

Organizadores:

Roberta Simões Nascimento

Renan Guedes Sobreira

Erick Kiyoshi Nakamura

DICIONÁRIO DE DIREITO PARLAMENTAR BRASILEIRO

2025



EDITORA
*Jus***PODIVM**

www.editorajuspodivm.com.br

▼ RACISMO

Monike Assis dos Santos

O racismo, é uma das manifestações mais comuns de discriminação ao longo da história. Para tentar se aproximar do conceito de racismo, necessário abordar a ideia de raça, forma de categorização humana surgida na era moderna, a partir do século XVI. A noção de raça não é estática, porque se conecta às circunstâncias históricas em que é empregada, refletindo contingência, conflito, poder e decisão, e está relacionada com a história da formação política e econômica das sociedades contemporâneas.

Com esses alicerces, é possível explorar o conceito de racismo. O racismo é uma prática social e uma ideologia cultural, que reproduz a dominação racial, onde a raça é um elemento distintivo entre os indivíduos, determinando as chances que cada um possui de ser considerado digno, com caráter dinâmico, porque adapta as estratégias de dominação às novas realidades (Moreira, 2023:638). No período colonial, o discurso religioso serviu para justificar a escravidão, o racismo científico cumpriu esse papel a fim de negar direitos iguais durante o regime monárquico. O discurso eugenista legitimou a necessidade de transformação racial das populações e as teses sociológicas da cordialidade brasileira foram utilizadas para encobrir práticas racistas. Através de estudos genéticos, atualmente o discurso científico ressurge para defender políticas universais como forma de justiça social.

Desse modo, o racismo pode ser compreendido como uma forma sistemática de discriminação fundamentada na raça, manifestando-se através de práticas conscientes ou inconscientes que resultam em vantagens ou desvantagens para indivíduos, dependendo do grupo racial ao qual pertencem.

O racismo se manifesta de diversas formas, principalmente observado no âmbito *interpessoal*, através da recusa de interação e disseminação de estereótipos negativos sobre minorias raciais; no âmbito *institucional*, se manifesta em instituições públicas ou privadas, perpetuando desigualdades, através de negação de oportunidades, acesso e empregos de violências; no racismo *simbólico*, culpa as minorias por sua própria desvantagem sugerindo falta de esforço, em ignorância das desigualdades estruturais.; no racismo *aversivo* refletindo uma ambivalência entre atitudes públicas de igualdade e preconceito privado; no racismo recreativo que se manifesta através do uso estratégico do humor racista por pessoas brancas e instituições controladas por elas, expressando desprezo e ódio pelas minorias raciais sob pretensa inofensividade (Moreira, 2023, p. 639-ss).

A legislação brasileira trata o tema através da Lei Afonso Arinos (Lei nº 1.390/51), que tratou a discriminação racial como contravenção. A Constituição de 1988, classificou o crime de racismo como inafiançável e imprescritível, assegurando, de forma explícita, o

respeito à diversidade religiosa e cultural protegendo expressões culturais e terras indígenas e quilombolas. O texto constitucional, especialmente nos seus artigos 1º, 3º e 5º, serve como base para a implementação de políticas de promoção da igualdade racial ou ação afirmativa.

A Lei nº 7.716/89 (Lei Caó), definiu o crime de racismo e estabeleceu punições para atos discriminatórios baseados em raça, cor ou etnia e a Lei nº 9.459/97, que incluiu o tipo penal da injúria racial ou qualificada. Destacam-se ainda a Lei 10.639/2003, sobre o ensino escolar da história da África e cultura afro-brasileira, e a Lei 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial. No âmbito judicial, através do julgamento do Habeas Corpus 82.424, pelo Supremo Tribunal Federal, o caso Ellwanger reafirmou a imprescritibilidade do crime de racismo e desencadeou uma relevante discussão sobre os limites entre liberdade de expressão e discurso de ódio. Tais marcos legais e jurisprudenciais refletem um esforço para combater e punir o racismo, na busca da igualdade racial e justiça social, ainda tão longe de serem alcançadas.

Referências e indicações de leitura.

ALMEIDA, Silvio de. *O que é racismo estrutural?* Femininos plurais. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

DAVIS, Angela. *Mulheres, Raça e Classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo, Boitempo, 2016.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação – Episódios de racismo cotidiano*; trad. Jess Oliveira. 1. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

SOUZA, Neusa Santos. Tornar-se negro: as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social. *Coleção Tendências*; v. 4. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

▼ RACISMO AMBIENTAL

Ellen Galliano de Barros

Discriminação, de viés étnico-racial, que recai sobre populações mais vulneráveis, pois inseridas em ambiente de risco oriundo de ações e diretivas antiecológicas, da precariedade de políticas públicas e da maior suscetibilidade a prejuízos causados por fenômenos da natureza. Injustiça ambiental que atinge os menos favorecidos, sobrecarregando-os com prejuízos ambientais resultantes dos processos de colonização e de globalização e das políticas do neoliberalismo.

Em 1981, o termo fora cunhado por Benjamin Franklin Chavis Jr., um dos líderes da luta por direitos e garantias do movimento negro dos Estados Unidos, oriundo, especificamente, do protesto contra depósitos de resíduos tóxicos implantados no Condado de Warren, na Carolina do Norte, em bairros habitados pela comunidade afro-americana, apesar de ser minoria na região.

