

# Decifrando o Processo Legislativo no Congresso Nacional

---

Conceitos & Estratégias Regimentais



# Decifrando o Processo Legislativo no Congresso Nacional

---

Conceitos & Estratégias Regimentais

## **Decifrando o Processo Legislativo no Congresso Nacional**

*Conceitos & Estratégias Regimentais*

Brasília, agosto/2014

### **Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo**

**Presidente:** Antonio Oliveira Santos

**Chefe do Gabinete da Presidência:** Lenoura Schmidt

#### **Edição:**

Roberto Velloso, chefe da Assessoria junto ao Poder Legislativo (Apel)

#### **Conteudistas:**

Professor **Paulo Fernando** - *advogado, consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, professor de Direito Constitucional e Eleitoral, especialista em Processo Legislativo e Regimento Interno da Câmara dos Deputados e autor de livros de Direito Constitucional para concursos, além de vice-presidente da Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família.*

Professora **Cláudia Lyra** - *formada em Letras, Psicologia e Direito e pós-graduada em Direito Legislativo, foi secretária-geral da Mesa do Senado Federal e do Congresso Nacional por sete anos, organizadora e consultora do Curso de Processo Legislativo a Distância do Instituto Legislativo Brasileiro e membro do Conselho Universitário da Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis).*

#### **Produção:**

Assessoria junto ao Poder Legislativo

#### **Colaboração:**

Sesc-DN (Ângela Torres) e Senac-DN (Antonio Henrique e Márcia Leitão)

#### **Projeto Gráfico e Ilustrações:**

Assessoria de Comunicação (Ascom)

#### **Revisão:**

Lívia Campos

#### **Contato Apel:**

Tel.: (61) 3329-9542 Fax: (61) 3328-7997 E-mail: [renalegis@cnc.org.br](mailto:renalegis@cnc.org.br)

#### **CNC/DF**

SBN Quadra 1 Bloco B, nº 14, 15º a 18º andar  
Edifício Confederação Nacional do Comércio  
70041-902 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3329-9500  
[www.cnc.org.br](http://www.cnc.org.br)

#### **CNC/RJ**

Avenida General Justo, 307  
CEP 20021-130 Rio de Janeiro  
Tel.: (21) 3804-9200  
Fax: (21) 2544-9279  
[www.cnc.org.br](http://www.cnc.org.br)

C748d

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo  
Decifrando o processo legislativo no Congresso Nacional : conceitos  
e estratégias regimentais: CNC, Sesc e Senac / Confederação Nacional  
do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. – Brasília: CNC, 2014.

40 p. : il. color ; 21 cm.

1. Legislação. 2. Congresso Nacional. I. Título.

CDD 342.22



# Decifrando o Processo Legislativo no Congresso Nacional

---

Conceitos & Estratégias Regimentais



## Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>9</b>
<b>Câmara dos Deputados</b>	<b>11</b>
1. Como se classificam as proposições quanto ao regime de sua tramitação?	11
2. A quem compete solicitar o regime de urgência?	11
3. Em que condições pode-se solicitar a urgência de uma tramitação?	11
4. Quando ocorre a apensação de uma proposição legislativa a outra?	12
5. É possível autores ou outros parlamentares discordarem dessa apensação?	12
6. Definidas pela Mesa, em quais comissões a proposição deverá tramitar e qual o prazo para essa tramitação ocorrer?	12
7. Por quantas comissões deve tramitar uma proposição antes de sua votação em plenário?	12
8. Por que se diz que “há o poder conclusivo das Comissões da Câmara”, e no Senado o chamamos de “poder terminativo”?	13
9. É possível rever a(s) Comissão(ões) de mérito indicadas no Despacho do presidente da Câmara?	13
10. O autor de uma proposição pode solicitar a retirada de seu projeto em tramitação?	13
11. Se constituída uma comissão especial, e esta for considerada inadequada, cabe recurso para revisão do Despacho?	13
12. Quem não pode ser relator designado por determinada comissão?	14
13. Qual a finalidade das Audiências Públicas?	14
14. Quem pode oferecer emendas ao Projeto e em que fase?	14
15. Quais são os tipos de emenda?	14
16. Qual a diferença entre emenda aglutinativa ou subemenda e emenda modificativa?	15
17. Quanto ao mérito, como classificamos um parecer?	15
18. Apresentado um substitutivo, ele passará por novo processo de emendamento?	16
19. O que acontece se o relator desistir da relatoria?	16
20. Um projeto de iniciativa popular tem a mesma tramitação de uma proposição de autoria do Poder Executivo ou de parlamentar?	16
21. Como é contado o prazo para um pedido de vista de mais de um deputado?	16
22. O requerimento de encerramento da discussão pode ser feito depois da fala de quantos deputados?	17
23. Todo requerimento de destaque deve ser aprovado pelo Plenário?	17
24. Quantas vezes pode-se requerer o adiamento de discussão?	17
25. O que é relator ad hoc?	17
26. Quem pode pedir a verificação de votação? Tem que ser líder, ou qualquer parlamentar pode fazê-lo?	18

27. Em face da apresentação de votos em separado, como fica a ordem de votação?	18
28. Por que ocorre o trancamento de pauta?	18
29. E obstrução de votação, quando ela ocorre?	18
30. Quando se perde o caráter conclusivo das Comissões?	19
31. Quando pode ser apresentada uma emenda saneadora?	19
32. Esgotado o prazo regimental para apresentação do parecer, o que pode ser feito para continuar a tramitação da proposição?	19
33. Aprovada pelas Comissões em caráter conclusivo ou pelo Plenário, qual o passo seguinte na tramitação de uma matéria?	20
34. Se o presidente não sancionar no prazo de 15 dias, quem o fará? Se não vetar, quem o fará?	20
35. Diferentes dispositivos do Regimento falam ora em “maioria dos votos”, ora em “maioria absoluta dos membros”. Essas expressões são sinônimas?	21

## **Senado Federal**

**23**

1. Quais os tipos de rito adotados no Senado Federal para tramitação de proposições?	23
2. Por que nem todas as matérias passam pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, como ocorre na Câmara?	23
3. Relatório e parecer são sinônimos?	23
4. Como se dá o processo inicial de distribuição de uma proposição no Senado Federal?	24
5. É possível modificar essa ordem de tramitação ou mesmo as Comissões de destino?	24
6. A apresentação desse requerimento suspende a apreciação da matéria na Comissão, ou ela continua normalmente até a aprovação do requerimento?	24
7. Se aprovado o requerimento de apreciação por outra comissão, este terá caráter terminativo?	24
8. Em que caso uma proposição prevista para tramitar pelo rito normal pode tramitar pelo rito abreviado?	25
9. Em que tipo de matéria da Câmara cabe a excepcionalidade?	25
10. A proximidade das eleições gerais também pode importar em excepcionalidade na tramitação de matérias?	25
11. Pareceres divergentes aprovados em comissões do Senado determinam que a matéria será apreciada pelo Plenário?	26
12. Há urgência para o rito abreviado?	26
13. Que dispositivos podem acelerar o processo de tramitação de uma matéria?	26
14. Quando pode ser feito o pedido de vista?	27
15. Qual é o prazo para o emendamento?	27
16. Quando uma emenda é tida como inexistente?	27
17. Quando ocorre a dispensa de parecer em comissão?	28
18. Qual o tratamento dado às emendas quanto ao regime de urgência constitucional?	28



19. <i>É possível levar uma emenda não acatada para discussão e votação em plenário?</i>	28
20. <i>Como é feito o recurso para as emendas eventualmente rejeitadas e em que prazo?</i>	29
21. <i>Em relação aos destaques, no rito de urgência constitucional estes são tratados da mesma forma pelas Comissões, mesmo no caso das Medidas Provisórias? Somente líderes podem apresentá-los?</i>	29
22. <i>Há destaque de bancada, como há na Câmara?</i>	29
23. <i>Quando cabe o requerimento de urgência?</i>	29
24. <i>Como é feita a contagem dos prazos nas outras duas hipóteses de requerimento de urgência? Já é votado na sessão seguinte?</i>	30
25. <i>Há rito especial para tramitação das Propostas de Emenda à Constitucional (PECs)?</i>	30
26. <i>O que quer dizer “PEC paralela”?</i>	31
27. <i>Como fica a numeração da PEC que teve destaque?</i>	31
28. <i>Há alguma diferenciação no procedimento legislativo quando referente a códigos?</i>	31
29. <i>É obrigatória a criação de uma comissão especial?</i>	32
30. <i>O Projeto de Código, que não tem origem na comissão de juristas, tem rito normal?</i>	32
31. <i>Quando há um projeto de código da Câmara sendo analisado por comissões especiais na Câmara e no Senado, como prossegue a matéria depois de aprovada nas Comissões: apensa-se um ao outro, e eles se tornam um só?</i>	32
32. <i>Qual a dinâmica de apreciação de um projeto para o qual foi apresentado substitutivo e destaques?</i>	33
33. <i>Quando se aplica a tramitação conjunta?</i>	33
34. <i>A apensação pode ter origem na Mesa?</i>	33
35. <i>Quantas vezes uma proposição arquivada pode ser desarquivada?</i>	34
36. <i>Como funciona o chamado turno suplementar no Senado?</i>	34
37. <i>Quando o Substitutivo tem primazia sobre o texto original em votação no Plenário?</i>	35
38. <i>Como funciona o voto em separado no Senado?</i>	35
39. <i>Como fica a primazia de votação nesse caso?</i>	35
40. <i>É regimentalmente possível pedir vista ao Projeto? E qual o seu prazo?</i>	36
41. <i>No caso de apresentação de destaque, como fica a primazia de votação?</i>	36
42. <i>Há quórum mínimo para votação dos vetos presidenciais?</i>	36
43. <i>Como funciona a chamada prejudicialidade no Senado Federal?</i>	37
44. <i>Audiência pública é uma ação parlamentar utilizada pelas Comissões do Senado Federal?</i>	37

## **Cuidados na redação legislativa**

**39**



## Apresentação

A complexidade do processo legislativo no Congresso Nacional deixa claro que acompanhar e contribuir para a construção de leis e regulamentações no Brasil é um desafiador trabalho destinado a verdadeiros “iniciados”.

