



Câmara dos
Deputados

COMO SE FAZEM AS LEIS

4ª edição

LUCIANA BOTELHO PACHECO



edições
câmara

The background features a light gray, textured surface. On the left side, there are two vertical bars of different shades of gray, separated by a thin white line. At the bottom, there are curved, overlapping shapes in various shades of gray, creating a layered effect.

COMO SE FAZEM AS LEIS

4ª edição

Câmara dos Deputados
56ª Legislatura | 2019-2023

Presidente
Arthur Lira

1º Vice-Presidente
Marcelo Ramos

2º Vice-Presidente
André de Paula

1º Secretário
Luciano Bivar

2ª Secretária
Marília Arraes

3ª Secretária
Rose Modesto

4ª Secretária
Rosângela Gomes

Suplentes de secretários

1º Suplente
Eduardo Bismarck

2º Suplente
Gilberto Nascimento

3º Suplente
Alexandre Leite

4º Suplente
Cássio Andrade

Secretário-Geral da Mesa
Ruthier de Sousa Silva

Diretor-Geral
Celso de Barros Correia Neto



Câmara dos
Deputados

COMO SE FAZEM AS LEIS

4ª edição

LUCIANA BOTELHO PACHECO

Câmara dos Deputados

Diretoria Legislativa: Luciana da Silva Teixeira

Consultoria Legislativa: Geraldo Magela Leite

Centro de Documentação e Informação: André Freire da Silva

Coordenação Edições Câmara: Ana Lígia Mendes

Edição: Rachel De Vico e Ana Raquel Costa Geraldes

Preparação de originais: Leticia de Castro e Pedro Carmo

Revisão: Tajla Bezerra

Projeto gráfico e diagramação: Leandro Sacramento

2005, 1ª edição; 2009, 2ª edição; 1ª reimpr. 2010; 2013, 3ª edição.

Linha Cidadania.

Papel

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Bibliotecária: Débora Machado de Toledo – CRB1: 1303

Pacheco, Luciana Botelho.

Como se fazem as leis [recurso eletrônico] / Luciana Botelho Pacheco. -- 4. ed. -- Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

Versão E-book..

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-87317-46-5

1. Processo legislativo, Brasil. 2. Elaboração legislativa, Brasil. I. Título

CDU 342.537(81)

ISBN 978-65-87317-47-2 (papel)

ISBN 978-65-87317-46-5 (e-book)

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo

Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5833


livraria.camara.leg.br

Sumário

Apresentação	6
Capítulo 1	Algumas noções iniciais 10
Capítulo 2	Organização dos trabalhos legislativos 15
Capítulo 3	O processo legislativo ordinário 32
Capítulo 4	Procedimentos especiais de tramitação de proposições 67
Capítulo 5	A destinação das proposições aprovadas 85

Apresentação





A publicação da obra *Como se fazem as leis*, já na sua quarta edição, faz parte do esforço da Câmara dos Deputados para tornar acessíveis à população temas fundamentais ao exercício da cidadania.

O processo legislativo é o cerne do sistema democrático, pois é através dele que os representantes eleitos pelo povo constroem o arcabouço legal que rege a vida em sociedade.

No entanto, embora tenha a vida estreitamente balizada e determinada pelo sistema jurídico vigente, o cidadão, via de regra, não tem um conhecimento aprofundado de como nascem as leis.

Esta obra oferece um minucioso passo a passo do intrincado processo de elaboração de uma lei no Congresso Nacional. De maneira didática e detalhada, a autora conduz o leitor pela mão num passeio fascinante pela estrutura institucional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, revelando todo o sinuoso caminho que uma proposta legislativa percorre, desde sua apresentação até a promulgação, que é o último ato do processo conduzido pelos órgãos estatais competentes.

O Parlamento é um celeiro de sonhos e existe sob a permanente tensão de ideias e visões de mundo, muitas vezes conflitantes e antagônicas, que lutam para se consubstanciar em instrumentos legislativos. As armas dessa luta são as palavras, esgrimidas dentro de regras muito precisas, estabelecidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

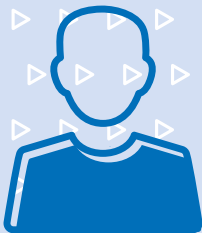
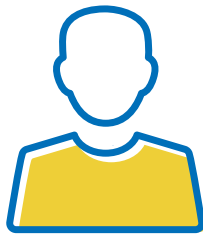
O Regimento Interno de cada uma das Casas prevê todo o rito que deve ser observado para a apreciação das proposições legislativas, nas Comissões e no Plenário, desde prazos e regimes de tramitação até a organização dos debates e o quórum necessário para a aprovação, que é diverso para cada tipo de proposição.

O texto de *Como se fazem as leis* disseca os dois Regimentos Internos em todas as suas minúcias, revelando ao leitor a precisão das regras que regem cada estágio do processo de elaboração de uma norma legal.

Ao concluir a fruição da obra, o leitor vai perceber que, longe de serem frios e burocráticos, os trabalhos legislativos são muito vívidos, pois refletem a paixão com que cada representante eleito defende as causas que lhes são mais caras, na busca incessante e muitas vezes heroica de ver consubstanciados em lei os anseios daqueles que lhe consagraram seu voto.

Arthur Lira

Presidente da Câmara dos Deputados



Capítulo 1

Algumas noções iniciais



Todo país, seja grande ou pequeno, moderno ou atrasado, desenvolvido ou subdesenvolvido, rege-se por algum tipo de sistema jurídico. É nele que se encontram as normas que regulam a vida em comunidade de uma maneira geral.

No Brasil, o sistema jurídico é composto de leis e outras normas de tipos variados. Uma delas é considerada a mais importante por ser a fonte de referência e validade de todas as outras: trata-se da **Constituição Federal**, também identificada como **Lei Maior** ou **Carta Magna**. Ela está no topo, no comando de todo o sistema. Nenhuma outra pode se contrapor a ela, sob pena de ser considerada **inconstitucional** e não ter validade .



É na Constituição Federal que se instituem os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos e também onde se definem os princípios e os objetivos da República, a forma do Estado, o sistema de governo, as linhas mestras da organização dos poderes públicos e de muitos aspectos da vida social. E é na Constituição Federal, também, que ficam as regras mais gerais do chamado **processo legislativo**, que consiste em uma série de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo para a elaboração das outras leis e normas mais relevantes do sistema jurídico.

Essas outras leis e normas produzidas de acordo com as regras do processo legislativo são de sete tipos: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Com exceção das emendas à Constituição – que ao serem aprovadas se incorporam ao texto da Lei Maior e absorvem sua força e posição de superioridade em relação às outras normas – os demais tipos compartilham mais ou menos a mesma posição, ou nível hierárquico, dentro do sistema jurídico. O que os diferencia é o campo de assuntos ou temas que podem ou devem regular, campo esse definido também pela Constituição, direta ou indiretamente.

Convém lembrar ainda que o Brasil se constitui numa federação – espécie de organização estatal formada por uma pluralidade de entidades político-administrativas associadas sob um governo central. Temos três esferas de governo diferentes: a da União (ou federal), a dos estados e a dos municípios, todas elas dotadas de atribuições e competências próprias para legislar. Os vários tipos de leis e normas antes mencionados, desse modo, podem ser produzidos ora pelo poder público federal, ora pelo estadual, ora pelo municipal.

Para evitar a superposição ou a contraposição de normas provenientes das três esferas, a Constituição Federal também delimita o campo de atuação, ou de **competência legislativa**, de cada uma delas. Para dar alguns exemplos, a Constituição confere à União a atribuição de editar leis sobre direito civil e direito penal, entre outros temas específicos; aos municípios ela reserva a produção de todas as leis sobre assuntos de interesse tipicamente local, como é o caso das normas sobre construções e edificações urbanas, entre outras; aos estados, a Carta Magna atribui a chamada **competência legislativa remanescente** ou **residual** que é o poder de legislar sobre todos os assuntos que não estiverem expressamente reservados aos outros dois entes federativos. O Distrito Federal, por ser uma unidade federativa peculiar, com características de estado e município ao mesmo tempo, acumula as competências legislativas estaduais e municipais e só fica impedido de editar leis sobre assuntos expressamente reservados pela Constituição à competência da União.

Como já dito, as regras mais gerais sobre a produção de leis, ou seja, sobre o processo legislativo, estão na Constituição Federal. Embora sejam regras aplicáveis, em sua maioria, a todos os níveis federativos, elas foram concebidas, originalmente, para regular o processo legislativo da União, que tem a peculiaridade de ser **bicameral**, ou seja, de envolver procedimentos realizados em duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Casas que compõem o Congresso Nacional – instituição que encarna o Poder Legislativo no nível federal. Isso torna o processo legislativo da União um pouco mais complexo que o dos estados e dos municípios, onde o Poder Legislativo é exercido por uma só instituição, a assembleia legislativa ou câmara de vereadores, conforme o caso. Apesar disso, grande parte das normas de processo legislativo da Constituição Federal, especialmente as de caráter mais geral ou principiológico, também se aplicam aos demais níveis federativos.

A Constituição Federal confere autonomia às casas legislativas para elaborar suas normas internas de funcionamento, seus **regimentos internos**. É neles que se encontra o disciplinamento mais minucioso do processo legislativo no âmbito de cada casa legislativa, todos os detalhes necessários para que a produção de leis e outras normas tenha andamento dentro dos parâmetros constitucionais. Nos regimentos internos há regras sobre a composição e as atribuições dos órgãos da respectiva casa legislativa, a forma como devem ser apresentados os projetos de lei e demais proposições, os prazos previstos para a tramitação de cada processo, as oportunidades para a realização de audiências públicas e outras formas de participação de representantes da sociedade civil, as possibilidades de alteração dos textos em tramitação, os debates e as votações, enfim, toda a regulação mais detalhada do processo legislativo, desde seu impulso inicial até os atos finais.

São três os regimentos internos aplicáveis à produção legislativa federal: o da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o chamado Regimento Comum, ou Regimento Interno do Congresso Nacional. O âmbito de aplicação de cada um deles, suas principais normas em comum e suas diferenças serão abordados ao longo dos capítulos seguintes.

Capítulo 2

Organização dos trabalhos legislativos



2.1 O Congresso Nacional e suas casas

O Poder Legislativo federal é exercido pelo Congresso Nacional, uma instituição legislativa bicameral composta de duas câmaras, ou casas, relativamente autônomas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A Câmara dos Deputados, que atualmente conta com 513 membros, é integrada por representantes do povo eleitos em número proporcional ao da população de cada estado e do Distrito Federal, observados os limites mínimo de oito e máximo de setenta deputados federais por unidade da federação.

São Paulo, que é o estado mais populoso do país, tem o número máximo de representantes na Câmara dos Deputados, setenta; Minas Gerais, o segundo em população, tem 53; o Rio de Janeiro, em terceiro, tem 46. A partir daí o número de deputados vai variando por estado conforme o tamanho da população até atingir o mínimo de oito garantido pela Constituição – caso do Distrito Federal e de alguns estados menos populosos das regiões Norte e Nordeste.

No Senado Federal, embora os membros também sejam escolhidos em eleição pelo povo, o número de eleitos por estado ou pelo Distrito Federal não tem relação com o tamanho da respectiva população, é igual para todas as unidades da Federação: três. No total, são 81 senadores.

Embora os projetos de leis e outros atos normativos submetidos à apreciação do Congresso Nacional dependam quase sempre da deliberação das duas casas legislativas, elas atuam, na maior parte das vezes, de forma independente uma da outra, e cada uma segue apenas suas regras de funcionamento, seus respectivos regimentos internos. Apenas para a apreciação de algumas matérias específicas – vetos presidenciais a projetos de lei, projetos de leis relacionados a matérias orçamentárias e, em parte, medidas provisórias –, a Constituição exige que a Câmara e o Senado trabalhem em conjunto, caso em que as regras aplicáveis são as previstas no Regimento Comum das duas casas, ou Regimento Interno do Congresso Nacional.

2.2 Órgãos internos

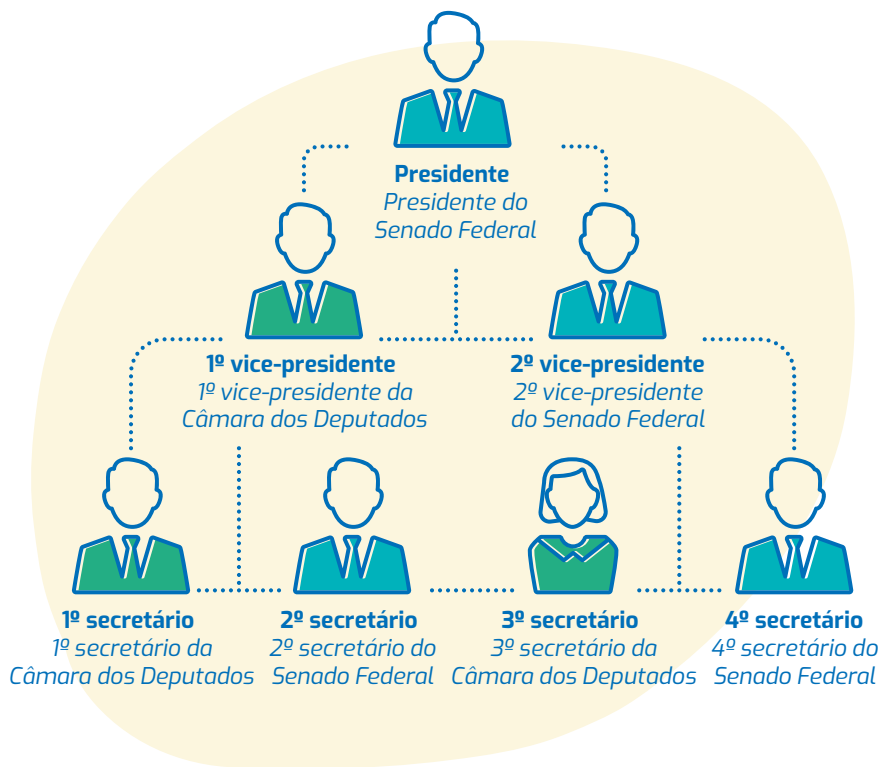
Nas casas legislativas há diversos órgãos e instâncias decisórias que são importantes para o bom andamento do processo legislativo. Entre eles merecem destaque as mesas diretoras, as lideranças, as comissões e os plenários.

2.2.1 Mesas diretoras

Na coordenação geral dos trabalhos legislativos ficam as mesas diretoras – a da Câmara dos Deputados, a do Senado Federal e a do Congresso Nacional, que dirige os trabalhos das duas casas quando precisam atuar em conjunto.

As Mesas da Câmara e do Senado são órgãos colegiados independentes entre si, cada um constituído por um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários, todos membros da respectiva casa, eleitos diretamente por seus pares para a função.

No caso da Mesa do Congresso Nacional, embora também se trate de um órgão colegiado constituído por presidente, vice-presidentes e secretários, o preenchimento dos cargos não se dá por eleição própria. Por determinação da Constituição Federal, o cargo de presidente é exercido pelo presidente do Senado Federal, e os demais, pelos ocupantes dos cargos equivalentes nas Mesas da Câmara e do Senado, alternadamente.



