Ofício nº 496/2022/GP Pato Branco, 1º de novembro de 2022.

Assunto: Ofício nº 432/2022-DL- Devolução do Projeto de Lei nº 181/2022.

Senhor Presidente,

O Poder Legislativo Municipal, através do Ofício em referência, **devolveu** ao Poder Executivo Municipal os Projeto de Lei nº 181/2022, de autoria deste, para *adequação de técnica legislativa, conforme apontamentos constantes na Análise Preliminar* realizada pelo Departamento Legislativo da Casa Legislativa.

De acordo com o art. 133 do Regimento Interno dessa Casa de Leis, o "exame preliminar" é realizado pelo Departamento Legislativo nas proposições de **iniciativa de vereador**:

> Art. 133. As proposições de iniciativa de vereador antes de serem protocoladas junto à secretaria serão encaminhadas ao Departamento Legislativo para exame preliminar.

Como se vê do referido dispositivo, não há, portanto, a previsão da realização de exame preliminar pelo Departamento Legislativo em projetos de autoria do Executivo.

A referida devolução foi pautada em documento que, com base no Regimento Interno da Câmara Municipal de Pato Branco, nem deveria estar anexado aos Projetos de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo, motivo pelo qual, com fundamento no princípio constitucional da legalidade, é descabida e realização de Exames Preliminares em Projetos de Lei de autoria do Executivo Municipal, em razão do que, faz-se necessário que tal procedimento interno seja revisto por esta Casa de Leis.

Outrossim, mesmo que o art. 133 do Regimento Interno venha a ser alterado, de modo que permita a realização do Exame Preliminar em matérias de autoria do Executivo Municipal, em hipótese alguma poderia ocorrer a "devolução" dos Projetos de Lei, dado que o referido departamento não possui qualquer **atribuição legislativa**, exclusiva aos vereadores, no âmbito municipal, detentores de **mandato eletivo**.

Nesse sentido, e considerando também os apontamentos recentes efetuados pelo Departamento Legislativo nos Projetos de Lei, valemo-nos do presente para esclarecer o que segue.

1. Do caráter opinativo dos pareceres

O Exame Preliminar previsto no art. 133 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pato Branco é um parecer prévio realizado pelo Departamento Legislativo, órgão interno da Câmara Municipal, tendo como único objetivo a análise da redação e da técnica legislativa das proposições de iniciativa dos vereadores:

> Art. 133. (...)
> § 1º O exame preliminar limitar-se-á à redação e à técnica legislativa.

Nos termos do art. 62 do Regimento Interno[1], a análise desses aspectos é competência exclusiva da Comissão de Justiça e Redação. Ressalta-se, ainda, que até mesmo os pareceres contrários da referida Comissão são submetidos à apreciação do Plenário, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal, não havendo, em hipótese alguma, devolução da matéria ao autor:

> Art. 32. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município.
> **§ 1º Os projetos de leis, independentemente do conteúdo dos pareceres, serão encaminhados à apreciação do Plenário**.

Nem mesmo os pareceres emitidos pela Procuradoria do Poder Legislativo têm o condão de barrar a tramitação dos Projetos de Lei, pois possuem caráter opinativo e não vinculativo, não podendo, de forma alguma, ser “devolvido” o Projeto de Lei ao Executivo Municipal.

Qualquer adequação em Projetos de Lei, seja de redação, de técnica legislativa ou até mesmo de mérito, deve ser realizada através de emenda a ser apresentada pelos vereadores, após análise pelas comissões permanentes, ou pelo Executivo Municipal, nos Projetos de Lei de sua autoria, através da Mensagem Aditiva, conforme previsto no art. § 5º do art. 138, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Portanto, resta claro que não há previsão legal para que os Projetos de Lei sejam “devolvidos” ao Executivo, seja na esfera municipal, estadual ou federal, especialmente com base em parecer emitido por um órgão interno da Casa Legislativa, sem atribuição legislativa, considerando que nem os pareceres das comissões permanentes ou da Procuradoria possuem essa “prerrogativa”.

[1] Art. 62. Compete à Comissão de Justiça e Redação, manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico, de técnica legislativa e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

2. Do abuso de poder

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro[2], o abuso de poder ocorre quando o agente público excede os limites de sua competência, podendo ser definido, em sentido amplo, como o vício do ato administrativo que ocorre quando o agente público exorbita de suas atribuições.

Nesse sentido, a devolução do referido Projeto de Lei ao Executivo Municipal configura abuso de poder por parte do analista legislativo signatário do malsinado Exame Preliminar, pois impediu a regular tramitação da proposição do Executivo Municipal.

Uma vez protocolado o Projeto de Lei, seja pelo Executivo Municipal ou pela população, através da iniciativa popular prevista na Constituição Federal, a proposição tem apenas um caminho a seguir: o encaminhamento ao Plenário para aprovação ou rejeição.

Imagine-se, por exemplo, um projeto de iniciativa popular, proposto pela comunidade, que apresente erros redacionais e de técnicas legislativas a serem corrigidos. Seguindo-se o entendimento equivocado do Exame Preliminar, acerca da possibilidade da devolução da proposição ao autor, seria possível que a matéria fosse devolvida diversas vezes ao cidadão, até que este conseguisse adequar o texto às disposições da Lei Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998? É nítido, portanto, que se trata de atribuição da Comissão Permanente de Justiça e Redação, devidamente instituída no Poder Legislativo Municipal.

Outrossim, tanto na Assembleia Legislativa quanto no Congresso Nacional, uma vez apresentado o Projeto de Lei, este é submetido à apreciação das comissões permanentes, para posterior encaminhamento ao Plenário.

Ressalta-se que o Projeto de Lei nº 181/2022 foi apresentado à Câmara no dia 17 de outubro de 2022, não tendo sido encaminhado às comissões permanentes até o presente momento, restando prejudicados 15 (quinze) dias de tramitação até então, do limite máximo de 60 (sessenta) dias previsto no art. 33, § 3º, da Lei Orgânica Municipal.

Outrossim, a imposição de alterações nas matérias de autoria do Executivo configura desrespeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal.

A conduta perpetrada pelo servidor público do Legislativo Municipal impede o exercício do direito do Chefe do Executivo Municipal de encaminhar Projetos de Lei para apreciação **dos vereadores**, podendo ensejar, inclusive, a impetração de Mandado de Segurança, para que a matéria seja regularmente analisada pelo Plenário.

Além disso, em consulta a projetos de lei de autoria de vereadores que tramitam nesta Casa e cujos exames preliminares trazem apontamentos, observou-se que jamais houve a devolução das proposições aos autores, as quais são regularmente encaminhadas para a análise das comissões, conforme se pode ver em:

[2] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 229.

- ✓ https://sapl.patobranco.pr.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2022/11078/exame_preliminar_ao_pl_178-2022.pdf
- ✓ https://sapl.patobranco.pr.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2022/10973/exame_preliminar_-_projeto_de_lei_161-2022.pdf
- ✓ https://sapl.patobranco.pr.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2022/10972/exame_preliminar_-_projeto_de_lei_160-2022.pdf
- ✓ https://sapl.patobranco.pr.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2022/10803/papel_timbrado_-_eduardo_pl_144.pdf

3. Da numeração dos Projetos de Lei

Como se sabe, a numeração dos Projetos de Lei, tanto na esfera municipal, quanto nas esferas estadual e federal, é realizada pela Casa Legislativa, cabendo ao Poder Executivo apenas a numeração das Mensagens através das quais os Projetos de Lei são enviados.

Nos termos do art. 15 da Lei Municipal nº 5.060, de 8 de dezembro de 2017, incumbe ao Departamento Legislativo desta Casa de Leis a organização, registro e controle da tramitação de todos os processos legislativos, considerando que a numeração dos Projetos de Lei é gerada automaticamente no momento do protocolo do arquivo junto ao Sistema de Apoio ao Processo Legislativo - SAPL.

Por meio de acordo informal realizado entre o Departamento Legislativo e a Secretaria de Gabinete, a numeração dos Projetos de Lei vinha sendo realizada pelo Executivo Municipal, onde este seguia a ordem numérica de uma lista compartilhada informalmente com a Secretaria de Gabinete.

No momento do protocolo do Projeto de Lei pelo Executivo Municipal, a Secretaria de Gabinete consultava a referida lista e utilizava a próxima numeração “livre” informada pelo Departamento Legislativo, indicando o número do Projeto no arquivo enviado.

Ocorre que, infelizmente, por mais de uma vez o Departamento Legislativo deixou de atualizar a referida relação numérica, gerando retrabalho à Secretaria de Gabinete, pois o arquivo precisava ser alterado e encaminhado novamente para assinatura do Prefeito, chegando a impedir o protocolo do Projeto de Lei na mesma data.

Nesse sentido, visando garantir a eficiência e agilidade dos trabalhos do Gabinete Municipal e tendo em vista que, em consulta à assessoria da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, bem como à cartilha informativa disponibilizada pela Câmara dos Deputados (anexa), restou confirmado que cabe à Casa Legislativa a numeração dos Projetos de Lei, foi informado ao Departamento Legislativo que as proposições seriam encaminhadas à Câmara Municipal com a

Mensagem devidamente numerada, cabendo ao Legislativo a numeração do Projeto após o recebimento do protocolo:

> 2. O início do processo: recebimento da proposição e distribuição às comissões.
> Quando uma proposta de emenda à Constituição ou um projeto é apresentado à Casa, a Presidência, verificando que estão atendidos todos os requisitos básicos para tramitação, determina seu recebimento, **sua numeração** e o encaminhamento para publicação no Diário da Câmara dos Deputados e em impressos avulsos, para distribuição aos deputados[3].

Mesmo após o devido esclarecimento, percebe-se que a falta de numeração nos Projetos de Lei continua sendo apontada em todos os Exames Preliminares do Departamento Legislativo como "falha na técnica legislativa', conforme se vê:

CÂMARA MUNICIPAL DE PATO BRANCO

II. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O Projeto de Lei em exame objetiva resolver problemas históricos relacionados ao tratamento diferenciado e discriminatório para com as mulheres, por meio da criação de Secretaria própria, a qual será responsável pela elaboração de políticas públicas específicas.

Sem realizar análise de mérito neste exame preliminar, sendo flagrante a importância do Projeto para a comunidade, infere-se que a proposição em tela demanda de análise de situações estruturais.

A epígrafe não identifica o número do Projeto de Lei.

Quanto a Ementa do Projeto de Lei, a mesma deveria prever a alteração da Lei 4.742 de 2016, estabelecendo o objetivo consequente da criação da secretaria pretendida.

Sendo assim, objetiva-se esclarecer ao referido Departamento que, como demonstrado, compete ao Poder Legislativo a numeração dos Projetos de Lei, cabendo ao Poder Executivo apenas a numeração das respectivas Mensagens.

4. Dos apontamentos realizados com relação ao Projeto de Lei nº 181/2022

Embora já demonstrado não ser cabível a realização do "Exame Preliminar" nos Projetos de Lei de autoria do Executivo Municipal, cabe esclarecer alguns dos apontamentos realizados pelo Departamento Legislativo com relação ao Projeto de Lei nº 181/2022, além dos já explanados:

a) *"Quanto a Ementa do Projeto de Lei, a mesma deveria prever a alteração da Lei 4.742 de 2016, estabelecendo o objetivo consequente da criação da secretaria pretendida".*

[3] PACHECO, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. 3ª ed. Centro de Informação e Documentação. Cartilha da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013.

Como pode-se ver do arquivo do referido Projeto, a ementa já prevê expressamente a alteração da Lei Municipal nº 4.472/2016 e o objetivo da alteração, qual seja, a criação da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres:

> Institui a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres no Município de Pato Branco, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.742, de 29 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Município de Pato Branco, e dá outras providências.

b) *"Quanto ao art. 1o do Projeto, aplica-se o mesmo apontamento do parágrafo anterior. Em uma visão sistemática da proposição, do modo que se encontra, a mesma parece estabelecer mais de um objeto para o mesmo Projeto de Lei. Tal consequência violaria o inciso I do art. 7º da Lei Complementar no 95, de 26 de fevereiro de 1998".*

Todos os dispositivos do Projeto de Lei possuem relação direta com o objeto da matéria, qual seja, a criação da criação da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, não tendo fundamento a indicação de que a proposição "parece estabelecer mais de um objeto para o mesmo Projeto de Lei", violando o disposto na Lei Complementar nº 95/1998.

c) *"Observe-se que os artigos 4º, 5º, 6º e 7º, do Projeto de Lei parecem estar sendo criados de maneira apartada da Lei 4.742 de 2016".*

Por motivo alheio à atual gestão, a estrutura administrativa instituída pela Lei Municipal nº 4.742/2016, aprovada pelo Legislativo Municipal em 2016, não contém as atribuições dos cargos comissionados, o que, atualmente, encontra-se previsto no Decreto Municipal nº 8.343/2018.