Juntos, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e o chamado Regimento Comum do Congresso Nacional totalizam 847 artigos que, associados aos 250 da Constituição Federal Brasileira e às normas ditas conexas, formam um emaranhado de procedimentos e dispositivos capazes de desnortear os mais competentes estudiosos e legisladores do País.

Sem a pretensão de esgotar todas as nuances dos processos legislativos nas duas casas federais, esta publicação tenta aclarar alguns pontos desse importante trabalho de compreensão da realidade legal brasileira.

Por meio de perguntas e respostas, buscamos apresentar detalhes do dia a dia legislativo. Para tanto, contamos com o amplo conhecimento regimental de dois especialistas no assunto: o professor Paulo Fernando e a professora Claudia Lyra.

Os dois consultores legislativos já nos haviam dado a honra de ministrar o Curso sobre Processo Legislativo, na CNC em Brasília, para os membros da Rede Nacional de Assessorias Legislativas do Sistema CNC-Sesc-Senac (Renalegis), nos dias 14 e 15 de julho de 2014. De certa maneira, esta publicação consolida parte dos ensinamentos transmitidos naquela ocasião.

Esperando que este se torne o “livro de cabeceira” dos assessores legislativos do Sistema Comércio, acreditamos que com *Desvendando o Processo Legislativo no Congresso Nacional - Conceitos & Estratégias Regimentais* tenhamos melhores condições de desenvolver, com ética e responsabilidade, o nosso trabalho de defesa dos legítimos interesses dos empresários do comércio de bens, serviços e turismo.

Roberto Velloso

Chefe da Assessoria junto ao Poder Legislativo



## Decifrando o processo legislativo na Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados tem suas especificidades no trabalho de produzir e analisar leis e outras regulamentações para o Brasil. Com o auxílio do professor Paulo Fernando, advogado e consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, buscamos elucidar algumas nuances do trâmite processual da chamada “Câmara Baixa”, decifrando conceitos e estratégias regimentais possíveis no trabalho de construção das bases legais brasileiras.

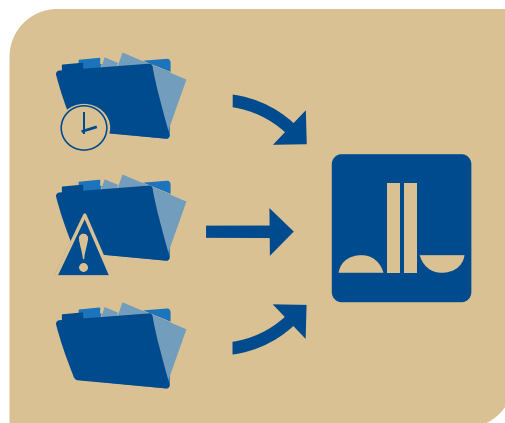
### 1 Como se classificam as proposições quanto ao regime de sua tramitação?

O artigo 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados esclarece que as proposições legislativas podem tramitar segundo três regimes ou ritos: tramitação urgente, tramitação com prioridade e tramitação ordinária.

### 2 A quem compete solicitar o regime de urgência?

Quando a proposição for oriunda da Presidência da República, caberá ao presidente da República solicitar o regime de urgência, passando a proposição a ter como prazo para sua tramitação 45 dias em cada casa legislativa (Câmara dos Deputados ou Senado Federal).

O pedido de urgência feito pela Presidência da República pode ocorrer no ato da apresentação da proposição à Câmara ou como estratégia para destravar a pauta na Casa Legislativa. Contudo, o presidente da República só poderá fazê-lo nos Projetos de sua iniciativa. Ou seja, não existe a urgência constitucional do presidente em projetos de autoria de parlamentares ou dos Tribunais.



### 3 Em que condições pode-se solicitar a urgência de uma tramitação?

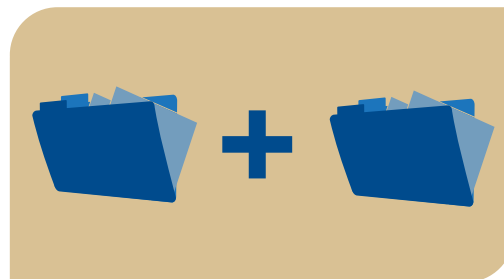
O regime de urgência pode ser reconhecido por deliberação do Plenário da Câmara, nas hipóteses previstas no artigo 153 do Regimento Interno da Casa, quais sejam:

- i. Tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais;
- i. Tratar-se de providência para atender a calamidade pública;
- i. Visar a prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima;
- i. Pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão (Art. 153, RICD).

A urgência é solicitada por meio de requerimento apresentado por 2/3 dos membros da Mesa, quando matéria de sua competência, por 1/3 dos membros da Câmara ou líderes que representem esse número ou, ainda, por 2/3 dos membros da Comissão competente.

## 4 Quando ocorre a apensação de uma proposição legislativa a outra?

Ainda na fase de apresentação, o presidente da Mesa, por meio da Secretaria-Geral, pode determinar que um projeto seja apensado a outro em razão de estes apresentarem matérias correlatas, conexas ou até mesmo antagônicas.



## 5 É possível autores ou outros parlamentares discordarem dessa apensação?

Sim. O artigo 142 do RICD, *caput* e inciso I, assevera que caberá recurso ao despacho do presidente para o Plenário no prazo de até cinco sessões contadas de sua publicação. Vale salientar que a apensação também é chamada de “distribuição por dependência”.

## 6 Definidas pela Mesa, em quais Comissões a proposição deverá tramitar e qual o prazo para essa tramitação ocorrer?

Vai depender do rito aprovado para essa tramitação: i. Cinco sessões para matéria em regime de urgência; ii. Dez sessões para matéria em regime de prioridade; e iii. Quarenta sessões para o rito ordinário.

## 7 Por quantas comissões deve tramitar uma proposição antes de sua votação em plenário?



O artigo 53 do RICD esclarece que as proposições serão apreciadas: pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta; pela Comissão de Finanças e Tributação, para exame de aspectos financeiros e orçamentários; e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

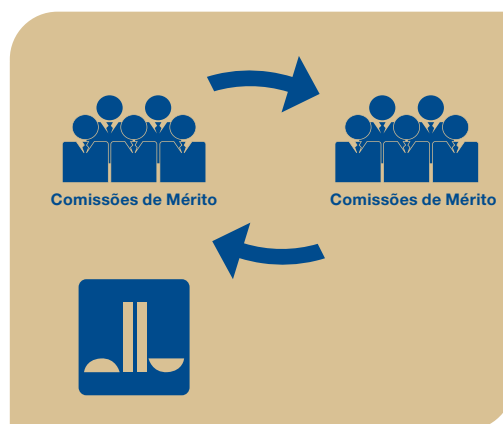
## 8 Por que se diz que “há o poder conclusivo das Comissões da Câmara”, e no Senado o chamamos de “poder terminativo”?

Essa terminologia remonta à época da Constituição de 1934, ainda na Ditadura Vargas, que estabeleceu o Senado como a Casa Revisora. Apesar das alterações constitucionais e regulamentares ocorridas em 1946 e 1988, ainda se manteve esse entendimento, pois o poder das Comissões da Câmara é conclusivo quando não exige que a proposição seja apreciada pelo Plenário da Casa (art. 132, § 2º, do RICD).

Como resquício desse contexto histórico, quando apreciada nas Comissões do Senado, a proposição que não seguirá para apreciação pelo Plenário é dita com “caráter terminativo”, e não conclusivo, como ocorre na Câmara.

## 9 É possível rever a(s) Comissão(ões) de mérito indicadas no Despacho do presidente da Câmara?

O inciso V do artigo 139 do RICD determina que nenhuma proposição seja distribuída a mais do que três comissões de mérito. Entretanto, qualquer comissão a que foi distribuída pode pretender que outra se manifeste sobre determinada matéria (art. 140). Aplica-se, nesse caso, o artigo 34, inciso II, do Regimento, o qual trata da constituição de comissão especial por iniciativa do presidente da Câmara ou por requerimento de líder ou do presidente de comissão interessada.



## 10 O autor de uma proposição pode solicitar a retirada de seu projeto em tramitação?

Sim. Segundo o artigo 104 do RICD, o deputado autor pode retirar o Projeto. A retirada pode ser por questão técnica, regimental ou estratégica. Se realizado esse pedido de retirada ainda durante sua tramitação na primeira comissão, por meio de requerimento, não há discussão do mérito, e o Projeto é arquivado.

## 11 Se constituída uma comissão especial, e esta for considerada inadequada, cabe recurso para revisão do Despacho?

Sim. Com um requerimento de revisão de despacho, argumenta-se que a Comissão não tem competência para análise da proposição. Se aprovado o recurso, é destituída a Comissão Especial, e o Projeto volta a tramitar nas Comissões.

