

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

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



Conhecendo o legislativo



Câmara dos
Deputados



Como se fazem as leis

2ª edição

Luciana Botelho Pacheco

Brasília | 2009



conhecendo o legislativo



Como se fazem as leis

2ª edição

Luciana Botelho Pacheco

Mesa da Câmara dos Deputados
53ª Legislatura – 2ª Sessão Legislativa
2009

Presidente MICHEL TEMER

Primeiro-Vice-Presidente MARCO MAIA

Segundo-Vice-Presidente ANTONIO CARLOS MAGALHÃES NETO

Primeiro-Secretário RAFAEL GUERRA

Segundo-Secretário INOCÊNCIO OLIVEIRA

Terceiro-Secretário ODAIR CUNHA

Quarto-Secretário NELSON MARQUEZELLI

Suplentes de Secretário

Primeiro-Suplente MARCELO ORTIZ

Segundo-Suplente GIOVANNI QUEIROZ

Terceiro-Suplente LEANDRO SAMPAIO

Quarto-Suplente MANOEL JUNIOR

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

2ª edição

Centro de Informação e Documentação
Edições Câmara

Brasília | 2009

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

Diretora Maria Clara Bicudo Cesar

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Diretor Ricardo José Pereira Rodrigues

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II, Térreo – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – 70160-900

Telefone: (61) 3216-5802; fax: (61) 3216-5810

edicoes.cedi@camara.gov.br

Projeto gráfico Renata Homem

Capa e diagramação Renata Homem

Revisão Seção de Revisão e Indexação

2005, 1ª edição.

Esta obra foi revisada em 2008, antes da vigência do novo Acordo Ortográfico.

SÉRIE

Conhecendo o Legislativo

n. 3

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Pacheco, Luciana Botelho.

Como se fazem as leis / Luciana Botelho Pacheco. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

79 p. – (Série Conhecendo o Legislativo; n. 3)

ISBN 978-85-736-5539-1

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

CDU 342.537(81)

ISBN 978-85-736-5539-1 (brochura)

ISBN 978-85-736-5497-4 (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	24
 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 e alguns tipos de requerimentos	33
1.2.2. As chamadas indicações	34
1.2.3. Finalmente, as outras espécies de proposição	35
2. O início do processo: recebimento da proposição e distribuição às comissões	35
2.1. As comissões competentes para se manifestar	36
3. O que ocorre no âmbito de cada comissão	39
3.1. Possibilidade de emendamento	39
3.2. O trabalho do relator	40
3.3. Audiências públicas	42
3.4. Apresentação e discussão do parecer	42
3.5. Votação	44
3.5.1. Quórum	44
3.5.2. Sistemas de votação	45
3.5.3. A votação do parecer	46
3.6. Providências decorrentes da aprovação do parecer da comissão	48
3.6.1. Proposições sujeitas ao poder conclusivo das comissões	48

3.6.2. Proposições dependentes da deliberação do Plenário	49
4. Em Plenário	50
4.1. A discussão	50
4.1.1. Apresentação de emendas	51
4.2. A votação	51
4.2.1. O ordenamento da votação	53
4.2.2. Os requerimentos de destaque	55
4.3. A redação final	56

Capítulo III – Procedimentos especiais de tramitação de proposições..... 57

1. Propostas de emenda à Constituição	58
2. Projetos de código	60
3. Medidas provisórias.....	62
4. Proposições em regime de urgência	64

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	69

Anexo	71
Fluxograma do trâmite de um projeto de lei.....	72
Do início à fase das comissões na Câmara dos Deputados	72
Providências após a fase das comissões	74
Em plenário.....	76
Biografia	79

Apresentação

Entregamos, com muita satisfação, aos operadores da Lei e a todos que desejam exercer plenamente a sua cidadania, a 2ª edição do volume *Como se fazem as leis* da nossa série Conhecendo o Legislativo.

Cuida-se de obra revisada e adequada às recentes alterações legais e constitucionais e que tem por missão descrever e analisar, em linguagem objetiva e acessível, os meandros do processo legislativo nas duas Casas do Congresso Nacional.

A elaboração de leis é um tema que vem ganhando cada vez mais relevo junto às nações que se propõem a gerar desenvolvimento sustentável com base na valorização dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Por isso, cresce em importância a obra de Luciana Pacheco, consultora legislativa da Câmara dos Deputados, que mergulha na complexidade técnico-dogmática do processo legislativo para revelar os segredos de seu manejo aos cidadãos, possibilitando-lhes compreender a essencialidade da construção das leis para a afirmação da democracia, alicerce do Estado brasileiro.

Capítulo I – Algumas noções iniciais

1. A pirâmide de leis

Todo país, seja ele grande ou pequeno, moderno ou atrasado, desenvolvido ou não, rege-se por algum tipo de lei. O Brasil não é diferente, contando 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, disciplinam a vida em sociedade de uma maneira geral.

Há várias espécies de leis¹ que integram nosso sistema normativo. Uma delas é considerada fundamental, gozando de superioridade em relação a todas as demais: trata-se da *Constituição Federal*, também chamada *Lei Maior* ou *Carta Magna*. É nela que se traçam as linhas mestras dos direitos fundamentais do cidadão e da organização do Estado, não podendo nenhuma outra norma do sistema estar em desacordo ou mostrar-se incompatível com seu texto e

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

conteúdo. Se imaginarmos, por exemplo, todas as leis brasileiras como partes de uma pirâmide de normas, a Constituição Federal estará no topo, no comando, sendo a principal fonte de referência e validade de todas as demais.

