

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 217, DE 2017

Dispõe sobre a garantia de ampla transparência e participação da sociedade no processo legislativo da Câmara dos Deputados.

**Autor:** Deputado EDUARDO BARBOSA

**Relator:** Deputado PEDRO CUNHA LIMA

### I - RELATÓRIO

O projeto de resolução sob exame, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa, propõe alterações em uma série de dispositivos do Regimento Interno com vista a ampliar e modernizar os canais de participação popular nos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados.

A proposição pretende viabilizar a possibilidade de acompanhamento, por qualquer cidadão, via internet, da tramitação detalhada de todas as proposições legislativas, em especial por meio do acesso ao conteúdo de todos os documentos relevantes – textos das proposições principais, emendas, destaques, pareceres relacionados – que deverão ser integralmente disponibilizados no sistema digital da Casa, em formato de dados abertos. Além disso, o projeto garante o direito de participação direta de representantes da sociedade civil durante o processo de apreciação das proposições em trâmite nas comissões e no Plenário, seja por meio de audiências públicas presenciais, de videoconferências ao vivo, do envio de vídeos previamente gravados ou de outras tecnologias que permitam expressar a vontade da população. O projeto prevê, ainda, a inserção obrigatória, em cada Ordem do Dia do Plenário, de pelo menos uma proposição priorizada pela sociedade por meio do sistema digital da Casa.

Em paralelo a todas essas medidas mais concretas, o projeto também insere, em várias passagens do Regimento Interno, normas de caráter genérico sobre transparência e participação social nos trabalhos legislativos.

Na justificção que acompanha o projeto, argumenta o autor, em síntese, que as atuais regras sobre participação popular hoje consagradas no Regimento Interno da Casa, embora relevantes, são modestas em vista dos enormes avanços tecnológicos da comunicação na última década, que podem e devem ser incorporados ao processo legislativo para permitir uma participação popular mais fecunda e abrangente.

A matéria vem ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame e parecer, nos termos do previsto no art. 216, §2º, I, do Regimento Interno.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e de mérito da proposição em foco, que envolve temática pertinente ao exercício da cidadania e também ao direito processual legislativo.

O projeto de resolução em questão atende aos requisitos constitucionais formais para tramitação, cuidando de alteração no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tema afeto à competência legislativa privativa da Casa, nos termos do art. 51, III, da Constituição Federal. O assunto tratado não está reservado à iniciativa legislativa privativa de nenhum outro agente político, revelando-se legítima, portanto, a autoria parlamentar da proposição.

Quanto ao conteúdo, também não identificamos nenhuma incompatibilidade material entre as normas previstas no projeto e os princípios e regras que emanam do texto constitucional vigente.

No tocante à técnica legislativa e à redação, parece-nos que alguns reparos podem ser bem-vindos ao aperfeiçoamento formal do texto, o que cuidaremos de promover no substitutivo apresentado ao final deste voto.

Quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação das medidas contempladas na proposição, que sem dúvida contribuirão para tornar a Câmara dos Deputados mais aberta e receptiva à participação cidadã e ao controle social sobre os trabalhos legislativos. É certo que, mesmo sem promover alterações diretamente no texto do Regimento Interno, já temos dado alguns passos importantes no caminho dessa aproximação mais estreita com a sociedade. Um caso recente foi a criação, em 2013, do Laboratório Hacker, órgão responsável pela implementação de relevantes ações de interação digital entre a Câmara e a população, notadamente por meio da gestão do portal “e-democracia” - que permite aos cidadãos, hoje, opinar e sugerir alterações a projetos de lei em trâmite, assistir e participar, à distância, de audiências públicas de comissão e, mais recentemente, escolher projetos de lei para integrar a pauta de deliberações do Plenário (por meio da chamada “pauta participativa”, lançada publicamente pelo Presidente da Casa no ano de 2017).

Todas essas ações em prol da participação cidadã nos trabalhos legislativos, contudo, têm sido praticamente implementadas somente na seara administrativa da Casa, não contando com a força normativa do Regimento Interno. Daí a importância da aprovação de um projeto de resolução como o aqui examinado, que traz os temas da transparência e do incentivo a novas formas de participação cidadã nos trabalhos legislativos para o devido lugar regimental, procurando dar-lhe tratamento sistemático e harmônico ao longo de toda a norma interna.