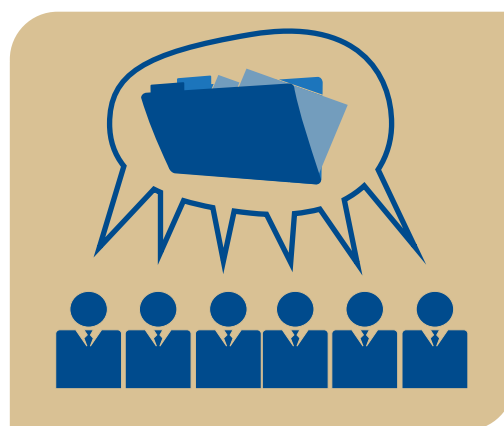
## 12 Quem não pode ser relator designado por determinada comissão?

Obviamente, o autor do Projeto. No entanto, se o Projeto tiver coautores, e o relator designado for um destes, esse parlamentar poderá exercer a relatoria, pois a coautoria é compreendida como mero apoio. Nesse caso, caberá, sim, relatoria a um coautor, e não ao autor principal.

Regimentalmente, o presidente da Comissão também pode requerer a relatoria de uma proposição, em duas hipóteses: primeiro, por considerar o tema polêmico e de grande interesse público; segundo, quando foi relator do Projeto em sessão legislativa anterior. Nesse caso, entretanto, ele não preside os trabalhos da Comissão, e o vice assume e dirige os trabalhos.

## 13 Qual a finalidade das Audiências Públicas?

As Audiências servem para aprofundar a discussão de determinada matéria. Entretanto, são também utilizadas como estratégia para convencimento do relator e para demonstrar a força/relevância da matéria. Dessa forma, pode ser solicitada, por requerimento, antes e depois da apresentação do parecer do relator.

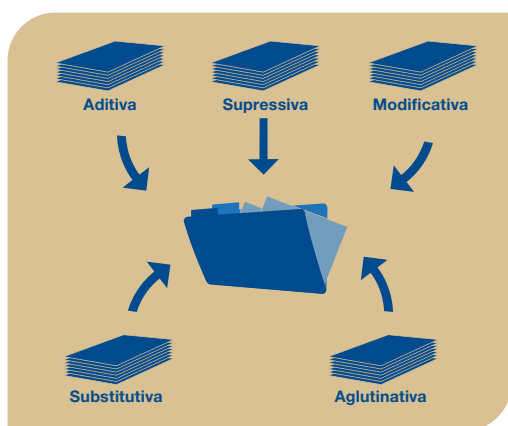


## 14 Quem pode apresentar emendas ao Projeto e em que fase?

Uma vez designado o relator, há o prazo de cinco sessões para apresentação de emendas, contado a partir da publicação de aviso na Ordem do Dia das Comissões. Qualquer deputado poderá apresentar emenda, inclusive o próprio autor.

## 15 Quais são os tipos de emenda?

Elas podem ser: Aditivas – quando acrescentam algo; Supressivas – quando retiram qualquer parte do texto original; Modificativas – quando alteram sem mudar substancialmente sua essência; Substitutivas – quando modificam substancial e formalmente em seu conjunto; e Aglutinativas – quando resultam da fusão de duas ou mais emendas ou destas ao texto original (art. 118 do RICD).



Há, também, as emendas saneadoras – sanear, aqui, no sentido de corrigir. No âmbito da CCJC e da CFT, são emendas para retirar o vício de inconstitucionalidade, injuridicidade ou de inadequação orçamentária e financeira. São emendas técnicas, que não têm nada a ver com a emenda de redação, a qual pode ser feita a qualquer hora pelo relator, pela Comissão ou pela Mesa.



## 16 Qual a diferença entre emenda aglutinativa ou subemenda e emenda modificativa?

A emenda aglutinativa – como o próprio nome indica – é a junção, a fusão de duas ou mais emendas. Ela também recebe o nome regimental de subemenda, segundo o artigo 118, § 7º, do RICD.

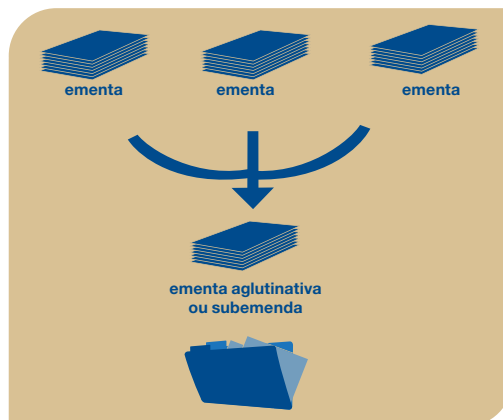
Vamos ver um exemplo prático, para melhor compreender essa diferenciação:

Imagine um projeto que trata do aumento de salário para servidores da educação, e um parlamentar apresenta uma emenda que trata do aumento do trabalho desses servidores. Essa é uma emenda modificativa.

Entretanto, se o parlamentar colocasse, em vez disso, como um aumento para os servidores da educação e da saúde, haveria uma emenda aditiva, pois seria adicionada uma categoria à proposta, sem a alteração de seu mérito.

Mas se a emenda diz que o aumento é de 150%, dividido em duas vezes, sendo que a primeira parcela será paga na data do aniversário, e a segunda, quando completar vinte e cinco anos de trabalho, há uma emenda substitutiva, pois apresenta um novo entendimento.

Imagine, agora, que um parlamentar apresentou a emenda aditiva incluindo os servidores da saúde no aumento, outro deputado apresentou emenda similar acrescentando os militares, e o relator não acatou essas emendas, as quais são levadas a plenário como destaques. Se esses destaques forem aprovados, haverá aí uma emenda aglutinativa, que fundirá o texto sobre o aumento dos servidores da educação com aquele sobre os servidores da saúde e os militares. Esta poderá, também, ser chamada de “subemenda”.



## 17 Quanto ao mérito, como classificamos um parecer?

O parecer do relator pode ser favorável na íntegra ao Projeto; favorável com emendas; favorável com substitutivo; e pela rejeição. Tanto o relator quanto outros parlamentares podem apresentar emendas.

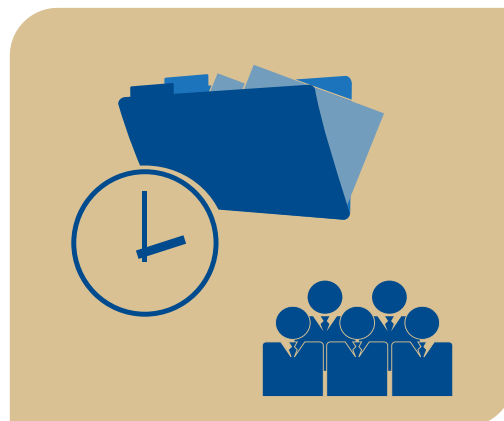
Quando ninguém apresenta emenda ao Projeto, diz-se que o parecer é favorável em sua íntegra. Entretanto, se são apresentadas emendas, o relator pode acolhê-las ou não. Neste último caso, diz-se que são “emendas não acolhidas”, e não “rejeitadas”, pois não houve votação, apenas uma decisão unilateral do relator.

Algumas vezes, o relator, apesar de concordar com o mérito da proposição, considera necessário reescrevê-la, em face do conjunto das emendas acolhidas ou apresentadas por ele. Nesses casos, ele apresenta um substitutivo, ou seja, uma nova versão, um novo entendimento.

Um substitutivo também pode advir de um posicionamento do relator totalmente contrário ao Projeto original. No caso de um parecer contrário à proposição, porém, as emendas apresentadas e, obviamente, não incorporadas ao texto são ditas “prejudicadas”, pois o relator não entrou no mérito das emendas.

## 18 Apresentado um substitutivo, ele passará por novo processo de emendamento?

Sim. Uma vez apresentado o Substitutivo, abre-se o segundo prazo para apresentação de emendas ao novo texto. O prazo é de cinco sessões em rito ordinário. Nesse caso em particular, só os deputados da Comissão poderão apresentar emendas. Entretanto, qualquer parlamentar poderá ser coautor de uma emenda se o autor principal pertencer à Comissão de interesse.



## 19 O que acontece se o relator desistir da relatoria?

O relator, mesmo já tendo apresentado o seu parecer, pode devolver a relatoria. Caberá ao presidente da Comissão designar novo relator e dar continuidade à tramitação. Esse novo relator terá novo prazo para elaborar o seu parecer. Entretanto, não haverá mais prazos para apresentação de emendas. O novo relator poderá fazer uso das emendas já apresentadas ao antigo relator ou mesmo mudar o seu entendimento sobre a proposição.

## 20 Um projeto de iniciativa popular tem a mesma tramitação de uma proposição de autoria do Poder Executivo ou de parlamentar?

A tramitação oriunda da sociedade como iniciativa popular tem início na Secretaria-Geral da Mesa, onde será verificado o cumprimento das exigências constitucionais para sua apresentação. Em seguida, terá a mesma tramitação dos demais projetos, integrando a numeração geral das proposições. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania tem a competência de sanar eventuais vícios formais do Projeto de iniciativa popular, para sua regular tramitação.

## 21 Como é contado o prazo para um pedido de vista de mais de um deputado?

O inciso XVI do artigo 57 do RICD diz que ao membro da Comissão que pedir vista do processo esta será concedida por duas sessões, quando não se referir a tramitação de urgência.

No entanto, ressalva que, quando mais de um membro da Comissão pede vista, esse pedido de vista é conjunto, e o prazo é comum, sendo discutido na própria comissão, não podendo haver atendimentos a pedidos sucessivos.

## 22 O requerimento de encerramento da discussão pode ser feito depois da fala de quantos deputados?

O artigo 57, inciso VII, estabelece que é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão depois de falarem dez deputados. Entretanto, é preciso lembrar que durante a discussão podem usar da palavra o autor do Projeto e o relator, que pode não apenas ler o parecer, mas também abrir a discussão. Nesse caso, o requerimento de encerramento deve ser feito depois que o 9º deputado falar.