Ainda tendo em vista a imagem da pirâmide, logo abaixo da Constituição estarão posicionadas as chamadas *leis complementares*, que tratam de determinados assuntos que a Constituição Federal considera de maior relevo institucional, exigindo, por isso mesmo, um processo mais dificultoso que o das demais leis para sua aprovação.

No nível imediatamente subsequente teremos 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 estarão os atos normativos considerados inferiores, que são aqueles destinados 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 constitui-se numa Federação², comportando 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, ora sendo produzidas pelo poder público federal, ora pelo estadual ou 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 umas e outras, 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 federal³, aos municípios cabe editar leis sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber⁴. 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 federativos⁵.

² Federação é um tipo de organização estatal formada por uma pluralidade de entidades (estados, municípios e o Distrito Federal, no caso do Brasil) associadas sob um governo central (a União).

³ Cf. art. 22, I, Constituição Federal.

⁴ Cf. art. 30, I, Constituição Federal.

⁵ Cf. art. 25, § 1º, Constituição Federal.

Cumpra observar ainda que o Distrito Federal, que também constitui uma unidade da Federação, pode legislar tanto sobre matérias de competência dos estados quanto dos municípios⁶, 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 aprovar ou rejeitar uma proposta, por qual Casa, Câmara ou

⁶ Cf. art. 32, § 1º, Constituição Federal.

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 poderá 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 co-participação entre os Poderes, notadamente entre Legislativo e Executivo⁷. A Constituição Federal traz muitas pistas disso, dando ao presidente da República, por exemplo, além do poder de apresentar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre assuntos em geral⁸, competência exclusiva para propor leis sobre algumas matérias específicas, excluindo-as do poder de iniciativa legislativa dos parlamentares⁹. É a Constituição, também, que dá ao presidente a prerrogativa de pedir urgência para a tramitação de seus projetos e o poder de editar *medidas provisórias*, espécie normativa

⁷ Não se pode deixar de reconhecer uma atuação também relevante do Judiciário, que além de gozar da prerrogativa de apresentar projetos de lei sobre determinadas matérias, pode ser chamado a agir tanto para suprir as omissões dos legisladores, quando deixam de aprovar leis previstas na Constituição, quanto para corrigir eventuais desvios ou descumprimento de regras no trâmite do processo de elaboração legislativa.

⁸ Cf. art. 61, *caput*, Constituição Federal.

⁹ Cf. art. 61, § 1º, Constituição Federal.

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.¹⁰

Cumpra 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 o funcionamento, em minúcias, 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 afirmado por um de nossos maiores constitucionalistas¹¹. Embora devam respeitar e incorporar as linhas mestras traçadas pela Constituição, é neles 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

¹⁰ Cf. artigos 64, § 1º e 62, Constituição Federal.

¹¹ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros, 2000, p. 514.

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 mais 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 à 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 70 representantes – o número máximo por estado permitido pela Constituição. Os estados de menor população elegem o número mínimo previsto constitucionalmente: oito deputados cada um.¹²

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,

¹² Cf. art. 45, § 1º, Constituição Federal.

independentemente do tamanho da respectiva população. Por isso, o número de senadores eleitos por estado e pelo Distrito Federal não é proporcional, mas fixo, sendo sempre o mesmo: três por unidade da Federação, totalizando, hoje, 81 membros no Senado Federal¹³.

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 conjunto¹⁴, 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.

¹³ Cf. art. 46, §1º, Constituição Federal.

¹⁴ Dependem de apreciação conjunta das duas Casas os projetos de leis relacionados a matéria orçamentária, como o projeto de lei do orçamento anual (PLOA), 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. Cf. artigos 57, § 3º, IV e 166, da Constituição Federal.

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 Câmara¹⁵. Sua constituição atende a um princípio quase universal de organização parlamentar, fundado na necessidade da divisão e especialização do trabalho em face do número geralmente grande de integrantes das assembléias.

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.

¹⁵ Cf. art. 25, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (com a redação dada pela Resolução nº 20, de 2004).

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 mecanismo inovador, introduzindo 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.¹⁶

Na Câmara dos Deputados, esse mecanismo foi batizado como *poder conclusivo de deliberação das comissões*. É aplicável, em princípio, aos projetos de lei em geral, ressalvadas as exceções previstas no Regimento Interno¹⁷. Não se trata, contudo, de um poder

¹⁶ Cf. art. 58, §2º, I, Constituição Federal.

¹⁷ Os projetos de lei que não se sujeitam ao poder conclusivo das comissões são, de acordo com o art.24, II, do Regimento Interno, os projetos de lei complementar, os projetos 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 que tenham sido aprovados pelo Plenário do Senado, e os que se encontrem em regime de urgência.

de decisão absoluto: com o apoio de pelo menos dez por cento do total de membros da Casa, uma deliberação tomada pelas comissões pode deixar de ter efeito conclusivo, passando a matéria a depender da apreciação do Plenário, por meio da apresentação de um recurso próprio¹⁸. 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 a uma 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

¹⁸ Cf. art. 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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 Casas¹⁹, 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 são órgãos colegiados constituídos por presidente, vice-presidentes e secretários, todos parlamentares eleitos diretamente por seus pares para a função de direção dos trabalhos²⁰.