Desigualdade ampliada para além da população negra estadunidense, atingindo grupos de baixa renda, povos étnicos tradicionais, bairros operários, populações marginalizadas e vulneráveis, como acontece no Brasil, nos seguintes exemplos: deslizamentos de terra em morros e encostas habitados pela população de baixa renda, devido à mudança climática, deixando-a desabrigada e causando inúmeros óbitos; instalação de barragens e de hidroelétrica próximas à população ribeirinha e quilombola, as quais

são deslocadas para outro ambiente e/ou expostas à situação de degradação e de intoxicação; garimpo realizado em áreas indígenas, expondo a respectiva comunidade à poluição derivada do mercúrio utilizado para tal atividade; e falta ou precariedade de saneamento básico e concentração de “lixões” em localidades periféricas habitadas pelos marginalizados.

Evento que deve ser combatido por meio da educação ambiental e do desenvolvimento de políticas públicas de redução da desigualdade social e econômica, garantindo, assim, a efetivação dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia digna, à saúde, à alimentação, à segurança pública e à inclusão das comunidades afetadas em debates e decisões sobre o cenário em que estão inseridas.

Referências e indicações de leitura.

BULLARD, Robert. Ética e racismo ambiental. *Revista Eco 21*, ano XV, n. 98, jan. 2005. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=996>. Acesso em: 9 fev. 2024.

FUNDO BRASIL. O que é racismo ambiental e como afeta as comunidades marginalizadas. *Fundo Brasil*, São Paulo, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/blog/o-que-e-racismo-ambiental-e-como-afeta-as-comunidades-marginalizadas/>. Acesso em: 9 fev. 2024.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. *Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 1, n. 1, artigo 2, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

PACHECO, Tania. Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor. *Combate Racismo Ambiental*. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/>

textos-e-artigos/desigualdade-injustica-ambiental-e-racismo-uma-luta-que-transcende-a-cor/. Acesso em: 9 fev. 2024.

▼ RECALL

João Paulo Jacob

O “Recall” é um mecanismo de democracia direta que permite aos eleitores remover um funcionário público eleito antes do término de seu mandato. O processo de *recall* reforça a soberania popular, permitindo que os cidadãos exerçam um controle direto sobre seus representantes eleitos quando estes são mais responsivos (Jacob, 2024).

O *recall* é um instrumento de participação cidadã que fortalece a responsabilidade e a responsividade dos representantes perante a sociedade. Através deste mecanismo, os eleitores têm o poder de convocar uma eleição especial para decidir se um determinado funcionário deve ser removido de seu cargo. Para que um processo de *recall* seja iniciado, geralmente é necessário que um número significativo de eleitores, definido pela legislação local, assine uma petição demonstrando o desejo de realizar a revogação. Se a petição alcançar o número necessário de assinaturas dentro do prazo estipulado, é convocada uma eleição de *recall*, onde os eleitores decidirão pela permanência ou pela remoção do funcionário.

O *recall* foi adotado em cantões suíços para promover a dissolução de seu corpo legislativo coletivamente; por outro lado, a cassação individual de funcionários pela via voto popular foi ideia estadunidense. Desde então, muitos países e jurisdições ao redor do mundo adotaram o recall em suas constituições e leis eleitorais, cada um com

suas próprias regras e procedimentos. O *recall* guarda semelhanças com as figuras do impedimento, da comunicação da legislatura, do quo-warranto, da exoneração compulsória e da expropriação judicial (Aieta, 2002).

Este mecanismo é aplicado principalmente a cargos executivos e legislativos, embora sua aplicabilidade possa variar. Em alguns lugares, o *recall* pode ser aplicado a qualquer funcionário eleito, enquanto em outros, pode ser limitado a certos cargos ou proibido para figuras de alto escalão, como o chefe de estado.

O *recall* é defendido por muitos como uma forma de aumentar a *accountability* vertical dos representantes, incentivando-os a manter um alinhamento mais estreito com as preferências e interesses de seus eleitores, sob a ameaça de serem destituídos. No entanto, também há críticas ao *recall*, incluindo preocupações de que possa levar à instabilidade política, ser usado por grupos de interesse especial com poder financeiro e políticos genuínos podem se tornar vítimas deste poder, além do provável ônus financeiro e administrativo de realizar uma votação de revogação.

Este instituto permite aos eleitores uma forma direta de expressar sua insatisfação e exercer um papel ativo na governança. Sua implementação e eficácia, no entanto, dependem de um equilíbrio cuidadoso entre facilitar a participação cidadã e garantir a estabilidade e a governabilidade do sistema político.

▼ RECESSO PARLAMENTAR

Cláudio de Azevedo Barbosa

O recesso parlamentar é o período em que os parlamentares interrompem

suas atividades legislativas formais no Poder Legislativo.

No âmbito federal, art. 57, da Constituição, prevê dois períodos de recesso: de 23 de dezembro a 1º de fevereiro e 18 a 31 de julho. O § 1º desse dispositivo constitucional também estabelece que não haverá interrupção da sessão legislativa para fins de recesso parlamentar sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Os parlamentos ao redor do mundo variam significativamente em seus calendários de funcionamento. Em países anglo-saxônicos geralmente não há datas predeterminadas para o início e término das sessões legislativas, permitindo uma flexibilidade que reflete a necessidade de adaptação às circunstâncias políticas. Em outros países, como na América Latina e Europa continental, as constituições comumente estabelecem períodos específicos para o funcionamento parlamentar, com possibilidades de convocações extraordinárias conforme a necessidade.