Contudo, entende-se ser mais adequado que a criação de novos cargos seja acompanhada de suas respectivas atribuições, conforme inclusive previsto na Lei Municipal nº 5.060/2017, que dispõe sobre a estrutura organizacional, administrativa e de pessoal da Câmara Municipal de Pato Branco, onde consta, na mesma lei, os cargos da estrutura administrativa do Legislativo Municipal, bem como as suas atribuições.

A intenção do Executivo Municipal é justamente submeter a matéria da forma completa, possibilitando que, tanto os cargos a serem criados, quanto suas atribuições, passem pela análise dos nobres edis.

d) *"Não foi encaminhado no Projeto de Lei o Organograma da Secretaria que se busca criar. Os organogramas das demais secretarias constam no Anexo II da Lei 4.742 de 2016".*

O organograma da nova Secretaria consta previsto no art. 3º do Projeto de Lei:

Art. 3º Fica criada a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, através do acréscimo das seguintes informações ao Anexo I da Lei Municipal nº 4.742, de 29 de fevereiro de 2016:

"ANEXO I
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E DE CARGOS COMISSIONADOS

UNIDADE ADMINISTRATIVA	CARGO	SÍMBOLO
SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES	SECRETÁRIO(A)	SUBSÍDIO
ASSESSORIA JURÍDICA	ASSESSOR(A)	CC2
APOIO ADMINISTRATIVO	ASSESSOR(A)	CC11
APOIO ADMINISTRATIVO	ASSESSOR(A)	CC11

(NR)".

Esclarecemos que a apresentação do organograma pode ser feita em diversos formatos, como tabelas, gráficos, desenhos, entre outros, não existindo previsão legal que obrigue sua apresentação em formato específico. Dessa forma, resta atendido o requisito da apresentação do organograma da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, no mesmo formato, inclusive, do organograma da estrutura administrativa da Câmara Municipal, previsto na Lei Municipal nº 5.060/2017:

ANEXO II
QUADRO DE PESSOAL COMISSIONADO

GRUPOS OCUPACIONAIS	DESCRIÇÃO DO CARGO	GRAU DE ESCOLARIDADE	CARGA HORÁRIA	VENCIMENTO SIMBOLO	NUMERO DE VAGAS
Cargos de provimento em comissão	Diretor-Geral	Ensino Superior	Período Integral	CC 1	01
	Assessor Jurídico	Ensino Superior (Formação em Direito)	Período Integral	CC 1	01
	Assessor da Presidência	Ensino Médio	Período Integral	CC 2	01
	Chefe de Gabinete da Presidência	Ensino Médio	Período Integral	CC 3	01
	Assessor de Comunicação	Ensino Médio	Período Integral	CC 3	01
	Assessor Parlamentar	Ensino Médio	Período Integral	CC 4	11
	TOTAL DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO				16

e) *"As indicações de Norma Regulamentadora "(NR)", precisam de adequação de local e de supressão dos pontos ao final".*

Nos termos do art. 12, III, "d", da Lei Complementar nº 95/1998, os dispositivos alterados devem indicar as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez **ao seu final**.

Todos os dispositivos alterados contêm a indicação da referida sigla ao seu final, conforme previsto na referida legislação federal, não havendo motivo para tal apontamento no Exame Preliminar.

Outrossim, a título de informação, esclarecemos que a sigla “NR” significa “Nova Redação”, conforme previsto no art. 17, I, do Decreto Federal nº 9.191/2017, e não “norma regulamentadora”, como indicado no Exame Preliminar:

> Art. 17. Na alteração de ato normativo, as seguintes regras serão observadas:
> I - o texto de cada artigo acrescido ou alterado será transcrito entre aspas, seguido da indicação de **nova redação**, representada pela expressão “(NR)”;

Sendo o que se apresenta para o momento, colocamo-nos à disposição para demais esclarecimentos.

Atenciosamente,

ROBSON CANTU:44143664968

Assinado de forma digital por ROBSON CANTU:44143664968
Dados: 2022.11.01 18:36:08 -03'00'

ROBSON CANTU
Prefeito Municipal

Ao Senhor
CLAUDEMIR ZANCO
Presidente da Câmara Municipal de Pato Branco
Câmara Municipal de Pato Branco
Pato Branco - PR

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMO SE FAZEM AS LEIS
3ª Edição

Luciana Botelho Pacheco

2013

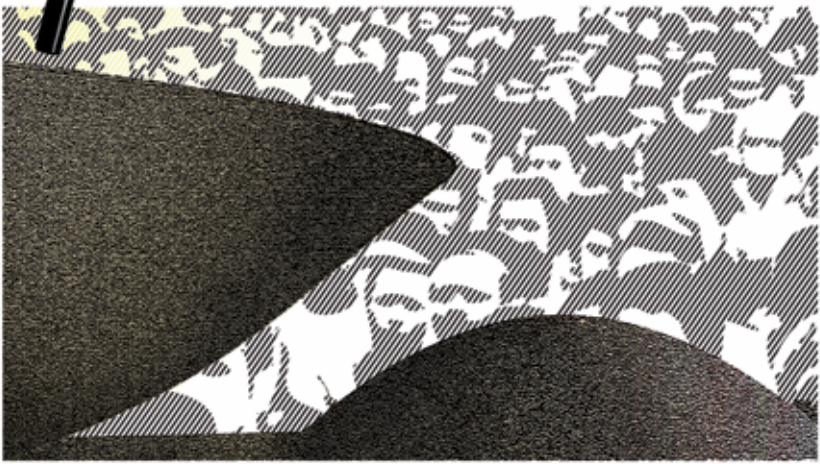
Biblioteca DIGITAL CÂMARA

http://bd.camara.leg.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

Conhecendo o legislativo

Câmara dos Deputados



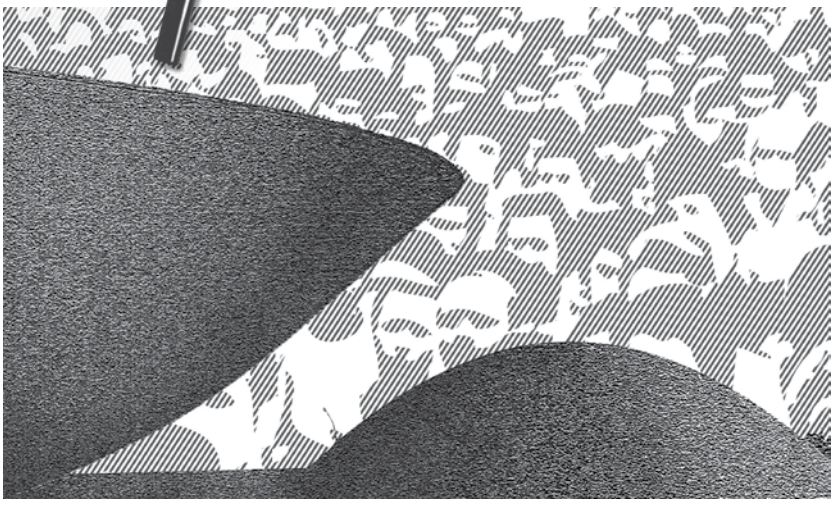
Como se fazem as leis

3ª edição

Luciana Botelho Pacheco

Brasília – 2013

conhecendo o legislativo



Como se fazem as leis

3ª edição

Luciana Botelho Pacheco

Mesa da Câmara dos Deputados

54ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa

2011-2015

Presidente HENRIQUE EDUARDO ALVES

1º Vice-Presidente ANDRÉ VARGAS

2º Vice-Presidente FÁBIO FARIA

1º Secretário MÁRCIO BITTAR

2º Secretário SIMÃO SESSIM

3º Secretário MAURÍCIO QUINTELLA LESSA

4º Secretário BIFFI

Suplentes de Secretário

1º Suplente GONZAGA PATRIOTA

2º Suplente WOLNEY QUEIROZ

3º Suplente VITOR PENIDO

4º Suplente TAKAYAMA

Diretor-Geral SÉRGIO SAMPAIO CONTREIRAS DE ALMEIDA

Secretário-Geral da Mesa MOZART VIANNA DE PAIVA



Câmara dos Deputados

Luciana Botelho Pacheco

Como se fazem as leis

3ª edição

Centro de Informação e Documentação
Edições Câmara

Brasília | 2013

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretor Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA
Diretor Daniel Ventura Teixeira

CONSULTORIA LEGISLATIVA
Diretor Luiz Henrique Cascelli de Azevedo

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809; fax: (61) 3216-5810
editora@camara.leg.br

Projeto gráfico Renata Homem
Capa Racsow
Diagramação Roberto Camara
Revisão Seção de Revisão e Indexação
2005, 1ª edição; 2009, 2ª edição.

SÉRIE
Conhecendo o Legislativo
n. 9

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Pacheco, Luciana Botelho.
Como se fazem as leis / Luciana Botelho Pacheco [recurso eletrônico]. – 3. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados,
Edições Câmara, 2013.
81 p. – (Série conhecendo o legislativo; n. 9)

ISBN 978-85-402-0044-9

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

CDU 342.537(81)

ISBN 978-85-402-0043-2 (brochura) ISBN 978-85-402-0044-9 (e-book)

Sumário

Apresentação 9

Capítulo I – Algumas noções iniciais 11

1. A pirâmide de leis 11
2. O processo legislativo 14
3. Como se organizam os trabalhos legislativos 17
3.1. As duas Casas do Congresso Nacional 17
3.2. As duas fases do trabalho legislativo em cada Casa 19
3.3. O encaminhamento de uma Casa à outra 21
3.4. Os órgãos de direção dos trabalhos legislativos 22
3.5. Legislaturas, sessões legislativas e sessões ordinárias 25

Capítulo II – O passo a passo do processo legislativo na Câmara dos Deputados 27

1. As proposições legislativas 27
1.1. As "molas propulsoras" do processo legislativo 27
1.1.1. Propostas de emenda à Constituição (PEC) 28
1.1.2. Projetos 29

1.2. As demais espécies de proposição legislativa 32
1.2.1. Emendas, pareceres, recursos, requerimentos.....32
1.2.2. Indicações 35
1.2.3. Outras proposições.....36
2. O início do processo: recebimento da proposição e distribuição às comissões 36
2.1. As comissões competentes para se manifestar 37
3. O que ocorre no âmbito de cada comissão..... 40
3.1. Designação de relator e possibilidade de emendamento.. 40
3.2. O trabalho do relator 41
3.3. Audiências públicas..... 42
3.4. Apresentação do parecer do relator 43
3.5. Discussão do parecer..... 44
3.6. Votação do parecer 45
3.6.1. Quórum 45
3.6.2. Sistemas de votação 46
3.6.3. Resultados da votação.....47
3.7. Providências decorrentes da aprovação do parecer da comissão.....49
3.7.1. Proposições sujeitas ao poder conclusivo das comissões.....49
3.7.2. Proposições dependentes da deliberação do Plenário.....51

4. Em Plenário 51
4.1. A discussão 51
4.1.1. Apresentação de emendas..... 52
4.1.2. Encerramento da discussão 53
4.2. A votação 53
4.2.1. O ordenamento da votação 55
4.2.2. Os requerimentos de destaque 56
4.3. A redação final 57

Capítulo III – Procedimentos especiais de tramitação de proposições..... 59

1. Propostas de emenda à Constituição 59
2. Projetos de código 62
3. Medidas provisórias..... 63
4. Proposições em regime de urgência 65

Capítulo IV – A destinação final das proposições..... 67

1. Proposições aprovadas 67
1.1. Os encaminhamentos entre as Casas 67
1.2. Encaminhamento para sanção ou veto 68
1.3. Promulgação 70

Anexo 73

Fluxograma do trâmite de um projeto de lei na Câmara dos Deputados 74

Biografia 81

Apresentação

As leis são instrumentos essenciais para o convívio humano e para manter a ordem de uma sociedade. À medida que um grupo social se torna mais democrático, aberto e pluralista, mais sua legislação é aprimorada.

O Brasil possui um processo legislativo bastante refinado, que se desenvolve numa dinâmica entre as duas Casas do Congresso Nacional – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. As regras gerais desse processo estão na Constituição Federal, que estabelece os tipos de normas existentes e suas características, como iniciativas, restrições, quóruns e prazos de tramitação.

Esta publicação tem o objetivo de esclarecer a todos os brasileiros como são feitas as leis do seu país. Dessa forma, cada cidadão pode compreender o processo legislativo e também extrair dele subsídios para criticar ou reconhecer o valor do trabalho desenvolvido pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Deputado HENRIQUE EDUARDO ALVES
Presidente da Câmara dos Deputados

Capítulo I
Algumas noções iniciais

1. A pirâmide de leis

Todo país, seja ele grande ou pequeno, moderno ou atrasado, desenvolvido ou subdesenvolvido, rege-se por algum tipo de lei. O Brasil não é diferente, pois conta com uma variada gama de leis que regulam as relações entre as pessoas, os poderes e os deveres do Estado e dos governantes, os direitos individuais e coletivos, enfim, que disciplinam a vida em sociedade de uma maneira geral.