## 23 Todo requerimento de destaque deve ser aprovado pelo Plenário?

O requerimento de destaque está previsto no artigo 161 do RICD e, por analogia, pode ser utilizado nas Comissões. Contudo, o § 2º esclarece que independerá de aprovação pelo Plenário o requerimento de destaque que for apresentado por bancada de partido.

Já o destaque de autoria de um único deputado terá que passar pela Comissão; e aí, haverá duas votações. A primeira é a votação da admissibilidade do destaque. Depois, vota-se o seu mérito.



## 24 Quantas vezes pode-se requerer o adiamento de discussão?

Regimentalmente, não há limites na fase das Comissões. O presidente da Comissão é quem elabora a pauta e retira qualquer de seus itens quando aprovar. No Plenário, entretanto, o presidente ouve o Colégio de Líderes e elabora a pauta. Quando um item já integra a pauta, para retirá-lo desta o presidente terá que ter a anuência do Plenário.

## 25 O que é relator *ad hoc*?

Quando o relator está impedido de comparecer à sessão de votação do Projeto, e o parecer já foi apresentado por escrito, estando inscrito no sistema da Câmara, o presidente designa outro relator para ler em nome do deputado. Esse é o relator *ad hoc*.



## 26 Quem pode pedir a verificação de votação? Tem que ser líder, ou qualquer parlamentar pode fazê-lo?

Os líderes podem pedir, mesmo que não sejam membros da Comissão, assim como o vice-líder que estiver na liderança.

## 27 Em face da apresentação de votos em separado, como fica a ordem de votação?

Regimentalmente, se o voto em separado for de outra posição, os outros deputados têm o direito de votar primeiro a opinião divergente. Caso isso não ocorra, qualquer deputado presente ou liderança pode apresentar um requerimento de preferência de votação solicitando que a ordem seja alterada. Esse requerimento deve estar na Mesa antes de ser anunciada a matéria.

## 28 Por que ocorre o trancamento de pauta?

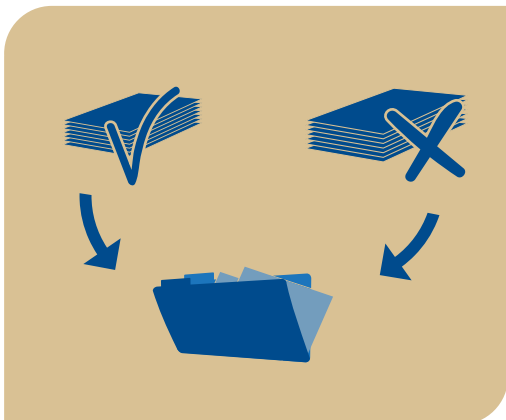
O trancamento da pauta ocorre por força constitucional. Medidas provisórias (MPVs) não apreciadas no prazo estabelecido trancam a pauta. Se os Projetos em regime de urgência do presidente da República não forem votados em 45 dias, estes “trancam” a pauta automaticamente, ou seja, até que as MPVs sejam votadas, nada poderá ser apreciado pelo Plenário da Câmara. E se for sessão do Congresso Nacional, o veto não apreciado em 30 dias também tranca a pauta.



## 29 E obstrução de votação, quando ela ocorre?

O processo de obstrução de determinada votação é uma estratégia para marcar posição. Quando há discordância em relação à pauta, um dos procedimentos possíveis é a liderança anunciar que o seu partido está em obstrução. Ou seja, a bancada daquele partido não deve ser computada para efeito de quórum. Os parlamentares estão presentes, falam, mas não são computados. Se vários partidos se colocarem em obstrução, uma sessão poderá ser derrubada ou suspensa.

## 30 Quando se perde o caráter conclusivo das Comissões?



Isso ocorre quando, em sua tramitação, a proposição recebeu pareceres divergentes quanto ao seu mérito. Por exemplo: na primeira comissão o parecer aprovado foi favorável na íntegra, com emendas ou com substitutivo, e na segunda ou na terceira comissão ele foi contrário. Se os pareceres forem divergentes no mérito, perde-se automaticamente o poder conclusivo. Nesse caso, a matéria passa a ser da competência do Plenário.

## 31 Quando pode ser apresentada uma emenda saneadora?

A emenda saneadora – aquela que corrige uma tecnicidade – pode ser apresentada em dois momentos: antes, na Comissão, pelo próprio relator ou qualquer deputado; ou na hipótese do recurso, depois, no Plenário.

## 32 Esgotado o prazo regimental para apresentação do parecer, o que pode ser feito para continuar a tramitação dessa proposição?

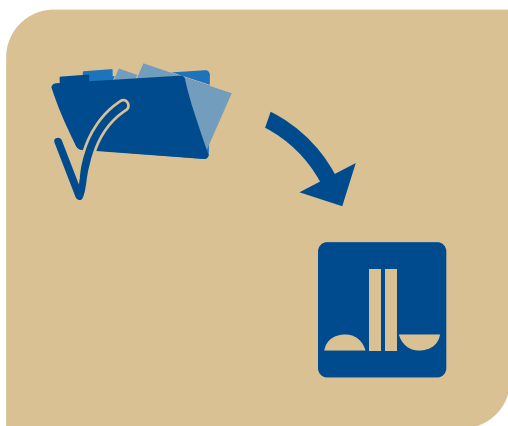
O artigo 52, § 4º, do RICD fala do requerimento de inclusão da proposição na Ordem do Dia quando esgotados os prazos. Diz o parágrafo:

§ 4º Esgotados os prazos previstos neste artigo, poderá a Comissão, a requerimento do Autor da proposição, deferir sua inclusão na Ordem do Dia da reunião imediata, pendente de parecer. Caso o Relator não ofereça parecer até o início da discussão da matéria, o Presidente designará outro membro para relatá-la na mesma reunião ou até a seguinte.

Outra possibilidade de prosseguir sua tramitação está expressa no § 5º. É o chamado “requerimento extrapauta”, apresentado por um terço dos membros da Comissão. Este, porém, terá que ser aprovado por maioria absoluta, em votação nominal, para inclusão do extrapauta.



## 33 Aprovada pelas Comissões em caráter conclusivo ou pelo Plenário, qual o passo seguinte na tramitação de um matéria?



Aprovada a redação final, a matéria será encaminhada ao Senado, para que este atue como Casa Revisora, ou seguirá para a Presidência da República, para análise e sanção.

Chegado às mãos do presidente da República o Projeto de Lei aprovado, o presidente tem o prazo de 15 dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo.

Se não o fizer, a sanção do Projeto será tácita. Se vetar, o presidente poderá fazê-lo de maneira parcial ou total. Ao vetar, apresenta uma justificativa, também chamada de “justificação”. Essa justificação tem que ser feita em

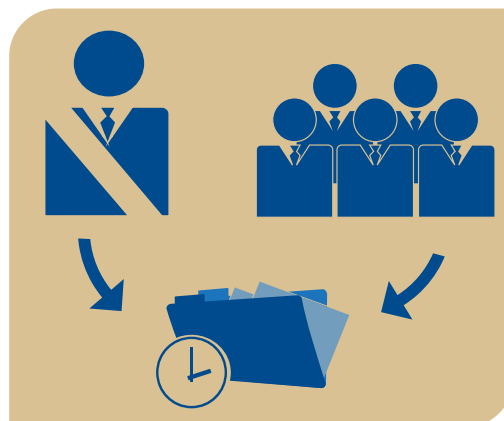
24 horas, expondo as razões que o levaram ao veto. O presidente pode vetar por ser inconstitucional, injurídico ou por ferir o interesse público.

## 34 Se o presidente não sancionar no prazo de 15 dias, quem o fará? Se não vetar, quem o fará?

O próprio Congresso, por meio do seu presidente, que é também o presidente do Senado. Ele o fará em 48 horas. Se não o fizer, o vice-presidente do Senado o fará, no mesmo prazo de 48 horas.

No caso de veto, este será apreciado em sessão conjunta do Congresso. Se derrubado esse veto, o texto legal é republicado. O artigo vetado pelo presidente da República e resgatado pelo Congresso Nacional entrará em vigor a partir da data da nova publicação.

Se o veto do presidente foi total e mantido pelo Congresso, a matéria é arquivada.



## 35 Diferentes dispositivos do Regimento falam ora em “maioria dos votos”, ora em “maioria absoluta dos membros”. Essas expressões são sinônimas?

Não. A expressão “maioria dos votos”, presente, por exemplo, no artigo 56 do RICD, frequentemente tem interpretações equivocadas no âmbito das Comissões. Quando se diz que é a “maioria absoluta dos membros”, está se referindo à maioria absoluta da Casa ou da Comissão, que é assim calculada: o primeiro número superior à metade do total – o que não é sinônimo de metade mais um.

Há 513 parlamentares na Câmara dos Deputados. Dividindo-se esse número por dois, alcança-se 256,5. Metade mais um seria, então, 257,5. Arredondando-se, esse número iria para 258.

Na contabilidade correta, temos o primeiro número inteiro superior à metade do total. O primeiro número inteiro superior a 256,5 é, de fato, 257. Portanto, se 257 deputados votarem “Sim”, determinada matéria estará aprovada por maioria absoluta.

Esse quórum da maioria absoluta é obrigatório para as votações tanto no Plenário quanto nas Comissões.