O período de recesso pode ser frequentemente interpretado como um tempo de descanso para os parlamentares, semelhante às férias. No entanto, o recesso serve a um propósito distinto: permitir que os parlamentares retornem às suas bases eleitorais para realizar atividades essenciais como a prestação de contas, o diálogo com a população e a articulação política em nível local e regional (Nonô, 2012).

Essas atividades são fundamentais para o exercício do mandato, pois permitem que os representantes tenham um melhor entendimento dos problemas e demandas de suas regiões, permitindo a articulação das demandas locais em sua

atividade no Congresso Nacional. Sem o recesso parlamentar, essa articulação local ficaria inviabilizada em razão das grandes distâncias geográficas em um país continental como o Brasil. A alternância entre os períodos nos quais o parlamentar está em maior contato com sua base, com períodos em que ele está voltado para o exercício do poder político e aprovação de leis em Brasília contribui com a democracia representativa.

Além disso, é importante destacar que o valor do trabalho parlamentar não pode ser medido simplesmente pelo número de leis aprovadas. O processo legislativo é complexo e muitas vezes demanda uma discussão aprofundada para que as leis sejam adequadas e eficazes. Nesse sentido, a função do recesso também contribui para que os parlamentares possam refletir sobre suas atividades legislativas e receber feedback de seus eleitores, enriquecendo o processo democrático. (Nonô, 2012)

Referências e indicações de leitura.

NONÔ, Manuella da Silva. *Recesso parlamentar*: Nota Técnica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2012.

GOVAN, Dexter; *The summer recess*. Disponível em: <https://consoc.org.uk/the-summer-recess/> Acesso em ago./2024.

GILL, Kathy. *Behind-the-Scenes of Congress When It Is in Recess*. Disponível em: <https://www.thoughtco.com/definition-of-congress-is-in-recess-3368072> Acesso em ago./2024.

▼ RECLAMAÇÃO

Analine Menezes Bochenek
Vicente de Paula Ataíde Junior

A reclamação, no âmbito parlamentar federal, é ato privativo dos deputados

federais, cujo objetivo é a insurgência contra o funcionamento ineficaz e deficitário da administração da Câmara dos Deputados ou contra o descumprimento de norma do Regimento Interno da Casa Legislativa, com fundamento nos artigos 96, parágrafo 1º, e 264 daquele regimento.

A Câmara dos Deputados, nos termos dos artigos 44, *caput*, da Constituição Federal de 1988, é um dos órgãos que compõem o Congresso Nacional. Deste modo, a fim de possibilitar a estruturação organizacional e procedimental da mencionada Casa, o seu Regimento Interno contém as normas de funcionamento do órgão.

Do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, extrai-se a possibilidade de os deputados federais apresentarem reclamação durante a sessão da Câmara ou reunião de Comissão. Nesta última hipótese, de acordo com o artigo 96, parágrafo 2º, do mencionado regimento, a reclamação deve ser apresentada ao Presidente da Comissão e, depois de resolvida, pode ser conduzida ao Presidente da Câmara ou ao Plenário, em estágio recursal.

Apesar do Regimento Interno da Câmara dos Deputados não estabelecer detalhadamente as questões atinentes à reclamação, há previsão de aplicação das normas referentes às questões de ordem, de acordo com o artigo 96, parágrafo 3º daquele instrumento.

Por fim, destaca-se a importância atribuída à reclamação, eis que ato de manifestação do deputado federal, que pode ser apresentada em qualquer fase da reunião de Comissão ou da sessão da Câmara, salvo durante as questões de ordem, e não pode ser interrompida.

Utilizando-se o termo técnico próprio, o orador não pode sofrer aparte para questionamentos ou esclarecimentos da matéria durante a sua exposição.

Portanto, a reclamação é ato de manifestação do deputado federal, prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresentável em sessão da Casa ou reunião de Comissão, para registrar o descumprimento de normas regimentais ou a precariedade no serviço administrativo do órgão.

Referências e indicações de leitura.

BRASIL. Congresso Nacional. *Glossário legislativo*. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/reclamacao>. Acesso em: 27 de abril de 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Guia para Elaboração de Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Organização e Gestão de Empresas*. Documento online. Viçosa, 2021. Disponível em: https://ppo.ufv.br/wp-content/uploads/2021/01/Guia-para-Elaboracao-de-Regimento-Interno-PPO_compressed.pdf. Acesso em: 27 de abril de 2024.

▼ RECONDUÇÃO

Juliana Fischer de Almeida

O termo recondução refere-se à eleição das Mesas Diretoras do Poder Legislativo nos diferentes entes federativos. A Constituição Federal de 1988, preceitua no Art. 57, § 4º, que “Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.”

O ordenamento pátrio admite a figura da recondução, porém conforme

algumas balizas relativas à autonomia do Poder Legislativo e a separação de poderes e entre os princípios democrático e republicano no qual visam a alternância do poder nos quadros diretivos das Casas Legislativas. A questão central do conceito de recondução remete-se a um estatuto filosófico do direito, porquanto apresenta algumas antinomias e ambiguidades centrais, solucionadas por meio dos processos hermenêuticos. A política pode ser considerada inseparável da arquitetura jurídica que o alicerçou, sendo a política uma ação normatizada, segundo, Simone Goyard-Fabre na obra “Os princípios filosóficos do direito político moderno” (2021, p. 262).