Apesar de, em linhas gerais, o projeto ser digno de todo apoio, temos algumas poucas alterações de mérito a propor. A primeira delas diz respeito à necessidade de se amenizar, em certos casos, a exigência da conversão *imediata*, em formato de dados abertos, de documentos legislativos

apresentados, para fins de publicação. Há algumas situações em que isso parece incompatível com a dinâmica dos nossos trabalhos, como é o caso de emendas ou destaques apresentados em Plenário a poucos minutos da votação, quando não há tempo hábil sequer para a autenticação eletrônica de documentos. Nesses casos o mais razoável, a nosso ver, é exigir apenas a divulgação do texto digitalizado do destaque ou da emenda entregue à Mesa em papel, ficando para momento posterior a exigência da publicação em formato de dados abertos. Não tenho dúvida de que só a divulgação imediata do texto digitalizado do destaque ou da emenda já constituirá um avanço significativo em termos de transparência e possibilidade de acompanhamento e controle social sobre os trabalhos desta Casa.

Outro ponto que nos parece merecer revisão é o do tratamento, no projeto, da forma como deverão ser apresentados projetos de lei de iniciativa popular à Câmara. Esse assunto, embora guarde certa afinidade com o restante das matérias aqui examinadas, já é objeto de duas outras proposições específicas, um projeto de lei e um projeto de resolução, recentemente aprovados pela Comissão Especial de Reforma Política e que estão atualmente pendentes de parecer nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Não temos dúvida de que a melhor oportunidade para a discussão e votação dessas regras será quando viermos a examinar esses dois projetos, razão por que optamos pela supressão do conteúdo do art. 28 do projeto de resolução ora em análise.

Estamos propondo, para além disso, uma alteração na sistemática de realização de audiências públicas pelas comissões. Atualmente o Regimento não distingue entre as audiências realizadas para elucidação de matéria legislativa em trâmite e aquelas feitas sobre temas mais gerais, não vinculados necessariamente a uma proposição em andamento. Em qualquer desses casos promove-se uma reunião da comissão destinada somente à audiência pública, e quase sempre em dias de menor movimento na Casa, já que as terças e quartas-feiras são hoje exclusivamente dedicadas à discussão e votação de proposições. Isso faz com que relevantes contribuições trazidas por cidadãos, especialistas e representantes da sociedade civil sobre projetos

de lei em trâmite acabem conhecidas e debatidas na presença de poucos parlamentares, em reuniões com quórum quase sempre baixo, já que não há exigência de número mínimo. Propomos, assim, como forma de valorizar melhor a participação cidadã nessas audiências, que as comissões possam realizar aquelas que se destinem à instrução de matéria em trâmite também às terças e quartas-feiras, antes do início das deliberações previstas na pauta de cada reunião. Com a nova norma proposta, tais audiências passariam a se enquadrar na previsão já existente no art. 50, III, letra a, do Regimento Interno, que considera como parte inicial da Ordem do Dia das comissões a “instrução de matéria de natureza legislativa da alçada da comissão”.

Propomos, por fim, alguns aperfeiçoamentos formais ao conjunto do texto, como o emprego de uma técnica legislativa mais enxuta, a retirada de algumas disposições repetitivas e a inserção de princípios gerais de transparência e incentivo à participação popular em pontos mais centrais do Regimento Interno.

Tudo isso posto, concluímos o presente voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação e, no mérito, da aprovação do Projeto de Resolução nº 217, de 2017, nos termos do substitutivo ora anexado.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado PEDRO CUNHA LIMA

Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 217, DE 2017

Altera os artigos 17, 22, 46, 47, 58, 59, 62, 63, 86, 101, 103, 111, 119, 120, 122, 128, 129, 133, 136, 137, 162, 179, 189, 255 e 256 do Regimento Interno e acrescenta-lhe o art. 253-A, instituindo normas de transparência e participação popular no processo legislativo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Resolução promove modificações em uma série de dispositivos do Regimento Interno com o fim de instituir normas garantidoras de ampla transparência nos trabalhos da Câmara dos Deputados e incentivar novas modalidades de participação de cidadãos e da sociedade civil organizada no processo legislativo.

Art. 2º O Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com as alterações seguintes:

“Art. 17. (...)

.....

VI – (...)

g) zelar pelo prestígio e decoro da Câmara, pela dignidade e respeito às prerrogativas constitucionais de seus membros em todo o território nacional, pela garantia da ampla transparência nos trabalhos legislativos e pela manutenção de canais abertos à participação popular no processo legislativo;

.....(NR)

Art. 22. (...)

Parágrafo único. Os trabalhos das comissões permanentes e temporárias são orientados pelo princípio da ampla transparência e participação popular. (NR)

.....  
Art. 46. (...)

.....  
§ 7º As reuniões das comissões permanentes de terças e quartas-feiras serão destinadas preferencialmente à discussão e votação de proposições, salvo se não houver nenhuma matéria pendente de sua deliberação. (NR)

Art. 47. O presidente da comissão permanente organizará a Ordem do Dia de suas reuniões ordinárias e extraordinárias de acordo com os critérios fixados no Capítulo IX do Título V, fazendo dela constar pelo menos uma proposição priorizada pelos cidadãos por meio da ferramenta digital disponível no portal da Câmara dos Deputados na *internet*.