As mesas diretoras têm uma série de atribuições relevantes relacionadas aos serviços administrativos e à gestão interna das casas legislativas, mas não só isso. Cabem-lhes também algumas atribuições institucionais relevantes na área legislativa, como promulgar as emendas à Constituição aprovadas, declarar a perda do mandato parlamentar em determinados casos específicos, interpor ação de direta de inconstitucionalidade de lei ou outro ato normativo quando entenderem cabível, entre outras.

2.2.2 Lideranças

As lideranças são uma instituição parlamentar dotada de significativo poder de influência nos trabalhos legislativos. São órgãos encarregados da coordenação e representação dos interesses das **bancadas partidárias**, dos **blocos parlamentares**, do governo, da **maioria** e da **minoría** nas casas legislativas.

Uma **bancada** ou **representação partidária** é constituída pelo conjunto dos membros de uma casa legislativa que foram eleitos por um mesmo partido político.

Um **bloco parlamentar** se compõe de duas ou mais bancadas partidárias reunidas sob liderança comum para atuação em conjunto na casa legislativa. No Senado, exigem-se no mínimo dez por cento do total de membros da casa para formar um bloco parlamentar; na Câmara, a exigência é de pelo menos três centésimos do total de membros.

Maioria é a bancada partidária ou bloco parlamentar que tiver o maior número de integrantes na casa legislativa.

Minoría é a maior bancada partidária ou bloco parlamentar da casa que expresse posição oposta à da maioria (em relação ao governo).

Constituídas sempre de um líder e de certo número de vice-líderes – proporcional ao tamanho da respectiva representação –, as lideranças atuam juntamente com as presidências das casas em uma série de atos relacionados ao processo legislativo. Os líderes têm poderes para indicar, e substituir a qualquer tempo, os membros das respectivas bancadas nas comissões. Podem usar da palavra durante as sessões para fazer comunicações importantes, orientam o voto de seus liderados no momento das deliberações e influenciam o presidente na definição das pautas de votação, entre outras prerrogativas importantes.

As lideranças das bancadas partidárias, dos blocos parlamentares, do governo, da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados têm estruturas próprias e independentes de suas congêneres no Senado Federal.

Para além disso, o governo e a minoria têm estruturas de liderança constituídas exclusivamente para atuar nos trabalhos legislativos de competência conjunta das duas casas. São as lideranças do governo e da minoria no Congresso Nacional.

2.2.3 Comissões

As comissões são órgãos compostos por pequena parcela do número de membros das casas legislativas. Sua existência atende a um princípio quase universal de organização parlamentar, fundado na necessidade e na conveniência da divisão e da especialização do trabalho em face do número geralmente grande de integrantes das casas legislativas e também do enorme volume de matérias a serem apreciadas.

As comissões exercem funções bastante relevantes na instrução do processo legislativo e na tomada de decisões pelas casas legislativas. É nelas que os parlamentares membros conseguem examinar mais detidamente os projetos em tramitação, têm a oportunidade de ouvir representantes da sociedade civil, autoridades e especialistas nos temas tratados,

estudam os projetos em apreciação e propõem sua aprovação, com ou sem alterações, ou sua rejeição.

As conclusões das comissões sobre os projetos que examinam são expressas por meio dos pareceres por elas emitidos, que em muitos casos podem ter efeito decisório, final, sobre a matéria examinada e determinar sua aprovação ou rejeição na casa – o que o Regimento Interno da Câmara chama de “poder conclusivo” das comissões e o do Senado, de “poder terminativo” das comissões.

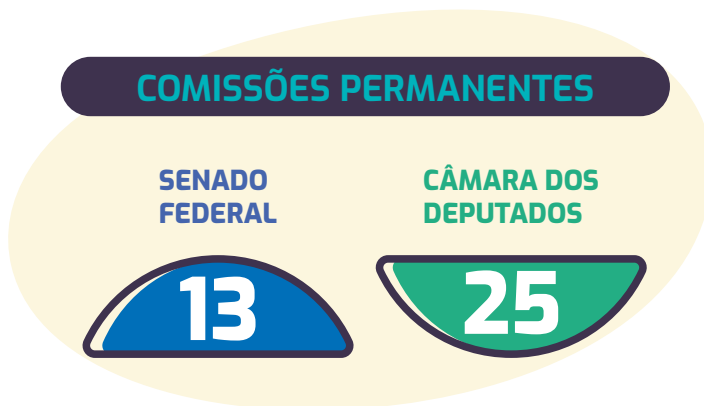
Na Câmara dos Deputados, o poder conclusivo das comissões é aplicável, em princípio, a todos os projetos de lei ordinária, com exceção dos de código; dos de autoria de cidadãos ou de alguma comissão; dos que tratem de matéria que não possa ser objeto de delegação legislativa segundo o art. 68 da Constituição; dos que receberem das comissões que os apreciarem pareceres divergentes entre si; dos que já tiverem passado por deliberação do Plenário no Senado Federal; e dos que tramitem em regime de urgência. Além de projetos de lei, também se sujeitam ao poder conclusivo das comissões os projetos de decreto legislativo destinados a ratificar atos de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização de serviços de rádio e televisão.

No Senado Federal, esse poder das comissões tem um alcance um pouco mais amplo que na Câmara. A regra geral do Regimento Interno do Senado é a de que se sujeitam ao poder terminativo das comissões os projetos de lei ordinária de autoria de Senador, os projetos de resolução sobre suspensão de execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, os projetos de decreto legislativo relacionados a outorga ou renovação de atos de concessão, permissão ou autorização de serviço de rádio e televisão, e quaisquer outras proposições para as quais o presidente da casa, com a anuência dos líderes,

decida conferir esse tipo de trâmite. As exceções ficam por conta dos projetos de código, dos projetos de resolução destinados a alterar o regimento interno ou a contemplar decisões privativas do Senado Federal (referidas nos incisos V a IX, do art. 52 e 155, §§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição Federal); e das propostas de emenda à Constituição.

Mesmo quando não têm efeito decisório, ou seja, quando expressam apenas uma opinião ou recomendação de aprovação ou rejeição da matéria a que se referem, os pareceres aprovados pelas comissões são importantes peças de instrução dos processos e de orientação da deliberação a ser tomada pelos parlamentares no momento da decisão final no Plenário da casa legislativa.

As comissões, tanto na Câmara como no Senado, podem ser de tipo permanente ou temporário. As comissões permanentes são aquelas previstas nos respectivos regimentos internos com atribuições e competências temáticas definidas e cuja existência atravessa as legislaturas, já que são parte da estrutura das casas. Na Câmara dos Deputados, hoje, há 25 comissões permanentes, e no Senado Federal, 13.

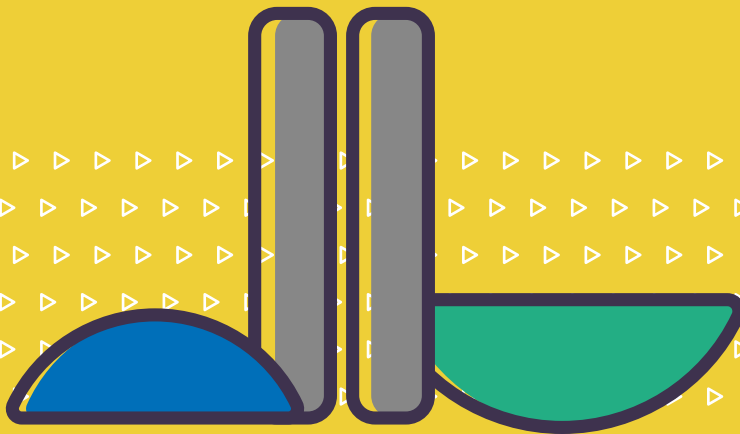


Câmara

- » Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)
- » Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)
- » Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
- » Cultura (Ccult)
- » Defesa do Consumidor (CDC)
- » Defesa dos Direitos da Mulher (Cmulher)
- » Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Cidoso)
- » Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD)
- » Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (Cdeics)
- » Desenvolvimento Urbano (CDU)
- » Direitos Humanos e Minorias (CDHM)
- » Educação (CE)
- » Esporte (Cespo)
- » Finanças e Tributação (CFT)
- » Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)
- » Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra)
- » Legislação Participativa (CLP)
- » Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)
- » Minas e Energia (CME)
- » Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)
- » Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO)
- » Seguridade Social e Família (CSSF)
- » Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)
- » Turismo (Ctur)
- » Viação e Transportes (CVT)

Senado

- » Assuntos Econômicos (CAE)
- » Assuntos Sociais (CAS)
- » Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)
- » Educação, Cultura e Esporte (CE)
- » Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)
- » Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)
- » Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)
- » Serviços de Infraestrutura (CI)
- » Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)
- » Agricultura e Reforma Agrária (CRA)
- » Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)



Já as comissões temporárias são criadas para exercer tarefas ou atividades específicas em situações definidas, ou permitidas, nos respectivos regimentos internos. Elas são basicamente de três tipos: internas, ou especiais, criadas para tratar de assunto determinado ou cumprir tarefa específica no âmbito da casa legislativa; externas, criadas para cumprir tarefa específica fora da sede da casa legislativa; e de inquérito, criadas a requerimento de pelo menos um terço dos membros da casa legislativa para investigar fatos determinados.

Todas as comissões temporárias se extinguem ao se exaurir o prazo previsto para seu funcionamento, ao cumprir sua finalidade ou, no máximo, quando se encerrar a legislatura em que foram criadas.

NÚMERO DE MEMBROS DAS COMISSÕES

Na Câmara dos Deputados, o número de integrantes de cada comissão permanente é definido no início de cada legislatura e pode variar entre o mínimo de 3,5% e o máximo de 13% do total de deputados; no Senado Federal, o número de membros de cada comissão específica já vem fixado no regimento interno, sendo que a menor delas tem 11 e as maiores, 27 membros.

No caso das comissões temporárias, o número de membros, em ambas as casas, é definido no ato ou requerimento de criação de cada comissão.

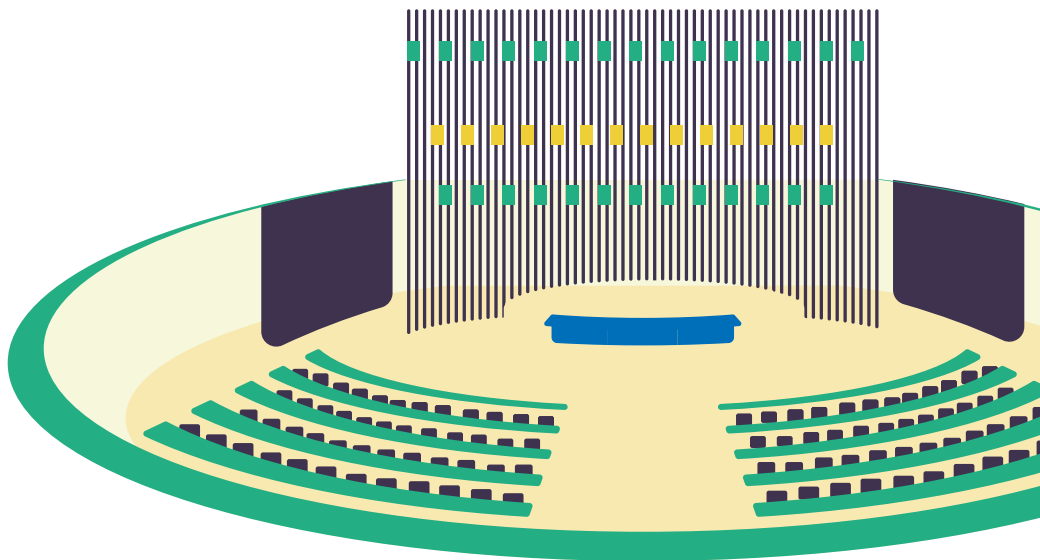
2.2.4 Plenário

O Plenário compõe-se do conjunto dos membros de uma casa legislativa reunidos em sessão.

É o principal fórum de discursos e pronunciamentos parlamentares sobre temas em geral, além de se constituir na instância final de discussão e votação de propostas de emenda à Constituição e de alguns tipos de

projetos, requerimentos, recursos e outras matérias legislativas cuja tramitação só se encerra após passar pela deliberação desse órgão máximo da casa legislativa.

As sessões do Plenário podem ser deliberativas ou apenas de debates. Nas sessões deliberativas há geralmente uma fase inicial destinada aos discursos e pronunciamentos dos parlamentares inscritos para falar da tribuna sobre temas de sua escolha, e outra destinada à chamada **Ordem do Dia**, que é a fase deliberativa propriamente dita, na qual ocorrem a discussão e a votação de proposições. Nas sessões de debates, todo o tempo é empregado em discursos e pronunciamentos dos parlamentares.



2.3 O princípio da proporcionalidade partidária

No funcionamento das casas legislativas há um elemento fundamental que perpassa e modela, em maior ou menor medida, a maior parte de seus órgãos fracionários internos, bem como o exercício de uma série de atribuições e prerrogativas regimentais: trata-se do **princípio da proporcionalidade partidária**, ou **princípio da representação proporcional dos partidos políticos**.

De acordo com esse princípio, a mesma distribuição de forças político-partidárias presente no conjunto de cada casa legislativa deve ser reproduzida, tanto quanto possível, na composição dos respectivos órgãos internos. Desse modo, Mesas, comissões e demais órgãos colegiados internos têm seus membros escolhidos por critérios partidários, importando pouco, para esse fim, o prestígio pessoal ou individual de cada parlamentar indicado para ocupar as vagas disponíveis.

No caso das Mesas, cujos cargos, por norma constitucional, dependem de eleição interna para serem preenchidos, o princípio da proporcionalidade aplica-se às candidaturas: somente podem disputar essa ou aquela vaga na Mesa os parlamentares pertencentes à bancada partidária ou ao bloco parlamentar a quem a vaga tiver sido previamente destinada pelo critério da proporcionalidade. A disputa para cada cargo, assim, se dá somente entre candidatos pertencentes a uma mesma bancada ou representação partidária, ou ao mesmo bloco parlamentar.

A regra da divisão proporcional das candidaturas não tem sido aplicada rigidamente no caso das disputas para o cargo de presidente. Assentou-se entendimento mais liberal ao longo das legislaturas e se passou a admitir candidatos provenientes de qualquer bancada. A justificativa para isso estaria na natureza muito diferenciada do cargo em relação aos demais, já que o presidente é o representante maior da casa legislativa e tem

funções politico-institucionais de muito relevo mesmo fora dela, inclusive a de substituir eventualmente o presidente da República em seus afastamentos.

No caso das comissões, não há eleição interna para a escolha dos respectivos membros (apenas para as respectivas presidências, que seguem as mesmas regras das mesas das casas). É feita uma distribuição proporcional das vagas existentes entre as diversas bancadas de acordo com o respectivo número de membros, e a definição dos parlamentares que farão parte de cada comissão depende exclusivamente da vontade dos líderes; eles têm a prerrogativa de indicar, e a qualquer tempo substituir, os representantes de suas bancadas que integrarão as várias comissões.