¹⁹ A menção a essa hipótese foi feita no item 3.1.

²⁰ No caso da Mesa do Congresso, não há propriamente uma eleição. Segundo a Constituição Federal, o cargo de presidente é exercido pelo presidente do Senado Federal e os demais cargos exercidos pelos ocupantes de cargos equivalentes nas Mesas da Câmara e no Senado, alternadamente. Cf. art. 57, § 5º, Constituição Federal.

Além das Mesas Diretoras das Casas, há também um órgão de direção assemelhado em cada uma das comissões parlamentares.

Tanto Mesas Diretoras quanto comissões sujeitam-se, em sua composição, ao *princípio da representação proporcional dos partidos políticos e 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.

Cumpra mencionar, finalmente, a existência de uma instituição parlamentar dotada de significativo poder de influência na condução dos trabalhos legislativos: trata-se das Lideranças partidárias – constituídas por líder e vice-líderes, encarregados de representar os interesses dos partidos políticos – e também da Liderança do Governo, que representa os interesses do Poder Executivo, perante a Câmara.

As lideranças atuam juntamente com a Presidência da Casa em uma série de atos relevantes do processo legislativo, sendo ouvidas quanto à definição das matérias a serem incluídas nas pautas de votação, tendo poderes para indicar e substituir a qualquer tempo os membros das respectivas bancadas que irão integrar cada

comissão, podendo usar da palavra durante as sessões para 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 extraordinária²¹, designando-se

²¹ O Congresso Nacional só pode se reunir extraordinariamente, isto é, fora dos períodos compreendidos nas sessões legislativas ordinárias, por convocação do presidente da República ou dos presidentes da Câmara e do Senado ou ainda a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas. Quando convocado extraordinariamente, o Congresso só pode deliberar sobre as matérias constantes expressamente do ato de convocação. Cf. art. 57, §§ 6º e 7º, Constituição Federal.

como *sessão legislativa extraordinária* o período de trabalhos legislativos que vem a ocorrer em razão desse tipo de convocação.

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 todos os dias úteis, de segunda a sexta-feira, 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 dos plenários.

Observa-se, finalmente, que o termo *sessão* é usado exclusivamente em relação aos trabalhos do Plenário, reservando-se o 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 Deputados²².

Embora esse mesmo 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

²² Cf. art. 100, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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, as *PEC* 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 Federação²³.

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 da União, a dos estados e Distrito Federal e a dos municípios, cuja

²³ 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. Cf. art. 60, inciso III, Constituição Federal.

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 cidadãos²⁴.

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 espe-

²⁴ Cf. art. 60, § 4º, Constituição Federal.

ófficos, como criação de órgãos, carreira e garantias de membros do Poder Judiciário ou do Ministério Público²⁵.

A Constituição Federal de 1988 deu abrigo ainda à *iniciativa popular de leis*, conferindo direito aos cidadãos 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 até hoje apresentados²⁶.

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 entidades organizadas da sociedade civil²⁷. Dispondo de iniciativa legislativa como qualquer outra comissão parlamentar, a Comissão de Legislação Participativa, quando verifica que uma

²⁵ Cf. art. 61, *caput.*, Constituição Federal.

²⁶ Cf. art. 61, § 2º, Constituição Federal.

²⁷ Cf. Resolução da Câmara nº 21/2001.

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 sejam decididos pelo Congresso Nacional com exclusividade, isto é, não podendo ser de iniciativa externa nem se sujeitando a qualquer tipo de ratificação ou veto por parte de outro poder²⁸. Alguns exemplos desses assuntos estão na fixação dos subsídios de deputados e senadores, no julgamento das contas prestadas anualmente pelo presidente da República, na apreciação dos atos de concessão de emissoras de rádio e televisão, entre outros.

A iniciativa dessas proposições fica 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

²⁸ É de se notar que os projetos de lei, por exemplo, dependem de aprovação pelo Congresso Nacional e de sanção, que é uma manifestação de concordância do presidente da República, para se transformarem em lei.

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 das duas Mesas ou de deputados e senadores conjuntamente, exigida, nesse caso, a assinatura 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).

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 seu aperfeiçoamento²⁹. Em geral sua iniciativa é facultada a qualquer deputado ou comissão, e são apresentadas perante a instância que deverá decidir sobre o destino da proposição: as comissões, no caso de projeto sujeito a seu poder conclusivo, ou o Plenário, no caso das proposições que dependam de sua deliberação final.

Pareceres são proposições por meio das quais as comissões se manifestam sobre as matérias que lhes são submetidas a exame³⁰. São apresentados pelos relatores designados para estudar a matéria em cada comissão, e quando aprovados pelos demais membros, passam a se constituir no *parecer da comissão* sobre as proposições a que se referem.

Os recursos têm por objetivo reverter decisões tomadas por autoridades ou órgãos que detêm parcela de poder na Casa, como as

²⁹ Cf. art. 118, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

³⁰ Cf. art. 126, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

comissões, seus presidentes ou a Presidência da própria Câmara. A iniciativa para sua apresentação varia conforme o tipo de decisão da qual se quer recorrer, cabendo em alguns casos a qualquer deputado mas, em outros, devendo contar com um número mínimo de subscritores – como no 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.