Mas vejamos como isso ocorre nas Comissões:

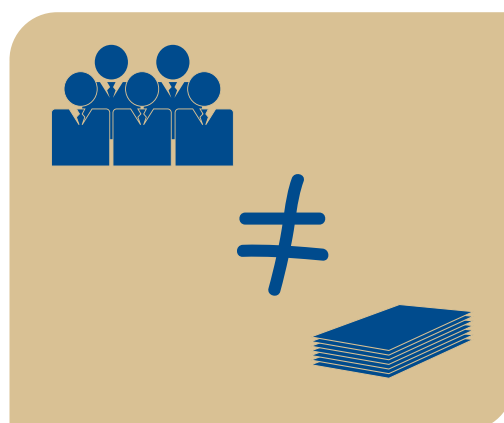
A CCJC tem 66 membros titulares. Dividido por dois, temos 33 membros. O primeiro número inteiro é 34. Então, 34 deputados representam a maioria absoluta dos membros da CCJC. Portanto, havendo 34 membros, haverá quórum, e a matéria poderá ser apreciada.

Digamos, agora, que dos 66 membros da CCJC compareceram à reunião 40 deputados. Portanto, há número regimental, visto que o quórum de presença é maioria absoluta, isto é, 34 deputados. Depois de discutido o parecer, votaram favoravelmente à matéria 21 deputados e votaram contrários à matéria 19 deputados. Então, esse parecer foi aprovado pela maioria simples, que é o primeiro número inteiro superior à metade dos presentes, respeitado o quórum de presença.

Há, também, a maioria relativa. Imagine que, numa segunda votação, dos 40 presentes, votaram favoravelmente à matéria 18, contrariamente à matéria, 12, e 10 parlamentares se abstiveram. O que acontece? O Projeto foi aprovado pela chamada maioria relativa. A maioria relativa é o número de votos favoráveis superior ao dos contrários, respeitado o quórum de presença, que já se sabe que é a maioria absoluta. Então, há quórum de 40. Dos 40, 18 votaram favoravelmente, 12 votaram contrários e 10 se abstiveram. Portanto, a matéria está aprovada. É o que está no artigo 47 da Constituição Federal:

Art. 47. As deliberações de cada Casa de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos.

Há, ainda, o chamado quórum ponderado. Segundo o Regimento, esse quórum é aquele em que os líderes assinam pelos seus liderados. Os líderes de partido assinam determinado requerimento ao recurso. Quando a soma dos liderados alcança 257, há a maioria ponderada.







## Decifrando o processo legislativo no Senado Federal

A exemplo da Câmara dos Deputados, o Senado Federal tem também seu próprio Regimento Interno e normas conexas, que balizam a dinâmica processual da Casa. Para desvendar os meandros desse complexo processo legislativo na chamada “Câmara Alta”, contamos com o apoio da professora Claudia Lyra, ex-secretária-geral da Mesa do Senado Federal.

### 1 Quais os tipos de rito adotados no Senado Federal para tramitação de proposições?

São os seguintes os ritos utilizados pela Casa: rito normal ou ordinário, rito abreviado, rito especial e rito concentrado.

O rito ordinário é o da grande maioria das proposições que passam pelas Comissões e pelo Plenário. Já o rito abreviado dispensa a competência do Plenário, tendo deliberação terminativa nas Comissões. O rito especial é adotado para algumas matérias que tenham proposta própria. O rito concentrado ocorre no Congresso Nacional e tem a ver com todas as matérias orçamentárias, os vetos presidenciais e outros projetos que tramitam nas duas Casas legislativas em sessão conjunta.

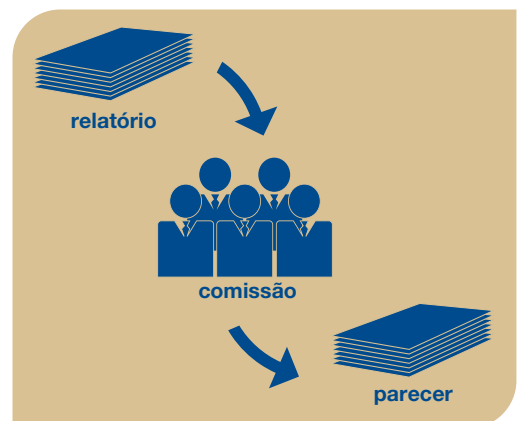
### 2 Por que nem todas as matérias passam pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, como ocorre na Câmara?

No Senado, não necessariamente todas as matérias vão para a CCJ, como ocorre na Câmara, porque todas as Comissões temáticas têm como atribuição avaliar as proposições do ponto de vista da constitucionalidade, da legalidade, da regimentalidade e da técnica legislativa. E, é claro, cada uma analisará os aspectos relativos ao seu próprio mérito.

### 3 Relatório e parecer são sinônimos?

Não. Após o trabalho de análise de determinada proposição, o senador designado como relator entrega um relatório assinado. A Comissão se reúne e debate esse relatório, que, se aprovado pelo colegiado, torna-se, então, o parecer. Portanto, quando se diz que uma matéria tem parecer de uma comissão, isso significa que aquela comissão já se manifestou sobre o texto.

Quando o relator recebe a incumbência de relatar uma matéria, pode solicitar à sua assessoria ou à consultoria do Senado um texto no sentido de sua orientação. Quando ele recebe o texto, este é chamado de “minuta”, porque é um texto sem assinatura. Quando o relator analisa, modifica ou concorda com o ele e o assina, essa minuta se transforma no relatório. Mas somente quando esse relatório é submetido ao colegiado e aprovado é que se torna um parecer.



## 4 Como se dá o processo inicial de distribuição de uma proposição no Senado Federal?

A atribuição de despachar as matérias para as Comissões é do presidente do Senado. Assim, essa distribuição é feita pela Secretaria-Geral da Mesa, mediante despacho da Presidência da Casa.

No Senado, como todas as Comissões são de mérito, busca-se uma hierarquização desse mérito. Na primeira Comissão ele é mais esperso; na segunda, há um maior envolvimento; e na terceira o tema versado no Projeto tem maior robustez.

## 5 É possível modificar essa ordem de tramitação ou mesmo as Comissões de destino?

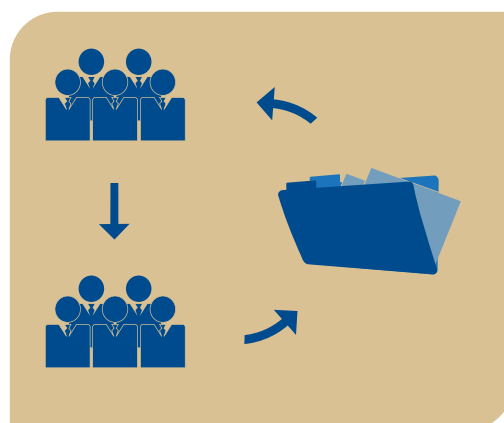
Somente o presidente da Casa pode mudar o Despacho da Presidência do Senado, ou a ordem. Qualquer senador pode apresentar um requerimento pedindo audiência de outra comissão, além daquelas do Despacho inicial. Esse requerimento é incluído na Ordem do Dia e vai a plenário para ser votado. Muda-se, dessa forma, o caminho do Projeto.

## 6 A apresentação desse requerimento suspende a apreciação da matéria na Comissão, ou ela continua normalmente até a aprovação do requerimento?

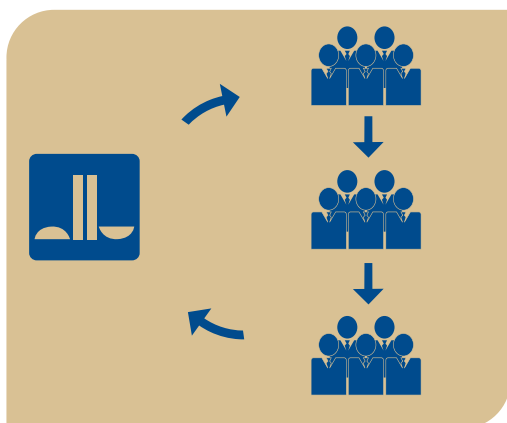
Não há efeito suspensivo, objetivamente, em termos de processo legislativo. Entretanto, quando entra o requerimento solicitando audiência na Comissão “x”, ele é lido e vai ser pautado no Plenário. O artigo 256 do Regimento do Senado diz que, durante a tramitação da matéria, o processo precisa estar na Mesa. Solicita-se, então, o Projeto à Comissão “y”. Na prática, leva-se o processo para o Plenário. Aquele requerimento estará na pauta, e o Processo não estará mais na Comissão.

## 7 Se aprovado o requerimento de apreciação por outra comissão, este terá caráter terminativo?

No caso de uma matéria que tramita pelo rito abreviado e está na última comissão de despacho, a qual falará terminativamente sobre a matéria, se identificada a necessidade de passar por outra comissão, essa será, de forma obrigatória, avaliada pela nova comissão antes da deliberação na última comissão anteriormente prevista no Despacho.



## 8 Em que caso uma proposição prevista para tramitar pelo rito normal pode tramitar pelo rito abreviado?



No rito normal, a matéria começa pelo Plenário e vai às Comissões de despacho. Quando termina o trabalho das Comissões, a matéria volta obrigatoriamente ao Plenário, para deliberação. E essa deliberação é composta de dois momentos: discussão, que é uma preparação para a votação, e a votação em si.

Uma matéria enviada pela Câmara dos Deputados pode ser tratada no Senado pelo rito abreviado, ou seja, de forma terminativa nas Comissões. Para que isso ocorra, é necessário um despacho do presidente do Senado, ouvidas as lideranças. É o que se denomina Excepcionalidade.