Há várias espécies de leis[1] que integram nosso sistema normativo. Uma delas é considerada fundamental, sendo a principal fonte de referência e validade de todas as demais: trata-se da *Constituição Federal*. É nela que se encontram as linhas mestras dos direitos

1 O termo "lei", aqui, é usado em sentido lato, compreendendo as normas jurídicas em geral e não apenas a lei ordinária em sentido estrito.

fundamentais dos cidadãos e da organização do Estado, além de regras e princípios gerais sobre variados aspectos da vida em sociedade. Se imaginarmos, por exemplo, todas as leis brasileiras como partes de uma pirâmide hierárquica de normas, a Constituição Federal estará no topo, no comando, não podendo nenhuma outra norma do sistema estar em desacordo ou mostrar-se incompatível com seu conteúdo, sob pena de ser considerada "inconstitucional" e não ter sua validade jurídica reconhecida.[2]

Logo abaixo da Constituição estão posicionadas, na pirâmide imaginária, as chamadas *leis complementares*, que tratam de assuntos específicos, para cuja normatização a Constituição Federal exige um processo mais dificultoso que o previsto para a aprovação de normas comuns. No nível imediatamente subsequente localizam-se as espécies *lei ordinária*, *lei delegada*, *medida provisória*, *decreto legislativo e resolução*, destinadas, cada uma por meio de um processo próprio de elaboração e aprovação, a regular assuntos e temas variados que a Constituição, direta ou indiretamente, atribui a uma ou outra. Finalmente, na base do sistema jurídico como um todo ficam os atos normativos considerados inferiores, que são aqueles destina-

2 Essa imagem do ordenamento jurídico como uma pirâmide hierárquica de normas é velha conhecida dos juristas, tendo sido proposta originalmente por Hans Kelsen, importante e influente filósofo do direito do século XX.

dos a detalhar, a esmiuçar normas muito genéricas ou a complementar vazios e lacunas deixados pelas espécies mencionadas anteriormente. São eles os *decretos*, as *portarias*, as *instruções* e toda uma série de atos editados pelos órgãos do Estado, em especial o Poder Executivo, no exercício de sua função típica, que é administrar o país e executar suas leis.

Convém lembrar que o Brasil se constitui numa federação – tipo de organização estatal formada por uma pluralidade de entidades associadas sob um governo central – que comporta três esferas político-administrativas diferenciadas: a União, os estados e os municípios.

As várias espécies de leis e atos normativos aqui mencionados, desse modo, distribuem-se igualmente nesses três níveis de governo, sendo produzidas ora pelo poder público federal, ora pelo estadual, ora pelo municipal. Para evitar a superposição de normas elaboradas por essas diversas esferas, a Constituição Federal cuida de definir os assuntos que deverão ser regulados por cada uma, delimitando rigorosamente a competência legislativa de cada nível federativo. Assim, enquanto à União compete disciplinar temas como direito civil e direito penal, por exemplo, sendo as leis sobre tais matérias de caráter federal, aos municípios cabe editar leis sobre assuntos de interesse local, além de suplementar as legislações federal e estadual no que couber. Aos estados, por sua vez, a Constituição garante o poder de

legislar sobre todos os assuntos que não estejam reservados expressamente a nenhum dos outros dois entes federativos.

Cumpre observar ainda que o Distrito Federal, que também constitui uma unidade da federação, pode legislar sobre matérias tanto de competência dos estados quanto dos municípios, só ficando impedido de imiscuir-se em assuntos expressamente reservados pela Constituição Federal à competência legislativa da União.

2. O processo legislativo

O dicionário Aurélio define o termo "processo" como, entre outras coisas, o "ato de proceder, de ir por diante; seguimento, curso, marcha; sucessão de estados ou de mudanças; maneira pela qual se realiza uma operação, segundo determinadas normas (...)".

O chamado *processo legislativo*, em verdade, contém um pouco de tudo isso, compreendendo o ato de proceder, o curso, a sucessão de atos realizados, de acordo com regras previamente fixadas, para a produção das leis no âmbito do Poder Legislativo.

Algumas dessas regras, no Brasil, derivam diretamente da Constituição Federal. É nela que se define quem está autorizado a apresentar ao Congresso Nacional as propostas e projetos de lei; qual o quórum, ou número mínimo de parlamentares, necessário para apro-

var ou rejeitar uma proposta; por qual Casa Legislativa, Câmara ou Senado, deve ser iniciada a tramitação de um projeto; qual o destino daqueles já aprovados numa delas, entre outras.

Quem tem a oportunidade de examinar todas essas regras em seu conjunto pode observar, em primeiro plano, que a produção legislativa, a exemplo do que ocorre na maioria das democracias do mundo contemporâneo, e ao contrário do que muitos imaginam, não é feita exclusivamente pelas Casas Legislativas, mas em regime de coparticipação entre os poderes, notadamente entre o Legislativo e o Executivo.

A Constituição Federal dá ao presidente da República, por exemplo, além do poder de apresentar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre assuntos em geral, competência exclusiva para propor leis sobre algumas matérias específicas, excluindo-as do poder de iniciativa legislativa dos parlamentares. É a Constituição, também, que dá ao presidente da República a prerrogativa de pedir urgência para a tramitação de seus projetos e o poder de editar *medidas provisórias*, espécie normativa com força de lei que pode vigorar por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta – prazo dentro do qual o Congresso Nacional deve apreciá-la, podendo transformá-la definitivamente em lei, com ou sem modificação do texto original, ou simplesmente rejeitá-la, retirando-a de vigor.

A Constituição ainda confere atribuições relevantes no processo legislativo ao Poder Judiciário, que dispõe da prerrogativa de apresentar projetos de lei sobre certas matérias, além de poder ser chamado a agir tanto para suprir omissões do Legislativo na regulamentação de direitos constitucionais quanto para corrigir eventuais desvios ou descumprimentos de regras no trâmite do processo de elaboração legislativa.

Cumpre desde logo observar, entretanto, que as normas traçadas pela Constituição no tocante ao processo legislativo são de caráter bastante geral, não descendo a maiores detalhes. O texto constitucional, antes, cuidou de conferir a cada Casa Legislativa competência e autonomia para elaborar seus *regimentos internos*, que são as normas especificamente destinadas a regular, em minúcias, o funcionamento de cada uma delas, aí incluídos os procedimentos aplicáveis ao processo de feitura das leis.

Os regimentos internos das Casas Legislativas constituem, efetivamente, a "principal fonte do direito parlamentar", como já afirmou um de nossos maiores constitucionalistas.[3] Embora devam respeitar e incorporar as linhas mestras traçadas pela Constituição, é neles

3 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000, 514 p.

que vamos encontrar o disciplinamento propriamente dito do processo legislativo em cada Casa, incluindo normas sobre a composição e as competências dos órgãos internos, a forma de apresentação dos projetos e propostas de legislação, os regimes de tramitação, os debates e votações, os direitos e deveres dos parlamentares, enfim, toda a regulação minuciosa do processo legislativo, desde seu impulso inicial até os atos finais.

3. Como se organizam os trabalhos legislativos

3.1. As duas Casas do Congresso Nacional

O Poder Legislativo, no nível federal, é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de duas Casas Legislativas autônomas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A Câmara dos Deputados é integrada pelos representantes do povo, eleitos em número proporcional ao da população de cada estado e do Distrito Federal. Atualmente, conta com 513 membros, sendo que o maior número de deputados é eleito por São Paulo, que tem setenta representantes – o número máximo, por estado, permitido pela Constituição. Os estados de menor população elegem o número mínimo previsto constitucionalmente: oito deputados cada um.

O Senado Federal, embora também composto por membros escolhidos em eleição direta pelo povo, representa os interesses dos estados e do Distrito Federal como unidades da federação, independentemente do tamanho da respectiva população. Por isso, o número de senadores eleitos por estado e pelo Distrito Federal não é proporcional ao número de habitantes, mas fixo, sendo sempre o mesmo: 3 por unidade da federação, totalizando, hoje, 81 membros na Casa.

Compondo o Congresso Nacional, Câmara e Senado trabalham, na maior parte das vezes, de forma independente e autônoma, seguindo cada um suas próprias regras internas de funcionamento. Para a apreciação de determinadas matérias, entretanto, a Constituição Federal exige sua atuação em conjunto, caso em que as regras aplicáveis serão aquelas previstas no *Regimento Comum*, ou *Regimento Interno do Congresso Nacional*, que é justamente a norma disciplinadora dos procedimentos conjuntos de elaboração legislativa pelas duas Casas.

Dependem de apreciação conjunta das duas Casas os projetos de leis relacionados a matéria orçamentária, como o projeto de lei do orçamento anual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e o projeto de lei do plano plurianual (PPA). Também os vetos presidenciais apostos a projetos de lei são apreciados conjuntamente pelas duas Casas.

3.2. As duas fases do trabalho legislativo em cada Casa

Os trabalhos de elaboração de leis se desenvolvem, basicamente, em duas fases distintas em cada Casa Legislativa: a das comissões e a do Plenário.

As comissões são órgãos compostos por pequeno número de parlamentares – no mínimo 3,5% e no máximo 12% do total de deputados, no caso da Câmara. Sua constituição atende a um princípio quase universal de organização parlamentar, fundado na necessidade de divisão e especialização do trabalho em face do número geralmente grande de integrantes das assembleias.

É no âmbito das comissões que os parlamentares, justamente por estarem reunidos em número menor que no Plenário, conseguem examinar mais detidamente os projetos que tramitam na Casa, descendo aos detalhes técnicos e jurídicos, identificando os méritos e as falhas de cada um, ouvindo autoridades e especialistas na matéria neles tratada, propondo-lhes eventuais alterações e aperfeiçoamentos. Quando conclui o exame de cada matéria submetida a sua apreciação, a comissão apresenta à Casa um parecer sobre o assunto, recomendando aos demais parlamentares a aprovação, integral ou com alterações, ou a rejeição do projeto examinado.

O Plenário é a instância de decisão final sobre a maior parte das matérias apreciadas pela Casa Legislativa. Constitui-se do conjunto dos parlamentares que compõem a Casa, e as decisões tomadas em seu âmbito têm caráter definitivo e irrecorrível.

Não obstante o processo legislativo brasileiro venha se desenvolvendo, ao longo de nossa história parlamentar, quase sempre amparado nessas duas fases de trabalho – comissões e Plenário –, a Constituição de 1988 adotou um mecanismo inovador, introduziu a possibilidade de uma variante dentro desse modelo mais tradicional: deu poder de decisão às comissões para, em relação a algumas matérias, aprovar ou rejeitar, autonomamente, os projetos de lei apresentados, dispensando a realização da segunda fase, ou seja, sua apreciação pelo Plenário.

Na Câmara dos Deputados, esse mecanismo foi batizado de *poder conclusivo de deliberação das comissões*. É aplicável, em princípio, aos projetos de lei em geral, ressalvadas apenas as exceções previstas no art. 24, II, do Regimento Interno. De acordo com o ali previsto, não se sujeitam ao poder conclusivo de deliberação das comissões: os projetos de lei complementar; os de código; os de iniciativa popular; os de autoria de comissão; os relativos a matéria que, de acordo com a Constituição, não possa ser objeto de delegação; os que tenham recebido pareceres divergentes por parte das

comissões; os oriundos do Senado Federal, ou por ele emendados, que tenham passado pelo Plenário daquela Casa; e os que se encontrem em regime de urgência.

Convém esclarecer que, mesmo quando aplicável, o poder conclusivo de deliberação das comissões não é um poder de decisão absoluto: com o apoio de pelo menos dez por cento do total de membros da Casa, pode-se requerer, por meio de um recurso próprio, que uma deliberação tomada por comissões deixe de ter efeito decisório, passando a matéria a depender da apreciação do Plenário. Nessa hipótese, diz-se que o poder conclusivo "cai", devendo o projeto tramitar segundo as regras do modelo tradicional de apreciação, isto é, devendo ser submetido à segunda fase de deliberação, a do Plenário.

3.3. O encaminhamento de uma Casa à outra

Sendo o processo legislativo no nível federal do tipo *bicameral*, isto é, envolvendo, como se viu, a participação das duas Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, uma vez apreciado e aprovado um projeto ou proposta numa delas (chamada Casa iniciadora), será ele remetido à outra (Casa revisora), devendo, lá, passar também pelas fases de comissão e de Plenário (ou só de

comissão, se se tratar de matéria sujeita ao poder conclusivo dos órgãos técnicos).

Sendo o projeto aprovado pela Casa revisora com alguma alteração no texto original, deverá ainda retornar à Casa iniciadora, para apreciação das modificações propostas, seguindo, mais uma vez, o rito de apreciação comissões-plenário, ou só comissões, conforme o caso.

Registre-se ainda que nos casos em que a apreciação de projetos se faz conjuntamente pelas duas Casas, como já mencionado no item 3.1, o rito comissões-plenário subsiste, mas com algumas peculiaridades. As comissões que examinam previamente as proposições têm caráter misto, sendo compostas de deputados e senadores, e o Plenário se constitui pela reunião das duas Casas no mesmo recinto, devendo uma deliberar logo após a outra em relação a cada assunto em pauta.