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 os que solicitam a apensação de um projeto a outro, visando 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 Judiciário³¹. Podem ser apresentadas por qualquer deputado, e quando se dirigem a órgãos do Executivo ou Judiciário, dependem de despacho deferitório do presidente da Câmara.

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, numeração e encaminhamento para publicação no

³¹ Cf. art. 113, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Diário da Câmara dos Deputados e em impressos avulsos, para distribuição aos deputados³².

Após essas formalidades iniciais, a proposição é despachada à comissão ou 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 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

³² 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.

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, Violência e Narcotráfico; 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 tramitação³³. 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, ao revés, uma só, especial e temporária, destinada a estudá-la e a proferir-lhe o competente parecer³⁴.

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

³³ Confira, adiante, no Capítulo III, que normas são essas.

³⁴ Cf. art. 34, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

às leis orçamentárias da União – ou “exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária”, realizado apenas quando a aprovação da proposição possa implicar gastos públicos, feito pela Comissão de Finanças e Tributação; 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 Cidadania³⁵.

Esses dois últimos exames assumem grande relevância dentro do processo legislativo, uma vez que podem pôr fim à tramitação de uma proposição se lhes forem desfavoráveis³⁶. 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.

³⁵ Cumpre observar que, no caso de uma proposição examinada por comissão especial – na hipótese de versar sobre matérias de mais de três comissões permanentes, como mencionado anteriormente – tanto o exame de adequação e compatibilidade financeira-orçamentária quanto o de constitucionalidade e juridicidade são realizados pela própria comissão especial.

³⁶ Cf. art. 54, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

3. O que ocorre no âmbito de cada comissão

3.1. Possibilidade de emendamento

Quando uma proposição é recebida numa comissão encarregada de examiná-la e dar-lhe parecer, 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 comissões³⁷ ou se dependerá da deliberação posterior do Plenário. Essa verificação é necessária porque os procedimentos internos na comissão serão diferentes em cada um dos casos: se a proposição se sujeitar ao poder conclusivo das comissões, haverá necessidade de se abrir prazo para que os deputados possam apresentar-lhe emendas no âmbito da comissão; se, ao contrário, a proposição tiver de se

³⁷ Sujeitam-se ao poder conclusivo das comissões os projetos de lei ordinária em geral, exceto: os de iniciativa popular ou de comissão; os que tratem de matéria que não possa ser objeto de delegação, nos termos previstos no art. 68, § 1º, da Constituição; os originários do Senado, ou que tenham sido lá emendados, passando pelo respectivo Plenário; os que tenham recebido pareceres divergentes entre as comissões e os que estejam em regime de urgência. Sujeitam-se ainda ao poder conclusivo das comissões os projetos de decreto legislativo destinados a ratificar atos do Poder Executivo relacionados a concessão de rádio e televisão.

sujeitar à aprovação final do Plenário, o prazo para proposição de emendas será aberto quando a matéria chegar àquela instância e não perante as comissões³⁸.

As emendas podem ser apresentadas em comissão por qualquer deputado e não apenas pelos respectivos membros. A única condição imposta ao recebimento é que versem sobre assunto pertinente à área de competência do órgão técnico.

3.2. O trabalho do relator

A proposição, bem como 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*³⁹. Na última hipótese,

³⁸ Cf. artigos 119 e 120, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

³⁹ *Substitutivo* é uma espécie do gênero *emenda*, mas na verdade, assume na maior parte das vezes ares de proposição principal, porque uma vez aprovado por uma comissão,

sendo o projeto sujeito ao poder conclusivo das comissões, deverá ser aberto novo prazo para apresentação de emendas no âmbito da comissão, dessa vez em relação ao substitutivo proposto pelo relator, e restrito o direito de apresentação apenas aos membros.

O relator terá, para apresentar seu parecer, metade do prazo total de que dispõe a comissão para se pronunciar sobre a matéria⁴⁰. Não o fazendo, e não obtendo do presidente do órgão algum tipo de prorrogação, poderá chegar a perder a relatoria para outro membro da comissão.

passa a ter preferência para apreciação sobre o texto original da proposição. Destina-se a alterar o texto original em seu todo, substituindo-o por outro mais adequado ou conveniente segundo a opinião de quem o propõe.

⁴⁰ 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 regime ordinário, onde 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 sessões do Plenário, e 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 as audiências poderão ser convidados a expor suas idéias sobre o tema autoridades em geral, representantes de entidades da sociedade civil organizadas e especialistas na matéria, devendo ser aprovados previamente os nomes pelo plenário da comissão.

3.4. Apresentação e discussão do parecer

Uma vez apresentado o parecer pelo relator, aguardar-se-á sua inclusão na pauta de uma das reuniões da comissão, para ser submetido a discussão e votação pelos demais membros.

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*⁴¹ por membros da

⁴¹ Voto em separado é, de fato, um 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.

comissão que pretendam manifestar por escrito eventuais divergências com o texto proposto pelo relator.