## 9 Em que tipo de matéria da Câmara cabe a excepcionalidade?

Precisa ser um projeto de lei ordinária de iniciativa de um deputado e que tenha sido tratado na Câmara pelo rito conclusivo. Dessa forma, esse projeto que chega ao Senado, por excepcionalidade, pode ser tratado, sim, pelo rito abreviado, terminativo nas Comissões.

## 10 A proximidade das eleições gerais também pode importar em excepcionalidade na tramitação de matérias?

Nesse período prévio de eleições gerais, o Senado funciona conforme o Regimento Comum. O parágrafo único do artigo 2º desse Regimento – apoiado no artigo 174, também do Regimento Interno do Senado Federal – permite que o Senado funcione deliberativamente por esforço concentrado, denominado “por convocações”.

As lideranças se reúnem e formam uma pauta para esse período. Trata-se de período de excepcionalidade de tramitação de matérias. E aí, logicamente, tem que ser emitido parecer oral em plenário, cuja possibilidade é prevista inclusive regimentalmente. Não se trata do rito normal ou de qualquer outro tipo de rito, mas de um período excepcional de funcionamento da Casa.



## 11 Pareceres divergentes aprovados em comissões do Senado determinam que a matéria será apreciada pelo Plenário?

Não; é um pouco diferente. Vamos imaginar que a primeira comissão tenha emitido parecer contrário à matéria, e, na última comissão – esta de despacho –, ela tenha recebido parecer favorável. O que valerá é a decisão desta, independentemente do que a primeira comissão fez. Esse é o rito no Senado.

Se foi aberto o prazo de recurso de cinco dias úteis e não houve nenhum recurso, a matéria está aprovada. Se for matéria do Senado, vai para a Câmara dos Deputados. Se for matéria enviada pela Câmara dos Deputados e, por excepcionalidade, tenha sido terminativa, não tendo havido nenhuma mudança, vai à sanção presidencial. Se tiver havido mudança no Senado, volta para a Câmara.



## 12 Há urgência para o rito abreviado?

O Regimento Interno do Senado diz que em matérias que são do Senado e vão para o rito abreviado não cabe regime de urgência. Ou seja, ninguém pode tirá-las da Comissão e levar para o Plenário com urgência. Mas se essa matéria vier da Câmara dos Deputados e tiver a excepcionalidade de ser colocada no procedimento legislativo abreviado, aí, sim, pode tramitar pelo rito de urgência.

No rito abreviado há cinco dias úteis para emendas. Esses cinco dias úteis servem a todos os senadores. Passado esse prazo, o relator apresenta seu relatório à Comissão, para aprovação. Depois de passar por todas as Comissões, é aberto novo prazo de cinco dias úteis para recurso(s).

Já o rito de urgência elimina tudo isso. Na verdade, o rito de urgência só não elimina três requisitos: a publicidade, pois pode ser publicado por avulso, por xerox, etc.; a elaboração do parecer; e a exigência de quórum constitucional para deliberação.

## 13 Que dispositivos podem acelerar o processo de tramitação de uma matéria?

Independentemente de o rito ser normal ou abreviado, há um dispositivo que diz que as Comissões podem se reunir em conjunto. Basta um requerimento entre comissões, sem a necessidade de ir a plenário para aprovação. A Comissão “x” aprova em seu colegiado, e a Comissão “y” aprova em seu colegiado. A partir daí, as duas Comissões vão se reunir em conjunto e emitir dois pareceres ou um só, podendo, ainda, haver um relator para cada uma ou um só para as duas. Essa é uma forma de agilizar a tramitação da matéria.

Outra forma de se resumir a tramitação: quando a matéria chega, o próprio presidente da Casa, por entendimento de lideranças, decide despachar a matéria para duas ou três comissões, definindo que as reuniões dessas comissões serão conjuntas. O artigo 49 do Risf define que essas comissões trabalharão em conjunto em relação àquela matéria.

## 14 Quando pode ser feito o pedido de vista?

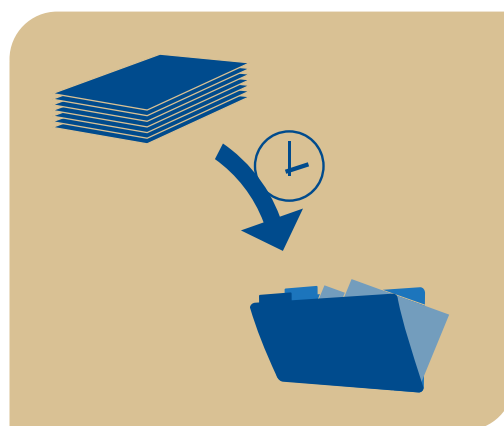
Sendo um instrumento de comissão, o pedido de vista só pode ser feito em comissão. Ele não existe no Plenário do Senado Federal. Lido o relatório em comissão, pode-se pedir vista. No Senado, o prazo máximo – cuja definição é prerrogativa do presidente da Casa – é de cinco dias úteis.

Outros momentos em que é possível pedir vista: quando o relator apresenta o seu relatório ou quando votado o seu parecer ou substitutivo.

## 15 Qual é o prazo para o emendamento?

Há dois tipos de tratamento. Se a matéria estiver tramitando pelo rito abreviado, o Projeto recebe emendas de todos os senadores, nos cinco primeiros dias úteis em que a matéria está na primeira comissão de despacho. Isso porque ela pode não ir a plenário. Nesse caminho terminativo, fechado nas Comissões, nos cinco primeiros dias úteis na primeira ou na única comissão de despacho, todos os senadores podem apresentar emendas, independentemente de serem daquela comissão.

No rito normal ou ordinário, o que acontece com a matéria que não é terminativa? O processo legislativo prevê Plenário-Comissões-Plenário. Então, não se abrem os cinco dias úteis de emendas para todos os senadores, mas somente para que os membros da Comissão “x” apresentem emendas na Comissão “x”. Se a matéria passou para a Comissão “y”, os membros desta comissão “y” apresentam emendas na própria Comissão “y”, e assim sucessivamente. Por quê? Porque depois de passar por todas essas comissões, no rito normal, a matéria irá automaticamente a plenário. Antes disso, ela será colocada para emendamento por todos os senadores.



## 16 Quando uma emenda é tida como inexistente?

No rito normal, somente aqueles senadores que pertencem à Comissão podem apresentar emendas. Suponhamos que foram apresentadas 80 emendas, e a Comissão “a” aprovou um parecer no sentido da aprovação do Projeto, incorporando ao texto duas emendas. Aquelas outras 78 emendas que não foram acatadas pela Comissão são dadas como inexistentes.

No rito abreviado, todos os senadores podem apresentar emendas nos cinco primeiros dias úteis na primeira comissão. As emendas apresentadas nesse período podem receber parecer contrário ou favorável, mas nunca serão dadas como inexistentes.

## 17 Quando ocorre a dispensa de parecer em comissão?

O artigo 110 do Risf estabelece que:

Art. 119. Quando a matéria for despachada a mais de uma comissão e a primeira esgotar o prazo sem sobre ela se manifestar, poderá ser dispensado o seu parecer, por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador.

Há prazos regimentais que precisam ser cumpridos. Muitas vezes, porém, isso não acontece. Mas antes de o prazo da Comissão se esgotar, seu presidente pode comunicar ao presidente do Senado que a Comissão necessita de um prazo maior. Reparem que o termo é “comunicar”, pois não se trata de um requerimento, mas sim de um ofício. Por isso, não precisa ser votado.

Esse prazo é automaticamente prorrogado pelo mesmo prazo que a Comissão tinha inicialmente. Se tinha 20 dias úteis, serão 20 dias úteis a mais.



Vamos imaginar que a Comissão “a” não fez isso e perdeu o seu prazo. A partir daí, algum senador pode invocar o artigo 119, o qual diz que pode ser dispensado o parecer daquela comissão. Como isso é feito? O senador apresenta um requerimento, que é lido em plenário e colocado em pauta. Se, eventualmente, o Plenário aprovar a dispensa da Comissão “a”, o Projeto sairá de lá e, automaticamente, irá para a Comissão “b”.

Já o Parágrafo único do artigo 119 do Regimento diz que se essa comissão entender que é absolutamente relevante o parecer da Comissão “a”, esta terá que emitir o seu parecer.

## 18 Qual o tratamento dado às emendas quanto ao regime de urgência constitucional?

Em relação ao rito urgente constitucional, o artigo 64 da Constituição Federal determina que cada casa tem até 45 dias para se manifestar sobre a proposição. A matéria, então, vai às Comissões concomitantemente, e nenhuma delas terá poder terminativo. Mas as Comissões falarão conclusivamente sobre essas emendas, pois estas não serão apreciadas pelo Plenário.

## 19 É possível levar uma emenda não acatada para discussão e votação em plenário?

Sim, por meio de recurso. Na urgência constitucional, a matéria vai para a Comissão “a”, “b” ou “c” concomitantemente. Nos primeiros cinco dias úteis, todos os senadores apresentam emendas ao Projeto. No Plenário, vota-se o Projeto, e as emendas não são apreciadas. Quando da votação do Projeto, vota-se o que as Comissões decidiram sobre aquelas emendas.

Se os pareceres forem divergentes sobre alguma dessas emendas, é claro que essa emenda irá automaticamente ao Plenário.

## 20 Como é feito o recurso para as emendas eventualmente rejeitadas e em que prazo?

O senador precisará fazer o recurso antes de a proposição ser colocada em votação, ou seja, antes de ser anunciada a votação pelo presidente. E precisa ser um recurso formal.

## 21 Em relação aos destaques, no rito de urgência constitucional estes são tratados da mesma forma pelas Comissões, mesmo no caso das Medidas Provisórias? Somente líderes podem apresentá-los?