3.4. Os órgãos de direção dos trabalhos legislativos

Na coordenação geral dos trabalhos legislativos ficam as *Mesas Diretoras* da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional (essa última encarregada de dirigir os trabalhos conjuntos das duas Casas). As Mesas da Câmara e do Senado são órgãos colegiados constituídos por presidente, vice-presidentes e

secretários, todos parlamentares eleitos diretamente por seus pares para a função de direção dos trabalhos.

No caso da Mesa do Congresso, embora também se trate de um órgão colegiado constituído por presidente, vice-presidentes e secretários, o preenchimento desses 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.

Além das Mesas Diretoras das Casas, há também um órgão de direção assemelhado em cada uma das comissões parlamentares – as mesas, ou presidências, das comissões –, que se compõe apenas de presidente e três vice-presidentes. Existem secretários nas comissões, mas eles não integram as respectivas mesas diretoras; seus cargos são meramente administrativos e exercidos por servidores e não por deputados.

Tanto as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado quanto as comissões sujeitam-se, em sua composição, ao *princípio da representação proporcional dos partidos políticos e dos blocos parlamentares com assento na Casa*. Isso significa que a mesma distribuição de forças político-partidárias presente na Casa como um todo deverá estar reproduzida na composição de cada um desses

órgãos, tanto quanto matematicamente possível. O preenchimento dos cargos da Mesa e dos lugares nas comissões, assim, não é livre, mas dependente de uma prévia distribuição das vagas existentes entre as diversas bancadas, segundo o critério da proporcionalidade partidária.

Cumpre mencionar, finalmente, a existência de uma instituição parlamentar dotada de significativo poder de influência na condução dos trabalhos legislativos: as lideranças, tanto partidárias quanto a do Governo, que representam, respectivamente, os interesses das bancadas e os do Poder Executivo perante a Câmara.

Constituídas de líder e vice-líderes, as lideranças atuam juntamente com a Presidência da Casa em uma série de atos relevantes do processo legislativo. São ouvidas quanto à definição das matérias a serem incluídas na pauta de votação, têm poderes para indicar e substituir, a qualquer tempo, os membros de suas respectivas bancadas nas comissões, para usar da palavra durante as sessões a fim de orientar os liderados no momento da votação de uma matéria ou quando tiverem comunicações a fazer à Casa, entre outros.

3.5. Legislaturas, sessões legislativas e sessões ordinárias

O Congresso Nacional organiza seus trabalhos por *legislaturas* e *sessões legislativas*. Uma legislatura, que dura quatro anos, corresponde exatamente ao período que vai do início ao término dos mandatos dos deputados, a saber, de 1º de fevereiro do ano seguinte ao da eleição, quando se dá a posse dos eleitos, até 31 de janeiro do ano seguinte à eleição subsequente para os mesmos cargos.

Cada legislatura divide-se em quatro sessões legislativas ordinárias, que correspondem ao calendário anual de trabalhos do Congresso Nacional, cada uma delas iniciando-se em 2 de fevereiro, interrompendo-se entre 18 e 30 de julho e encerrando-se em 22 de dezembro de cada ano. Fora desses períodos, o Congresso Nacional só se reúne por convocação extraordinária, designando-se como *sessão legislativa extraordinária* o período de trabalhos legislativos que vem a ocorrer em razão desse tipo de convocação.

O Congresso Nacional sempre será convocado extraordinariamente, por ato do presidente do Senado Federal, em caso de haver decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, pedido de autorização para decretação de estado de sítio ou ainda quando se tiver que tomar o compromisso e dar posse ao presidente e

ao vice-presidente da República. Mas a convocação extraordinária poderá se dar também 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, em caso de interesse público relevante. Nessas hipóteses, a Constituição exige aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

As sessões legislativas ordinárias, que se estendem por quase um ano, não se confundem com as *sessões ordinárias* de cada uma das Casas, que ocorrem em dias prefixados nos respectivos regimentos internos e têm lugar nos respectivos plenários. Do mesmo modo, as sessões legislativas extraordinárias não podem ser confundidas com as *sessões extraordinárias* de qualquer das Casas, que são aquelas convocadas para qualquer horário diferente do previsto diariamente para a realização das sessões ordinárias nos plenários.

Observa-se, finalmente, que o termo sessão é usado exclusivamente em relação aos trabalhos do Plenário, reservando-se o uso do termo *reunião* para os trabalhos realizados no âmbito das comissões.

Capítulo II

O passo a passo do processo legislativo na Câmara dos Deputados

1. As proposições legislativas

1.1. As "molas propulsoras" do processo legislativo

O primeiro ato do processo de feitura de uma lei é a apresentação, à Casa Legislativa, de um projeto, de uma *proposição legislativa*, para usar a linguagem técnica empregada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Embora o Regimento Interno considere como proposição legislativa qualquer matéria que venha a ser submetida à deliberação da Casa, como emendas, pareceres, recursos, etc, apenas duas espécies efetivamente dão início, põem em marcha, constituem-se em

mola propulsora do processo legislativo. São elas as *propostas de emenda à Constituição* e os *projetos*, esses últimos admitindo ainda três subespécies: *de lei, de decreto legislativo* e *de resolução*.

1.1.1. Propostas de emenda à Constituição (PEC), como o nome indica, são proposições destinadas a promover alterações no texto da Constituição vigente. Para serem recebidas e processadas, têm de estar assinadas, no caso de iniciativa dos parlamentares, por no mínimo um terço do total de membros da Casa, o que, na Câmara, equivale à assinatura de 171 deputados. Sua apresentação, entretanto, pode se dar ainda por parte de agentes externos ao Congresso Nacional, como o presidente da República e as assembleias legislativas das unidades da federação. No caso das assembleias legislativas, a iniciativa da apresentação só será válida se contar com o apoio de mais da metade delas, cada uma tendo tomado a decisão por deliberação da maioria de seus membros.

Além dos requisitos de autoria aqui referidos, as propostas de emenda à Constituição só podem ter andamento se suas disposições não tiverem impacto sobre as chamadas "cláusulas pétreas", que são as normas constitucionais não modificáveis, tidas como verdadeira espinha dorsal da Constituição. São elas: (1) a forma federativa do Estado – que envolve, no Brasil, a existência de três esferas autônomas de organização político-administrativa: a União, os estados e

o Distrito Federal e os municípios, cuja capacidade de autogoverno e autogestão deve ser assegurada; (2) o direito universal, isto é, de todos, a escolher seus representantes no Governo e no Legislativo por meio do voto direto e secreto, exercido periodicamente; (3) a independência e a harmonia entre os três poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário –, não se permitindo o domínio de um sobre o outro; (4) os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

1.1.2. Projetos

1.1.2.1. Projetos de lei são proposições destinadas a criar leis novas ou a alterar outras já em vigor. Admitem as subespécies **projetos de lei ordinária (PL)** e **projetos de lei complementar (PLP)**. Podem ser apresentados, em geral, tanto por parlamentares, individual ou coletivamente, quanto pelas comissões da Câmara, do Senado ou das duas Casas em conjunto, ou ainda pelo presidente da República – que dispõe de iniciativa concorrente com a dos parlamentares sobre temas em geral, mas detém competência privativa para a apresentação de projetos sobre certas matérias definidas pela Constituição Federal. É de se registrar também a possibilidade de iniciativa legislativa por parte do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do procurador-geral da República em relação

a alguns assuntos específicos, como criação de órgãos, carreira e garantias de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A Constituição Federal de 1988 deu abrigo ainda à *iniciativa popular de leis*, conferindo aos cidadãos o direito de apresentar projetos ao Congresso Nacional desde que atendida a exigência de subscrição mínima de um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Como o atingimento desse número mínimo de subscritores é bastante difícil e complicado, têm sido muito poucos os projetos de lei de iniciativa popular apresentados até hoje.

Visando criar um canal alternativo para a participação popular nos trabalhos legislativos, a Câmara dos Deputados, em 2001, instituiu a *Comissão de Legislação Participativa*, órgão permanente da Casa, destinado a examinar e dar parecer sobre sugestões de iniciativa legislativa recebidas de associações e órgãos de classe, sindicatos e outras entidades organizadas da sociedade civil. Dispondo de iniciativa legislativa como qualquer outra comissão parlamentar, a Comissão de Legislação Participativa quando verifica que uma sugestão apresentada atende às condições mínimas para tramitar, adota-a, formulando e apresentando o projeto à Casa como sendo de sua autoria, de forma a viabilizar a respectiva tramitação.

1.1.2.2. Projetos de decreto legislativo (PDC) são proposições destinadas a tratar de assuntos que a Constituição Federal determina que sejam decididos pelo Congresso Nacional com exclusividade, isto é, não podendo ser de iniciativa externa nem se sujeitando a nenhum tipo de ratificação ou veto por parte de outro poder.

Alguns exemplos de assuntos de competência exclusiva do Congresso e que são disciplinados por meio de decreto legislativo são os seguintes: fixação dos subsídios de deputados e senadores, julgamento das contas prestadas anualmente pelo presidente da República e apreciação dos atos de concessão de emissoras de rádio e televisão.

A iniciativa de projetos de decreto legislativo é sempre restrita aos agentes do próprio Congresso Nacional, sendo atribuída, em geral, a qualquer dos parlamentares e às comissões, embora se deva notar que, quando se destinam a ratificar atos do Executivo, dependem, na prática, de solicitação nesse sentido oriunda daquele poder.

1.1.2.3. Projetos de resolução (PR) são proposições destinadas a regular todas as matérias pertinentes à competência privativa da Câmara dos Deputados, como é o caso de suas regras internas de funcionamento, presentes no respectivo regimento (que é aprovado por meio de resolução), ou da tomada de decisão em casos concretos, como a cassação do mandato de um deputado, por exemplo.

Vale mencionar, ainda, a existência dos projetos de resolução destinados a regular matérias pertinentes à competência conjunta das duas Casas, Câmara e Senado (**PR – CN**). Tais projetos não tramitam perante a Câmara e sim perante o Congresso Nacional, instituição que representa as duas Casas do Poder Legislativo quando têm de atuar conjuntamente.

A iniciativa dos projetos de resolução da Câmara cabe, em geral, a qualquer deputado, mas em alguns casos específicos previstos no Regimento Interno fica restrita à Mesa Diretora ou a alguma comissão técnica da Casa. Já quanto aos projetos de resolução conjunta das duas Casas, a iniciativa pode ser de qualquer uma das duas Mesas ou de deputados e senadores conjuntamente, exigidas, nesse caso, as assinaturas de pelo menos vinte senadores e oitenta deputados para sua apresentação.

1.2. As demais espécies de proposição legislativa

Além das propostas de emenda à Constituição e dos projetos, há outras espécies de proposição legislativa mencionadas no Regimento Interno que merecem aqui alguns breves comentários.

1.2.1. *Emendas*, *pareceres*, *recursos* e alguns tipos de *requerimentos* são proposições de tipo acessório, não dispondo de curso

próprio, sendo dependentes do de outras, as chamadas *principais* (propostas de emenda à Constituição e projetos).

1.2.1.1. As *emendas* são proposições destinadas a alterar a forma ou o conteúdo das proposições principais. Podem suprimir, modificar, acrescentar, substituir ou aglutinar partes do texto a ser alterado, visando ao aperfeiçoamento.

Há um tipo de emenda, o *substitutivo*, que merece menção especial. O substitutivo destina-se a alterar todo o texto da proposição principal em seu conjunto, substituindo-o integralmente por outro. Apesar de formalmente enquadrado no Regimento Interno como espécie do gênero *emenda*, o substitutivo pode assumir característica de proposição principal durante o processo de apreciação da matéria. Isso porque, se for aprovado por uma comissão – e essa é uma hipótese muito comum – passará a ter preferência, na discussão e na votação, sobre o texto original da proposição.

A iniciativa de emendas em geral, inclusive substitutivos, é facultada a qualquer deputado ou comissão. Sua apresentação deverá ocorrer perante a instância – comissões ou Plenário – que tiver de decidir sobre o destino da proposição principal. Em se tratando de matéria sujeita ao poder conclusivo das comissões, haverá abertura de prazo para apresentação de emendas perante cada comissão que se manifestar no processo. Quando a proposição se sujeitar à

deliberação final do Plenário, entretanto, somente lá haverá oportunidade para apresentação de emendas, a partir do momento em que se iniciar sua discussão.

1.2.1.2. Os *pareceres* são as proposições por meio das quais as comissões se manifestam sobre as matérias que lhes são submetidas a exame.

A parte principal do parecer é elaborada pelo relator designado para estudar a matéria numa comissão. Ele apresenta um texto escrito, com o relatório e o voto, a ser submetido à apreciação dos demais membros. Se o texto for aprovado, será acrescido de uma terceira parte, contendo os dados sobre a votação processada na comissão: número de membros presentes, nomes dos votantes, sentido dos votos dados, resultado final alcançado.

Essas três partes em conjunto comporão o *parecer da comissão* sobre a matéria examinada.