O termo recondução foi tema da ADI 6524 STF de relatoria do Min. Gilmar Mendes, fazendo uma interpretação conforme a Constituição, aduzindo “entre o texto legislativo interpretado e a norma jurídica resultante da interpretação, que se faz possível a um Tribunal Constitucional, mediante a técnica da interpretação conforme, evitar a solução radical de operar o expurgo total ou parcial de texto normativo. Trata-se de solução que observa aquela “exigência de gradualidade” que se espera das intervenções de um Tribunal quando em jogo atos normativos produzidos pelos demais Poderes” (2021, p. 22).

Sobre o termo recondução, o STF firmou a seguinte tese: “A interpretação sistemática do trecho final do § 4º do art. 57 com os arts. 2º; 51, III, IV; e 52, XII e XIII, todos da Constituição Federal, firma a constitucionalidade de uma única reeleição ou recondução sucessiva de Membro da Mesa para o mesmo cargo, revelando-se desinfluyente, para o estabelecimento desse limite, que a reeleição

ou recondução ocorra dentro da mesma legislatura ou por ocasião da passagem de uma para outra (2021, p. 75).

Portanto, o termo recondução dentro de uma sistemática contemporânea de sentido constitucional é permitida em casos estritos em conformidade com a CF/88, não podendo os demais entes federativos dispor ao contrário, alegando autonomia entre os poderes constituintes da República Federativa Brasileira.

Referências e indicações de leitura.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Trib. Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6524*.

Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 15/12/2020, DJe: 6/4/2021.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2021.

▼ REDEMOCRATIZAÇÃO

Natália Ongaratto da Rosa

Heloisa Fernandes Câmara

A redemocratização refere-se ao processo pelo qual um país restaura um sistema democrático após um regime político ditatorial ou um período autoritário. Esse processo não se limita apenas a instauração das instituições democráticas formais, mas abrange uma ampla gama de mudanças e transformações em várias esferas da sociedade. Nesse sentido há diversos pontos de contato com a Justiça de Transição (ver verbete). O termo redemocratização é empregado para descrever um processo de reconstrução e recomposição do sistema político, de integração social, de expansão e estabelecimento da democracia em sentido amplo (Chauí;

Nogueira, 2007), tendo como propósito restaurar as instituições democráticas, os direitos civis e políticos, bem como a participação cidadã na formulação das decisões políticas.

A redemocratização representa um processo complexo e multifacetado que vai muito além da mera mudança de regime político, implicando na reconstrução das estruturas políticas, sociais, institucionais e legais que sustentam a democracia. Isso pode envolver a elaboração de nova constituição, a reforma do sistema eleitoral e a criação de mecanismos de *accountability* para garantir a responsabilidade dos governantes perante a população (Melo, 2010).

Por constituir-se em um processo, a redemocratização é compreendida como um conjunto de decisões e ações que têm como finalidade restaurar o regime democrático. Por ser um processo, não é possível definir com exatidão um período de início ou término, de modo que separações rígidas não são viáveis (Chauí; Nogueira, 2007). É possível subdividir o processo de redemocratização em múltiplas etapas ou fases distintas, incluindo a transição da ditadura para a democracia, o estabelecimento inicial do regime democrático, a superação dos fragmentos autoritários em transições incompletas e a consolidação plena do regime democrático (Garretón M., 1992; Huntington, 1994).

Os processos de redemocratização observados ao longo do século passado em diversos países exibiram uma diversidade de abordagens, embora certos traços comuns e abrangentes possam ser identificados como distintivos desses processos. Entre esses elementos, destacam-se métodos intrinsecamente

democráticos, como negociações, processos eleitorais, acordos e resoluções pacíficas de divergências, portanto, é possível afirmar que as democracias estabelecidas durante o século XX emergiram através dos próprios princípios democráticos, com base na liderança proeminente de figuras políticas tanto do governo como da oposição, que desafiaram o status quo vigente (Huntington, 1994).

A diversidade dos processos de redemocratização entre os países é influenciada pelos atributos do regime não democrático predominante anteriormente, os quais apresentam implicações significativas tanto nas estratégias adotadas para a transição quanto nas responsabilidades enfrentadas pelos diversos países durante esse período de transição (Linz; Stepan, 1999).

Em contextos em que as instituições democráticas eram insipientes ou incompletas antes do regime autoritário, há o desafio adicional de construção de instituições estáveis. No caso brasileiro houve a percepção que a redemocratização foi limitada na medida em que permaneceram resquícios autoritários em áreas como a segurança pública e relação civil-militar.

Referências e indicações de leitura.

CHAUÍ, Marilena.; NOGUEIRA, Marco. Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 71, p. 173-228, 2007.

GARRETÓN M., Manuel Antonio. A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 27, p. 59-92, dez. 1992.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MELO, Milena Petters. Constitucionalismo, pluralismo e transição democrática na América latina. *Revista da anistia política e justiça de transição*, p. 140-155, 2010.

▼ REFERENDO

Rodrigo Roll

O referendo é uma das formas de expressão da soberania popular, por meio da qual o povo é consultado para ratificar ou rejeitar, *a posteriori*, ato legislativo ou administrativo relativo a matéria de acentuada relevância; seja de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Tal mecanismo de participação popular encontra assento constitucional no artigo 14, inciso II, da Carta Magna e foi posteriormente regulamentado com o advento da Lei nº 9.709/1998, que tratou, também, do plebiscito e da iniciativa popular – demais expressões diretas da soberania popular.