Além de influir de forma decisiva na composição dos órgãos internos, o princípio da proporcionalidade partidária também se faz sentir na possibilidade do maior ou menor uso de uma série de instrumentos regimentais relevantes no processo legislativo. Para citar alguns exemplos, todo líder tem a prerrogativa de usar da palavra, a qualquer momento, no curso das sessões, mas o tempo para isso variará conforme o tamanho de sua bancada; também o número de destaques, relevante instrumento para alteração das matérias em votação, é proporcional ao de integrantes de cada bancada. Até mesmo a estrutura administrativa posta à disposição das lideranças para apoio e assessoramento na casa legislativa é definida de acordo com o peso numérico de suas agremiações.

2.4 Legislaturas, sessões legislativas e sessões ordinárias

Os trabalhos legislativos são organizados por **legislaturas** e **sessões legislativas**. Uma **legislatura** dura quatro anos e coincide exatamente com o período de mandato dos deputados, ou seja, inicia-se em 1º de fevereiro

do ano seguinte ao da eleição – dia da posse dos eleitos – e se estende até 31 de janeiro do ano seguinte à eleição subsequente. Os mandatos dos senadores, que duram oito anos, ocupam, assim, sempre duas legislaturas.

As legislaturas dividem-se em quatro **sessões legislativas ordinárias**, que correspondem ao calendário anual de trabalhos do Congresso Nacional. Cada sessão legislativa ordinária começa em 2 de fevereiro, interrompe-se entre 18 e 30 de julho e se encerra em 22 de dezembro de cada ano. Fora desses períodos, o Congresso Nacional só pode se reunir se for convocado extraordinariamente para isso, designando-se **sessão legislativa extraordinária** o período de trabalhos legislativos resultante desse tipo de convocação.

O Congresso Nacional deve ser convocado extraordinariamente, por ato do presidente do Senado Federal, em determinadas hipóteses previstas expressamente na Constituição, a saber: a) em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, ou de pedido de autorização para decretação de estado de sítio; e b) quando se tiver que tomar o compromisso e dar posse ao presidente e ao vice-presidente da República (CF art. 57, § 6º, I).

Para além disso, pode haver convocação extraordinária do Congresso Nacional também em situações de urgência ou de interesse público relevante, por iniciativa do presidente da República ou dos presidentes da Câmara e do Senado, ou ainda a requerimento da maioria dos membros de ambas as casas. Nessas hipóteses, a convocação não é automática, depende da aprovação da maioria absoluta de cada uma das casas do Congresso Nacional (CF art. 57, § 6º, II).

As sessões legislativas ordinárias, que se estendem, como se viu, por quase um ano, não se confundem com as **sessões deliberativas ordinárias** da Câmara e do Senado, que ocorrem nos dias da semana fixados em seus regimentos internos e têm lugar nos respectivos plenários. Do mesmo modo, as sessões legislativas extraordinárias não podem ser confundidas com as **sessões deliberativas extraordinárias** de qualquer das duas casas, que são aquelas convocadas para dia ou horário diferente do previsto para as ordinárias.

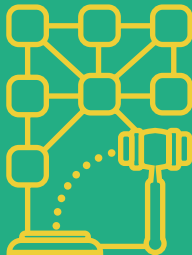
56ª LEGISLATURA



Observa-se, por fim, que o termo **sessão**, quando empregado de forma isolada e genérica, é sempre referente aos trabalhos legislativos que têm lugar no Plenário da casa legislativa, enquanto o termo **reunião** é o empregado em referência aos trabalhos realizados no âmbito das comissões.

Capítulo 3

O processo legislativo ordinário



O primeiro ato do processo de elaboração de uma lei ou outro ato normativo sujeito à apreciação do Poder Legislativo é a apresentação do respectivo projeto à casa legislativa competente. Esse poder, ou faculdade, de apresentar um projeto a uma casa legislativa é chamado de **iniciativa legislativa**.

Os **projetos de lei** são a espécie mais comum do gênero **proposição legislativa**, expressão usada nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se referir aos diversos tipos de proposições que podem ser submetidas à deliberação das casas ou de suas comissões, como propostas de emenda à Constituição, projetos de lei, projetos de decreto legislativo e projetos de resolução, para citar apenas as principais – aquelas que, uma vez apresentadas, põem em marcha o processo legislativo.

Como regra geral, os projetos de lei podem ser apresentados por deputados, por senadores, por comissões permanentes ou temporárias das casas legislativas, pelo presidente da República e, obedecidos certos requisitos constitucionais e legais, por cidadãos. O Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o procurador-geral da República também podem apresentar projetos de lei ao Congresso Nacional, mas somente quando relacionados a temas específicos, afetos à organização e às garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente.

A iniciativa legislativa do presidente da República é bastante ampla. Ele detém a prerrogativa de apresentar projetos de lei ao Congresso Nacional não só sobre assuntos gerais, em igualdade de condições com deputados e senadores, mas em alguns casos também de forma privativa, ou seja, exclusiva, não compartilhada com nenhum outro agente político. Isso ocorre em relação a projetos sobre temas orçamentários e também sobre os atinentes à organização interna do Poder Executivo e outros relacionados à sua independência como Poder ou às suas atribuições institucionais para gerir os órgãos e entidades da administração pública.

As regras de tramitação de projetos de lei são consideradas as regras gerais do processo legislativo federal e aplicam-se, em sua maior parte, às demais espécies de projeto e também às propostas de emenda à Constituição, salvo naquilo em que a Constituição ou os regimentos internos exijam a adoção de procedimentos especiais.

Este capítulo se ocupará da apresentação dessas regras gerais nas duas casas. O objetivo será mostrar como o processo de elaboração de uma lei no Congresso Nacional deve se desenvolver, passo a passo.

O capítulo se desdobrará em duas partes: na primeira, serão contemplados os procedimentos aplicáveis à tramitação de um projeto na Câmara dos Deputados, que em sua maior parte são similares aos adotados no Senado Federal; na segunda parte, o foco se voltará para as poucas regras do Regimento Interno do Senado Federal que marcam certas diferenças importantes em relação às adotadas na Câmara.

3.1 O processo na Câmara dos Deputados

3.1.1 Apresentação, recebimento e encaminhamento do projeto

A Câmara dos Deputados é a casa do Congresso Nacional onde se inicia a maior parte dos processos de elaboração de leis e demais atos normativos sujeitos à deliberação do Poder Legislativo. Isso se deve, primeiramente, ao fato de contar com número muito maior de membros que o Senado Federal, todos eles dotados individualmente da faculdade de apresentar projetos de lei à casa. Para além disso, há uma norma da Constituição Federal que determina o início da tramitação, pela Câmara dos Deputados, de todas as proposições legislativas de iniciativa de agentes externos ao Poder Legislativo, ou seja, do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos tribunais superiores, do procurador-geral da República ou de cidadãos. Assim, com exceção das apresentadas por senadores, todas as demais proposições legislativas são endereçadas à Câmara dos Deputados.

Quando um projeto de lei é apresentado, a presidência da Câmara, antes de recebê-lo formalmente, precisa verificar se estão atendidas todas as exigências regimentais para que possa tramitar na casa, quais sejam:

- 1) se seu texto foi devidamente formalizado como proposição legislativa, isto é, se se encontra organizado em artigos, parágrafos, incisos, etc.;
- 2) se o autor está devidamente identificado;
- 3) se o tema tratado é pertinente às competências legislativas da União e às atribuições da Câmara dos Deputados; e
- 4) se não é evidentemente inconstitucional ou antirregimental.

Caso o projeto desatenda a alguma dessas exigências, a presidência poderá recusar seu recebimento e determinar a devolução ao respectivo autor, a quem o regimento assegura, nessa hipótese, o direito de recorrer ao Plenário contra a decisão de devolução.

Recebido o projeto, a presidência determinará sua numeração e publicação no *Diário da Câmara dos Deputados* e em impressos avulsos, para distribuição aos deputados. O texto do projeto também será inserido no sistema eletrônico de tramitação de processos e disponibilizado ao público em geral por meio da página da Câmara na internet.

Se já houver outro projeto em tramitação na casa que trate do mesmo assunto ou que tenha alguma conexão de conteúdo com o do projeto recém-apresentado, o presidente deverá determinar que os dois sejam apensados e passem a tramitar conjuntamente num mesmo processo.

Após as formalidades iniciais de recebimento, o projeto será despachado à comissão ou comissões que tiverem competência, de acordo com o regimento interno, para examinar e dar parecer sobre os assuntos nele tratados.

As competências das comissões para examinar e dar parecer sobre um projeto de lei podem envolver um, ou mais de um, dos seguintes aspectos:

1. conveniência e oportunidade técnica e política da aprovação das medidas nele propostas – o **mérito** do projeto;
2. conformação de seu conteúdo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e demais leis de cunho financeiro e orçamentário em vigor – sua **adequação e compatibilidade financeira e orçamentária**;

3. conformação às normas constitucionais e ao sistema jurídico de uma forma geral – sua **constitucionalidade e juridicidade**.

O exame do mérito dos projetos em geral é feito por, no máximo, três das comissões permanentes, as quais são escolhidas em função da maior afinidade do respectivo campo temático de atuação com a matéria tratada no projeto em causa. Já os exames de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária e de constitucionalidade e juridicidade ficam sempre a cargo de duas comissões específicas, a de Finanças e Tributação e a de Constituição e Justiça e de Cidadania, respectivamente. Essas comissões também têm campos temáticos próprios, de atuação quanto ao mérito, razão por que, algumas vezes, acumulam os dois tipos de competência ao examinar um projeto.

Os exames de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária e de constitucionalidade e juridicidade são de grande relevância no processo legislativo da Câmara porque podem pôr fim à tramitação de um projeto se lhe forem desfavoráveis. Aprovado um parecer no sentido da inconstitucionalidade ou injuridicidade, ou da inadequação ou incompatibilidade financeira e orçamentária de um projeto, sua tramitação deverá ser encerrada e ele, remetido ao arquivo – salvo se houver recurso em contrário apresentado por pelo menos um décimo do total de membros da casa e provido pelo Plenário. Por terem esse efeito de encerrar o trâmite de um projeto quando lhe são desfavoráveis, esses pareceres são qualificados no regimento da Câmara como **terminativos**.

As comissões permanentes recebem os projetos de lei para examinar e dar parecer em uma certa sequência – exceto se o regime de tramitação for o de urgência, quando os prazos correm simultaneamente para todas. A ordem dos pronunciamentos é definida no despacho da presidência, mas há alguns parâmetros regimentais: primeiramente o projeto

passa pelas comissões competentes para examinar somente os aspectos de mérito; a Comissão de Finanças e Tributação, se tiver de se manifestar, o fará em penúltimo lugar, e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em qualquer hipótese, é sempre a última a emitir parecer sobre a matéria.

Quando a Comissão de Finanças e Tributação, ou a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tiverem que se pronunciar cumulativamente sobre os aspectos de mérito e compatibilidade financeira e orçamentária, ou de mérito e constitucionalidade e juridicidade, de um mesmo projeto, os dois tipos de exame, em cada uma delas, serão inseridos num só parecer, com indicação expressa do que diz respeito a um e a outro tipo.

Há uma situação específica em que o projeto recebido não é encaminhado para exame às comissões permanentes: quando envolve muitos assuntos diferentes, que demandariam exame de **mérito** por mais de três daquelas comissões. Nesse caso, cria-se uma comissão especial, de caráter temporário, para o exame de todos os aspectos do projeto, tanto os de mérito quanto os de constitucionalidade e juridicidade e de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.



3.1.2 O processo em cada comissão

Providências iniciais

Recebido um projeto de lei numa comissão para exame, a primeira providência tomada pelo respectivo presidente será escolher e designar, dentre os membros, um relator para o respectivo processo, a quem incumbirá estudar mais detidamente a matéria e apresentar um parecer sobre ela, que será objeto de deliberação na comissão. O presidente tem autoridade e liberdade para escolher o relator que lhe parecer mais conveniente e adequado para cada processo, porém a escolha não poderá recair sobre o(s) autor(es) do projeto a ser examinado.

Outra providência a ser tomada desde logo, mas somente no caso de o projeto se sujeitar à apreciação conclusiva da comissão, é a abertura de prazo para a apresentação de emendas.

Emendas são proposições de tipo acessório, destinadas a promover alterações numa proposição de tipo principal, como é o caso de um projeto de lei. Podem propor adição, supressão, alteração ou substituição de partes do texto do projeto, bem como sua fusão com outras emendas já apresentadas. Podem, ainda, ter um caráter mais global e atingir o texto do projeto como um todo, caso em que se denominam **substitutivos** e podem assumir grande relevância no processo de apreciação do projeto se forem aprovadas pela comissão.

A apresentação de emendas aos projetos sujeitos à apreciação conclusiva da comissão é facultada a todos os deputados, inclusive aos que não

sejam membros da comissão. A única condição exigida para aceitação de emendas é que versem sobre o campo temático de atuação da comissão e sejam propostas dentro do prazo aberto para sua apresentação, que é sempre de cinco sessões.

Quando o projeto recebido numa comissão não se sujeitar ao seu poder conclusivo, não haverá abertura de prazo para emendas nessa fase. A oportunidade para o emendamento, nesse caso, ocorrerá mais adiante, durante a discussão do projeto no Plenário.

Prazos e regimes de tramitação

O prazo de cada comissão para examinar e emitir parecer sobre um projeto de lei varia conforme o respectivo regime de tramitação.

O Regimento Interno da Câmara prevê três regimes de tramitação de processos:

1. regime de urgência: com prazos bem curtos, dispensa certas exigências, formalidades e interstícios regimentais para que um projeto possa ser incluído o quanto antes na pauta de deliberações;
2. regime de prioridade: com prazos um pouco maiores que os do regime de urgência mas também relativamente curtos, dispensa algumas exigências regimentais para que um projeto seja incluído na pauta de deliberações logo após os em regime de urgência;
3. regime ordinário: é o regime de tramitação normal, com prazos adequados para o cumprimento de todas as exigências e formalidades regimentais previstas.

Cada comissão dispõe dos seguintes prazos para emitir parecer sobre os projetos pendentes de sua apreciação: **cinco sessões**, quando em regime de urgência; **dez sessões**, se em regime de prioridade; e **quarenta sessões**, no caso de tramitação em regime ordinário. No regime de urgência, o prazo corre simultaneamente para todas as comissões; nos demais, é aferido separadamente para cada uma.

O relator sempre dispõe de metade do prazo total da comissão para apresentar seu parecer. Em caso de descumprimento desse prazo, poderá perder a relatoria para outro membro se não obtiver do presidente alguma prorrogação..

Observa-se que, na Câmara dos Deputados, mesmo quando relacionados aos trabalhos das comissões os prazos são fixados em sessões e contam-se por sessões deliberativas ou de debates realizadas pelo Plenário, não por reuniões realizadas pelas comissões.