1.2.1.3. Os *recursos* têm por objetivo reverter decisões tomadas por autoridades ou órgãos que detêm parcela de poder na Casa, como as comissões, seus presidentes, a Mesa ou a Presidência da Câmara. A iniciativa para sua apresentação varia conforme o tipo de decisão da qual se quer recorrer: em alguns casos, podem ser apresentados por qualquer deputado, mas, em outros, devem contar com

um número mínimo de subscritores – como o recurso contra decisão conclusiva de comissão, que, para ser admitido, precisa ser apoiado por pelo menos dez por cento do total de membros da Casa.

1.2.1.4. Em relação aos *requerimentos*, há diversos tipos previstos no Regimento Interno, sendo sempre destinados a formalizar algum tipo de solicitação ao órgão ou autoridade competente para decidir. Os relacionados à tramitação das proposições podem ter objetivos muito variados, como a apensação de um projeto a outro, visando a sua tramitação em conjunto (no caso de tratarem de matérias assemelhadas); a inclusão de uma comissão entre as que deverão dar parecer sobre um projeto; a retirada de uma proposição de pauta ou de tramitação, etc. Podem ser apresentados, em geral, por qualquer deputado ou comissão, ressalvadas as exceções expressamente previstas no Regimento Interno.

1.2.2. As chamadas *indicações* constituem-se em meras sugestões de iniciativa legislativa ou de providência administrativa a serem tomadas por comissões da Casa ou por órgãos dos poderes Executivo ou Judiciário. Podem ser apresentadas por qualquer deputado e, quando se dirigem a órgãos do Executivo ou Judiciário, dependem de despacho do presidente da Câmara para serem encaminhadas ao destinatário.

1.2.3. Finalmente, as outras espécies de proposição que não se pode deixar de mencionar, embora não guardem uma relação direta com a feitura de uma lei, são as *propostas de fiscalização e controle*, os *requerimentos de constituição de comissão de inquérito* e os *requerimentos de informação a ministros de Estado*. Não obstante possam vir a resultar na elaboração de normas jurídicas, constituem essas espécies, antes, atos destinados a impulsionar o exercício de outra função do Parlamento, tão relevante quanto a legislativa, consistente no controle e na fiscalização dos atos do poder público em geral, em especial os do Poder Executivo.

2. O início do processo: recebimento da proposição e distribuição às comissões

Quando uma proposta de emenda à Constituição ou um projeto é apresentado à Casa, a Presidência, verificando que estão atendidos todos os requisitos básicos para tramitação, determina seu recebimento, sua numeração e o encaminhamento para publicação no

Diário da Câmara dos Deputados e em impressos avulsos, para distribuição aos deputados.[4] [5]

Após essas formalidades iniciais, a proposição é despachada à comissão ou às comissões que tenham competência regimental para examinar e dar parecer sobre os assuntos nela tratados.

2.1. As comissões competentes para se manifestar

A Câmara dos Deputados conta hoje com vinte comissões de caráter permanente, com atuação nas mais diversas áreas do conhecimento humano. São elas: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria

4 Com a recente informatização dos serviços legislativos, as proposições recebidas passaram a ser também inseridas no sistema eletrônico de tramitação de processos, disponibilizado ao público em geral por meio da página da Câmara na internet.

5 Caso a proposição deixe de atender a algum requisito constitucional ou regimental exigido, a Presidência poderá devolvê-la desde logo ao respectivo autor, impedindo o início do processo de tramitação. É facultado ao autor, nesse caso, recorrer ao Plenário contra a decisão da Presidência.

e Comércio; Comissão de Desenvolvimento Urbano; Comissão de Direitos Humanos e Minorias; Comissão de Educação e Cultura; Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; Comissão de Legislação Participativa; Comissão de Minas e Energia; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; Comissão de Seguridade Social e Família; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Comissão de Viação e Transportes; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Comissão de Turismo e Desporto.

Além das comissões permanentes, a Câmara pode constituir ainda comissões especiais, de caráter temporário, para o exame de determinadas espécies de proposição, como propostas de emenda à Constituição, por exemplo, que se sujeitam a normas especiais de tramitação (confira, adiante, no Capítulo III, que normas são essas). É o caso, também, de projetos de lei mais complexos, que em princípio demandariam exame de mérito por mais de três comissões permanentes: na hipótese, a Presidência deixa de remetê-los a essas comissões e constitui, no lugar, uma só, especial e temporária, destinada a estudá-lo e a proferir-lhe o competente parecer.

No âmbito das comissões, uma proposição pode ser examinada sob três óticas diferenciadas: 1) conveniência e oportunidade

técnico-política da aprovação das medidas nela propostas – o que se costuma chamar de "exame de mérito"; 2) conformação às leis orçamentárias da União – ou "exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária", realizado pela Comissão de Finanças e Tributação apenas quando a aprovação da proposição possa implicar gastos públicos; e, finalmente, 3) conformação às normas constitucionais e à ordem jurídica vigente – ou "exame de constitucionalidade e juridicidade", realizado sempre pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.[6]

Esses dois últimos exames têm grande relevância dentro do processo legislativo, uma vez que podem pôr fim à tramitação de uma proposição se lhes forem desfavoráveis. Têm, assim, efeito decisivo sobre o destino da proposição, só podendo vir a ser contestados mediante recurso apresentado ao Plenário por pelo menos um décimo do total de membros da Casa.

6 Observa-se que, no caso de uma proposição distribuída a uma comissão especial – na hipótese de versar sobre matérias de mais de três comissões permanentes, como mencionado anteriormente –, tanto o exame de mérito quanto os de adequação e compatibilidade financeiro-orçamentária e de constitucionalidade e juridicidade são realizados pela própria comissão especial.

3. O que ocorre no âmbito de cada comissão

3.1. Designação de relator e possibilidade de emendamento

Quando uma proposição é recebida numa comissão encarregada de examiná-la, a primeira providência tomada pelo presidente do órgão é designar um dos membros como relator da matéria, a quem incumbirá estudá-la e dar-lhe o competente parecer, a ser apreciado pelos demais membros da comissão.

Após a designação do relator, a presidência verificará se se trata de proposição sujeita ao poder conclusivo das comissões ou se dependerá da deliberação posterior do Plenário. Essa verificação é importante porque os procedimentos serão diferentes em cada caso. Quando a proposição se sujeita ao seu poder conclusivo, a comissão tem de abrir prazo – cinco sessões – para a apresentação de emendas pelos deputados; se, ao contrário, a proposição tiver de passar pela apreciação final do Plenário, a oportunidade para apresentação de emendas ocorrerá somente no Plenário, durante a fase de discussão da matéria, não havendo abertura de prazo para emendas nas comissões.

Sendo a proposição sujeita ao poder conclusivo e uma vez aberto o prazo regimental, qualquer deputado – e não apenas os respectivos

membros – poderá apresentar emendas nas comissões competentes para examinar a matéria. A única condição exigida para que essas emendas sejam recebidas é que versem sobre tema pertinente ao campo temático próprio da comissão em que forem apresentadas.

3.2. O trabalho do relator

A proposição e as eventuais emendas apresentadas no âmbito da comissão serão encaminhadas ao relator da matéria designado pelo presidente do órgão.

O parecer a ser apresentado pelo relator compõe-se de duas partes: 1) o *relatório*, onde se faz uma exposição circunstanciada da matéria em exame, explicando-se resumidamente o conteúdo da proposição principal e das emendas, se houver, bem como todos os passos da tramitação até aquele momento; e 2) o *voto*, onde o relator dá sua opinião fundamentada sobre a aprovação ou rejeição das proposições principal e acessória examinadas, podendo ainda oferecer-lhes emenda, inclusive do tipo *substitutivo*.

O relator terá, para apresentar seu parecer, metade do prazo total de que dispõe a comissão para se pronunciar sobre a matéria. Não o fazendo, e não obtendo do presidente do órgão nenhum tipo de prorrogação, poderá chegar a perder a relatoria para outro membro da comissão.

Os prazos das comissões para emitirem seus pronunciamentos variam conforme o regime de tramitação da matéria. O Regimento Interno cogita de três regimes de tramitação: o de urgência, em que se procura acelerar o quanto possível o trâmite, dispensando-se inclusive algumas formalidades regimentais para que se possa, desde logo, concluir a apreciação da matéria; o de prioridade, que não é tão célere quanto o de urgência, mas dá às proposições que tramitam sob esse regime preferência para ser apreciadas logo após as em regime de urgência; e o ordinário, em que são cumpridos todos os prazos e formalidades regimentais normais. As comissões dispõem de cinco sessões para emitir parecer sobre matéria em regime de urgência, dez, para as em regime de prioridade, e quarenta, para as em regime ordinário. Observa-se que, para a contagem desses prazos, as sessões consideradas são as do Plenário, não as reuniões das comissões.

3.3. Audiências públicas

Entre o recebimento de uma proposição e a apresentação do parecer do relator, podem ocorrer reuniões de audiência pública na comissão com o objetivo de instruir e esclarecer o relator e os demais membros sobre as conveniências ou inconveniências da aprovação da matéria tratada na proposição.

Para essas audiências poderão ser convidados a expor suas ideias sobre o tema autoridades em geral, representantes de entidades da sociedade civil organizadas e especialistas na matéria, devendo ser aprovados previamente os nomes dos convidados pelo plenário da comissão.

3.4. Apresentação do parecer do relator

Uma vez apresentado o parecer pelo relator, se tiver concluído pelo oferecimento de um substitutivo à proposição examinada, deverá, no caso de proposição sujeita ao poder conclusivo das comissões, ser ainda aberto novo prazo para recebimento de emendas pela comissão, dessa vez em relação ao substitutivo proposto pelo relator e restrito o direito de apresentação apenas aos membros da comissão. As eventuais emendas recebidas nesse prazo serão entregues ao relator, que deverá fazer uma complementação do primeiro parecer para se pronunciar sobre elas.

Depois dessa manifestação do relator sobre as emendas apresentadas ao substitutivo, ou na hipótese de não terem sido apresentadas emendas, ou ainda no caso de a matéria não se sujeitar ao poder conclusivo das comissões, estará o trabalho do relator concluído e o processo pronto para ser incluído na pauta de uma das reuniões da comissão.

Com a apresentação à comissão, o parecer do relator passa a ser de conhecimento público, sendo incluído seu texto no sistema de registro eletrônico de tramitação de processos. É comum, a partir daí, a apresentação de *votos em separado* por membros da comissão que pretendam manifestar por escrito eventuais divergências em relação ao texto proposto pelo relator. O voto em separado é um tipo de parecer alternativo ao do relator, guardando as mesmas características formais daquele: é escrito e externa uma opinião fundamentada sobre a aprovação ou rejeição da proposição.

3.5. Discussão do parecer

Uma vez incluída na pauta da comissão uma matéria e anunciada sua discussão pelo presidente durante uma reunião do órgão, passa-se a palavra, em primeiro lugar, ao relator, para a leitura de seu parecer, e em seguida aos deputados inscritos para debater a matéria. Nessa fase dos trabalhos, qualquer dos membros da comissão poderá pedir *vista* do processo, o que provocará a interrupção imediata da discussão pelo prazo de duas sessões.

O pedido de vista implica o direito de o deputado, antes do início da fase de votação, examinar mais detidamente a matéria para certificar-se da posição a ser tomada. A vista pode ser concedida a mais de um membro – *vista conjunta* –, desde que todos os pedidos sejam

feitos na mesma oportunidade, não se podendo atender a pedidos posteriores. O prazo de vista corre, assim, conjuntamente, para todos os que a tenham solicitado.

Esgotada a fase de vista e retornando a matéria à pauta da comissão, prosseguirão os debates se ainda ouver oradores inscritos, devendo ser facultada a palavra, ao final, ao relator para suas últimas considerações sobre a matéria. Nessa oportunidade, se tiver ele se convencido, durante a fase de discussão, da necessidade de promover alterações em seu parecer, poderá solicitar ao presidente prazo até a reunião seguinte da comissão para apresentar o novo texto, ou anunciar oralmente as alterações na própria reunião, as quais, posteriormente, serão reduzidas a escrito, para anexação aos autos do processo.

3.6. Votação do parecer

3.6.1. Quórum

Para qualquer deliberação legislativa, a Constituição Federal exige a presença mínima da maioria absoluta do total de membros votantes – o que equivale ao primeiro número inteiro superior à metade do referido total. Uma deliberação tomada sem esse número mínimo

de membros presentes – o chamado "quórum de presença" – é considerada nula, e não pode surtir nenhum efeito válido.

Nas votações realizadas no âmbito das comissões, que também são espécie de deliberação legislativa, a regra não poderia ser diferente: para deliberar, elas devem contar com a presença, no mínimo, da maioria absoluta de seus membros. Assim, por exemplo, se uma comissão tem 51 membros ao todo, deverá haver pelo menos 26 deles presentes no momento em que se processar uma votação. A forma de verificação dessas presenças, entretanto, será diferente conforme o sistema de votação empregado.