Não; qualquer senador pode apresentar requerimento de destaque. Na Comissão, o parlamentar tem que ser membro desta, porque somente os membros daquela comissão vão tratar daquela matéria. Mas no Plenário qualquer senador pode fazê-lo.

## 22 Há destaque de bancada, como há na Câmara?

Não há destaque de bancada no Senado.

## 23 Quando cabe o requerimento de urgência?

O Requerimento de urgência é um dos dispositivos mais usados no Senado. Há três tipos de requerimento de urgência previstos no Regimento Interno do Senado, conforme o artigo 336 e seguintes: a **urgência em caso de perigo de segurança nacional**, calamidade pública, etc., em que é emitido parecer oral em plenário, e a matéria é votada; a

**urgência de líderes**, em que líderes que tenham 54 liderados podem levar ao Plenário uma matéria; e, por fim, quando se pretenda incluir na Ordem do Dia matéria pendente de parecer.

Genericamente, o prazo de apresentação de emendas de uma matéria em regime de urgência por requerimento é até o encerramento da discussão. Mas se a matéria já tiver esgotado todos os prazos, não lhe caberá mais emendamento em plenário.



## 24 Como é feita a contagem dos prazos nas outras duas hipóteses de requerimento de urgência? Já é votado na sessão seguinte?

Depende do tipo de requerimento adotado. No caso da urgência por calamidade pública e perigo de segurança nacional, o requerimento é lido e votado na mesma sessão, em sequência.

Na urgência de líderes, lê-se o requerimento no período do Expediente, antes da Ordem do Dia. Volta-se o requerimento e, depois da Ordem do Dia dessa mesma sessão, o Projeto entra na segunda sessão deliberativa ordinária seguinte à aprovação do requerimento.

Na urgência 3 – com parecer pendente – o prazo de emendamento é até o encerramento da discussão em plenário. Nesse tipo de urgência, o que acontece se a matéria tiver emendas? Ela sai da pauta, para que todos tomem conhecimento das emendas, e volta para a pauta na quarta sessão deliberativa seguinte. O parecer dessas emendas é emitido pelo próprio relator, antes dessa quarta sessão.



## 25 Há rito especial para tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PECs)?

No Senado, todas as PECs passam por apenas uma comissão de despacho: a CCJ. Não importa se o mérito da matéria tenha a ver com assuntos sociais, econômicos ou de infraestrutura. Só vai para a CCJ.

Não há abertura de prazo de emendas para todos os senadores. Na CCJ só podem apresentar emendas à PEC os membros desta comissão, que tem o prazo de 30 dias úteis para aprovar parecer. Uma vez emitido parecer na CCJ, a matéria vai a plenário. Quando incluída em plenário, no primeiro turno, ela passa em discussão por cinco sessões deliberativas. Esse é o momento de os senadores, independentemente de comissão, apresentarem emendas, com a assinatura de um terço – ou seja, 27 senadores. Nesse momento, não há mais apresentação de emenda de um único senador.

Se houver alguma emenda apresentada, a PEC volta para a CCJ, para que esta emita parecer sobre ela, e volta novamente ao Plenário. No segundo turno, são três sessões, que não precisam ser consecutivas.





## 26 O que quer dizer “PEC paralela”?

A PEC paralela ocorre de várias formas. Vamos imaginar que uma PEC tenha um texto único e que haja acordo para uma parte de seu texto, mas não para outra parte. O relator pode apresentar parecer favorável aos artigos 1º, 2º e 3º de uma forma, e apresentar parecer de outra forma para os artigos 4º, 5º e 6º, hipoteticamente falando. Ele pode fazer isso por meio de requerimento de destaque. Ele destaca os artigos 1º, 2º e 3º e, separadamente, destaca os artigos 5º, 6º e 7º.

O artigo 316 do Ristf fala dos destaques. Esse tipo de requerimento constitui uma proposta autônoma. O relator emite o parecer, apresentando requerimento de destaque para que uma parte da PEC seja autônoma.

Afirmam o *caput* do artigo 312 e o inciso I que:

Art. 312. O destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser concedido, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, para:

I – constituir projeto autônomo, salvo quando a disposição a destacar seja de projeto da Câmara;

## 27 Como fica a numeração da PEC que teve destaque?

Havia uma parte de uma PEC cuja numeração era da proposta integral, que foi para promulgação. A outra parte ficou para ser avaliada e prosseguir na tramitação. Para diferenciá-las, acrescenta-se uma letra ao número da PEC. Assim, haverá, por exemplo, a PEC nº1, que foi para promulgação com o artigo 1º, e a PEC nº1-A, que era parte da PEC principal e ficou com o artigo 2º.



PEC nº1 - A

## 28 Há alguma diferenciação no procedimento legislativo quando referente a códigos?

O Código tem tramitação mais simples. O artigo 374 do Regimento do Senado prevê a instalação de uma comissão de juristas. O prazo dessa comissão é aberto – a não ser quando ato do presidente diz que será em 90 dias ou 120 dias.

A Comissão de juristas apresenta um texto, e o Senado forma a Comissão Especial, que será composta por senadores, para tratar do texto. O prazo de emendas é somente perante a Comissão e é de 20 dias úteis. Esse prazo pode ser prorrogado até o quádruplo. Podem ser prorrogados todos os prazos até o quádruplo, ou apenas uma parte deles.

Código é matéria de lei ordinária. Portanto, nunca será terminativo em comissão. No Plenário a votação não conta com prazo para emendas, cabendo apenas destaques.

## 29 É obrigatória a criação de uma comissão especial?

Sim, sempre. O Parágrafo único do artigo 374 explicita exatamente isso. Se o Projeto tiver como origem um comissão de juristas, terá a Comissão própria.

## 30 O Projeto de Código, que não tem origem na Comissão de juristas, tem rito normal?

Sim. E se um projeto de código for apresentado como um projeto de lei do Senado por um senador, ele vai ser terminativo na Comissão, porque é um projeto de lei ordinária de origem de senador – se, eventualmente, não for um código de tributação. O rito dele é terminativo, ou seja, abreviado.



## 31 Quando há um projeto de código da Câmara sendo analisado por comissões especiais na Câmara e no Senado, como prossegue a matéria depois de aprovada nas Comissões: apensa-se um ao outro, e eles se tornam um só?

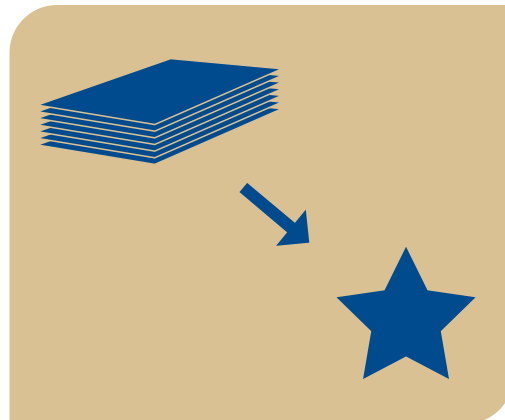
Não, eles não se tornam um só. São autônomos e assim continuarão. Todos os que estão tramitando no Senado vão para a Câmara. Por exemplo, está na Comissão de Código Comercial no Senado um projeto que saiu da Comissão de juristas. Chega o da Câmara e vai para lá apensado. E várias outras matérias já estão tramitando sobre o Código Comercial. Essas vão, também, para essa comissão. Todas as matérias que eventualmente venham a ser apresentadas e que se refiram à matéria, enquanto o código estiver na Comissão Especial, vão direto para a Comissão de código. Ou seja, tudo é concentrado nesta última comissão.

Outra hipótese é o Plenário do Senado acolher exatamente o Projeto enviado pela Câmara dos Deputados. Para onde vai esse projeto? Vai à sanção. Trata-se do bicameralismo.

## 32 Qual a dinâmica de apreciação de um projeto para o qual foi apresentado substitutivo e destaques?

Tudo é feito na mesma sessão. Vota-se o requerimento e, depois, vota-se o mérito do destaque. O requerimento de destaque deve ser protocolizado até o dia da votação. Se encerrada a discussão, ele não terá mais como ser apreciado.

Pode-se apresentar requerimento que impede a votação em bloco do Substitutivo da Câmara. Se aprovado, terá que ser votado artigo por artigo. O fracionamento da votação pode ser solicitado diante da complexidade da matéria, mas isso, com certeza, postergará a votação.

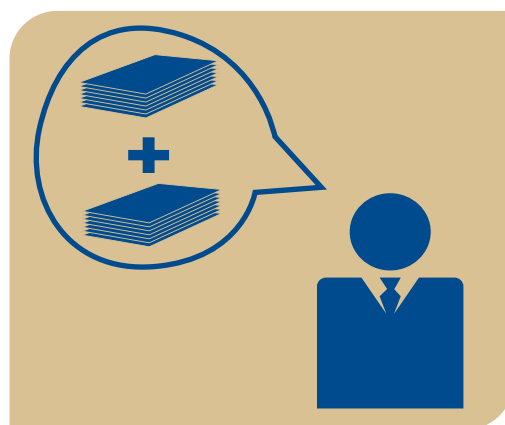


## 33 Quando se aplica a tramitação conjunta?

O requerimento de tramitação conjunta tem dois procedimentos: na primeira hipótese, se nenhuma das matérias que se quer juntar tem parecer, o requerimento vai para a reunião da Mesa Diretora do Senado, que decide se aprova ou não; na segunda hipótese, se alguma das matérias teve parecer, a competência de aprovar ou não o requerimento é do Plenário. E esse requerimento será sempre de origem de um senador.