Audiências públicas

Entre o recebimento de um projeto de lei e a apresentação do parecer pelo relator, podem ser realizadas reuniões de audiência pública na comissão com o objetivo de instruir o processo e agregar mais subsídios e elementos de convicção ao relator e aos demais membros sobre as conveniências ou inconveniências da aprovação ou rejeição da matéria.

Para essas audiências costumam ser convidados representantes de entidades da sociedade civil organizada, autoridades, especialistas no tema tratado e interessados na matéria em geral. Os nomes dos expositores precisam ser aprovados previamente pela comissão e, no caso de haver defensores e opositores da matéria objeto da audiência a ser realizada, a comissão deverá convidar, sempre que possível, representantes das diversas correntes de opinião.

O trabalho do relator

O projeto e, no caso dos sujeitos ao poder conclusivo da comissão, as eventuais emendas recebidas, constituem o objeto da análise do relator no parecer a ser apresentado à comissão.

O parecer do relator se compõe de duas partes:

- 1) o **relatório**, em que é feita uma exposição circunstanciada de toda a matéria examinada, com explicação resumida sobre o conteúdo do projeto e das emendas recebidas e indicação de todos os passos da tramitação do processo até ali; e
- 2) o **voto do relator**, no qual ele apresenta argumentos favoráveis ou contrários ao projeto e às emendas que examinou, bem como suas conclusões e recomendações de aprovação, com ou sem alterações, ou rejeição de cada um deles.

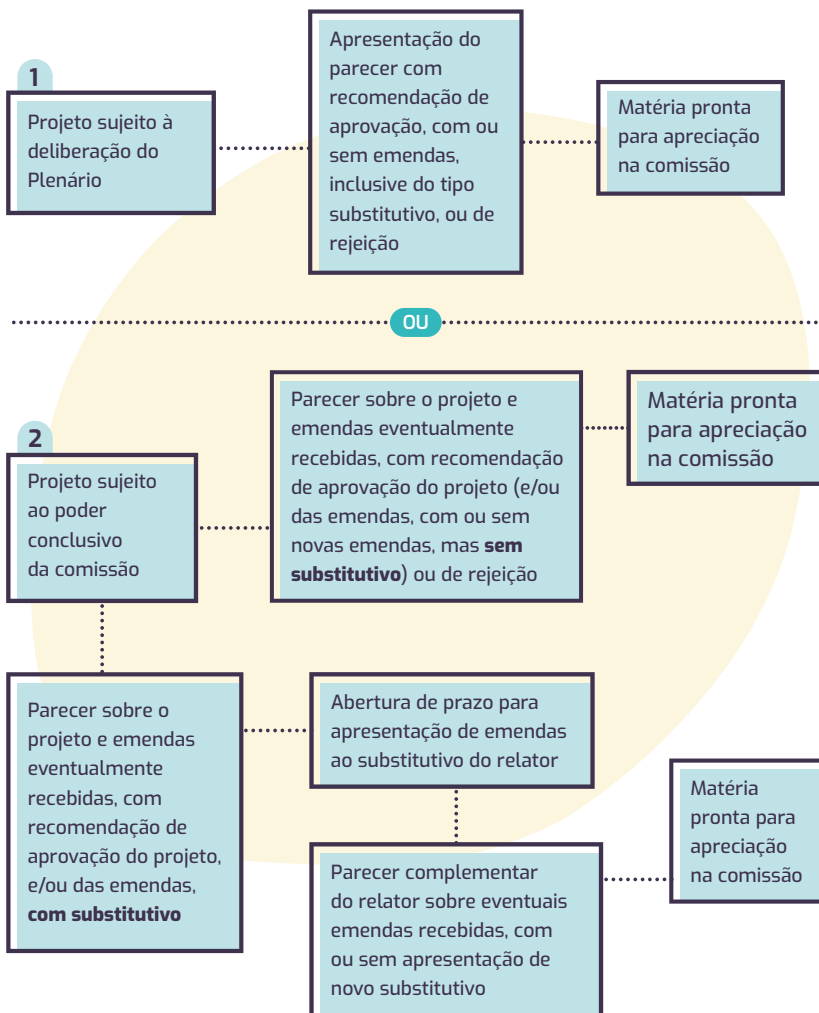
Ao relator é sempre facultado, mesmo quando não se trate de matéria sujeita ao poder conclusivo da comissão, propor emendas ao projeto examinado, inclusive do tipo substitutivo. As emendas por ele propostas devem ser mencionadas nas conclusões do voto e anexadas ao parecer.

No caso de projeto sujeito ao poder conclusivo da comissão, a apresentação de um substitutivo no parecer do relator tem uma consequência procedimental específica: obriga à abertura de novo prazo para emendas, dessa vez dirigidas somente ao substitutivo do relator e restrito o direito de apresentação aos membros da comissão. Apresentadas emendas ao substitutivo, o relator terá de fazer um parecer complementar para opinar sobre cada uma delas, podendo, conforme o caso, concluir pela apresentação de um novo substitutivo para incorporar ao anteriormente proposto as emendas que quiser acatar.

Depois de apresentado o parecer ou, se tiver sido o caso, o parecer complementar sobre eventuais emendas recebidas, o trabalho do relator estará

concluído e o processo referente ao projeto, pronto para ser incluído na pauta de uma das reuniões da comissão para apreciação.

TRABALHO DO RELATOR



Apreciação do parecer do relator

A apreciação de proposições numa casa legislativa envolve sempre as fases de discussão e de votação, tanto nas comissões como no Plenário. Nas comissões, entretanto, o que se põe em discussão e votação é o parecer do relator sobre o projeto e respectivas emendas e não o projeto e as emendas diretamente, como ocorre no Plenário e será visto em detalhe mais adiante.

A discussão do parecer na comissão é iniciada com sua leitura pelo relator. A seguir, o autor do projeto, os líderes e os deputados membros da comissão que se inscreverem poderão usar da palavra por até quinze minutos cada um para discutir a matéria. Deputados não membros também podem se inscrever para falar, mas terão prazo um pouco mais curto, dez minutos cada. A palavra é concedida aos oradores na ordem de inscrição.

A partir da leitura do parecer, e enquanto a matéria estiver em discussão, poderá ser concedida vista do processo ao membro da comissão que a solicitar – salvo se o processo estiver em regime de urgência, quando não se admite concessão de vista. Os pedidos de vista provocam a retirada imediata da matéria da pauta da comissão por duas sessões. A vista poderá ser concedida a mais de um membro da comissão – vista conjunta – , mas todos os pedidos precisam ser feitos na mesma oportunidade, já que não se poderá atender a novos pedidos apresentados posteriormente.

Esgotado o prazo de duas sessões para vista, a matéria retornará à pauta da comissão e a discussão prosseguirá do ponto em que se encontrava, se ainda houver oradores inscritos que desejem se manifestar.

Uma situação comum nessa fase dos trabalhos é a apresentação de **votos em separado** pelos membros que solicitaram vista do processo – embora esse não seja um direito restrito a eles, mas assegurado a todo membro da comissão.

O **voto em separado** é um texto formalmente parecido com um parecer de relator, embora muitas vezes não contenha a parte do relatório, apenas a do voto. Não é objeto de votação na comissão, mas os respectivos autores costumam usar seu tempo de orador na discussão para ler seus textos e trazer novos pontos de vista ao debate da matéria. Uma vez apresentado à comissão, um voto em separado ficará registrado no processo e disponibilizado para consulta no sistema eletrônico de tramitação de proposições.

Quando não houver mais oradores inscritos para discutir a matéria, ou se for aprovado requerimento de encerramento da discussão – o que só pode ser feito após pelo menos dez deputados já terem usado da palavra –, o presidente declarará essa fase formalmente encerrada e dará a palavra ao relator, para suas últimas considerações. Nessa oportunidade, se o relator tiver se convencido, durante a discussão, da necessidade de promover alterações em seu parecer, poderá solicitar prazo até a reunião seguinte da comissão para apresentar novo texto na forma de uma **complementação de voto**, ou apresentá-la desde logo, oralmente, deixando para entregar o texto por escrito depois.

Complementação de voto é um parecer apresentado pelo relator que complementa ou altera pontos de outro parecer anteriormente proferido.

Quórum e processos de votação

As votações que ocorrem no âmbito das comissões obedecem à regra geral do art. 47 da Constituição Federal, segundo a qual todas as deliberações legislativas devem ser tomadas por maioria de votos, presente a

maioria absoluta dos membros, ressalvados apenas os casos em que a própria Constituição dispõe de forma diferente.

O número mínimo de membros presentes exigido para que uma votação seja válida – maioria absoluta – chama-se **quórum de presença**. Uma vez atingido esse número mínimo de membros presentes, a votação pode ser processada e o resultado é apurado sempre por maioria de votos, a chamada maioria simples, ou relativa.

Maioria absoluta corresponde sempre a um número absoluto, fixo, apurado a partir do total de membros de um determinado órgão: equivale ao primeiro número inteiro superior à metade desse total. Assim, por exemplo, numa comissão composta por 51 membros, 26 formam a maioria absoluta, o número mínimo de presentes para que haja votações.

Maioria simples, relativa, ou simplesmente **maioria**, é um número variável, apurado a cada votação processada. A variação depende do número de membros que votaram em cada caso concreto. Usando o mesmo exemplo da comissão de 51 membros, se somente a maioria absoluta, ou 26 membros, estiverem presentes, será vencedora a posição, contrária ou favorável ao parecer, que receber o maior número de votos.

Observa-se ainda que os membros podem votar “sim”, “não” ou registrar apenas “abstenção”. Nesta última opção, o nome do votante é computado no quórum de presença, ou seja, sua presença conta para a validade da votação, mas não para determinar o resultado. Ainda no exemplo da comissão de 51 membros com 26 presentes, se numa votação 10 deles registrarem “abstenção”, a maioria será apurada somente entre os 16 que votaram “sim” ou “não”, ou seja, a posição que alcançar a maioria – 9 ou mais votos – será vencedora.

Nas comissões, assim como ocorre no Plenário, há duas formas de se colherem os votos dos parlamentares numa deliberação: pelo processo **simbólico** e pelo processo **nominal**.

Numa votação por processo simbólico, que é o empregado como regra geral, o presidente determina aos deputados favoráveis à aprovação do parecer do relator que permaneçam como estiverem, cabendo aos contrários manifestar-se, em geral levantando a mão. O presidente declara, então, o resultado observado.

No sistema simbólico, o quórum de presença é apenas presumido. Baseia-se nos nomes dos membros que registraram presença na lista aberta no início da reunião, sem se conferirem quantos deles efetivamente se encontram no recinto no momento da votação. Logo após proclamado o resultado de uma votação simbólica, contudo, é possível contestar o quórum de presença por meio de um **requerimento de verificação**, cuja apresentação obriga o presidente a desconsiderar a votação simbólica realizada e a promover nova votação, agora pelo processo nominal. Esse tipo de requerimento, para ser aceito, precisa do apoio de pelo menos seis centésimos dos membros, ou de líderes que representem esse número, e só pode ser apresentado depois de passada uma hora desde a proclamação do resultado da última verificação processada.

No processo nominal, a votação ocorre por meio do painel eletrônico localizado no recinto ou, em sua falta, pela chamada nominal dos membros da comissão para votar. O quórum de presença, assim, é aferido simultaneamente ao ato da votação, já que os deputados precisam estar presentes para registrar os votos no painel, ou para expressá-los oralmente quando chamados, se for o caso. Assim, encerrado o processo de votação, o número de votantes estará automaticamente verificado: se inferior à maioria absoluta dos membros da comissão, a deliberação é invalidada e a reunião se encerra por falta de quórum. O processo de votação do parecer, nesse caso, terá de ser reiniciado em outra reunião da comissão.

Resultados possíveis

Há três possibilidades de resultado após ser concluída a votação do parecer do relator numa comissão: sua aprovação integral, sua aprovação em parte ou sua rejeição, pura e simples.

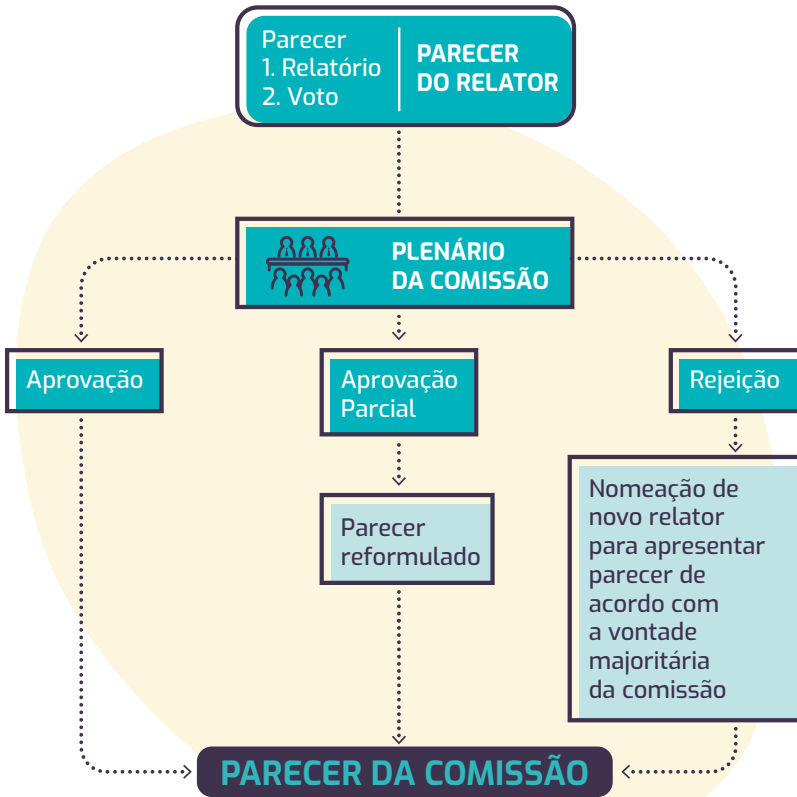
Quando o parecer do relator for aprovado na íntegra, passará a se constituir no parecer da comissão sobre o projeto em questão e será aditado de uma parte final onde ficarão registrados o resultado da deliberação tomada, a indicação dos membros votantes e os respectivos votos.

Na hipótese de aprovação apenas parcial do parecer do relator – quando algumas de suas partes, ou partes do projeto ou de emenda a que se refira, tiverem sido alteradas por meio de **destaques** aprovados na votação – o parecer do relator ainda se constituirá no parecer da comissão, mas na forma de um texto reformulado, que promova as adaptações necessárias para contemplar as alterações decorrentes dos destaques.

Destaque é um instrumento regimental empregado para promover alterações no texto de uma proposição no momento em que está sendo votada. Embora previsto originalmente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para ser aplicado às votações do Plenário, passou com o tempo a ser aplicado também às votações mais polêmicas realizadas nas comissões.