Referidos instrumentos participativos são considerados exemplos de manifestações de um modelo de democracia direta (Bobbio, 1998), os quais complementam a forma representativa (*i.e.* a expressão popular por meio de seus representantes eleitos) e fazem com que possamos classificar a democracia brasileira como semidireta (Britto, 1993). Não por outro motivo, os direitos políticos cristalizados nos artigos 14 e seguintes da Constituição de 1988 são decorrência do exercício da soberania popular tanto por meio do sufrágio universal quanto pelo voto direto e secreto.

Nos termos do artigo 49, inciso XV, da Constituição da República, é da competência do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito, excetuadas as hipóteses expressamente elencadas pelo texto constitucional para alteração territorial de entes federados subnacionais (artigo 18, §§ 3º e 4º) e aquela prevista no artigo 2º dos Atos Constitucionais Transitórios, que trata sobre a forma e o sistema de governo.

Embora a Lei Complementar nº 2/1962 tenha se valido do termo “*referendum*” para regulamentar a consulta popular prevista na Emenda Constitucional nº 4/1961 acerca da manutenção do sistema parlamentar ou retorno do presidencialismo (após a renúncia do então Presidente da República, Jânio Quadros), é certo que a única forma de consulta popular admitida pelas Constituições pretéritas era aquela exigida para a criação de Municípios. A primeira – e única – experiência com o mecanismo do referendo sob a égide da Constituição de 1988 ocorreu em 23/10/2005, oportunidade em que o povo foi consultado acerca da Lei nº 10.826/2003 (artigo 35 do Estatuto do Desarmamento), a qual proibiu o comércio de armas de fogo e condicionou a eficácia dessa proibição à confirmação em referendo popular.

Referências e indicações de leitura.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular, 3. ed. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. v. I. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. In: *Revista trimestral de direito público*, n. 2, São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

▼ REGIME DE PRIORIDADE

Geralda Luiza de Miranda

Regime de prioridade é um tipo de tramitação das proposições legislativas, na Câmara dos Deputados, em que há dispensa de exigências regimentais, permitindo-se sua inclusão na Ordem do Dia da sessão seguinte (Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, art. 158). Como ocorre no regime de urgência (sobre o regime de urgência, veja verbete neste dicionário), esse regime possui regras de apreciação e votação diferentes das que estruturam o regime de tramitação ordinária.

A tramitação de proposições pelo regime de prioridade ocorre de forma automática para determinados tipos de projeto ou mediante requerimento. São automaticamente contemplados os projetos (i) de iniciativa dos Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público, Senado Federal, Mesa Diretora comissões da própria Câmara e os de iniciativa popular e (ii) os destinados à regulamentação de dispositivos constitucionais e eleições, a leis com prazo determinado e a reformas do Regimento Interno (RICD, art. 151). O requerimento de tramitação por esse regime pode ser apresentado pela Mesa Diretora, pela comissão que houver apreciado a matéria ou pelo autor desta, desde que apoiado por um décimo dos deputados da Casa ou líderes que representem esse número. Para serem admitidas no regime de

prioridade, as proposições devem ter sido numeradas, publicadas no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos e distribuídas aos parlamentares, com os respectivos pareceres, há pelo menos uma sessão (art. 158).

O regime de prioridade não é previsto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Nessa Casa, além da tramitação normal, estão previstas a tramitação em regime de urgência e a tramitação preferencial, que é destinada a determinadas matérias, especificamente, as seguintes: projetos de lei orçamentária anual e projeto de decreto legislativo referente a ato internacional, desde que estejam faltando dez dias ou menos para o término do prazo para manifestação da Casa, além de projetos com prazo, caso restem 20 dias para o seu término.

▼ REGIME DE URGÊNCIA

Geralda Luiza de Miranda

Regime de urgência é um tipo de tramitação das proposições legislativas em que são suspensas exigências relativas a interstícios e formalidades regimentais, exceto as de publicação e distribuição, em avulsos ou cópias, das proposições, elaboração de pareceres sobre estas e o *quórum* previsto para sua deliberação.

Esse tipo de tramitação está previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 62, 64, 167-A) e nos regimentos internos da Câmara dos Deputados (RICD) e do Senado Federal (RISF). Na Câmara, o regime de urgência, assim como o regime de prioridade (sobre o regime de prioridade, veja verbete neste dicionário), possui regras de apreciação e votação diferentes das que estruturam o regime

de tramitação ordinária (RICD, art. 151, 152). No Senado, além da urgência, prevê-se a tramitação preferencial de determinadas matérias e a tramitação normal (RISF, art. 163, 336 e 354-374 e 376). Além desses regimes, preveem-se, nas duas Casas, ritos diferenciados para proposições específicas, por exemplo, as de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e de Projeto de Código.

Na Câmara e no Senado, as proposições contempláveis com o regime de urgência são as que versam sobre matérias de determinada natureza (denominada urgência constitucional) e as que têm urgência requerida pelo Poder Executivo ou pelo plenário, conforme destacado em Miranda (2009). Além disso, conforme a Constituição de 1988, entram automaticamente em regime de urgência as medidas provisórias com prazo de tramitação esgotado, o que, junto com outras prerrogativas, incluindo a de requerer urgência para proposições de sua iniciativa, abre ao Executivo a possibilidade de influenciar o ritmo das deliberações legislativas, como argumentam Figueiredo e Limongi (2006).

As matérias que tramitam automaticamente em regime de urgência são, nas duas Casas, as relativas à segurança e defesa nacional, suspensão ou prorrogação de imunidades parlamentares na vigência do estado de sítio, autorização para o presidente ou vice-presidente se ausentar do país, às quais se somam, na Câmara, as matérias constantes em mensagens do Executivo que versarem sobre instrumentos de política internacional e as pertinentes a competências legislativas da Casa.