3.6.2. Sistemas de votação

São dois os sistemas de votação previstos no Regimento Interno da Câmara, o *simbólico* e o *nominal*. Pelo processo simbólico, que é o empregado na maior parte das votações, 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); declara o presidente, então, o resultado observado. Por meio desse sistema, a presença mínima de membros necessária para a validade da deliberação é presumida, baseando-se apenas nos nomes assinados na lista correspondente àquela reunião, não se verificando se os membros estão fisicamente

presentes no recinto onde se realiza a votação. Imediatamente após a declaração do resultado, contudo, essa presunção pode vir a ser contestada por meio de um *requerimento de verificação de votação*, cuja apresentação obriga a presidência da comissão a desconsiderar a votação pelo processo simbólico e promover nova deliberação, agora pelo processo nominal.

Nesse, diferentemente do simbólico, os membros são chamados, um a um, a declarar oralmente seus votos, o que torna essencial a presença física no recinto da votação. Uma vez computados todos os votos, se se verifica que o número de presentes não atendeu ao mínimo exigido, a votação não pode ser considerada válida, encerrando-se a reunião e reiniciando-se o processo de deliberação na reunião subsequente da comissão.

3.6.3. Resultados da votação

O parecer do relator é submetido a votos após o encerramento da discussão ou, quando é o caso, após a manifestação oral do relator no sentido da reformulação do texto, ou de sua entrega por escrito à comissão.

Há três possibilidades de resultado para essa votação: aprovação integral, aprovação em parte, ou rejeição. Aprovado integralmente o parecer do relator, tal como apresentado à votação, passará a se

constituir no parecer final da comissão, encerrando a tramitação da proposição no âmbito do órgão. No caso de ser aprovado apenas em parte, tendo sofrido alguma modificação por meio de *destaque* – um instrumento regimental destinado a promover alterações no texto da proposição no momento da votação[7] – constituir-se-á também no parecer da comissão, mas deverá ter seu texto reformulado para consolidar as alterações aprovadas.

Finalmente, em caso de rejeição do parecer do relator, o presidente deverá nomear outro membro para elaborar o chamado *parecer vencedor*, texto que deverá reproduzir a posição majoritária na comissão sobre a matéria, externada por ocasião da votação do primeiro parecer. Esse texto é chamado de *vencedor* porque o Regimento Interno considera já ter sido tomada uma decisão sobre a matéria em apreciação, decisão essa correspondente ao oposto do que propunha o primeiro parecer apresentado, como a rejeição do projeto, por exemplo, se aquele propugnava por sua aprovação.

O parecer vencedor, uma vez apresentado, constituir-se-á no *parecer da comissão*, e o do relator originário derrotado, por sua vez, em *voto em separado*, passando a constar dos autos do processo, a partir daí, com essa designação.

7 Veja mais detalhes sobre o instituto do destaque no item 4.2.2, adiante.

3.7. Providências decorrentes da aprovação do parecer da comissão

Aprovado o parecer de uma comissão sobre proposição submetida a seu exame, os autos do processo a ela referentes são encaminhados pela respectiva secretaria à próxima comissão que tiver de se pronunciar sobre a matéria ou diretamente à Mesa da Câmara, se se tratar da última ou única comissão competente para emitir pronunciamento.

3.7.1. Proposições sujeitas ao poder conclusivo das comissões

Em se tratando de proposição sujeita ao poder conclusivo de apreciação das comissões, a tarefa da Mesa, ao receber o processo, será (1) providenciar que a decisão tomada pelos órgãos técnicos seja anunciada em sessão do Plenário e (2) mandar publicar aviso referente à abertura de prazo para eventual apresentação de recurso contra a deliberação tomada.

Quando a decisão das comissões tenha sido no sentido da aprovação da proposição, se esgotado o prazo sem apresentação de recurso em contrário, a proposição deverá retornar à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para a elaboração de sua *redação final*.

A redação final é a forma do texto afinal resultante da apreciação da matéria pelas várias comissões. Nessa fase, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania tem a tarefa de harmonizar as diversas emendas eventualmente aprovadas pelos órgãos técnicos, consolidando-as em texto único, sem promover alterações.

Concluída a redação final, a proposição estará definitivamente aprovada e pronta para ser encaminhada à promulgação, ao Senado Federal ou ao presidente da República, conforme o caso.[8]

Se a decisão das comissões for no sentido da rejeição da matéria e não houver sido apresentado recurso em contrário, a proposição será encaminhada ao arquivo da Casa, sendo considerada rejeitada em definitivo.

Quando houver apresentação de recurso contra qualquer decisão tomada pelas comissões e o Plenário lhe der provimento, o poder conclusivo deixará de existir, passando a proposição a depender de deliberação final do Plenário para ser considerada aprovada ou rejeitada. Deverá, então, aguardar inclusão na Ordem do Dia da Câmara para ser apreciada.

8 Ver adiante, no Capítulo IV, item 1, mais detalhes sobre esses encaminhamentos.

3.7.2. Proposições dependentes da deliberação do Plenário

Uma vez encerrada a fase de apreciação pelas comissões, as proposições sujeitas à deliberação do Plenário serão encaminhadas à Mesa com os respectivos pareceres, devendo aguardar sua inclusão na *Ordem do Dia*, ou seja, na pauta de deliberações do Plenário.

4. Em Plenário

A apreciação de uma proposição pelo Plenário da Câmara dos Deputados constitui-se das fases de *discussão* e *votação*.

4.1. A discussão

A discussão é a fase dos trabalhos em que a proposição é debatida pelos parlamentares inscritos.

A inscrição para uso da palavra é feita perante a Mesa, antes de iniciar-se a discussão, devendo cada debatedor declarar previamente se irá manifestar-se contra ou a favor da aprovação da proposição. Com isso, a Mesa pode organizar duas listas de oradores, concedendo a palavra alternadamente aos de um e de outra, de modo que a um orador favorável à aprovação da matéria suceda, sempre que possível, um contrário.

Os oradores, via de regra, só podem usar da palavra uma vez cada um, e pelo prazo de cinco minutos, durante a discussão de qualquer proposição. Nesse tempo ficam incluídos os eventuais apartes que vierem a conceder.

Aparte é a interrupção do orador, por parte de outro deputado, para indagação, pedido de esclarecimento ou manifestação de apoio à fala do orador que está na tribuna. Para apartear, é preciso obter a permissão expressa do orador.

4.1.1. Apresentação de emendas

A fase de discussão de uma proposição sujeita à apreciação do Plenário é também a fase própria para que os deputados apresentem suas emendas à matéria.

As emendas eventualmente apresentadas poderão: 1) implicar a retirada de toda a matéria da pauta de apreciação do Plenário e o encaminhamento do processo às comissões competentes, para que deem seus pareceres sobre as emendas; ou 2) receber parecer imediatamente, em Plenário, por meio de relatores designados pelo presidente em substituição às comissões.

4.1.2. Encerramento da discussão

O encerramento da discussão ocorre quando não há mais oradores inscritos, ou quando é aprovado pelo Plenário requerimento específico para esse fim.

Um requerimento desse tipo só pode ser apreciado depois que já tiverem usado a palavra para discutir a matéria pelo menos quatro oradores. Exige-se, também, que o requerimento seja subscrito por no mínimo cinco centésimos do total de membros da Casa, ou por líderes que representem esse número.

4.2. A votação

A votação de uma proposição deve ocorrer imediatamente após o encerramento da discussão, salvo se não houver quórum de presença para a votação ou se o processo for retirado de pauta para encaminhamento às comissões, no caso de recebimento de emendas.

O quórum de presença para votação é o mesmo exigido no âmbito das comissões: maioria absoluta do total de membros, ou seja, em se tratando do Plenário, constituído pelo conjunto da Casa,o equivalente hoje a no mínimo 257 deputados, que é o primeiro número inteiro superior à metade do total de 513.

Para dar início a um processo de votação, a Presidência verificará primeiramente se há presenças suficientes em plenário por meio dos nomes registrados no painel eletrônico localizado no recinto de votação. Só após atingido o quórum no painel a votação poderá ser iniciada, independentemente do processo de votação a ser empregado.

Como nas comissões, também os processos de votação em Plenário podem ser de dois tipos, o simbólico e o nominal. Por meio do processo simbólico, que é o usado nas votações em geral, o presidente convida os deputados a favor da matéria a permanecerem como estão, cabendo aos contrários manifestar-se, em geral levantando uma das mãos. O resultado observado é declarado pelo presidente, podendo vir a ser contestado por meio de um pedido de *verificação*, que desconsidera a votação simbólica e conduz a novo processo de deliberação, dessa vez pelo sistema nominal. Pedidos de verificação de votação, para serem admitidos, deve ser apoiados por pelo menos seis centésimos dos membros da Casa e só podem ser apresentados depois de passada uma hora desde a última verificação processada.

A votação nominal no Plenário se faz por meio do painel eletrônico: cada deputado deve digitar sua senha pessoal e seu voto nos terminais localizados nas bancadas e em postos avulsos localizados no recinto de votação. A duração desse processo fica nas mãos do

presidente, que é o responsável por sua abertura e encerramento. O resultado final só aparece no painel eletrônico após encerrada a votação, sendo identificados os nomes dos votantes, os votos dados e o total de votos *sim*, *não* e *abstenção*. Em alguns poucos casos em que se admite votação secreta, os votos não são identificados, registrando o painel eletrônico apenas os nomes dos que votaram e o resultado final da votação.

4.2.1. O ordenamento da votação

Em Plenário, diferentemente do que ocorre nas comissões, o que se põe em votação não são os pareceres dos órgãos técnicos (que na verdade servem apenas como instrução, como recomendação de voto, não tendo caráter decisório), e sim diretamente as proposições principais e as emendas apresentadas.

Há uma série de regras no Regimento Interno para ordenar essa votação, estabelecendo-se o que deve ser votado em primeiro lugar e o que pode ser considerado *prejudicado* em face de uma votação já ocorrida.

Observa-se que a votação da proposição principal, ou de substitutivo a ela proposto, é feita, via de regra, de forma genérica, sobre todo o texto, excetuando-se da votação apenas as partes que tenham sido objeto de destaque. Já a votação das emendas se faz

por grupos, reunindo-se num deles para votação as que tenham recebido parecer favorável por parte das comissões e, no outro, as que tenham recebido parecer contrário, sendo votadas individualmente apenas as que tenham sido objeto de *destaque* e as que tenham recebido pareceres divergentes entre as comissões.

4.2.2. Os requerimentos de destaque

Destaques são um instrumento regimental concebido para uso no momento da votação de uma proposição, podendo assumir finalidades diversas: dificultar a aprovação de determinada parte, retirando-a do todo e impondo a sua apreciação separadamente (o chamado *destaque para votação em separado*, ou *DVS*); suprimir partes da proposição já aprovada globalmente (destaque supressivo simples); aprovar ou rejeitar emendas, retirando-as dos grupos para votação em separado; dar preferência, na votação, a uma proposição sobre outra, invertendo a ordem regimental natural; retirar parte de uma proposição para fazê-la tramitar de forma autônoma, constituindo nova proposição.

Destaques são apresentados por meio de requerimentos próprios, os quais podem ser de dois tipos: os de concessão automática, propostos pelas bancadas dos partidos, e os que dependem de deliberação do Plenário.

O número de requerimentos de concessão automática que cada bancada pode apresentar é fixado pelo Regimento Interno na proporção do número de membros: um partido que tenha uma bancada entre 5 e 24 deputados, por exemplo, tem direito a apresentar apenas um por matéria, enquanto as que tenham entre 50 e 74 deputados podem apresentar até três. A partir de 75 deputados, contudo, o número deixa de ser proporcional para fixar-se em quatro: esse é o máximo de destaques que mesmo as maiores bancadas têm direito a concessão automaticamente.

Já os requerimentos de destaque sujeitos à deliberação do Plenário não têm limitação de número, sendo de se notar que, quando destinados a solicitar *DVS*, devem cumprir requisito de admissibilidade: ser subscritos por no mínimo um décimo do total de membros da Casa, ou por líderes de bancadas que disponham desse número mínimo de integrantes.

Todos os requerimentos de destaque, inclusive os de bancada, devem ser apresentados até o anúncio da votação da proposição.

4.3. A redação final

Uma vez ultimada a votação de uma matéria no Plenário, deverá ser remetido o processo à comissão competente para a elaboração da *redação final* da proposição, que é a redação do texto afinal

vencedor, incorporado de todas as alterações aprovadas por meio de emendas e destaques. O texto assim elaborado pela comissão competente deverá sujeitar-se ainda à ratificação do Plenário antes de ser tido como definitivamente aprovado pela Casa.

Capítulo III

Procedimentos especiais de tramitação de proposições

Algumas proposições legislativas submetem-se, na Câmara dos Deputados, a regras especiais de tramitação, seja por envolverem matérias muito complexas ou de especial relevância institucional, como projetos de código e propostas de emenda à Constituição, seja por estarem sujeitas a um rito de apreciação mais célere que o ordinário, como é o caso de medidas provisórias e de quaisquer projetos de lei que venham a tramitar sob regime de urgência.