Quando o parecer do relator for rejeitado integralmente pela comissão, o presidente deverá nomear outro relator, a quem caberá redigir novo parecer em sintonia com a vontade majoritária da comissão. O parecer rejeitado permanecerá no processo, mas será identificado, a partir daí, como um **voto em separado**.

O Regimento Interno da Câmara refere-se ao novo parecer a ser elaborado como parecer **vencedor**, embora nem sempre seja possível aferir automaticamente, da simples rejeição do primeiro parecer, qual destino a comissão quis dar ao projeto, que emendas quis aprovar, que pontos precisariam ser modificados, etc. Nesses casos em que a vontade majoritária da comissão não tenha ficado tão clara, a prudência e o bom senso aconselham que o parecer apresentado pelo novo relator designado seja submetido à apreciação da comissão para confirmar aprovação antes de ser consignado no processo como **vencedor**.



3.1.3 Encaminhamentos após aprovação do parecer

Depois de aprovado o parecer de uma comissão sobre um projeto de lei submetido a seu exame, os autos do processo respectivo devem ser encaminhados à próxima comissão que constar do despacho de distribuição. Quando se tratar da última, ou da única, comissão a se manifestar no processo, a matéria seguirá para a Secretaria-Geral da Mesa, a quem cabe tomar as providências cabíveis – que serão diferentes conforme se trate de projeto sujeito à apreciação conclusiva das comissões ou dependente da deliberação final do Plenário.

No caso de projeto sujeito à apreciação conclusiva das comissões, os pareceres aprovados serão anunciados em sessão do Plenário para conhecimento de todos os deputados e será aberto prazo de cinco sessões para eventual apresentação de recurso contra a decisão tomada. Esse tipo de recurso, para ser admitido, precisa ser assinado por um décimo do total de membros da casa.

Quando a decisão das comissões tiver sido no sentido da aprovação do projeto e não houver apresentação de recurso em contrário, o processo retornará à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para a elaboração da **redação final** do projeto aprovado; se a decisão tiver sido pela rejeição e não houver apresentação de recurso em contrário, o projeto será tido como definitivamente rejeitado pela casa e irá para o arquivo.

Na hipótese de apresentação e provimento de recurso contra qualquer tipo de decisão tomada pelas comissões, o projeto passará a depender da deliberação do Plenário para ser considerado aprovado ou rejeitado. Deverá, a partir daí, aguardar inclusão na pauta de votações do Plenário para ser apreciado.

Encerrado o trâmite nas comissões de um projeto sujeito à deliberação do Plenário, será feita a inscrição "pronto para a pauta" nos registros eletrônicos de sua tramitação. Isso significará que o respectivo processo foi

devidamente instruído com os pareceres de todas as comissões competentes para tanto, e que a matéria se encontra em condições regimentais de ser incluída na pauta do Plenário para apreciação.

3.1.4 A apreciação no Plenário

A apreciação de um projeto de lei pelo Plenário da Câmara dos Deputados constitui-se, como nas comissões, das fases de **discussão** e de **votação**. Nessa segunda etapa do processo, porém, as regras de discussão são um pouco mais restritivas, e as de votação, mais detalhadas.

Discussão

A inscrição para usar da palavra durante a discussão de um projeto no Plenário deve ser feita previamente pelo deputado interessado junto à Mesa, antes de ser iniciada a discussão. Cada orador precisa declarar, no momento de fazer a inscrição, se pretende manifestar-se contra ou a favor do projeto em apreciação; com isso, a Mesa pode organizar duas listas de oradores e conceder a palavra alternadamente aos de uma e de outra, de modo que a um orador favorável à aprovação da matéria suceda, sempre que possível, um contrário.

Durante o processo de discussão, os oradores inscritos só podem usar da palavra, via de regra, uma vez e pelo prazo de cinco minutos cada um, incluídos, nesse tempo, os eventuais **apartes** que vierem a conceder.

Apertes são breves interrupções da fala do orador feitas por outros deputados que queiram lhe fazer alguma indagação ou pedido de esclarecimento, ou simplesmente manifestar apoio a sua posição. Para apartear, é preciso solicitar permissão expressa ao orador, a quem cabe conceder ou não o aparte ao solicitante.

A fase da discussão é também a fase própria para apresentação de emendas aos projetos sujeitos à deliberação do Plenário. Enquanto estiver em andamento essa etapa, a oportunidade para apresentação de emendas ao projeto em questão permanecerá aberta.

A discussão pode ser encerrada em duas situações:

- 1) quando não houver mais oradores inscritos para usar da palavra; ou
- 2) quando for aprovado pelo Plenário requerimento de encerramento da discussão.

Um requerimento desse tipo só pode ser apreciado depois que já houverem usado da palavra pelo menos doze oradores. O requerimento, para ser admitido, também precisa ser subscrito por no mínimo cinco centésimos do total de membros da casa, ou por líderes que representem esse número.

Uma vez encerrada a discussão, se tiverem sido propostas emendas ao projeto, o presidente disporá de duas alternativas de procedimento:

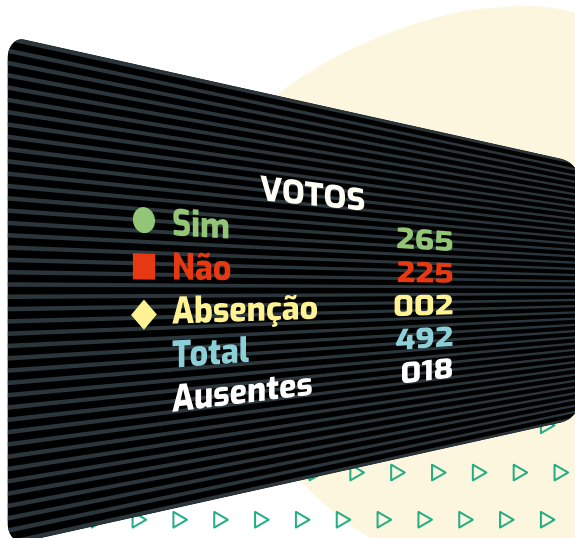
- 1) retirar o processo de pauta e encaminhá-lo às comissões competentes, para darem parecer sobre as emendas; ou
- 2) designar no Plenário relatores individuais para darem parecer sobre as emendas em substituição às comissões.

Votação

A fase de votação de um projeto de lei se inicia imediatamente após o encerramento da respectiva discussão, salvo se não houver quórum de presença para deliberação ou se o processo tiver sido retirado de pauta para encaminhamento às comissões, no caso de recebimento de emendas.

O quórum de presença para deliberações do Plenário é o mesmo exigido pela Constituição para as deliberações legislativas em geral: maioria absoluta do total de membros. Como o Plenário se constitui do conjunto de todos os deputados, para haver votação é necessária a presença de pelo menos 257 deputados, o primeiro número inteiro superior à metade do total de 513.

Como nas comissões, também os processos de votação no Plenário são de dois tipos, o simbólico e o nominal. O simbólico é o empregado nas votações em geral, e o nominal, realizado nos casos expressamente previstos no regimento interno.



Destaques e emendas aglutinativas

Há dois instrumentos previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados por meio dos quais se pode, dentro de certos limites, promover alterações no texto de um projeto no momento de sua votação. São eles os **destaques** e as **emendas aglutinativas**.

Destaques

Os destaques podem ter diversos efeitos e finalidades, a saber:

- 1) retirar uma parte do projeto em votação para ser apreciada separadamente, depois da votação global do restante do texto (**destaque para votação em separado**, ou **DVS**);
- 2) aprovar ou rejeitar emendas ao projeto (**destaque de emenda**);
- 3) inverter a ordem regimental de preferência de votação entre proposições apensadas, ou entre uma proposição e um substitutivo (**destaque de preferência**); e
- 4) retirar partes de um projeto para que passem a constituir um novo, cuja tramitação iniciará do zero (**destaque para projeto autônomo**).

A apresentação de destaques é uma prerrogativa assegurada às bancadas dos partidos, observada a limitação de número prevista no regimento interno. Deputados só podem apresentar destaques individualmente se contarem com o apoio unânime de todas as lideranças.

O número de destaques que cada bancada pode apresentar ao longo do processo de votação de um projeto é fixado pelo regimento interno na proporção do respectivo número de membros:

- bancadas de 5 a 24 deputados: um destaque;
- bancadas de 25 a 49 deputados: dois destaques;
- bancadas de 50 a 74 deputados: três destaques;
- bancadas a partir de 75 deputados: quatro destaques.

Os destaques para votação em separado e para votação de emendas são de efeito automático, ou seja, uma vez apresentados já obrigam necessariamente à votação em separado sobre a parte destacada, ou sobre a emenda; já os destaques de preferência e para projeto autônomo dependem de aprovação do Plenário para produzir o efeito desejado.

Todos os destaques, para serem admitidos, devem ser apresentados até ser anunciado pelo presidente o início do processo de votação da proposição a que se referem.

Emendas aglutinativas

A emenda aglutinativa é um tipo especial de emenda que, diferentemente dos demais, pode ser apresentado no momento da votação do texto a que se refere. Ela é formulada como uma fusão de outras emendas comuns já apresentadas, ou de uma emenda com o texto do projeto em votação. Geralmente sua apresentação tem o objetivo de propor um texto de acordo, um texto que represente mais ou menos o meio-termo entre posições antagônicas sobre o projeto como um todo, ou sobre suas partes mais polêmicas.

Como resulta da fusão de outras emendas entre si, ou com o texto do projeto em apreciação, numa **transação tendente a aproximar os respectivos objetos**, conforme definição expressa do Regimento Interno da Câmara, a emenda aglutinativa, para ser admissível, só pode tratar de temas já abordados nas emendas que se propõe fundir, sem introduzir nada novo. Seu texto não precisa reproduzir exatamente as mesmas palavras daqueles em que se baseia, mas deve envolver os mesmos objetos, as mesmas ideias.

A emenda aglutinativa só pode ser apresentada se contar com a assinatura de líderes que representem a maioria absoluta da casa. Sua apresentação deve ser feita até o momento da votação do projeto, se a emenda atingir seu texto como um todo (**emenda aglutinativa global**), ou até o momento da votação da parte específica a que se refira, quando se tratar de emenda aglutinativa parcial.

Ordenamento da votação

Diferentemente do que ocorre nas comissões, em que se vota o **parecer do relator** sobre toda a matéria que consta do processo, no Plenário os objetos da votação são o projeto, ou substitutivo, e as emendas a ele apresentadas. Os pareceres aprovados pelas comissões não se sujeitam à deliberação do Plenário, mas são lidos no início da discussão da matéria e servem como orientação e recomendação de voto aos demais deputados.

Há uma série de regras no Regimento Interno da Câmara para ordenar as votações. Elas estabelecem a precedência de votação entre as diversas matérias que podem ser objeto de apreciação num mesmo processo – um substitutivo aprovado num parecer de comissão, por exemplo, tem preferência para ser votado antes do texto original do projeto – e também algumas situações em que deve ser declarada a **prejudicialidade** de uma proposição, ou de parte dela, em razão da aprovação, ou da rejeição, de outra.

A **prejudicialidade** de uma proposição ocorre quase sempre em razão de outra votação já concluída. Sua declaração pelo presidente no curso de um processo de deliberação destina-se a evitar não só a duplicidade de votações sobre mesmo tema, mas também a possibilidade da aprovação de normas contraditórias ou incompatíveis entre si no mesmo texto em apreciação. Uma vez declarada a prejudicialidade de uma proposição, ela não poderá

mais ser submetida à votação, deverá ser excluída do processo e arquivada.

A regra geral é que a votação de um projeto – ou de um substitutivo proposto por comissão – seja feita **em globo**, ou seja, sobre o conjunto do texto, com ressalva apenas das partes que forem objeto de destaque.

Já a votação das emendas, via de regra, é feita por grupos – o grupo das que receberam parecer favorável das comissões e o grupo das que receberam parecer contrário. Emendas só são votadas uma a uma quando tiverem recebido pareceres divergentes por parte das comissões, ou se forem objeto de destaque para votação isolada de seus respectivos grupos.

3.1.5 Redação final

Encerrado o processo de votação de um projeto de lei no Plenário – ou, no caso de projeto sujeito à apreciação conclusiva das comissões, após decorrido o prazo sem apresentação de recurso em contrário – quando a decisão tomada tiver sido pela aprovação, o processo ainda retornará à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para elaboração da redação final.

A redação final consiste na forma definitiva do projeto aprovado. Ela se destina a consolidar num texto harmônico o conteúdo original do projeto com as eventuais alterações sofridas ao longo da tramitação por emendas ou destaques aprovados nas comissões ou no Plenário. Na redação final podem também ser propostas, quando necessário, **emendas de redação** para o aperfeiçoamento formal do projeto.

Uma **emenda de redação** destina-se a promover alterações meramente formais no texto de um projeto, sem modificar o respectivo conteúdo.

Concluída e aprovada a redação final de um projeto de lei, considera-se encerrada sua tramitação na Câmara dos Deputados. Estará, a partir daí, pronto para ser encaminhado à apreciação do Senado Federal.

3.2 Segunda parte: o processo no Senado Federal

Um projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados que chega ao Senado Federal para apreciação, ou **revisão**, será submetido aos procedimentos e regras de tramitação previstos em seu regimento interno, os quais são muito similares, em sua maior parte, aos do regimento da Câmara abordados na primeira parte do capítulo. Em razão disso, nesta segunda parte, o foco volta-se mais especificamente para as poucas diferenças relevantes que de fato distinguem os procedimentos de tramitação adotados numa e noutra casa.

O termo **revisão** é empregado na Constituição Federal para se referir à apreciação, numa casa legislativa, de proposições já aprovadas pela outra. Daí também o uso das expressões "casa de origem" e "casa revisora" em referência à casa na qual o projeto é primeiramente aprovado e àquela que o recebe posteriormente para apreciar, ou **revisar**.

3.2.1 Comissões

Uma primeira diferença notável das comissões permanentes do Senado em relação às da Câmara diz respeito à competência para o exame das questões constitucionais, jurídicas, econômicas e financeiras dos projetos, que é compartilhada, como regra geral, por todas as comissões permanentes. Embora o Senado, tal como a Câmara, conte com duas comissões especializadas no trato dessas questões – a de Constituição e Justiça e de Cidadania e a de Assuntos Econômicos –, elas só são chamadas a se manifestar nos processos sobre essas questões se ocorrer alguma das seguintes hipóteses:

- 1) quando houver determinação nesse sentido do presidente da casa;
- 2) quando assim decidir o Plenário;
- 3) quando outra comissão lhes consultar formalmente sobre o assunto; ou
- 4) quando houver recurso relacionado a alguma dessas questões contra um parecer emitido com poder terminativo por outras comissões.

Assim como na Câmara, os pareceres emitidos pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado no sentido da inconstitucionalidade ou injuridicidade de um projeto também resultam no arquivamento definitivo do processo, salvo se houver recurso em contrário subscrito por pelo menos dez por cento do total de membros da casa. Anota-se como peculiaridade do Senado o fato de somente poderem ser objeto desse tipo de recurso os pareceres não aprovados por unanimidade na comissão.