Uma vez incluída na pauta da comissão a matéria e anunciada sua discussão pelo presidente durante uma reunião do órgão, passa-se a palavra, em primeiro lugar, ao relator, para 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 vista⁴² do processo, o que implica a interrupção imediata da discussão, pelo prazo de duas sessões⁴³. A vista pode ser concedida a mais de um membro – *vista conjunta* –, desde que feitos todos os pedidos na mesma oportunidade, correndo conjuntamente o prazo 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 houver 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

⁴² O pedido de vista é um direito assegurado a qualquer membro da comissão. Implica o direito de, antes de ter início a fase de votação, examinar-se o processo, inclusive o voto apresentado pelo relator, para certificar-se da posição a ser tomada em relação à matéria.

⁴³ Cf. art. 57, XVI, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

texto, ou anunciar oralmente as alterações na própria reunião, as quais, posteriormente, serão reduzidas a escrito, para anexação aos autos do processo.

3.5. Votação

3.5.1. 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, não podendo surtir nenhum efeito válido⁴⁴.

Nas votações realizadas no âmbito das comissões, que também são espécie de deliberação legislativa, a regra não poderia ser diferente: para deliberar, devem elas 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.

⁴⁴ Cf. art.47, Constituição Federal.

3.5.2. 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 a reconsiderar 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 seu 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.

3.5.3. A votação do parecer

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: aprovação integral, aprovação em parte, ou rejeição. No primeiro caso, o parecer do relator, tal como apresentado à votação, passa a constituir-se no parecer final da comissão, encerrando a tramitação da proposição no âmbito do órgão. No segundo caso, passará igualmente a constituir-se no parecer final da comissão, mas não como originalmente apresentado à votação: aprovado apenas em parte, o parecer deve ter sido modificado durante a votação por meio da aprovação de *destaques*, que são um instrumento regimental destinado a promover alterações no texto da proposição no momento em que esteja sendo votado⁴⁵.

⁴⁵ Os *destaques* são apresentados por meio de requerimentos próprios, e podem ser aceitos até o anúncio da votação da matéria. Há várias espécies de *destaque*: o mais famoso deles, chamado *destaque para votação em separado*, ou *DVS*, tem o poder de retirar uma parte do texto a ser votado, a qual só voltará a integrá-lo se, em votação separada feita depois, for aprovada. Há destaques que incidem sobre emendas, visando aprová-las, quando o parecer as tenha rejeitado, ou rejeitá-las, quando as tenha aprovado.

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*⁴⁶, e o do relator originário derrotado, por sua vez, em *voto em separado*⁴⁷, passando a constar dos autos do processo, a partir daí, com essa designação.

Há, também, um tipo de destaque que visa apenas a separar parte da proposição principal para que passe a tramitar autonomamente. Veja maiores detalhes sobre seu processamento no item 4.2.2, adiante.

⁴⁶ O parecer da comissão é, na verdade, o texto do parecer aprovado pela comissão (o do relator originário ou o vencedor, conforme o caso), acrescido de uma terceira parte, também chamada *parecer da comissão*, que relata, apenas, o resultado da votação, os nomes dos votantes e dos autores de votos em separado.

⁴⁷ O voto em separado, nessa situação, é atípico: não foi intenção de seu autor (o relator derrotado) apresentá-lo nessa condição, mas o resultado da votação fez com que passasse a ter esse caráter, por não contar com o apoio da maioria da comissão.

3.6. 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.

3.6.1. 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 tomada⁴⁸.

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

⁴⁸ Cf. art. 58, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

de Constituição e Justiça e de Cidadania, para a elaboração de sua *redação final*⁴⁹, estando, após, definitivamente aprovada e pronta para ser encaminhada à promulgação, ao Senado Federal ou ao presidente da República, conforme o caso⁵⁰.

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 da deliberação final do Plenário para ser considerada aprovada ou rejeitada, devendo, então, aguardar inclusão na Ordem do Dia da Câmara para ser apreciada.

3.6.2. Proposições dependentes da deliberação do Plenário

Uma vez encerrada a fase de apreciação pelas comissões, as

⁴⁹ A redação final é a forma do texto final 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 apresentadas pelos órgãos técnicos, consolidando-as em texto único, sem promover alterações.

⁵⁰ Ver, mais adiante, no Capítulo IV, item 1, maiores detalhes sobre esses encaminhamentos.

proposições sujeitas à deliberação do Plenário serão encaminhadas à Mesa com os respectivos pareceres, devendo aguardar inclusão na *Ordem do Dia*⁵¹ para sua apreciação final pelos deputados.

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 inscritos⁵².

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.

⁵¹ *Ordem do Dia* é o mesmo que pauta, lista de matérias previstas para apreciação numa sessão.

⁵² Cf. art. 165 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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 apartes⁵³ que vierem a conceder.

O encerramento da discussão ocorrerá quando não houver mais oradores inscritos, ou quando for aprovado pelo Plenário requerimento nesse sentido.

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 dêem seus pareceres sobre as emendas; ou 2) receber parecer imediatamente, em plenário, por meio de relatores designados pelo presidente em substituição às comissões.

⁵³ 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.

4.2. 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 houver sido 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 esse quórum no painel a votação poderá ser iniciada, independentemente do processo de votação a ser empregado⁵⁴.

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

⁵⁴ Cf. art. 83 e art. 180 e seguintes, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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 nominal⁵⁵.

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 da 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*⁵⁶.

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

⁵⁵ Deve-se observar que a apresentação de pedidos de verificação de votação não é livre: deve ser apoiado por pelo menos seis centésimos dos membros da Casa, e só pode ocorrer depois de passada uma hora desde a última verificação processada.