.....(NR)

Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e disponibilizados em formato de dados abertos no sistema de informações da Câmara dos Deputados, devendo ser remetidos à Mesa até a sessão subsequente para serem anunciados na Ordem do Dia.

.....(NR)

Art. 59. Encerrada a apreciação, pelas comissões, de matéria sujeita à deliberação do Plenário, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e disponibilizados em formato de dados abertos no sistema de informações da Câmara dos Deputados, devendo ser remetidos à Mesa e aguardar inclusão na Ordem do Dia.

Parágrafo único. Na hipótese de ser provido o recurso mencionado no § 1º do art. 58, a matéria respectiva também será remetida à Mesa para aguardar inclusão na Ordem do Dia. (NR)

.....  
Art. 62. (...)

Parágrafo único. (...)

.....

III – a sinopse dos trabalhos, com o andamento de todas as proposições em curso na comissão e menção às contribuições recebidas de cidadãos e representantes de entidades da sociedade civil sobre cada uma delas;

IV – o fornecimento ao presidente da comissão, no último dia de cada mês, de informações sucintas sobre o andamento das proposições, com menção aos dados de participação popular a elas referentes;

.....(NR)

Art. 63. (...)

Parágrafo único. A ata será publicada no Diário da Câmara dos Deputados e disponibilizada no sistema de informações da Câmara dos Deputados em formato de dados abertos e obedecerá, na sua redação, a padrão uniforme de que conste o seguinte:

.....

VI – relatório sucinto, quando for o caso, sobre as contribuições recebidas de cidadãos e entidades da sociedade civil em audiência pública realizada na comissão. (NR)

.....

Art. 86. (...)

.....

§ 4º Constará da Ordem do Dia de cada sessão pelo menos uma proposição priorizada por cidadãos por meio da ferramenta digital disponível no portal da Câmara dos Deputados na *internet*. (NR)

.....

Art. 101. Ressalvadas as hipóteses previstas no § 1º deste artigo, as proposições serão apresentadas por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos e incluídas no sistema de informações da Câmara em formato de dados abertos, observadas as normas regulamentares expedidas pela Mesa.

§ 1º Quando não houver tempo hábil para autenticação eletrônica, poderão ser apresentados somente em papel, desde que devidamente assinados pelos autores:

I – as emendas de Plenário, inclusive as aglutinativas;

II – os requerimentos de:



- a) retirada da Ordem do Dia de proposição com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de alguma comissão de mérito;
- b) discussão de proposição por partes; dispensa, adiamento ou encerramento de discussão;
- c) adiamento de votação; votação por determinado processo; votação em globo ou parcelada;
- d) destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado ou constituição de proposição autônoma;
- e) dispensa de publicação de redação final, ou do avulso de redação final já publicada, para imediata deliberação do plenário.

§ 2º As emendas e requerimentos apresentados nos termos do § 1º serão digitalizados para fins de divulgação imediata no sistema de informações da Câmara e, no prazo de até um dia útil, autenticados eletronicamente e disponibilizados em formato de dados abertos no mesmo sistema.

§ 3º Os requerimentos mencionados no § 1º serão apresentados em comissão ou no Plenário, conforme o caso, no momento em que a matéria a que se refiram for anunciada. (NR)

.....  
Art. 103. (...)

Parágrafo único. Em caso de justificção oral, a Mesa providenciará sua redução a termo e fará sua inclusão no sistema de informações da Câmara, em formato de dados abertos. (NR)

.....  
Art. 111. (...)

§1º O projeto será apresentado por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos, nos termos previstos no art. 101, cabendo à Mesa providenciar a remessa de vias autenticadas ao arquivo da Câmara, às comissões a que for distribuído e à publicação no *Diário da Câmara dos Deputados* e em avulsos.

.....(NR)

.....  
Art. 119. (...)

§ 1º As emendas serão apresentadas no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na Ordem do Dia das comissões e deverão ter seu conteúdo disponibilizado no sistema de informações da Câmara em formato de dados abertos.

.....(NR)

Art. 120. (...)

.....

§ 6º As emendas recebidas serão digitalizadas para divulgação imediata no sistema de informações da Câmara e, no prazo de até um dia útil, disponibilizadas em formato de dados abertos no mesmo sistema. (NR)

.....

Art. 122. (...)

.....

§ 2º Recebida emenda aglutinativa, será ela digitalizada para divulgação imediata no sistema de informações da Câmara, sem prejuízo da possibilidade de se adiar a votação da matéria por uma sessão para fazer publicar e distribuir em avulsos o texto resultante da fusão, o qual, no prazo de até um dia útil, deverá ser disponibilizado em formato de dados abertos no sistema de informações da Câmara. (NR)

.....

