavra, partidos e blocos parlamentares, Mesa, Comissões, Plenário, entre outros temas. O segundo volume aborda a dinâmica da função legislativa na Câmara Alta.

A obra pode ser utilizada por assessores, parlamentares, juristas, cientistas políticos, acadêmicos, jornalistas, profissionais de relações institucionais e cidadãos em geral que desejem saber mais sobre o Senado Federal. Esperamos que o trabalho seja de valia aos que já conhecem o cotidiano do Senado e a todos que queiram compreender melhor a missão da Casa e sua atuação na elaboração das leis.

Luciano Henrique da Silva Oliveira  
Consultor legislativo do Senado Federal



Baixe gratuitamente  
este livro em seu celular

Encontre este livro gratuitamente em formato  
digital acessando: [livraria.senado.leg.br](http://livraria.senado.leg.br)

SENADO FEDERAL