⁵⁶ Há casos excepcionais em que a votação deve ser secreta, isto é, os votos não podem ser identificados. O painel eletrônico, nesses casos, registra apenas o resultado da votação.

(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*⁵⁷ 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 tenha sido objeto de *destaque* e as que tenham recebido pareceres divergentes entre as comissões.

⁵⁷ A prejudicialidade impede a sujeição de uma proposição a votos, determinando, desde logo, seu encaminhamento ao arquivo. Ocorre em geral como consequência de alguma deliberação já tomada, visando ora evitar novas votações sobre o mesmo tema, ora votações sobre textos contraditórios entre si, que possam redundar numa redação final desprovida de coerência e sentido. A prejudicialidade pode se dar, também, por mera perda de oportunidade para a apreciação de uma matéria, como na hipótese de um projeto que visa a alterar lei que já tenha sido revogada, ou quando cuide de regulamentar situação já exaurida no tempo, por exemplo.

4.2.2. Os requerimentos de destaque

Os destaques, como já se mencionou na parte referente às comissões, 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 obrigando à 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 proposição⁵⁸.

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 cinco e vinte e quatro deputados, por exemplo, tem direito a apresentar

⁵⁸ Cf. art. 161 e 162, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

apenas um por matéria, enquanto as que tenham entre cinquenta e setenta e quatro deputados podem apresentar até três. A partir de setenta e cinco deputados, contudo, o número deixa de ser proporcional para fixar-se em quatro: este é o máximo de destaques que mesmo as maiores bancadas terão 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 Casa⁵⁹.

⁵⁹ Cf. art. 195 e seguintes, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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, por exemplo, 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.

Também se sujeitam a procedimentos de tramitação especial as proposições relacionadas a matéria orçamentária – como os projetos de lei do orçamento anual, de diretrizes orçamentárias, do plano plurianual – que tramitam perante as duas Casas em conjunto, sendo o respectivo processo regulado por normas integrantes do Regimento Interno do Congresso Nacional, também chamado Regimento Comum das duas Casas.

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 Cidadania⁶⁰, a quem cumpre verificar se preenchem os requisitos constitucionais para tramitar, isto é: 1) se foram apresentadas por agente legítimo⁶¹; 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 tida por 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

⁶⁰ Cf. art. 202, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁶¹ Agente legítimo para propor emendas constitucionais perante a Câmara dos Deputados são o presidente da República, mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação, o Senado Federal ou a terça parte, no mínimo, do total de deputados.

recurso em contrário, para cuja apresentação se exige o apoio 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 deputados⁶².

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, sua 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.

⁶² Cf. art. 202, §3º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sobre esta última fase, cumpre observar que apresenta 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 comum.

Um projeto de código apresentado à Câmara será distribuído a uma só comissão, de caráter temporário, especialmente cons-

tituída para o exame e a emissão de parecer sobre ele⁶³. 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, à 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 e iniciada a respectiva votação, observando-se, a partir daí, basicamente as mesmas regras previstas para a apreciação de projetos de lei em geral.

⁶³ Cf. art. 205 e seguintes, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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*⁶⁴.

Uma vez editada uma medida provisória, o presidente do Congresso Nacional terá o prazo de quarenta e oito horas para criar uma comissão mista de deputados e senadores destinada a emitir parecer sobre a matéria no prazo improrrogável de quatorze dias. Esse parecer deverá abordar tanto os aspectos de admissibilidade 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 se seguirem à publicação da medida provisória no Diário Oficial.

Se a comissão mista não conseguir concluir seus trabalhos no prazo de quatorze dias, o processo referente à apreciação da medi-

⁶⁴ Cf. art. 62, Constituição Federal e Resolução nº 1-CN, de 2002.

da provisória será encaminhado diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, designando-se um deputado para proferir, em substituição à comissão mista, o parecer sobre a matéria.

Caso a medida provisória não tenha sua apreciação encerrada na Casa em até quarenta e cinco 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, seguirá a matéria 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 – cento e vinte 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 na 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 esse 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 Plenário⁶⁵.

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 matéria⁶⁶. 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,

⁶⁵ Cf. art. 151, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁶⁶ Cf. art. 52, I, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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 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, os pareceres sobre a matéria (admitidos os de relatores designados em substituição às comissões, como mencionado) e o quórum normalmente exigido para a respectiva deliberação⁶⁷.

⁶⁷ Cf. art. 152, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

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

Quando uma proposição é aprovada originariamente numa das Casas, deverá ser remetida à outra, para apreciação⁶⁸. 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,

⁶⁸ Cf. art. 65, Constituição Federal.

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 de 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 Casas⁶⁹.

A sanção expressará a concordância do chefe do Poder Executivo com o conteúdo do projeto aprovado pelo Legislativo. O veto, ao contrário, demonstrará sua oposição, total ou parcial, ao texto da

⁶⁹ Cf. art. 66, Constituição Federal.

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.

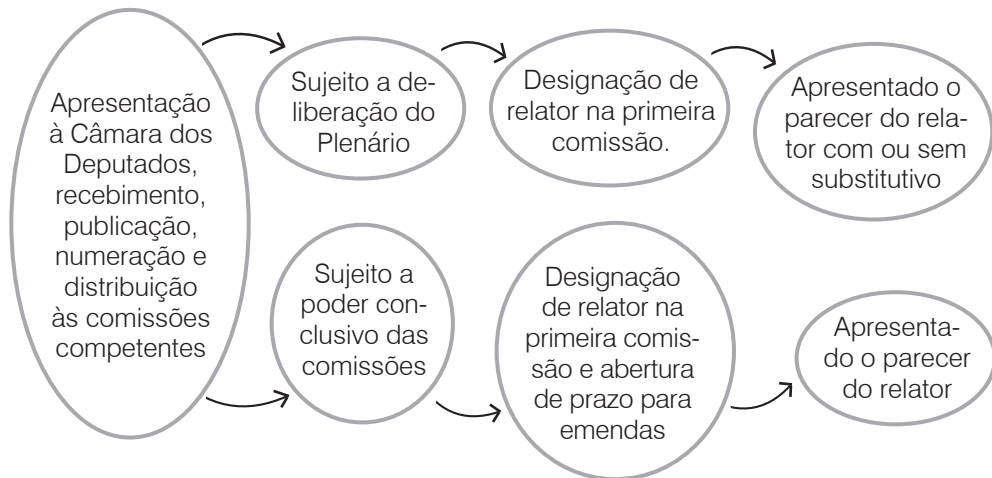
As autoridades competentes para promulgar serão, no caso de emendas constitucionais, as Mesas Diretoras de ambas as Casas; no de decretos legislativos e resoluções conjuntas, o presidente do Congresso Nacional; no de resoluções privativas da Câmara ou do Senado, o respectivo presidente; no de leis, o presidente da República ou, na hipótese de sua omissão, o presidente do Senado Federal.

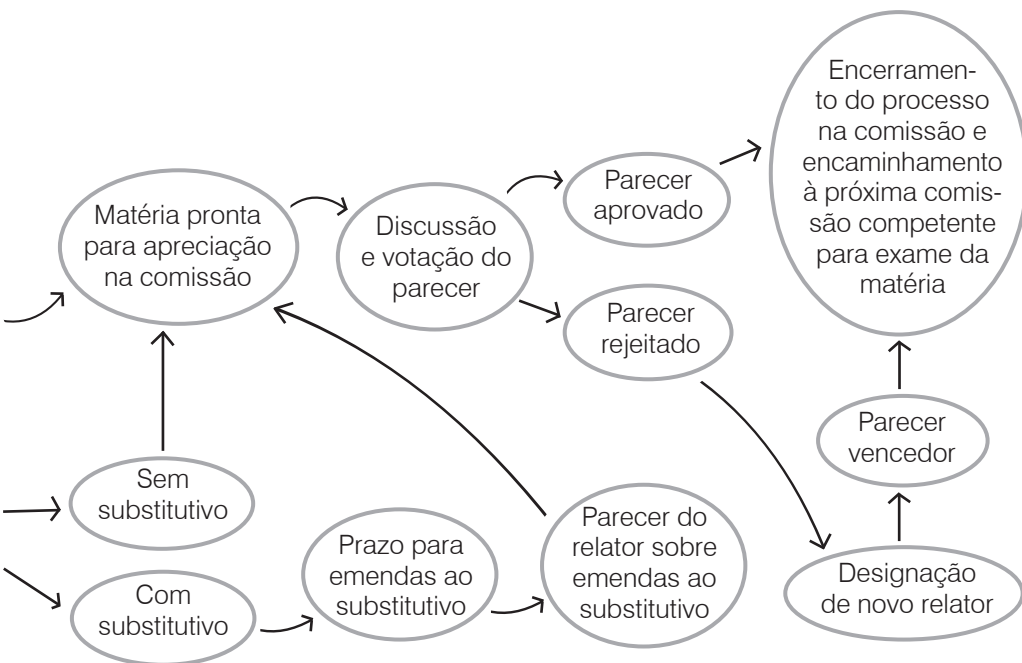
A promulgação da proposição legislativa aprovada definitivamente constitui o último ato do processo de feitura de uma lei, conduzindo à publicação do respectivo texto nos órgãos da imprensa oficial para conhecimento público e aplicabilidade.

Anexo

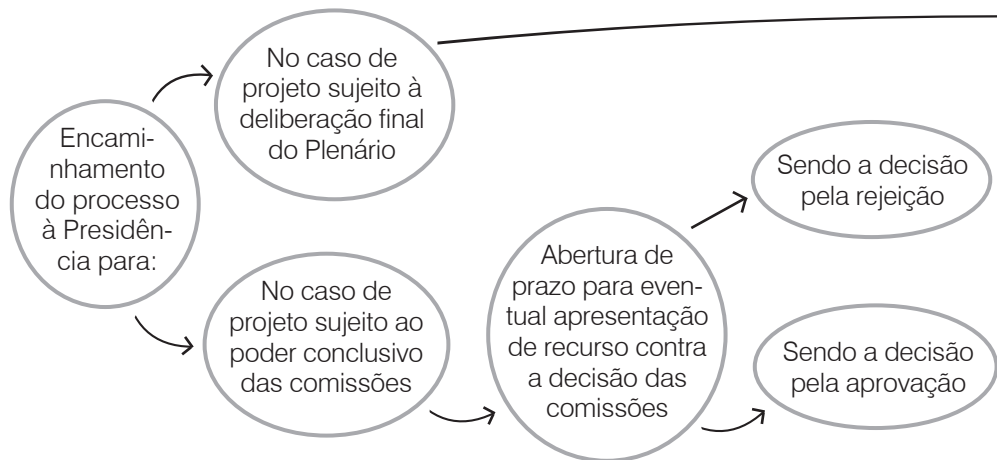
Fluxograma do trâmite de um projeto de lei na Câmara dos Deputados

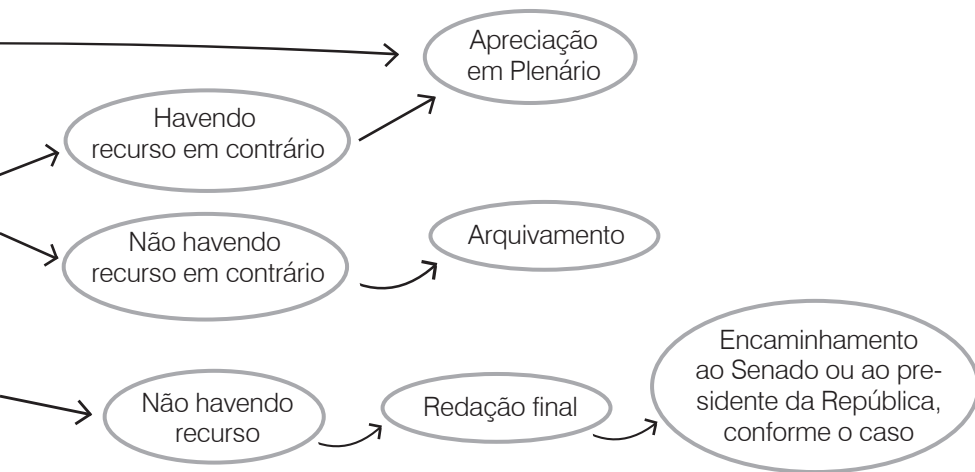
Do início à fase das comissões



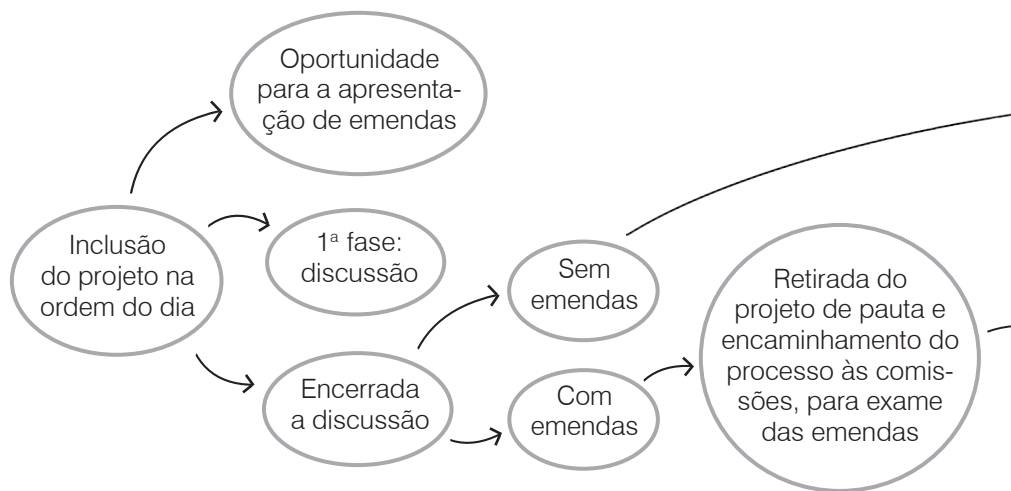


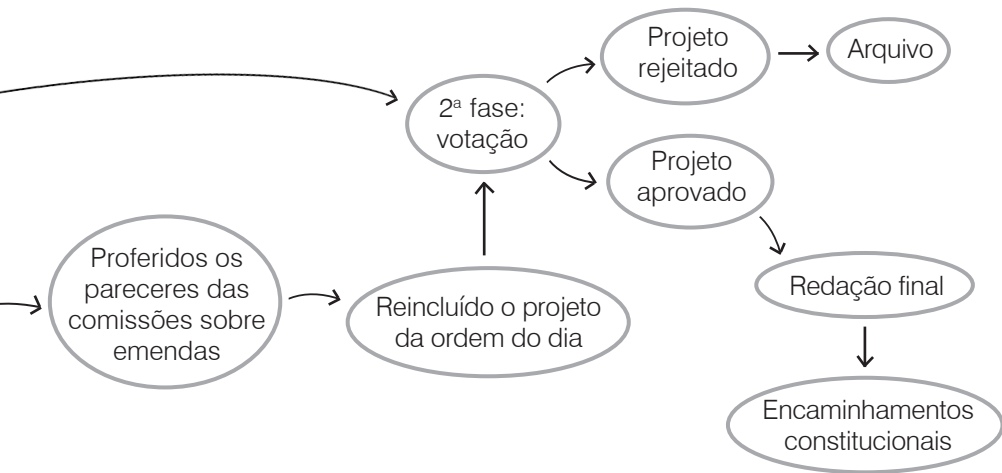
Providências após a fase das comissões





Em plenário





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 co-autoria com a também consultora legislativa Paula Ramos Mendes.