Já os pareceres da Comissão de Assuntos Econômicos desfavoráveis aos aspectos econômico ou financeiro de projetos não têm o mesmo efeito dos emitidos pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara. Seu caráter geral é meramente opinativo, a não ser quando referentes a projetos sujeitos à apreciação terminativa, caso em que, como os das demais comissões, podem determinar sua rejeição e seu arquivamento definitivo.

No regimento do Senado, a expressão **apreciação terminativa**, ou **poder terminativo**, equivale à expressão **apreciação conclusiva**, ou **poder conclusivo**, empregada no regimento da Câmara, ou seja, refere-se ao poder das comissões para aprovar ou rejeitar determinados projetos sem necessidade de deliberação posterior do Plenário, salvo em caso de recurso em contrário.

É bom esclarecer que no regimento da Câmara a expressão “parecer terminativo” tem um sentido mais específico e restrito: refere-se exclusivamente aos pareceres sobre aspectos de constitucionalidade e juridicidade, ou adequação e compatibilidade financeira e orçamentária das proposições. Releia explicação sobre o assunto nos destaques das páginas 34 e 35.

Outra peculiaridade a se anotar no tocante à competência das comissões do Senado diz respeito à situação em que, no caso de projetos sujeitos à apreciação terminativa, haja mais de uma comissão competente para se pronunciar no processo. São duas as possibilidades de procedimento nessa situação: 1) o presidente da casa poderá conferir a apenas uma delas, aquela que tiver maior afinidade temática com o conteúdo do projeto, o poder de decidir sobre ele; ou 2) o presidente poderá conferir o poder decisório a todas as comissões competentes, mas nesse caso elas precisarão deliberar e decidir sobre o destino do projeto em reunião conjunta, com a emissão de um só parecer a respeito.

Observa-se ainda que no Senado não há limite quanto ao número de comissões permanentes que podem vir a se manifestar nos processos em geral – na Câmara, como já visto, são no máximo três comissões permanentes que podem dar parecer sobre o mérito de um projeto.

	CÂMARA	SENADO
Número máximo de comissões a se manifestar sobre o mérito dos projetos	3	Não há limite
Mais de uma comissão competente para dar parecer sobre projeto sujeito à apreciação conclusiva/terminativa	Todas detêm poder decisório e se manifestam separadamente	O presidente escolhe apenas uma para exercer o poder decisório ou determina que a decisão seja tomada por todas conjuntamente

Ao chegar um projeto para exame a uma comissão do Senado, uma das primeiras providências a serem tomadas, tal como na Câmara, é a designação de um relator para o processo. A escolha dos relatores é tarefa de competência do presidente da comissão, mas ele precisa observar alguns critérios que na Câmara não são formalmente exigidos, como a proporcionalidade das bancadas e blocos parlamentares que tiverem assento na comissão e a necessidade de alternância entre os membros. Como na Câmara, o autor do projeto a ser examinado não pode ser escolhido relator.

Em relação à oportunidade para apresentação de emendas, diferentemente do que ocorre na Câmara, mesmo os projetos sujeitos à deliberação do Plenário podem receber emendas nas comissões, embora o direito seja restrito aos respectivos membros; quando sujeitos à apreciação terminativa da comissão, as emendas podem ser apresentadas por qualquer senador.

No tocante aos prazos, no Senado, via de regra, as comissões dispõem de quinze dias úteis para exame de projetos, e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, de vinte dias úteis. Para o exame de emendas, o prazo é de até quinze dias úteis e corre em conjunto para todas as comissões competentes.

O relator, por sua vez, dispõe de até metade do prazo atribuído à comissão para estudar a matéria e apresentar seu parecer sobre ela. No Senado, o parecer do relator é denominado simplesmente **relatório** e, posteriormente, se aprovado pelos demais membros, será convertido no **parecer da comissão**.

No momento em que o relatório é apresentado, qualquer membro da comissão pode pedir vista do processo pelo prazo máximo e improrrogável de cinco dias. Diferentemente do que ocorre nas comissões da Câmara, a vista pode ser concedida mesmo para processos que tramitem em regime de urgência, embora por prazos mais curtos – 24 horas ou meia hora, a depender do tipo de regime de urgência empregado.

Por fim, quanto às deliberações, as comissões do Senado, tal como as da Câmara, observam, como não poderia deixar de ser, a norma geral do art. 47 da Constituição Federal, ou seja, deliberam sobre os projetos sujeitos a sua apreciação por maioria de votos, exigida a presença da maioria absoluta de seus membros.

Embora também haja dois processos de votação, o simbólico e o nominal, no Senado há uma regra regimental que obriga ao uso do sistema nominal em todas as deliberações de comissão sobre projetos sujeitos a sua apreciação terminativa.

3.2.2 Plenário

Encerrada a fase de apreciação nas comissões, o projeto de lei sujeito à deliberação final do Plenário no Senado passa por uma fase de recebimento de emendas antes de ser incluído na pauta de deliberações.

Depois de recebidas as emendas, o processo respectivo retorna às comissões competentes para exame e emissão de parecer. Publicados os pareceres das comissões sobre as emendas, ou na hipótese de não terem sido apresentadas emendas no prazo regimental, o projeto estará pronto para ser incluído na Ordem do Dia de uma sessão deliberativa.

A apreciação de um projeto pelo Plenário do Senado inicia-se pela discussão, tal como na Câmara. Os oradores previamente inscritos dispõem do prazo de dez minutos cada para discutir, incluídos nesse tempo os apartes que vierem a conceder. A discussão poderá ser encerrada quando não houver mais oradores inscritos ou quando for aprovado requerimento para encerrá-la, após já terem usado da palavra pelo menos três oradores favoráveis e três contrários ao projeto em discussão.

A fase de votação inicia-se logo após o encerramento da discussão, salvo quando não houver número de presentes suficiente para deliberação. Assim como na Câmara, as votações pelo Plenário também são feitas mediante processo simbólico ou nominal, mas há pequenas diferenças em relação às regras da outra casa.

Nas votações simbólicas, o voto dos líderes representa o dos liderados presentes, aos quais se garante somente o direito de apresentar declarações escritas de voto para serem publicadas. Requerimentos de verificação de quórum são admissíveis, desde que apoiados por pelo menos três senadores. Uma vez verificada a falta de quórum, o presidente não precisa encerrar imediatamente a sessão, como na Câmara, mas pode suspendê-la por dez minutos e fazer acionar campainhas para chamada

de senadores para a votação. Reabertos os trabalhos após esse prazo e persistindo a falta de número, a deliberação deverá ser adiada e reiniciada em outra sessão.

No processo nominal de votação, os líderes votam sempre em primeiro lugar e, somente depois de conhecidos seus votos, os outros senadores podem registrar os seus.

Assim como na Câmara, os projetos também são votados em globo, salvo deliberação diversa do Plenário, e as emendas, em grupos, conforme tenham parecer favorável ou contrário das comissões que as examinaram

Em relação aos destaques, são admitidos três tipos:

- 1) os destinados a retirar partes de uma proposição para serem votadas separadamente (DVS);
- 2) os destinados a constituir projeto autônomo; e
- 3) os destinados a votar emendas.

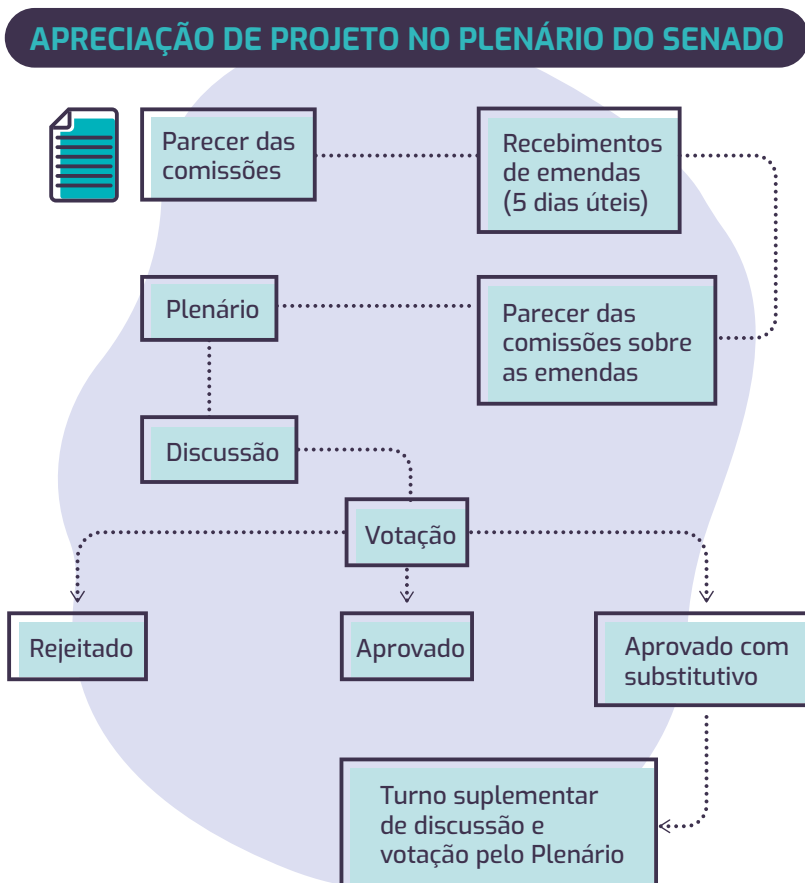
Diferentemente da Câmara, no Senado há possibilidade de apresentação de requerimentos de destaque por Senadores, individualmente, mas só produzirão efeitos se os respectivos requerimentos forem aprovados pelo Plenário. Os destaques de efeito automático, que independem de aprovação pelo Plenário, são, como na Câmara, os apresentados pelas bancadas de partido, de acordo com o número de membros que as integram:

- bancadas de 3 a 8 senadores: um destaque;
- bancadas de 9 a 14 senadores: dois destaques; e
- bancadas de mais de 14 senadores: três destaques.

Ainda no que diz respeito à fase de votação, uma diferença importante a se anotar em relação à Câmara é a não existência da figura da emenda aglutinativa no Regimento Interno do Senado.

Encerrado o processo de votação, na hipótese de o projeto de lei ter sido aprovado na forma de um substitutivo ao texto originalmente apresentado, o regimento do Senado prevê a necessidade de retorno do processo à pauta do Plenário para um **turno suplementar** de discussão e votação, quando poderão também ser apresentadas novas emendas, exceto substitutivas.

A votação do projeto no turno suplementar poderá ser dispensada se for encerrada a respectiva discussão sem nenhuma emenda apresentada.



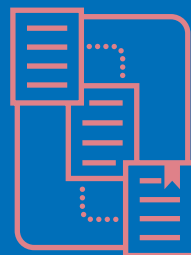
3.2.3 Redação final

Os projetos de lei aprovados definitivamente pelo Senado Federal são encaminhados à comissão diretora (constituída pelos membros da Mesa), a quem compete elaborar sua redação final.

A redação final pode ser dispensada no caso de projetos de lei originários da Câmara que tiverem sido aprovados na íntegra, sem emendas – salvo quando houver vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir. Já no caso de a aprovação ter sido com emendas, a redação final deverá limitar-se a elas, ou seja, não poderá incorporá-las ao texto do projeto porque o processo será devolvido à casa iniciadora, à qual caberá apreciar cada emenda e decidir se a aprova ou se opta pela manutenção do texto original.

Capítulo 4

Procedimentos especiais de tramitação de proposições



Algumas proposições legislativas submetem-se, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a regras especiais de tramitação, seja por envolverem matérias muito complexas ou de especial relevância institucional, como é o caso de projetos de código e de propostas de emenda à Constituição; seja por estarem sujeitas a um rito de apreciação mais célere que o ordinário, como medidas provisórias e proposições que tramitam em regime de urgência.

Este capítulo aborda todos esses procedimentos com foco especialmente naquilo que os torna efetivamente diferentes do rito comum aplicável às proposições em geral.

4.1 Propostas de emenda à Constituição

Propostas de emenda à Constituição (PECs) são proposições legislativas destinadas a promover mudanças no texto da Constituição vigente.

Podem apresentar uma proposta de emenda à Constituição à Câmara dos Deputados:

- 1) no mínimo um terço do total de deputados;
- 2) o presidente da República; ou
- 3) mais da metade das assembleias legislativas estaduais – observada a exigência de que a iniciativa, em cada uma delas, seja aprovada pelo voto da maioria dos membros.



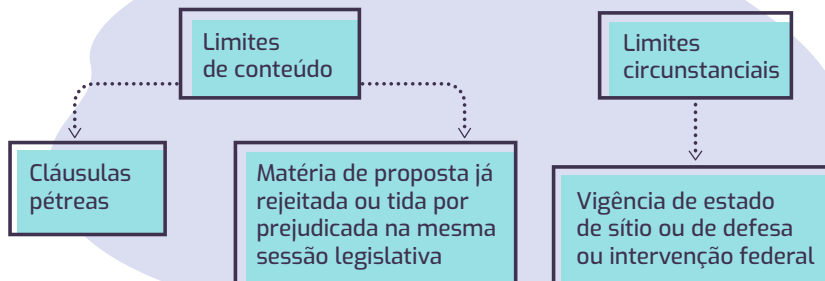
A apresentação de proposta de emenda à Constituição ao Senado Federal é restrita aos senadores, e são necessários subscritores em número equivalente a pelo menos um terço do total.

Propostas de emenda à Constituição precisam atender a algumas exigências de conteúdo para serem apreciadas tanto na Câmara como no Senado. Não podem dispor sobre certas normas constitucionais tidas como imodificáveis, as chamadas **cláusulas pétreas**, nem tratar da mesma matéria de outras propostas que já tenham sido rejeitadas, ou tidas por prejudicadas, na sessão legislativa em curso.

Algumas cláusulas pétreas estão previstas no texto da Constituição de forma expressa – como as mencionadas no art. 60, § 4º, a saber: a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Outras são implícitas, decorrem do regime democrático e dos princípios fundamentais que dão sustentação à Constituição, como é o caso da soberania do Estado e da dignidade da pessoa humana, por exemplo.

Há, ainda, certos impedimentos circunstanciais à apreciação de propostas de emenda à Constituição nas casas do Congresso Nacional. Elas não podem ser objeto de deliberação quando o país se encontrar sob estado de sítio ou de defesa, ou quando alguma unidade da Federação estiver sob intervenção federal.

LIMITES ÀS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL



Na Câmara dos Deputados, o exame de todos esses requisitos e pressupostos constitui uma fase preliminar do processo de apreciação de propostas de emenda à Constituição e não se mistura com o exame de mérito. É a fase do **exame de admissibilidade** e fica a cargo exclusivamente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que tem o prazo de até cinco sessões para concluí-lo.

Se o parecer aprovado pela Comissão for no sentido da inadmissibilidade da proposta, a tramitação não irá adiante e o processo será arquivado, salvo se houver recurso em contrário subscrito por pelo menos um terço dos deputados, ou por líderes que representem esse número, e for aprovado pelo Plenário.