Art. 128. Nenhuma proposição será submetida a discussão e votação sem parecer escrito disponibilizado, em formato de dados abertos, pela comissão competente, no sistema de informações da Câmara, exceto nos casos previstos neste Regimento.

Parágrafo único. Nos casos de parecer verbal admitidos por este Regimento, deverá, no prazo de até um dia útil, ser reduzido a termo pelo órgão competente e disponibilizado em formato de dados abertos no sistema de informações da Câmara. (NR)

Art. 129. (...)

I – relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame, com referência expressa, quando for o caso, às contribuições recebidas por meio dos diversos canais de participação popular abertos na Casa;

II – voto do relator, em termos objetivos, com sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria e, quando for o caso, da incorporação ou não das contribuições recebidas de cidadãos, bem como sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda;

.....(NR)

Art. 136. (...)

§ 1º Durante a apreciação de uma proposição no Plenário todos os documentos anexados ao respectivo processo de tramitação até a entrada da matéria na Ordem do Dia deverão estar disponibilizados, em formato de dados abertos, no sistema de informações da Câmara, para consulta por qualquer interessado.

§ 2º Emendas e destaques apresentados durante a apreciação da proposição no Plenário deverão ser digitalizados para divulgação imediata no sistema de informações da Câmara, devendo, no prazo de até um dia útil, ser disponibilizados em formato de dados abertos no mesmo sistema. (NR)

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às comissões competentes, publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos e disponibilizada no sistema de informações da Câmara dos Deputados em formato de dados abertos, para consulta por qualquer interessado.

.....(NR)

Art. 162. (...)

Parágrafo único. Durante a apreciação de cada destaque, deverão ser exibidos, no painel eletrônico do Plenário e no sistema de informações da Câmara, sempre que possível, a parte original do texto da proposição por ele atingida e o texto da matéria destacada. (NR)

Art. 179. (...)

Parágrafo único. Publicados os pareceres sobre as emendas no Diário da Câmara dos Deputados, distribuídos em avulsos, disponibilizados em formato de dados abertos ou, na hipótese do parágrafo único do art. 121, digitalizados para divulgação imediata no sistema de informações da Câmara, estará a

matéria em condição de figurar na Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental. (NR)

.....  
Art. 189. (...)

.....  
§ 7º Durante a apreciação de cada emenda a ser votada destacadamente, deverão ser exibidos no painel eletrônico do Plenário e no sistema de informações da Câmara, sempre que possível, a parte original do texto da proposição ou substitutivo por ela atingida e o texto da emenda em questão. (NR)

.....  
Art. 253-A. Qualquer cidadão ou representante de entidade da sociedade civil organizada pode participar dos trabalhos de apreciação de proposições na Câmara dos Deputados por meio dos fóruns de discussão e demais canais de expressão da vontade popular abertos no portal da Câmara dos Deputados na *internet*, sem prejuízo da possibilidade de participação em reunião de audiência pública de comissão, nos termos do art. 255.

Parágrafo único. As manifestações colhidas nos canais de expressão da vontade popular mencionados neste artigo deverão ser registradas, ainda que em bloco, nos pareceres das comissões sobre a proposição em causa.

.....  
Art. 255. Cada comissão poderá realizar audiências públicas com cidadãos, autoridades, especialistas em determinados temas ou representantes de entidades da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante atinente a sua área de atuação.

§ 1º A realização da audiência pública dependerá da aprovação, pela comissão, de requerimento apresentado por qualquer membro ou entidade interessada.

§ 2º As audiências públicas destinadas a instruir matéria legislativa em trâmite serão realizadas, preferencialmente, no início da Ordem do Dia das reuniões deliberativas da comissão, nos termos do previsto no art. 50, III, a, deste Regimento, e as demais em reuniões exclusivamente convocadas para esse fim. (NR)

Art. 256. (...)

.....  
§ 1º-A Os convidados que tiverem interesse em participar da audiência mas não puderem comparecer pessoalmente à reunião poderão ser ouvidos por videoconferência ou outro meio de comunicação à distância similar que permita a interação com os membros da comissão.

.....(NR)

Art. 3º Compete à Mesa providenciar o devido suporte técnico às comissões e ao Plenário para a plena aplicabilidade das normas previstas nesta Resolução.

Art. 4º Os dados incluídos no sistema de informações legislativas da Câmara dos Deputados deverão ser de livre acesso ao público em geral, podendo ser consultados por qualquer cidadão interessado.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado PEDRO CUNHA LIMA

Relator