## 34 A apensação pode ter origem na Mesa?

Não. Quando a matéria entra no Senado, é competência do presidente dessa casa determinar matérias que tramitem em conjunto. Se entrou um projeto agora, e os projetos “a”, “b” e “c” já estão tramitando na Casa, o próprio presidente despacha a matéria e determina a tramitação conjunta. Depois disso, só por iniciativa de parlamentar – qualquer senador pode solicitar a apensação. Então, ou vai para a Mesa ou vai para o Plenário, o que é determinado pelo fato de ter ou não parecer.



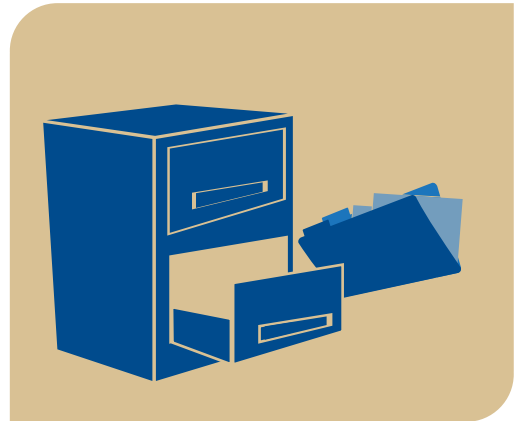
## 35 Quantas vezes uma proposição arquivada pode ser desarquivada?

O artigo 332 do Risf esclarece as condições de arquivamento e desarquivamento de uma proposição.

Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:

§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado Federal;

§ 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.



Simplificando: se uma proposição foi levada, ao final da Legislatura, para o arquivo, poderá ser desarquivada uma única vez. Entretanto, poderá ser apresentada com uma redação diferente em outras legislaturas *ad aeternum*.

## 36 Como funciona o chamado turno suplementar no Senado?

O artigo 282 do Risf determina que, sempre que aprovado substitutivo integral de projeto de lei, decreto ou resolução em turno único, este será submetido a turno suplementar. Diz, ainda, os §§ 1º e 2º desse mesmo artigo:

§ 1º Nos projetos sujeitos a prazo de tramitação, o turno suplementar realizar-se-á dois dias úteis após a aprovação do substitutivo, se faltarem oito dias, ou menos, para o término do referido prazo.

§ 2º Poderão ser oferecidas emendas no turno suplementar, por ocasião da discussão da matéria, vedada a apresentação de novo substitutivo integral.

Esse turno suplementar serve para que o Substitutivo possa receber emendas. Haverá outra fase de emendamento, vedada a apresentação de novo substitutivo.

As emendas ao Substitutivo em turno suplementar voltam para a Comissão. É o que diz o artigo 283. As emendas serão apresentadas ao Substitutivo até o encerramento da discussão em plenário. Uma vez aprovado o Substitutivo no turno único, até entrar em plenário, pode receber emendas.

## 37 Quando o Substitutivo tem primazia sobre o texto original em votação no Plenário?

O Substitutivo só tem primazia sobre o Projeto se for de comissão. Se for parecer oral em plenário, tem primazia o texto do Projeto. Entretanto, a primazia pode ser trocada mediante a aprovação de requerimento de preferência. Mas este deve ser apresentado antes de o presidente anunciar a proposição que está em votação.

## 38 Como funciona o voto em separado no Senado?

Vejam: em uma comissão, o relator apresentou o seu relatório, e alguém pede vista, podendo esse pedido ser coletivo ou individual. O presidente determina o prazo. Aquele que pediu vista não concorda com o relatório do relator, apresenta outro texto e é livre para apresentar um voto em separado. Por que esse nome? Ele apresenta o seu voto, que é diferente do que o relator apresentou. Então, o voto é separado daquele do relator. Esse voto em separado pode apresentar outro texto de substitutivo ou somente algumas emendas. Mas é um procedimento só de comissão. Ele não acontece em plenário.



## 39 Como fica a primazia de votação nesse caso?



O presidente tem na Mesa o texto original do Projeto, o parecer do relator com substitutivo e o voto em separado de outro senador. Quem tem primazia de votação é o Substitutivo do relator. Se é rejeitado o substitutivo do relator, passa-se à apreciação do voto em separado.

Entretanto, se o texto do Substitutivo do relator é rejeitado, é votado o voto em separado. Se rejeitado o voto em separado, vota-se o Projeto original.

## 40 É regimentalmente possível pedir vista ao Projeto? E qual o seu prazo?

O presidente não é competente para negar vista. Ele pode até dar um prazo menor que os cinco dias úteis, mas tem que estabelecer um prazo. É um direito do parlamentar.

## 41 No caso de apresentação de destaque, como fica a primazia de votação?

O destaque pode ser apresentado por qualquer senador, mas ele não pode inverter o sentido da proposição. Nesse caso, primeiro é votado o requerimento de destaque e, depois, é votada a matéria.

## 42 Há quórum mínimo para votação dos vetos presidenciais?



A única vez que a Constituição fala em quórum de rejeição é para veto. Ela sempre fala em quórum de aprovação: **por maioria absoluta** ou **maioria simples**. Entretanto, determina que o veto tem que ser rejeitado nas duas Casas, por maioria absoluta. Ou seja, tem que ter 41 votos “não” no Senado e 357 votos “não” na Câmara.

Sabe-se que qualquer matéria aprovada numa das casas legislativas vai para a outra. Matéria rejeitada numa casa não vai para a outra. Para o veto, é o contrário. O veto rejeitado vai para a outra casa; o veto não rejeitado na primeira casa não vai para a outra Casa. Por quê? A Constituição diz que ele precisa ser rejeitado nas duas Casas. Ora, se ele não foi rejeitado

na primeira, não há que se falar em ir para a segunda. Seria inócuo.

## 43 Como funciona a chamada prejudicialidade no Senado Federal?

O artigo 334 do Risf fala da prejudicialidade. Há duas formas de prejudicar a matéria no Senado. Uma delas é já ter havido deliberação anterior a respeito daquele assunto. Pode haver uma declaração de prejudicialidade. Uma segunda hipótese seria a seguinte: votou-se o Substitutivo e prejudicou-se o Projeto, por serem incompatíveis. Os dois textos não convivem. São as duas formas de declaração de prejudicialidade.

Na Comissão também pode haver um parecer pela prejudicialidade. Essa declaração de prejudicialidade que ocorre por meio do parecer será levada a plenário. O presidente declara a prejudicialidade na pauta na Ordem do Dia. Uma vez que ele declara a prejudicialidade de determinada matéria, cabe recurso. Qualquer senador pode apresentar recurso contra a decisão de prejudicialidade para que a matéria continue tramitando.

## 44 Audiência pública é uma ação parlamentar utilizada pelas Comissões do Senado Federal?

A Audiência Pública na Comissão é um instrumento absolutamente relevante e importante para o debate. O Regimento Interno do Senado Federal é claro ao dizer que, quando um projeto tem mais de uma vertente para a matéria, todas elas terão que ser chamadas.

Se não houver audiência pública, não há problema. Mas se for aberto procedimento de audiência pública, todos os segmentos envolvidos no tema terão que ser chamados. Trata-se do princípio da isonomia, da democracia na Comissão.

Além da Audiência Pública, há a possibilidade de participação on-line pelo programa e-Cidadania. Mesmo não estando fisicamente presente, qualquer cidadão pode participar, fazendo perguntas.







## Cuidados na redação legislativa

Os textos legislativos têm características bem peculiares, tanto em seu ordenamento quanto em sua formatação. Apresentamos abaixo algumas dicas a serem observadas na transcrição ou redação de textos legais:

1. Quando no corpo de um projeto de lei ou regulamentação, a abreviação da palavra “artigo” que abre o seu *caput* deve ser sempre grafada com a primeira letra maiúscula, seguida de ponto.  
*Ex.: Art. 1º, Art. 249, etc.*
2. Do artigo 1º até o artigo 9º são usados numerais ordinais, seguidos de espaço (e não de ponto). *Ex.: Art. 2º A Câmara dos Deputados reunir-se-á [...]*
3. A partir do 9º artigo, usamos os números cardinais: Art. 10, Art. 11, Art. 12., agora seguidos de ponto. *Ex.: Art. 136. As deliberações do Plenário [...]*
4. Se você está citando o artigo em algum texto, não se faz necessária a colocação do ponto ou a letra maiúscula na inicial de Art.
5. Na redação de parágrafos, escreve-se sempre por extenso a palavra “Parágrafo” quando se trata de Parágrafo único. Caso haja dois ou mais parágrafos, estes devem ser representados pelo símbolo “§” acompanhado dos números ordinais correspondentes. *Exs.: § 1º, § 2º, etc.* Se forem mais de nove, será usado o cardinal seguido de ponto. *Ex.: § 10. Considera-se [...]*
6. Os incisos são numerados por algarismos romanos seguidos de traço.
7. As alíneas sucedem os incisos e devem ser apresentadas por letras acompanhadas de parêntese. *Ex.: a) designar [...]*



▶ [www.cnc.org.br](http://www.cnc.org.br)

▶ [www.sesc.com.br](http://www.sesc.com.br)

▶ [www.senac.br](http://www.senac.br)



A presente publicação expressa sucintamente o conhecimento apresentado por consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no Curso de Processo Legislativo Básico realizado na CNC/DF em 2014, por meio de conceitos e estratégias regimentais, de modo a aperfeiçoar o desenvolvimento do trabalho de defesa dos interesses do Sistema CNC-Sesc-Senac no Poder Legislativo.



▶ [www.cnc.org.br](http://www.cnc.org.br)

▶ [www.sesc.com.br](http://www.sesc.com.br)

▶ [www.senac.br](http://www.senac.br)