1. Propostas de emenda à Constituição

Propostas de emenda à Constituição, como já se mencionou anteriormente, são proposições destinadas a promover mudanças no texto da Constituição vigente.

Uma vez apresentadas à Casa, submetem-se a uma fase prévia de admissibilidade perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual cumpre verificar se preenchem os requisitos constitucionais para tramitar, isto é: 1) se foram apresentadas por agente legítimo; 2) se não contêm disposições tendentes a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes ou os direitos e garantias individuais; 3) se não tratam de matéria já contemplada em outra proposta rejeitada ou já prejudicada na sessão legislativa em curso.

Sendo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no sentido da inadmissibilidade de uma proposta, seu destino será o arquivamento, exceto na hipótese de provimento de recurso em contrário, para cuja apresentação se exige o apoiamento de pelo menos um terço do total de deputados.

Quando, ao contrário, o parecer da comissão for pela admissibilidade, a presidência da Casa deverá instituir uma comissão temporária, especial, para examinar e emitir parecer sobre o mérito da proposta, a qual terá o prazo de até quarenta sessões para concluir seu trabalho.

Perante a comissão especial poderão ser apresentadas emendas à proposta dentro das primeiras dez sessões da instalação do órgão,

exigindo-se para sua aceitação a assinatura mínima da terça parte do total de deputados.

Em relação à apreciação da matéria no âmbito da comissão especial e, posteriormente, no do Plenário, as regras aplicáveis serão basicamente as mesmas previstas para a apreciação de projetos de lei em geral: possibilidade de realização de audiências públicas com autoridades e especialistas no assunto tratado na proposta, apresentação do parecer por um relator, discussão e votação na comissão, encaminhamento do processo à Mesa após concluídos os trabalhos no órgão técnico, publicação do parecer e inclusão da matéria na Ordem do Dia do Plenário, para apreciação.

Sobre essa última fase, cumpre observar que apresenta um um ponto de distinção significativo em relação à dos projetos de lei em geral: exigem-se dois turnos de discussão e votação para propostas de emenda à Constituição, só se considerando aprovadas aquelas que venham a obter, em cada um deles, pelo menos três quintos de votos favoráveis do total de membros da Casa, ou seja, hoje, o equivalente a 308 votos.

2. Projetos de código

O que o Regimento Interno da Câmara chama de *projetos de código* são, na verdade, determinados projetos de lei ordinária ou complementar que, por sua abrangência ou especial complexidade, obtêm um tratamento diferenciado por parte dos legisladores, seja no tocante ao processo da elaboração de seu texto, normalmente envolvendo vários capítulos e títulos dedicados ao trato das mais variadas partes componentes da matéria, seja no que diz respeito ao processo de sua apreciação pelas comissões e pelo Plenário, normalmente muito mais longo e pontuado de formalidades que os projetos de lei comuns.

Um projeto de código apresentado à Câmara será distribuído a uma só comissão, de caráter temporário, especialmente constituída para o exame e a emissão de parecer sobre ele. Perante essa comissão é que poderão ser apresentadas emendas ao projeto no prazo de vinte sessões, contado de sua instalação.

Para a apresentação de parecer sobre a matéria, serão nomeados, dentre os membros da comissão especial, um relator-geral e tantos relatores parciais quantos o número de partes do projeto o exigir. Aos relatores parciais competirá examinar exclusivamente as partes que lhes tenham sido distribuídas para relatar, encaminhando

pareceres parciais ao relator-geral, a quem competirá sistematizar o texto final a ser submetido à apreciação do órgão técnico.

Encerrada a fase dos trabalhos na comissão especial, o projeto de código será submetido, em turno único, a discussão e votação do Plenário, que destinará sessões exclusivas para isso, não incluindo em pauta nenhuma outra proposição. Salvo quando não houver mais oradores inscritos para o debate, os projetos de código ficarão em discussão por, no mínimo, cinco sessões, quando poderá ser encerrada a discussão e iniciada a respectiva votação, observando-se, a partir daí, basicamente as mesmas regras previstas para a apreciação de projetos de lei em geral.

3. Medidas provisórias

Medidas provisórias são atos normativos com características de lei e de projeto ao mesmo tempo. São, na verdade, leis de caráter precário, tendo força e aplicabilidade imediata, mas ficando em vigor por tempo limitado – sessenta dias, com possibilidade de prorrogação por mais sessenta, contados da publicação no *Diário Oficial*.

Uma vez editada uma medida provisória, o presidente do Congresso Nacional terá o prazo de 48 horas para criar uma comissão mista de deputados e senadores, destinada a emitir parecer sobre a

matéria. O parecer da comissão mista deverá abordar tanto os aspectos de admissibilidades constitucional, jurídica e orçamentária quanto de mérito da medida provisória, podendo concluir por sua aprovação ou rejeição ou ainda pela apresentação de um *projeto de lei de conversão*, por meio do qual são propostas alterações ao texto original da medida provisória.

A apresentação de emendas por parte de deputados e senadores poderá ser feita perante a comissão mista, dentro dos primeiros seis dias que seguintes à publicação da medida provisória no *Diário Oficial*.

Emitido o parecer da comissão mista, a medida provisória deverá ser encaminhada ao Plenário da Câmara para discussão e votação. Caso a medida provisória não tenha sua apreciação encerrada na Casa em até 45 dias da data inicial de sua entrada em vigor, "tranca-se" a pauta de deliberações da Câmara, não se podendo mais votar nenhuma matéria enquanto não for ultimada a votação da medida provisória.

Uma vez encerrada a apreciação na Câmara, a matéria seguirá para revisão no Senado Federal, onde poderá vir a ser alterada, devendo, nesse caso, retornar à Câmara para apreciação das modificações lá aprovadas.

Se o processo de apreciação de uma medida provisória não se completar integralmente nas duas Casas dentro do prazo máximo de sua vigência – 120 dias, considerada a prorrogação – o presidente do Congresso Nacional deve comunicar o fato ao presidente da República, fazendo publicar no *Diário Oficial da União* ato declaratório do encerramento do prazo de vigência de medida provisória. Nessa hipótese, assim como nos casos de aprovação apenas parcial ou de rejeição de uma medida provisória, ao Congresso Nacional cumpre editar um decreto legislativo para regular as relações jurídicas que se formaram durante a vigência provisória da medida. Caso o decreto legislativo não venha a ser elaborado num prazo de sessenta dias a contar da rejeição ou da perda da eficácia da medida, as relações jurídicas dela decorrentes conservar-se-ão reguladas como originariamente previsto na medida provisória.

As medidas provisórias aprovadas pelo Congresso Nacional convertem-se definitivamente em lei, passando a integrar a ordem jurídica nessa condição.

4. Proposições em regime de urgência

Uma proposição legislativa pode tramitar em regime de urgência em razão: 1) da natureza da matéria nela tratada, como é o caso de

projetos sobre declaração de guerra, por exemplo; ou 2) de requerimento aprovado pelo Plenário.

Em regime de urgência, o prazo de que dispõem as comissões para emitir seus pareceres sobre uma proposição é bastante pequeno – cinco sessões, correndo em conjunto para todas as que tiverem competência para se manifestar sobre a matéria. Vencido esse prazo, a proposição deverá ser incluída na Ordem do Dia do Plenário, com ou sem os pareceres das comissões.

Nessa última hipótese, a Presidência deverá designar relatores individuais para proferir parecer oral em Plenário a respeito da matéria, em substituição às comissões, o que, na prática, suprime a fase de estudo e exame prévio da proposição no âmbito dos órgãos técnicos, concentrando todo o processo legislativo na fase de Plenário.

Além disso, todas as exigências, interstícios e formalidades normalmente previstos no Regimento Interno para as proposições que tramitam em regime ordinário são suprimidos no regime de urgência, de modo a se agilizar o quanto possível a tramitação. Só não podem ser dispensados a publicação e a distribuição, aos deputados, de cópias das proposições que deverão ser apreciadas, a emissão dos pareceres sobre a matéria (admitidos os de relatores designados em substituição às comissões, como mencionado) e o quórum normalmente exigido para a respectiva deliberação.

Capítulo IV
A destinação final das proposições

As proposições que tenham esgotado sua fase de tramitação em qualquer das Casas Legislativas deverão ser encaminhadas, na hipótese de aprovação, à outra Casa, à promulgação ou ao presidente da República, conforme o caso. Na hipótese de rejeição ou de declaração de prejudicialidade, o destino será o arquivamento definitivo.

1. Proposições aprovadas

1.1. Os encaminhamentos entre as Casas

Depois que uma proposição é aprovada originariamente numa das Casas, deverá ser remetida à outra para apreciação. Nesse segundo foro, reiniciar-se-á o processo de apreciação, mas as regras e formalidades aplicáveis serão as previstas no respectivo regimento interno.

Quando se dá a aprovação também no âmbito da segunda Casa, há duas possibilidades: 1) sendo aprovada a proposição na íntegra, o destino será o encaminhamento ao presidente da República ou à promulgação, conforme o caso; 2) sendo aprovada a proposição com emendas, deverá o processo retornar à primeira Casa, para apreciação das alterações propostas.

Nessa última hipótese, a regra geral é que a última palavra sobre o texto a ser encaminhado à promulgação ou ao presidente da República fique nas mãos da Casa iniciadora: poderá ela adotar as emendas propostas pela outra Casa ou manter o texto original por ela aprovado, sendo sua a decisão final. Isso só não ocorrerá no caso de propostas de emenda à Constituição, que continuarão indo e voltando de uma Casa à outra até que se chegue a um consenso sobre o texto a ser promulgado, que deverá ter sido integralmente aprovado por ambas as Casas, em dois turnos de votação em cada uma delas.

1.2. Encaminhamento para sanção ou veto

Serão encaminhados ao presidente da República, para sanção ou veto, os projetos de lei aprovados que já tenham esgotado todos os estágios de tramitação em ambas as Casas.

A sanção expressará a concordância do chefe do Poder Executivo com o conteúdo do projeto aprovado pelo Poder Legislativo. O veto, ao contrário, demonstrará sua oposição, total ou parcial, ao texto da proposição, que não poderá se transformar em lei exceto se vier a ser rejeitado o veto pelo Congresso Nacional.

O presidente da República dispõe de quinze dias úteis para sancionar ou vetar projeto de lei que lhe tenha sido encaminhado pelo Legislativo. Após esse prazo, não tendo havido manifestação expressa em contrário, considerar-se-á sancionado o projeto (sanção tácita), devendo ser encaminhado à promulgação.

O veto, se vier a ocorrer, deverá fundamentar-se em razões de constitucionalidade ou de interesse público e ser comunicado pelo presidente da República ao presidente do Congresso Nacional, a quem competirá convocar sessão conjunta das duas Casas para sua apreciação.

O veto presidencial a projeto de lei só poderá ser derrubado pelo voto secreto da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional, hipótese em que o projeto deverá ser reenviado ao presidente da República, para a competente promulgação.

1.3. Promulgação

Promulgação é o ato pelo qual a autoridade competente dá ciência ao público em geral de que uma lei foi aprovada e entrará em vigor. A promulgação, na prática, é uma declaração sob a fórmula: "Faço saber que a Câmara dos Deputados [ou, no caso de matéria conjunta, "que o Congresso Nacional" ou, ainda, "que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal", na hipótese de emenda constitucional] aprovou e eu promulgo a seguinte lei" (ou resolução, etc.). Sua consequência mais imediata é o encaminhamento do ato normativo à publicação em veículo oficial, para que se torne conhecido e aplicável.

Serão encaminhadas diretamente à promulgação as emendas constitucionais aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, bem como os decretos legislativos e as resoluções conjuntas das duas Casas e as privativas de cada uma delas. Os projetos de lei aprovados irão à promulgação após a sanção ou a eventual derrubada de veto presidencial por parte do Congresso Nacional.

As autoridades competentes para promulgar serão, no caso de emendas constitucionais, as Mesas Diretoras de ambas as Casas; no de decretos legislativos e resoluções conjuntas, o presidente do Congresso Nacional; no de resoluções privativas da Câmara ou do

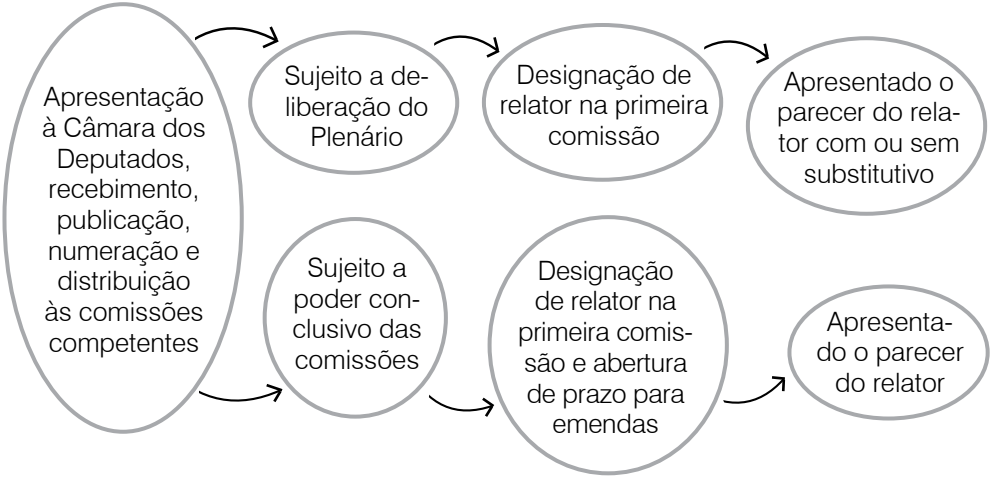
Senado, o respectivo presidente; no de leis, o presidente da República ou, na hipótese de sua omissão, o presidente do Senado Federal.