Considerada admissível a proposta, será criada uma **comissão especial**, de caráter temporário, para examinar e emitir parecer sobre o respectivo **mérito** num prazo de até quarenta sessões. Nas primeiras dez sessões desse prazo poderão ser apresentadas emendas à proposta, desde que subscritas por pelo menos um terço do total de membros da casa. A comissão especial também poderá propor emendas à proposta por meio

do parecer que aprovar sobre ela, mas isso ocorrerá somente ao final de seus trabalhos.

No Senado, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania acumula os dois tipos de exame, de admissibilidade e de mérito de propostas de emenda à Constituição. Seu parecer deve ser emitido no prazo de trinta dias contados do recebimento da proposta.

Apenas a Comissão, nesse primeiro momento, pode propor emendas à proposta por meio do parecer. Essas emendas, porém, só serão aceitas se forem subscritas por todos os membros da Comissão e por tantos senadores quantos faltarem para completar o mínimo de um terço do total de membros da casa.

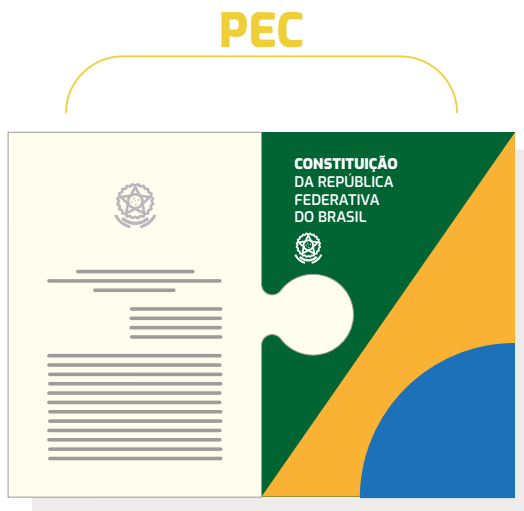
Quando a proposta chegar à fase de discussão no Plenário, novas emendas poderão ser apresentadas, observada a mesma exigência de subscrição mínima por um terço de senadores.

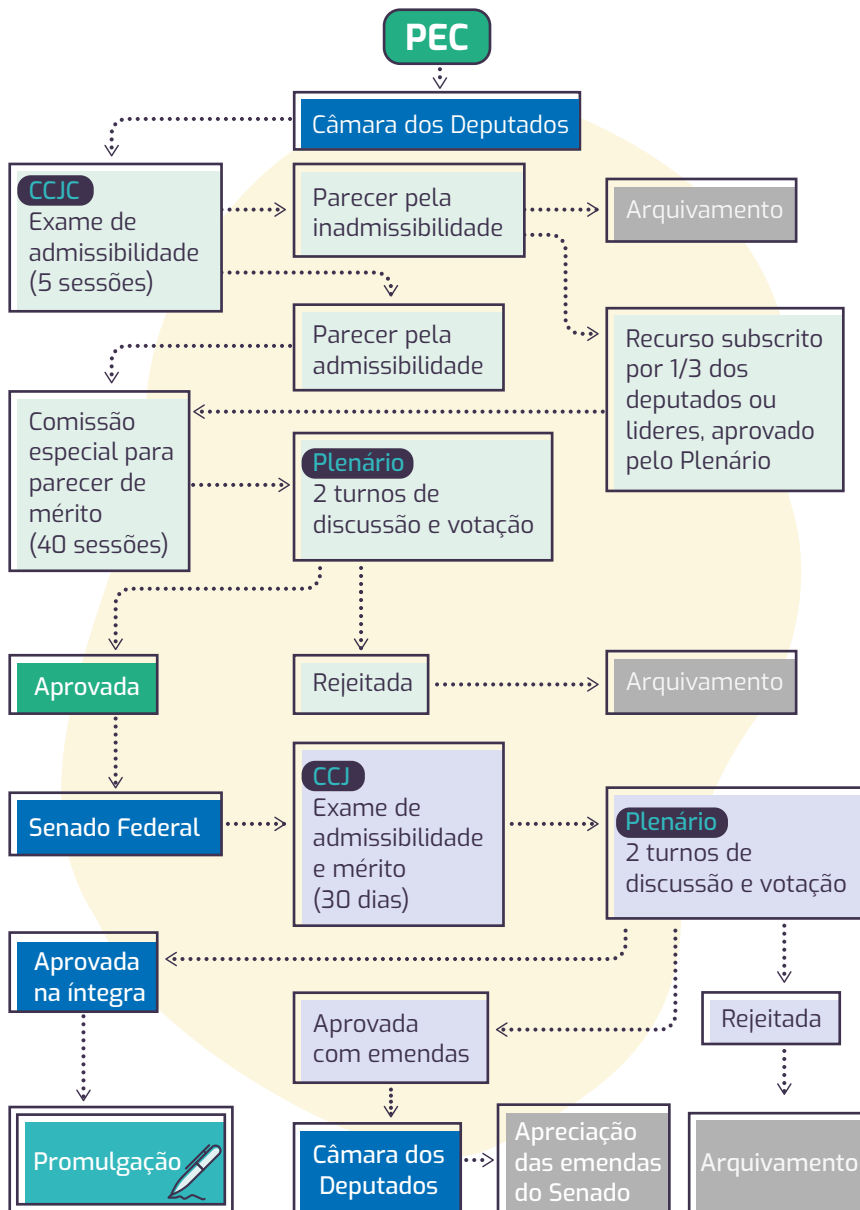
Em relação aos procedimentos de apreciação da proposta no âmbito das comissões da Câmara e do Senado, há muitas similaridades com os que são usados na apreciação de projetos de lei nas duas casas: mesma possibilidade de realização de audiências públicas; mesmos critérios para designação de relatores; mesmas formalidades exigidas nos pareceres; mesmas normas sobre uso da palavra nas discussões, etc. O quórum de votos necessário para aprovação dos pareceres também é o mesmo, ou seja, maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da comissão, já que se trata apenas de pareceres opinativos, sem caráter decisório sobre a matéria.

É no momento da deliberação final, pelos Plenários, que ocorre uma distinção mais significativa. A proposta de emenda à Constituição precisará passar por **dois turnos de discussão e votação em cada uma das casas**, e só será considerada aprovada se obtiver, em cada turno, pelo menos **três**

quintos de votos favoráveis do total de membros da casa respectiva, ou seja, no mínimo 308 votos, na Câmara, e 49 votos, no Senado.

E também, diferentemente do que ocorre com os projetos de lei (veja mais detalhes adiante, no item 5.1), se as alterações feitas pela casa revisora não forem aprovadas pela casa iniciadora, o processo de apreciação da proposta de emenda à Constituição não se encerra aí. As partes da proposta que forem objeto de divergência entre as casas permanecerão em tramitação até que se chegue a algum consenso sobre o texto a ser promulgado.





4.2 Projetos de código

Os projetos de código são projetos de leis sobre determinados temas que, por sua especial abrangência ou complexidade, demandam tratamento normativo mais sistematizado e orgânico por parte do legislador. Os textos geralmente são extensos, envolvem muitos títulos, capítulos e seções diferentes, cada um dedicado ao tratamento de um subtema envolvido. O processo de apreciação desses projetos nas casas legislativas, justamente por essas características de complexidade e abrangência dos textos, normalmente é muito mais longo e pontuado de formalidades do que os projetos de lei comuns.

Um projeto de código apresentado à Câmara ou ao Senado obedece a regras muito similares de tramitação. É sempre distribuído a uma comissão de tipo especial, de caráter temporário, criada especificamente para o exame e a emissão do respectivo parecer.

O estudo prévio da matéria é conduzido por relatores-parciais – um para cada parte do projeto – e um relator-geral, nomeados pela própria comissão. Aos relatores-parciais compete examinar exclusivamente as partes que lhes tenham sido distribuídas para relatar e encaminhar os pareceres parciais ao relator-geral, a quem caberá sistematizar o texto final a ser submetido à apreciação da comissão.

A fase de apresentação de emendas a projeto de código ocorre, nas duas casas, perante a comissão especial. No caso da Câmara, nas primeiras vinte sessões de seu funcionamento, e, no do Senado, nos vinte dias úteis seguintes à publicação oficial do projeto.

Encerrada a fase dos trabalhos na comissão especial, o projeto de código e as respectivas emendas estarão prontos para apreciação pelo Plenário, onde serão submetidos à discussão e votação.

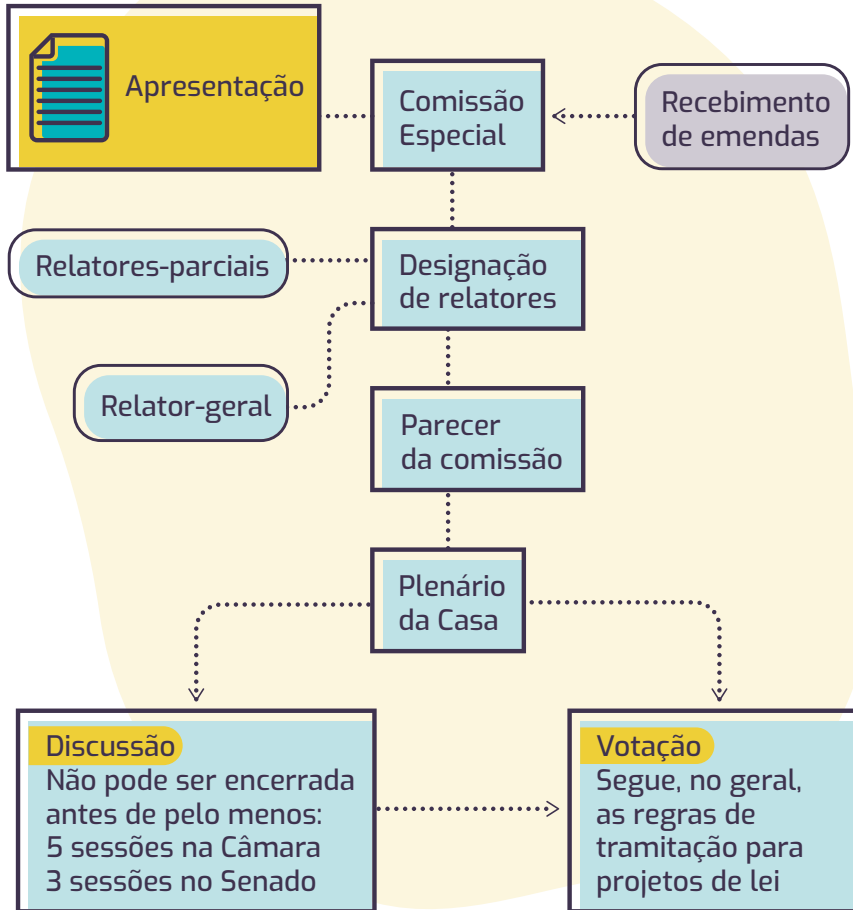
Na Câmara, os oradores inscritos para discussão do projeto de código em Plenário têm tempos maiores que os usuais para usar da palavra: trinta minutos para os relatores-parciais e o relator-geral e quinze minutos para os demais deputados. No Senado, o regimento apenas dispõe que o relator-geral pode usar da palavra, ou delegá-la a relator-parcial, sempre que entender conveniente ou necessário.

Os projetos de código ficam em discussão por, no mínimo, cinco sessões, na Câmara, e três, no Senado – salvo quando não há mais oradores inscritos para o debate. Só depois desse período mínimo admite-se a apreciação de requerimentos de encerramento da discussão.

Na votação de projetos de código seguem-se, na Câmara, as regras gerais aplicáveis aos projetos de lei. No Senado, há apenas uma regra de caráter especial na votação: os requerimentos de destaque não podem ser apresentados por qualquer senador, mas somente pelo relator-geral do projeto, por líder ou por no mínimo vinte senadores em conjunto.



PROJETO DE CÓDIGO



4.3 Medidas provisórias

Medidas provisórias são atos normativos de iniciativa exclusiva do presidente da República adotados em situações de urgência e relevância, e apresentam características de lei e de projeto de lei ao mesmo tempo. Têm força e aplicabilidade imediata como as leis, mas apenas por um período de tempo limitado – sessenta dias, com possibilidade de prorrogação por mais sessenta, contados da publicação. Nesse mesmo período, tramitam praticamente como projetos de lei no Congresso Nacional, embora se sujeitem a regras especiais de apreciação.

A Constituição Federal exclui expressamente do âmbito de regulação das medidas provisórias as seguintes matérias: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e as garantias dos respectivos membros; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares.

Também é vedada a edição de medida provisória que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou outros ativos financeiros, assim como para dispor sobre matéria reservada às leis complementares, ou que já tenha sido regulada em projeto de lei aprovado, pendente apenas de sanção ou veto do presidente da República.

O processo de apreciação de medidas provisórias pelo Congresso Nacional ocorre com uma característica única, diferente do de outras proposições: na fase de comissão, os trabalhos são realizados conjuntamente pelas duas casas por meio de comissões mistas, integradas por deputados e

senadores; já na fase de Plenário, as deliberações são tomadas separadamente, primeiro pela Câmara, em seguida, pelo Senado.

O primeiro ato do processo de apreciação de uma medida provisória é a criação da comissão mista encarregada de dar um parecer sobre ela e sobre as emendas que lhe forem apresentadas. O prazo para apresentação dessas emendas é bastante curto – seis dias após a publicação da medida no *Diário Oficial da União* – e corre em conjunto para deputados e senadores. As emendas devem ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado, que as encaminha à comissão mista, para serem apreciadas juntamente com a medida provisória.

A comissão mista, que conta com igual número de deputados e de senadores, deve observar o princípio da alternância entre os membros das duas casas na ocupação dos cargos e funções de presidente, vice-presidente e relator. Além disso, a comissão conta com uma figura peculiar, o **relator-revisor**, pertencente à casa diversa da do relator. Ao relator-revisor caberá exercer, em sua casa, as funções de relatoria da medida provisória quando ela chegar para apreciação.

O parecer a ser elaborado pela comissão mista deverá abordar os aspectos de admissibilidade constitucional e jurídica da medida provisória – que incluem o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância e a compatibilidade de conteúdo do texto da medida com as normas constitucionais e com o sistema jurídico vigente –, os de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e também os de mérito. Mesmo que o parecer seja no sentido da inadmissibilidade constitucional, ou jurídica, ou da inadequação financeira e orçamentária da medida, o pronunciamento quanto ao mérito não é dispensado, devendo constar das conclusões do parecer recomendação de aprovação ou rejeição da medida provisória. Caso proponha a aprovação com emendas, o parecer deverá também incluir o respectivo **projeto de lei de conversão**, que contempla o texto da

medida provisória com as modificações produzidas pelas emendas que se propõe aprovar.

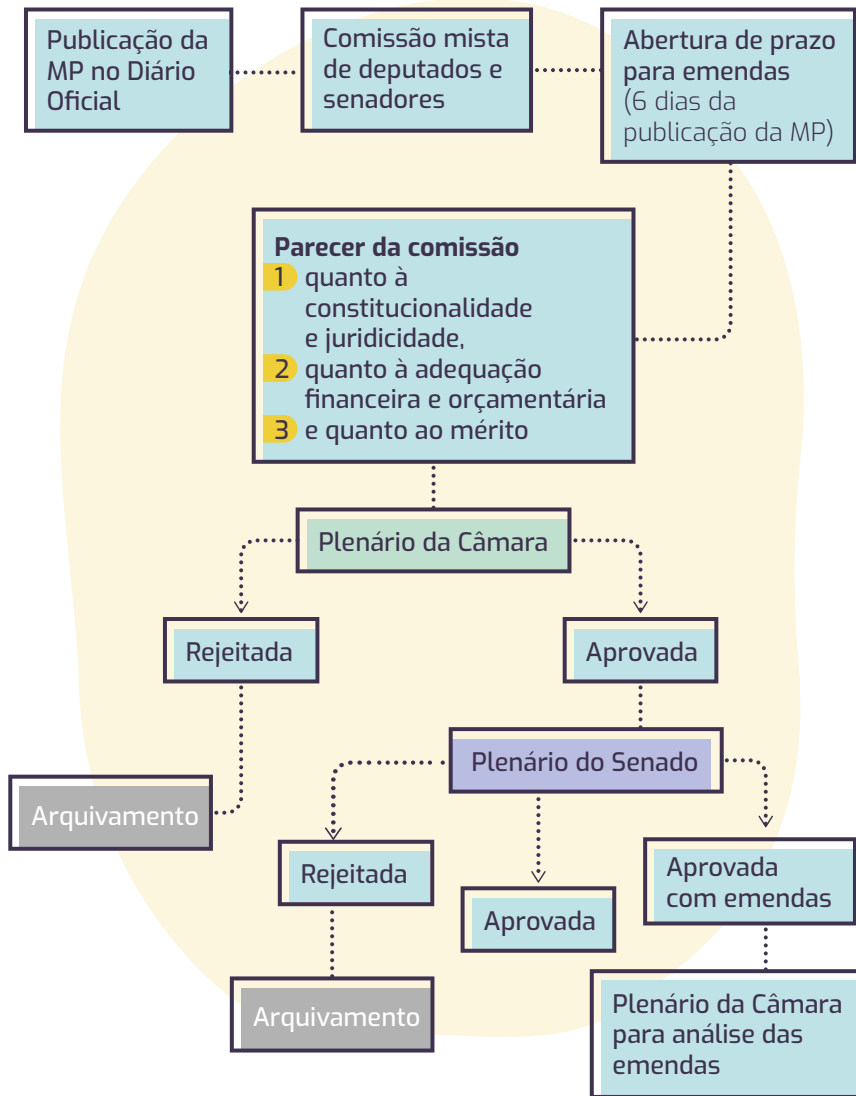
Depois de aprovado o parecer sobre a medida provisória na comissão mista, a matéria estará pronta para ser apreciada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, que é sempre a primeira a receber o processo. Depois, seguirá para o Plenário do Senado.

Após passados 45 dias da entrada em vigor de uma medida provisória sem ter sido concluída sua apreciação no Congresso Nacional, a pauta de deliberações do Plenário da casa em que se encontrar aguardando deliberação fica automaticamente sobrestada, ou "trancada", o que impede a apreciação de outras matérias até ser finalizado o processo de votação da medida na casa.

A medida provisória aprovada pelas duas casas do Congresso Nacional no prazo constitucionalmente previsto será convertida em lei ordinária e passará a integrar o sistema jurídico nessa condição.

Completado o prazo de vigência da medida provisória sem deliberação final das casas do Congresso Nacional, ou na hipótese de vir a ser rejeitada integralmente por qualquer das casas, ela perderá sua validade. Nesses casos, ao Congresso Nacional cumprirá editar, no prazo de sessenta dias, um decreto legislativo para regular as relações jurídicas que se formaram durante a vigência provisória da medida. Caso isso não ocorra, tais relações continuarão a ser regidas pelas normas que nela estavam previstas.

MEDIDA PROVISÓRIA



4.4 Proposições em regime de urgência

Há dois tipos de regime de urgência na tramitação de proposições legislativas:

- 1) o decorrente de solicitação específica do presidente da República para a tramitação de projetos de sua iniciativa;
- 2) o previsto nos regimentos internos das casas legislativas para proposições em geral.

A tramitação urgente em decorrência de solicitação do presidente da República tem previsão na Constituição Federal e não depende de aprovação nas casas legislativas. Uma vez solicitada sua aplicação pelo presidente da República, o prazo para a conclusão da apreciação do projeto sobre o qual incida é limitado a 45 dias na Câmara, e a outros 45 dias, no Senado. Caso o projeto receba emendas no Senado, o prazo para apreciação dessas emendas pela Câmara será de no máximo dez dias. O esgotamento de qualquer desses prazos sem a conclusão da apreciação do projeto, ou das emendas, resulta no chamado "sobrestamento de pauta", ou seja, no impedimento de outras deliberações na casa legislativa em que o projeto estiver tramitando, com exceção apenas das que tenham prazo constitucional determinado, como medidas provisórias. O sobrestamento de pauta impõe-se até que seja finalizada a apreciação do projeto na casa em questão.

Essas normas acima referidas estão todas previstas na Constituição Federal, mas os regimentos das casas trazem alguns detalhes complementares sobre esse tipo de tramitação. No da Câmara, há previsão de um prazo inicial de cinco sessões para o recebimento de emendas ao projeto com solicitação de urgência do presidente da República, prazo aberto antes do encaminhamento do projeto às comissões competentes. No mais, seguem-se basicamente as mesmas regras aplicáveis ao regime de urgência

previsto no regimento para proposições em geral, que serão abordadas adiante.

No regimento do Senado há também previsão de um prazo para apresentação de emendas aos projetos com solicitação de urgência do presidente da República, mas esse prazo, de cinco dias, é aberto quando o projeto já está distribuído às comissões competentes, devendo as emendas ser apresentadas à primeira comissão que constar do despacho de distribuição. As comissões têm o prazo conjunto de até 25 dias para emitir parecer sobre cada projeto.

Quanto ao segundo tipo de regime de urgência, previsto nos regimentos para a tramitação de projetos em geral, sua aplicação pode ser automática pela própria natureza urgente da matéria tratada – como um projeto que trate de providências para atender a casos de calamidade pública, por exemplo – ou pode resultar da aprovação de requerimento de urgência aprovado pelo Plenário da casa legislativa.

Tramitam automaticamente sempre em regime de urgência, em razão da natureza da matéria tratada, projetos relacionados a:

SENADO FEDERAL



No Senado:

- a) declaração de guerra, celebração da paz, permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- b) aprovação de estado de defesa ou intervenção federal; autorização para estado de sítio ou suspensão de qualquer dessas medidas;
- c) autorização ao presidente ou ao vice-presidente da República para se ausentar do país.

CÂMARA DOS DEPUTADOS



Na Câmara:

- a) declaração de guerra, celebração de paz, remessa de forças brasileiras para o exterior;
- b) suspensão das imunidades de deputados na vigência do estado de sítio ou de sua prorrogação;
- c) requisição de civis e militares em tempo de guerra ou quaisquer providências que interessem à defesa e à segurança do país;
- d) decretação de impostos na iminência ou em caso de guerra externa;
- e) medidas financeiras ou legais em caso de guerra;
- f) transferência temporária da sede do Governo Federal;
- g) permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- h) intervenção federal, ou modificação das condições de intervenção em vigor;
- i) autorização ao presidente ou ao vice-presidente da República para se ausentar do país;
- j) ratificação de acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional (após a elaboração do projeto de decreto legislativo específico pela comissão competente);
- k) elaboração de norma destinada a suprir omissão legislativa considerada inconstitucional.

Nesse tipo de urgência, os prazos das comissões para dar parecer sobre os projetos, bem como os prazos para uso da palavra na discussão e no encaminhamento de votação, são bem reduzidos; algumas formalidades, como interstícios entre um ato e outro, são suprimidas; e alguns direitos, restringidos – como o de pedir vista quando o projeto se encontra numa comissão, assim como, no caso específico da Câmara, o de apresentar emendas, que deixa de ser exercido individualmente.

Uma traço também marcante desse regime, em ambas as casas, é a possibilidade de o projeto não chegar a ser examinado pelas comissões, indo diretamente à apreciação do Plenário. Nessa hipótese, o presidente da casa nomeia relatores individuais para emitirem os pareceres em substituição às comissões.

Capítulo 5

A destinação das proposições aprovadas

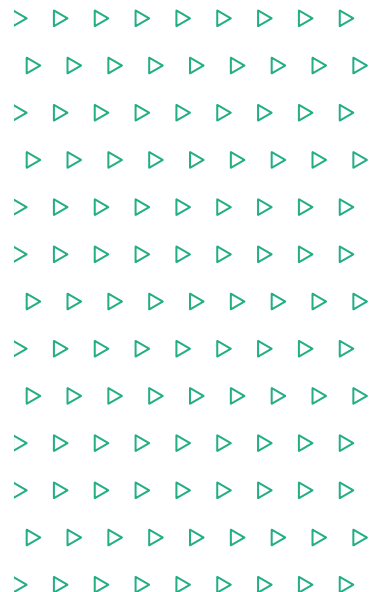


5.1 Os encaminhamentos entre as casas

As proposições legislativas originárias de uma das casas legislativas que forem aprovadas integralmente pela outra casa estarão prontas para ser encaminhadas à presidência da República para sanção ou veto, quando se tratar de projeto de lei, ou à promulgação, quando for o caso de uma proposta de emenda à Constituição ou de um projeto de decreto legislativo, que não dependem de sanção presidencial. Já as proposições aprovadas com emendas pela casa revisora terão ainda de retornar à casa de origem para apreciação das alterações propostas.

Como regra geral, a **"última palavra"** sobre o texto definitivo de uma proposição legislativa aprovada no processo legislativo bicameral brasileiro cabe à casa iniciadora. Ela poderá adotar, ou rejeitar, todas, ou algumas, emendas propostas pela casa revisora. Quando rejeitar uma ou mais emendas, ficará mantido, naqueles pontos, o conteúdo original da proposição por ela aprovada. Essa regra só não se aplica às propostas de emenda à Constituição, cujo texto, nas partes que não obtiverem aprovação integral de ambas as casas, não poderá ser promulgado, conforme explicado no capítulo anterior.

Nos poucos casos em que a apreciação de projetos se faz em sessões plenárias do Congresso Nacional – projetos de leis relacionados a temas orçamentários e projetos de resolução conjunta do Congresso Nacional – uma vez encerradas as votações, encerra-se também

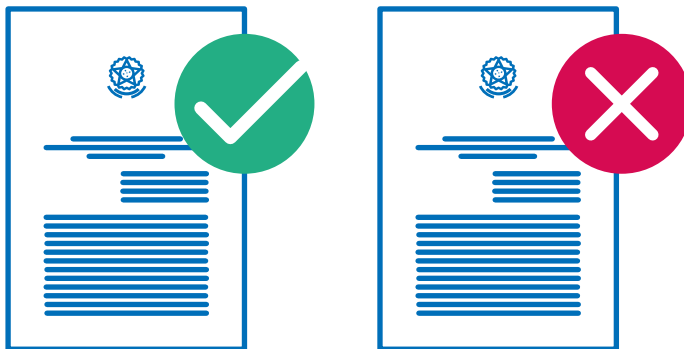


o processo de apreciação legislativa. Não há necessidade de encaminhamentos de textos aprovados de uma casa a outra. Os projetos de lei podem ser desde logo enviados à sanção ou veto presidencial e os de resolução conjunta, promulgados.

5.2 Encaminhamento para sanção ou veto

Os projetos de lei aprovados que esgotaram todos os estágios de tramitação no Congresso Nacional são encaminhados ao presidente da República, para sanção ou veto.

O presidente da República dispõe de quinze dias úteis para sancionar ou vetar um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Após esse prazo, se não o tiver sancionado nem vetado, o projeto será considerado sancionado implicitamente (sanção tácita) e poderá ser encaminhado à promulgação.



O veto a um projeto de lei pode atingir todo o texto ou apenas algumas de suas partes e precisa ser justificado pelo presidente da República. Os motivos do veto, que podem incluir razões de constitucionalidade ou de interesse público, são comunicados pelo presidente da República em mensagem específica encaminhada ao presidente do Congresso Nacional, a quem compete convocar sessão conjunta das duas casas para apreciar o veto no prazo de até trinta dias.

Para ser rejeitado, o veto a um projeto de lei precisa receber votos contrários da maioria absoluta dos membros de cada uma das casas. Quando isso ocorre, o projeto de lei respectivo será reencaminhado ao presidente da República para ser promulgado como lei. Caso o presidente não o faça dentro de 48 horas, caberá ao presidente do Senado fazê-lo, e se em igual prazo ele também se omitir, a promulgação deverá ficar a cargo do vice-presidente do Senado.

5.3 Promulgação

Promulgação é o ato formal pelo qual a autoridade competente dá ciência ao público em geral de que uma lei ou outro ato legislativo foi aprovado e entrará em vigor. A consequência mais imediata é o encaminhamento da lei ou do ato legislativo à publicação em veículo oficial, para que se torne conhecido e possa ser aplicado.

Os atos legislativos de competência exclusiva do Congresso Nacional, como emendas constitucionais, decretos legislativos e resoluções conjuntas das duas casas, bem como os de competência privativa de cada uma delas (resoluções internas) estão prontos para serem promulgados logo após serem aprovados. Somente os projetos de lei submetem-se primeiro à fase de sanção presidencial, ou de rejeição de eventual veto, antes de poderem ser promulgados.

São autoridades competentes para promulgar os atos legislativos: no caso de emendas constitucionais, as mesas diretoras de ambas as casas; no caso de decretos legislativos e resoluções conjuntas, o presidente do Congresso Nacional; no caso de resoluções privativas da Câmara ou do Senado, o respectivo presidente; no caso de leis, o presidente da República ou, na hipótese de sua omissão, o presidente ou vice-presidente do Senado Federal, conforme o caso.

A promulgação de proposição legislativa aprovada definitivamente constitui o último ato do processo de elaboração de uma lei ou outro ato legislativo pelos órgãos estatais competentes. A promulgação conduz à publicação do texto da proposição nos órgãos da imprensa oficial e o integra, oficial e formalmente, ao sistema jurídico nacional.

Luciana Botelho Pacheco foi consultora legislativa da Câmara dos Deputados de 1991 a 2019, onde atuou na área de Direito Constitucional e Processo Legislativo. Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), fez mestrado em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo pela Universidade de Brasília (UnB). É autora dos livros: *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados - do início à fase das comissões* (2003); *Normas regimentais da Câmara dos Deputados: do Império aos dias de hoje* (2017), em coautoria com o professor Paolo Ricci; e *Questões sobre processo legislativo e regimento interno* (2017, 4ª edição), em coautoria com a consultora legislativa Paula Ramos Mendes.



edições câmara
CIDADANIA