Mediante requerimento dos plenários da Câmara e do Senado, também podem

ser contempladas com a urgência, dentre outras, as matérias que versarem a defesa da democracia e as liberdades fundamentais, providências para atendimento à calamidade pública e prorrogação de prazos legais (RICD, art. 151; RISF, art. 336 e 353). O requerimento deve ser apresentado por diferentes contingentes de parlamentares (maioria absoluta, dois terços etc.), dependendo do autor (Mesa, comissões, plenário), ou por líderes que os representem (RICD, 154; RISF, 338).

A tramitação de matérias em regime de urgência é iniciada, em geral, na sessão imediata à aprovação do requerimento respectivo, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia. Os principais procedimentos da tramitação são: publicação da proposição; designação de relator para apresentar parecer na mesma sessão ou em até duas sessões; discussão, que é franqueada a número restrito de atores; encaminhamento da votação; e, por fim, votação (RICD, art. 157; RISF, art. 345 e 346).

Referências e indicações de leitura.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2006), Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. & RENNÓ, L (org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

MIRANDA, Geralda L. (2010), A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37.

▼ REGIME ESPECIAL

Geralda Luiza de Miranda

Regime especial refere-se, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados

– RICD e no Regimento Interno do Senado Federal – RISF, à tramitação em conjunto (ou por dependência) de proposições. Pode ser requerido, na Câmara dos Deputados, quando há duas ou mais proposições da mesma espécie, tratando de matéria idêntica ou correlata (RICD, art. 142), e, no Senado Federal, quando há duas ou mais proposições regulando a mesma matéria (RISF, art. 258).

No Senado Federal, o requerimento de tramitação conjunta pode ser apresentado por comissão ou qualquer senador, e sua deliberação é feita pela Mesa, mas, se houver parecer aprovado por comissão ou se uma das matérias compuser a Ordem do Dia, esse requerimento deverá ser apreciado pelo plenário. Na Câmara dos Deputados, esse requerimento pode ser apresentado por comissão ou qualquer deputado, e sua apreciação é feita pelo presidente da Casa.

Os dois regimentos internos regulamentam também a natureza das proposições em tramitação conjunta: precedente (ou principal) e apensada. Na Câmara, tem precedência a proposição mais antiga, devendo as mais recentes serem a ela apensadas; no Senado, a precedência é atribuída aos projetos oriundos da Câmara e aos mais antigos, sendo a eles apensados os projetos oriundos do Senado e os mais recentes, respectivamente (RICD, art. 143; RISF, art. 260).

Nas duas Casas legislativas, após a aprovação do requerimento de regime especial de tramitação, as proposições de referência percorrem, em conjunto, as diversas etapas do processo de apreciação e votação, nos prazos estabelecidos pelo tipo de regime de tramitação

para elas definido: se de urgência, prioridade ou normal.

▼ REGIMENTO COMUM DO CONGRESSO NACIONAL

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

O Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) é o diploma legal que rege o funcionamento das sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Essas sessões dizem respeito a competências como a deliberação de vetos (art. 57, § 3º, IV, da Constituição) e o processo legislativo orçamentário.

O atual Regimento Comum, expedido com base na competência do art. 57, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, foi instituído pela Resolução n. 1, de 1970, promulgada pela Mesa do Congresso Nacional, então presidida pelo Senador João Cleofas de Oliveira. Após o término da 56ª legislatura, a Mesa do Congresso Nacional publicou o texto atualizado do RCCN com as alterações da Resolução do Congresso Nacional n. 1 de 2021, seguindo o disposto no art. 151 do Regimento Comum e aplicando o art. 402 do Regimento Interno do Senado Federal.

Como Resolução, o Regimento Comum é fonte primária do Direito, conforme se observa do art. 59, inciso VII, da Constituição, podendo criar obrigações para os sujeitos a ele submetidos. Entretanto, a resolução é espécie normativa própria para deliberação a respeito de assuntos legislativos e administrativos internos do Congresso Nacional e de suas Casa, não podendo, em regra, alcançar cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares, ressalvada, por exemplo,

a polícia de suas dependências (STF, HC 71261, j. em 11-05-1994).

O Regimento Comum é dividido em sete Títulos: Direção, Objeto e Convocação das Sessões Conjuntas; Dos Líderes; Das Comissões Mistas; Da Ordem dos Trabalhos; Das Questões de Ordem; Das Disposições Comuns sobre o Processo Legislativo; e Das Disposições Gerais e Transitórias. As normas veiculadas pelo Regimento Comum são de caráter jurídico, ou seja, de observância obrigatória pelos órgãos e membros do Congresso Nacional.

As normas regimentais que tratam do processo legislativo condicionam a produção válida de outras normas jurídicas (Barbosa, 2010, p. 191). A despeito disso, a interpretação do conteúdo das normas regimentais não pode ser objeto de controle pelo Poder Judiciário, visto que isso violaria a separação dos poderes, como já salientado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1120 da Repercussão Geral. Cabe destacar, todavia, que é possível a interpretação conforme a Constituição de dispositivo regimental no caso em que haja norma constitucional a respeito da matéria (STF, ADI 6524, j. em 15-12-2020).

A existência de regras regimentais do processo legislativo busca garantir a observância de preceitos procedimentais de legitimação da produção de normas, como o dever de cuidado ao legislar, a representação de interesses, o respeito ao dissenso, a responsabilidade da legislação, a formalidade legislativa e a igualdade política no processo decisório do Congresso (Waldron, 2006, p. 19-20). Noutros termos, as regras regimentais visam delimitar o processo de deliberação legislativa, o qual consiste

na agregação e troca de informações entre atores políticos com vistas à tomada de decisão.

Referências e indicações de leitura.

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

WALDRON, Jeremy. Principles of legislation. In: BAUMAN, Richard; KAHANA, Tsvi. *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 15-32.

▼ REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) é um documento normativo expedido com base na competência do art. 51, inciso III, da Constituição Federal. O atual Regimento foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados por intermédio da Resolução n. 17, de 1989. Como Resolução, o Regimento Interno é fonte primária do Direito, conforme se observa do art. 59, inciso VII, da Constituição, podendo criar obrigações para os sujeitos a ele submetidos. Entretanto, a resolução é espécie normativa própria para deliberação a respeito de assuntos legislativos e administrativos internos da Câmara não podendo, em regra, alcançar cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares, ressalvada, por exemplo, a polícia de suas dependências (STF, HC 71261, j. em 11-05-1994).

O RICD é dividido em dez Títulos: Disposições Preliminares, Órgãos da Câmara, Sessões da Câmara, Das Proposições,

Da Apreciação das Proposições, Das Matérias Sujeitas a Disposições Especiais, Dos Deputados, Da Participação da Sociedade Civil, Da Administração e da Economia Interna e Das Disposições Finais.

As normas veiculadas pelo Regimento Interno são de caráter jurídico, ou seja, de observância obrigatória pelos órgãos e membros da Casa. As normas regimentais que tratam do processo legislativo condicionam a produção válida de outras normas jurídicas (Barbosa, 2010, p. 191). A despeito disso, a interpretação do conteúdo das normas regimentais não pode ser objeto de controle pelo Poder Judiciário, visto que isso violaria a separação dos poderes, como já salientado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1120 da Repercussão Geral. Cabe destacar, todavia, que é possível a interpretação conforme a Constituição de dispositivo regimental no caso em que haja norma constitucional a respeito da matéria (STF, ADI 6524, j. em 15-12-2020).

A existência de regras regimentais do processo legislativo busca garantir a observância de preceitos procedimentais de legitimação da produção de normas, como o dever de cuidado ao legislar, a representação de interesses, o respeito ao dissenso, a responsividade da legislação, a formalidade legislativa e a igualdade política no processo decisório do Congresso (Waldron, 2006, p. 19-20). Noutros termos, as regras regimentais visam delimitar o processo de deliberação legislativa, o qual consiste na agregação e troca de informações entre atores políticos com vistas à tomada de decisão. As regras regimentais buscam garantir o exercício democrático das minorias parlamentares, dotando o

processo legislativo de formalidade e previsibilidade suficientes a impedir que as maiorias imponham sua vontade de maneira incondicional. Em assim sendo, a prática parlamentar tem admitido o afastamento de regras cogentes do Regimento Interno caso haja acordo entre as lideranças da Casa (exemplo dessa prática é a Questão de Ordem 667/2006, respondida pelo Presidente Aldo Rebelo, na sessão do Plenário de 9 de fevereiro de 2006). Isso porque, se o propósito do Regimento é proteger o exercício legislativo das minorias, se estas são ouvidas na celebração do acordo, não há impedimento de composição política que afaste a norma regimental no caso concreto.

Referências e indicações de leitura.

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

WALDRON, Jeremy. Principles of legislation. In: BAUMAN, Richard; KAHANA, Tsvi. *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 15-32.

▼ REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) é um documento normativo que fundamenta as funções legislativas, administrativas e fiscalizadoras do Senado Federal. Expedido com base na competência do art. 52, inciso XII, da Constituição Federal, o atual Regimento foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal por intermédio da Resolução n. 93, de 1970. O diploma legal foi modificado

após o término da 56ª Legislatura, transcorrida no período de fevereiro de 2019 a janeiro de 2023, conforme determinado pelo seu art. 402.

Como Resolução, o Regimento Interno é fonte primária do Direito, conforme se observa do art. 59, inciso VII, da Constituição, podendo criar obrigações para os sujeitos a ele submetidos. Entretanto, a resolução é espécie normativa própria para deliberação a respeito de assuntos legislativos e administrativos internos do Senado Federal, não podendo, em regra, alcançar cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares, ressalvada, por exemplo, a polícia de suas dependências (STF, HC 71261, j. em 11-05-1994).

O RISF é dividido em quinze Títulos: Do Funcionamento; Dos Senadores; Da Mesa; Dos Blocos Parlamentares, Da Maioria, Da Minoria e Das Lideranças; Da Representação Externa; Das Comissões; Das Sessões; Das Proposições; Das Proposições Sujeitas a Disposições Especiais; Das Atribuições Privativas; Da Convocação e Do Comparecimento de Ministro de Estado; Da Alteração ou Reforma Do Regimento Interno; Da Questão de Ordem; Dos Documentos Recebidos; e Dos Princípios Gerais do Processo Legislativo.

As normas veiculadas pelo Regimento Interno são de caráter jurídico, ou seja, de observância obrigatória pelos órgãos e membros da Casa. As normas regimentais que tratam do processo legislativo condicionam a produção válida de outras normas jurídicas (Barbosa, 2010, p. 191). A despeito disso, a interpretação do conteúdo das normas regimentais não pode ser objeto de controle pelo Poder Judiciário, visto que isso

violaria a separação dos poderes, como já salientado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1120 da Repercussão Geral. Cabe destacar, todavia, que é possível a interpretação conforme a Constituição de dispositivo regimental no caso em que haja norma constitucional a respeito da matéria (STF, ADI 6524, j. em 15-12-2020).

A existência de regras regimentais do processo legislativo busca garantir a observância de preceitos procedimentais de legitimação da produção de normas, como o dever de cuidado ao legislar, a representação de interesses, o respeito ao dissenso, a responsividade da legislação, a formalidade legislativa e a igualdade política no processo decisório do Senado (Waldron, 2006, p. 19-20). Noutros termos, as regras regimentais visam delimitar o processo de deliberação legislativa, o qual consiste na agregação e troca de informações entre atores políticos com vistas à tomada de decisão.

Referências e indicações de leitura.

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

WALDRON, Jeremy. Principles of legislation. In: BAUMAN, Richard; KAHANA, Tsvi. *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 15-32.

▼ RELAÇÃO EXECUTIVO- -LEGISLATIVO

Nilton Sainz
Adriano Codato

A relação Executivo-Legislativo pode ser definida como uma interação complexa e multifacetada entre os Poderes

Executivo e Legislativo, abrangendo fatores que vão do sistema de governo, das regras partidárias e eleitorais até o comportamento parlamentar e seu impacto no desempenho governamental. Analisar as relações Executivo-Legislativo em um determinado contexto nacional ou subnacional implica examinar, por exemplo, as condições para formação de coalizões de governo e as negociações contínuas entre os Poderes em busca de governabilidade.

O modelo consensual de democracia (*Consensus models of democracy*, em inglês), conforme descrito por Arend Lijphart, é caracterizado pela tentativa de compartilhar, dispersar e limitar o poder político. Isso envolve um Poder Executivo formado por gabinetes ministeriais de ampla coalizão interpartidária e relações equilibradas entre Executivo e Legislativo. Um dos pontos cruciais nesse debate é a forma de governo vigente em um país. Para Lijphart (2003), os graus de predomínio e equilíbrio entre os Poderes variam conforme os países, não sendo possível uma distinção clara entre parlamentarismo e presidencialismo em termos de distribuição ou prevalência de Poderes.

Foi precisamente sobre as características do *presidencialismo de coalizão* brasileiro que se consolidou o debate sobre as relações Executivo-Legislativo no país. Durante a década de 1990 e início dos anos 2000, o sistema político brasileiro foi analisado como um mix de alta fragmentação partidária, partidos indisciplinados e um federalismo forte, resultando em um cenário de baixa estabilidade e governabilidade para o Executivo. Em contraste, o fator que equilibrava o sistema brasileiro era a competência legislativa dos presidentes

da República, por meio do poder de veto de iniciativas legislativas, do poder de editar decretos, medidas provisórias e da capacidade de agendar as pautas a serem votadas no Legislativo (Mainwaring, 2002).

Apesar do pessimismo sobre o futuro do sistema político brasileiro, a literatura da época constava que o país era governável. No entanto, restava saber como ele era governável e através de qual arranjo político essa governabilidade seria garantida (Palermo, 2000). Respondendo a esses questionamentos, o livro *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, marcou uma nova perspectiva sobre o sistema político do Brasil e sobre as relações Executivo-Legislativo (Figueiredo; Limongi, 2001).

Contrariando as interpretações dominantes da época, Figueiredo e Limongi ofereceram uma leitura do fenômeno considerando as características únicas do sistema brasileiro. Para os autores, o poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo, tanto em termos de tempo quanto de conteúdo, junto com a razoável disciplina partidária observada em suas análises sobre as votações no Legislativo, neutralizaria os interesses particulares dos congressistas.

Segundo Figueiredo e Limongi, a governabilidade no Brasil residiria no fato de que as lideranças partidárias e seus parlamentares votariam disciplinadamente em troca de nomeações ministeriais durante as formações de gabinetes. Assim, os parlamentares se qualificariam, em troca, para receber recursos orçamentários, que se converteriam em políticas públicas e garantiriam

a conexão eleitoral com suas bases (Cintra *et al.*, 2015).

Ao tratar da relação Executivo-Legislativo, discutimos uma estrutura institucional dinâmica, permeada por processos políticos complexos. Os anos mais recentes da política brasileira evidenciaram que essa relação não é estática nem imune a mudanças, mas sujeita a transformações contínuas, com o surgimento de novas dinâmicas que impactam a governabilidade e a formação de coalizões de apoio. Desde 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff, a percepção de estabilidade e governabilidade intrínsecas às instituições brasileiras foi questionada, demonstrando os impactos do colapso do presidencialismo de coalizão.

Simultaneamente, o maior protagonismo adquirido pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nesse período refletiu a nova força do Legislativo, concentrando poderes de agenda e capacidade de direcionar gastos orçamentários. No período mais recente, com o novo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um novo padrão de negociações e concessões mútuas entre os poderes está sendo estabelecido. Observa-se um Legislativo com maiores prerrogativas, o que torna ainda mais custosas ao Executivo as negociações necessárias para a aprovação de projetos de interesse desse último.

Referências e indicações de leitura.

CINTRA, Antônio Octávio *et al.* O poder legislativo na Nova República: a visão da ciência política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Ed.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 2015. p. 81-123.