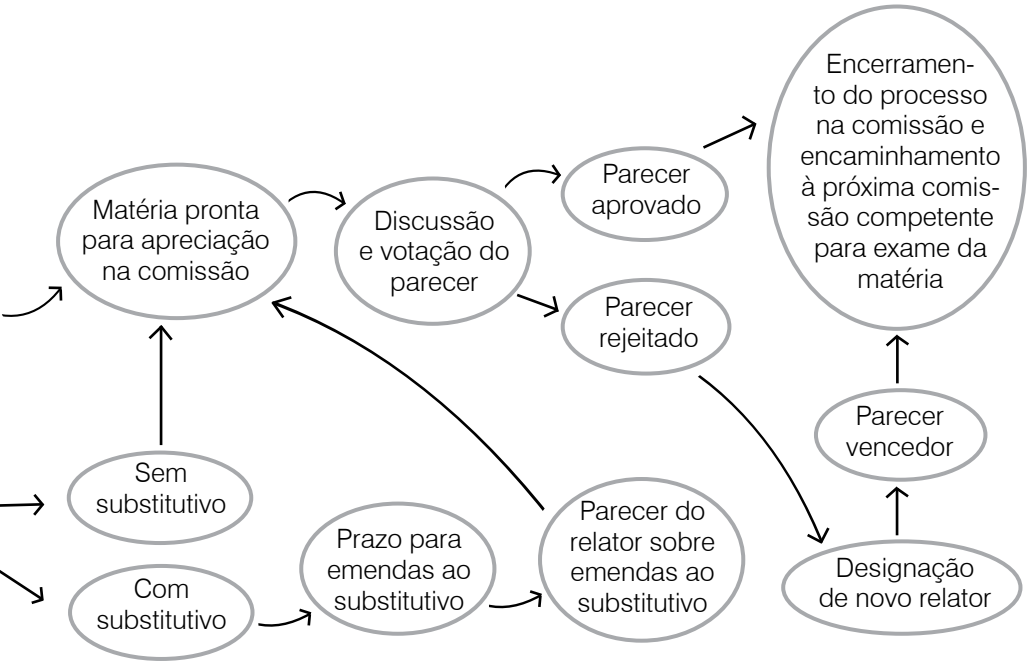
A promulgação da proposição legislativa aprovada definitivamente constitui o último ato do processo de feitura de uma lei, conduzindo à publicação do respectivo texto nos órgãos da imprensa oficial para conhecimento público e aplicabilidade.

Anexo

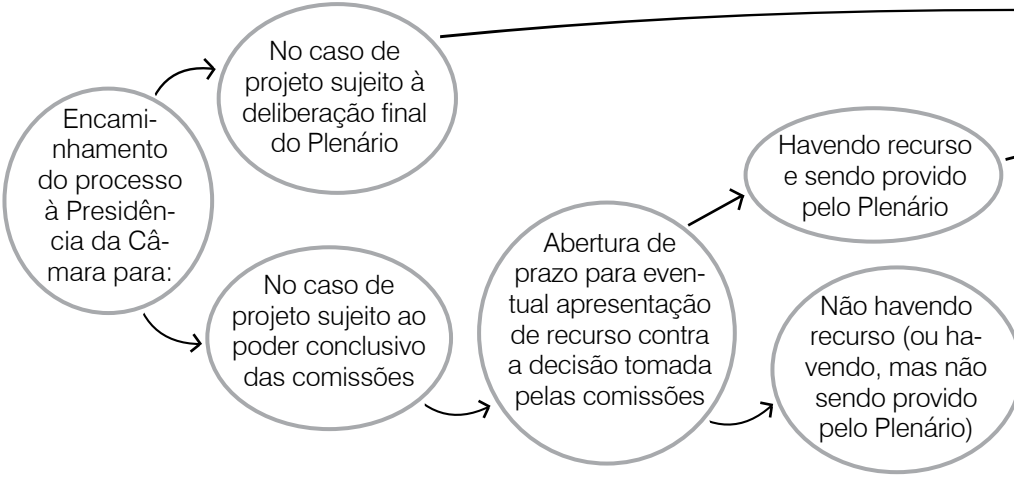
Fluxograma do trâmite de um projeto de lei na Câmara dos Deputados

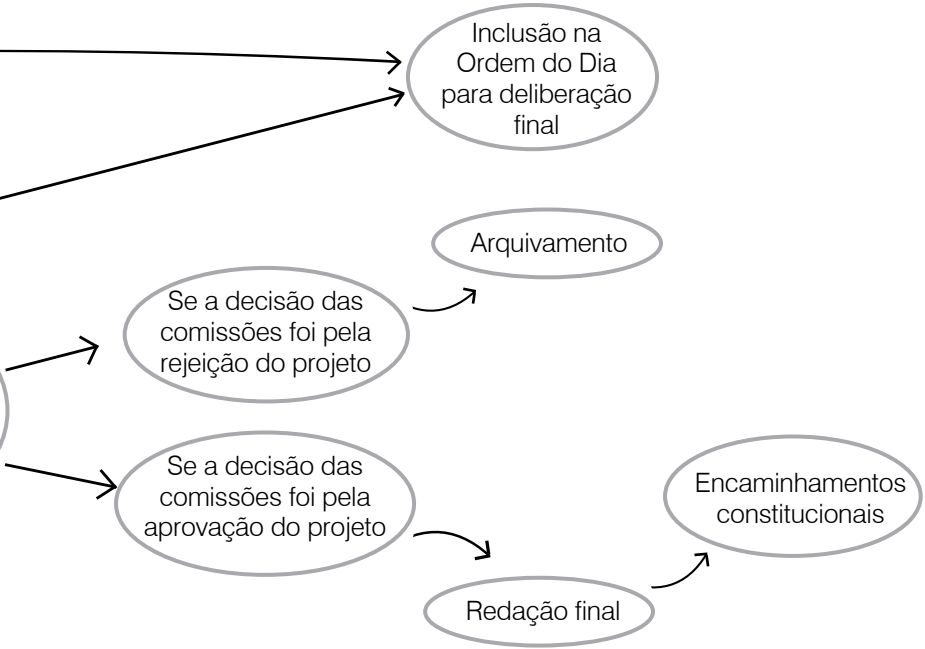
Do início à fase das comissões



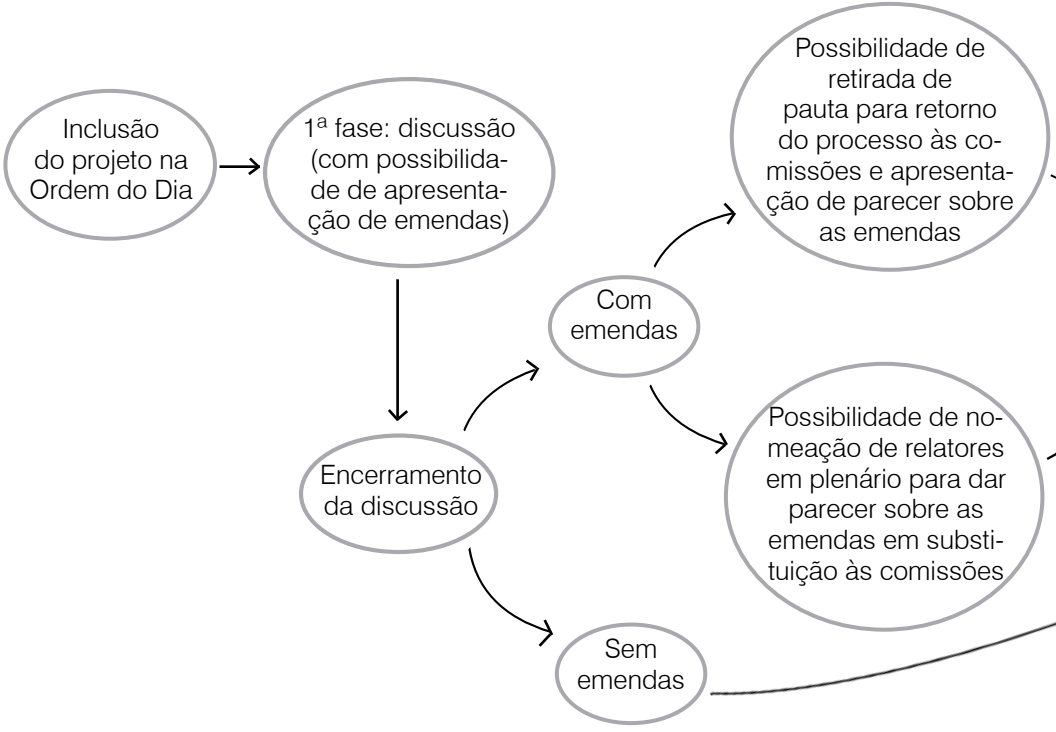

Encerramento do processo na comissão e encaminhamento à próxima comissão competente para exame da matéria
Parecer aprovado
Matéria pronta para apreciação na comissão
Discussão e votação do parecer
Parecer rejeitado
Parecer vencedor
Sem substitutivo
Parecer do relator sobre emendas ao substitutivo
Prazo para emendas ao substitutivo
Designação de novo relator
Com substitutivo

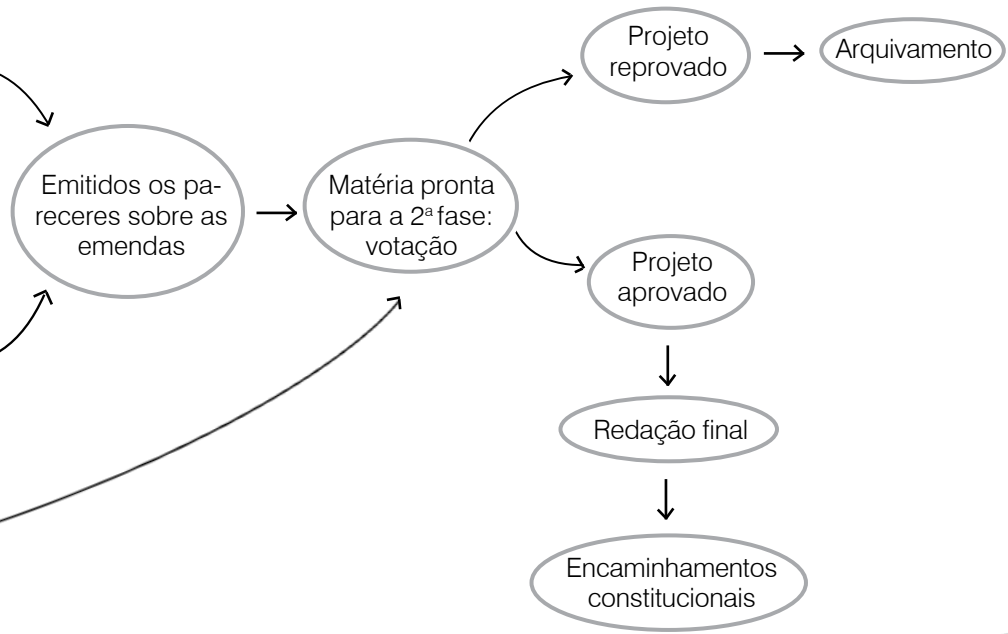
Providências após encerrado o trâmite nas comissões




Inclusão na Ordem do Dia para deliberação final
Arquivamento
Se a decisão das comissões foi pela rejeição do projeto
Se a decisão das comissões foi pela aprovação do projeto
Encaminhamentos constitucionais
Redação final

Deliberação em Plenário




Projeto reprovado
Arquivamento
Emitidos os pareceres sobre as emendas
Matéria pronta para a 2ª fase: votação
Projeto aprovado
Redação final
Encaminhamentos constitucionais

Biografia

Luciana Botelho Pacheco é consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde fevereiro de 1991, onde vem atuando na área de Direito Constitucional com enfoque sobre o Processo Legislativo. Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), especializou-se em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo pela Universidade de Brasília. É autora dos livros: *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados – do início à fase das comissões* (2003), *Questões sobre processo legislativo* (1995) e *Questões sobre processo legislativo e regimento interno* (2002), os dois últimos em coautoria com a também consultora legislativa Paula Ramos Mendes.





Conheça outros títulos da série Conhecendo o Legislativo
na página da Edições Câmara, no portal da Câmara dos Deputados:
www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes